



Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020

Raport końcowy





Autorzy raportu

Michał Woch – koordynator badania

Sebastian Pałka, Cezary Przybył, Paweł Huras, Aleksandra Kamińska, Michał Marciniak, Zofia Bieńkowska, Adam Grajek

Eksperti wspierający

Agnieszka Śnieżek, Magda Matysiak, Magdalena Głomska, Wojciech Onyszków

Asystenci zespołu badawczego

Małgorzata Dalmata



ISBN: 978-83-949527-4-7

Białystok 2018

Copyright: Województwo Podlaskie Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego



Zamawiający/Wydawca:

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

Departament Rozwoju Regionalnego

ul. Poleska 89 15-874 Białystok

tel.: 85 66 54 480

e-mail: rot@wrotapodlasia.pl



Podlaskie

Regionalne Obserwatorium
Terytorialne

Wykonawca:

EVALU Sp. z o.o.

ul. Dzika 19/23 lok. 55

00-172 Warszawa

tel.: 22 403 80 26

e-mail: evalu@evalu.pl



Publikacja elektroniczna przeznaczona do bezpłatnej dystrybucji



SPIS TREŚCI

1	STRESZCZENIE	6
2	ABSTRACT	11
3	WPROWADZENIE	16
4	OPIS ZASTOSOWANEJ METODYKI	18
4.1	Wykorzystane podejścia naukowe i badawcze	18
4.2	Wykorzystane metody i techniki badawcze	25
5	TEORETYCZNE RAMY BADANIA	28
5.1	Modele administracji publicznej	28
5.2	Charakterystyka systemu realizacji funkcjonującego w ramach RPOWP 2014-2020	29
6	OPIS WYNIKÓW BADANIA	41
6.1	Otoczenie systemu realizacji RPOWP 2014-2020.....	41
6.1.1	Otoczenie zewnętrzne	41
6.1.2	Otoczenie wewnętrzne.....	52
6.2	Zasoby systemu realizacji RPOWP 2014-2020.....	55
6.2.1	Zasoby ludzkie	55
6.2.2	System motywacyjny.....	69
6.2.3	Zasoby techniczne	79
6.3	Komunikacja między instytucjami zaangażowanymi w realizację RPOWP 2014-2020	90
6.3.1	Komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna.....	90
6.4	Procedury systemu realizacji RPOWP 2014-2020	111
6.4.1	Trafność podsystemów i zrozumiałość procedur systemu realizacji RPOWP 2014-2020.....	111
6.4.2	Skuteczność mechanizmów i procedur	137
6.5	Podsumowanie wyników badania z uwzględnieniem kryteriów ewaluacyjnych.....	152
6.6	Analiza SWOT.....	153
7	WNIOSKI I REKOMENDACJE Z BADANIA	157
8	BIBLIOGRAFIA	171
9	SPIS TABEL, RYSUNKÓW I SCHEMATÓW	175
9.1	Spis tabel	175
9.2	Spis schematów i rysunków.....	175
10	ANEKS	179
10.1	Lista materiałów i dokumentów poddana analizie w ramach desk research	179
10.2	Wykaz podmiotów (niebędących osobami fizycznymi) objętych analizą wraz z danymi teleadresowymi podmiotów	183
10.3	Narzędzia badawcze	183

WYKAZ SKRÓTÓW

SKRÓT	WYTLUMACZENIE
BC	Biuro Certyfikacji
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BOF	Białostocki Obszar Funkcjonalny
BPR	Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw
CAWI	(ang. <i>Computer-Assisted Web Interview</i>) Wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony internetowej
CIE	(ang. <i>Counterfactual Impact Evaluation</i>) Ewaluacja kontrfaktyczna
CSI	Centralny System Informatyczny
DA	Wydział Administracyjno-Gospodarczy
DC	Zespół Radców Prawnych
DEFRR	Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
DEFS	Departament Europejskiego Funduszu Społecznego
DF	Wydział Finansowo-Księgowy
DI	Wydział Informatyki
DK	Samodzielne Stanowisko ds. Kontroli Zarządczej
DM	Wydział Kontroli EFS
DO	Wydział Organizacji i Kadr
DRR	Departamentu Rozwoju Regionalnego
DW	Samodzielne Stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFŚ	Europejski Fundusz Społeczny
EISP	Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
FS	Fundusz Spójności
GSE	Grupa Sterująca Ewaluacją
GUS	Główny Urząd Statystyczny
GWA	Generator wniosków aplikacyjnych
ICT	(akronim od ang. <i>information and communication technologies</i>) Technologie informacyjne i komunikacyjne
IDI	(ang. <i>Individual In-depth Interview</i>) Indywidualne wywiady pogłębione
IF	Instrumenty Finansowe
IK	Instytucja Kontrolująca
IOK	Instytucja Organizująca Konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca

SKRÓT	WYTLUMACZENIE
IW	Instytucja Wykonawcza
IZ	Instytucja Zarządzająca
JE	Jednostka Ewaluacyjna
KE	Komisja Europejska
KM	Komitet Monitorujący
LGD	Lokalna Grupa Działania
NPG	(ang. <i>New Public Governance</i>) Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego
NPM	(ang. <i>New Public Management</i>) – Model menedżerskiego zarządzania publicznego
OFIP	Opis Funkcji i Procedur
PB	Oddział ds. Obsługi Projektów
PEST	(ang. <i>Political, Economic, Social, Technological</i>)
PF	Wydział Obsługi Finansowej EFS
PI	Wydział Informacji i Promocji EFS
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PO	Wydział Wdrażania RPO
PO RPW 2007-2013	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013
PS	Samodzielne stanowisko ds. Instrukcji Wdrażania Programów Operacyjnych
PZP	Prawo Zamówień Publicznych
RLKS	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność
ROT	Referatu Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPOWP 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020
SEOD	Systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów
SEWA	System Ewidencji Wniosków Aplikacyjnych
SOFM	System Oceny Formalno-Merytorycznej
SWOT	(ang. <i>Strengths, Weaknesses, Opportunities i Threats</i>)
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
TBE	(ang. <i>Theory-Based Evaluation</i>) Ewaluacja oparta na teorii
TDI	(ang. <i>Telephone In-depth Interview</i>) Telefoniczne wywiady pogłębione
UE	Unia Europejska
UM	Urząd Marszałkowski
UMWP	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZSZ	Zintegrowany System Zarządzania



1 STRESZCZENIE

Celem głównym badania było sprawdzenie, czy założony system realizacji jest trafny, skuteczny i efektywny.

Cele szczegółowe obejmowały:

- Ocenę wpływu otoczenia na system realizacji RPOWP 2014-2020;
- Ocenę zasobów ludzkich w ramach RPOWP 2014-2020 pod kątem sprawnej realizacji Programu;
- Usprawnienie komunikacji między instytucjami zaangażowanymi w realizację RPOWP 2014-2020;
- Usprawnienie przyjętych procedur (mechanizmów/procesów) wdrażania RPOWP 2014-2020, umożliwiające osiąganie założonych celów Programu;
- Ocenę struktury organizacyjnej i instytucjonalnej i stanowiskowej przyjętej w ramach instytucji, pod kątem efektywnego i skutecznego procesu wdrażania RPOWP 2014-2020.

W ramach badania zastosowane zostały metody i techniki badawcze o zróżnicowanym charakterze – ilościowym i jakościowym, co zapewniło uwzględnienie **triangulacji metodologicznej**, a tym samym uzyskanie danych o najwyższym stopniu rzetelności. W trakcie trwania badania na bieżąco prowadzona była **analiza danych zastanych (desk research)** obejmująca m.in. dokumenty strategiczne i programowe, akty i wytyczne szczebla unijnego oraz krajowego, strategie, badania i analizy w zakresie systemu realizacji, dokumenty dot. organizacji pracy Urzędu oraz inne materiały i opracowania dotyczące przedmiotowego zakresu badania. Analiza danych zastanych przyczyniła się do opracowania narzędzi badawczych, stanowiła także źródło danych i informacji, które zostały wykorzystane w raporcie końcowym. W realizacji badania wykorzystane zostały również **pierwotne źródła informacji** zebrane w drodze realizacji badań terenowych. Przeprowadzone zostały **indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020, wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD oraz operatora instrumentów finansowych (IF) w ramach RPOWP 2014-2020, wywiady eksperckie, wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 oraz grup roboczych KM**, a także badania ilościowe: **CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020 oraz CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020**. W ostatniej fazie badań przeprowadzono **analizę SWOT** oraz **warsztat rekomendacyjny**. Równoległe przebiegało **mapowanie procesów** i organizacji stanowisk pracy w UMWP.

W ramach badania dokonano identyfikacji **czynników zewnętrznych** mających wpływ na system wdrożenia Programu, uwzględniając analizę PEST w zakresie uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, społeczno - kulturowych oraz technologicznych. W ramach oceny uwarunkowań politycznych przeanalizowano: uwarunkowania umowy partnerstwa, model wdrażania instrumentów finansowych, formułę bezpośrednią RLKS, nowelizację ustawy wdrożeniowej, a także wpływ polityki krajowej i programu 500+ na strukturę wdrożenia Programu. W wyniku analizy zwrócono uwagę szczególnie na sposób współpracy IZ/IP

z NGO's zaangażowanymi we wdrożenie Programu. Zalecono usprawnienie współpracy z LGD w zakresie oceny operacji w ramach RLKS. Zarekomendowano także kontynuację współpracy z LGD w formule instytucjonalnej, z wykorzystaniem Podlaskiej Sieci LGD.

Identyfikacja **czynników wewnętrznych** mających wpływ na system wdrożenia RPOWP pozwoliła na wskazanie takich, które mają szczególny wpływ na strukturę systemu realizacji. Do takich czynników zaliczono: kształt przyjętej struktury instytucjonalnej i rozwiązania organizacyjne oraz procesy i regulujące je procedury oraz doświadczenie instytucji wdrażających program w perspektywie 2007-2013. W ramach oceny uwarunkowań nie zidentyfikowano elementów, które mogłyby szczególnie negatywnie wpływać na strukturę realizacji RPOWP.

Wyniki badania pozwoliły również na **ocenę zasobów systemu realizacji RPOWP 2014-2020**. Wielkość struktur (liczba zatrudnionych) oraz typ zadań w największym stopniu wpływają na funkcjonowanie DEFS oraz DEFRR. W tych jednostkach diagnozuje się największe braki kadrowe, które wpływają na opóźnienia w realizacji zadań, odejścia z pracy oraz fluktuację kadr pomiędzy wydziałami. Niedotrzymywanie terminów w wypełnianiu zadań przekłada się na jakość realizowanych projektów – generuje to kwestie problemowe, na co zwracali uwagę beneficjenci w badaniach ilościowych. Z jednej strony poziom zatrudnienia względem alokacji Programu jest na wysokim poziomie względem innych RPO (co raczej powinno świadczyć o wydajniejszej strukturze), jednakże sposób takiego porównania nie jest pozbawiony pewnych zagrożeń (wysokość alokacji nie jest w pełni proporcjonalna do ilości zadań). Z drugiej strony liczba etatów zaangażowanych w realizację RPOWP jest jedną z najmniejszych wśród wszystkich RPO w kraju. Zrealizowane badanie nie zidentyfikowało istotnych problemów z jakością kapitału ludzkiego. Większość pracowników posiada min. 5 letnie doświadczenie związane z Funduszami Europejskimi oraz wiedzę i kompetencje potrzebne do pełnienia zadań. Analizy systemu motywacyjnego wykazały, że - ze względu na brak możliwości finansowych - kluczowe wydaje się wzmocnienie pozafinansowego systemu motywacji, który wpływałby na odpowiednią atmosferę w poszczególnych komórkach organizacyjnych instytucji zaangażowanych w realizację RPOWP 2014-2020. Dość pozytywnie oceniono także zasoby techniczne. Niedoskonałości w tej materii dotyczą pewnych braków w wyposażeniu stanowisk czy niepełnego dostosowania niektórych części budynków do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Osobną kwestią jest potrzeba poprawienia dostępu do Internetu dla pracowników oraz zapewnienia pracownikom możliwości korzystania z systemów informatycznych służących bieżącemu obowiązkowi służbowym. W tym celu rekomenduje się zapewnienie w departamentach kilku stanowisk komputerowych mających swobodny dostęp do Internetu, ale nie podłączonych do wewnętrznej sieci Urzędu.

Komunikacja, zarówno formalna jak i nieformalna, została co prawda oceniona dość dobrze, jednakże i w tym obszarze zidentyfikowano elementy wymagające poprawy. Największe problemy związane z przepływem informacji dotyczą szybkości przekazywania informacji i łatwości ich pozyskiwania. W tej materii dosyć zgodne były wszystkie badane grupy interesariuszy. Wyniki analiz wskazują, że najlepsza komunikacja między instytucjami występuje pomiędzy pracownikami UMWP oraz WUP. Na pozytywną współpracę z WUP wskazali także w wywiadach pogłębionych przedstawiciele LGD oraz operatora instrumentów finansowych RPOWP 2014-2020, a także przedstawiciele KM RPOWP 2014-2020 oraz grup roboczych KM. Problemy, jakie zostały zdiagnozowane w trakcie badania, dotyczą m.in. opóźnień w przekazywaniu informacji, niechęci do podejmowania odpowiedzialności

za wykonywane zadania i dużej liczby zadań polegających na współpracy/współdziale wielu komórek (co prowadzi do rozmycia odpowiedzialności za daną sprawę), braku zrozumienia dla wykonywanego zadania oraz różnic w interpretacji informacji. Odpowiedzią na zidentyfikowane trudności mogłoby być: wprowadzenie pewnych elementów elastyczności w obszarze współpracy, przesunięcie zasobów ludzkich tam, gdzie zaangażowanych we współpracę jest zbyt wiele komórek oraz zwiększenie udziału komunikacji elektronicznej w bieżących pracach (co mogłoby usprawnić przesyłanie informacji między podmiotami zaangażowanymi w system wdrażania Programu).

Oceniając **trafność poszczególnych podsystemów systemu realizacji** zwrócono szczególną uwagę na ocenę procedur oraz podział zadań w ramach tych podsystemów. Analiza procedur regulujących określone podsystemy wskazała na pewne ich ograniczenia i problemy. W ramach każdego z analizowanych podsystemów zawarto konkretne informacje o występujących na tym polu trudnościach czy też barierach proceduralnych (np. istnienie zadań, dla których występuje brak określonych procedur; brak wyraźnego i jednoznacznego przypisania zadań do pracowników; zbyt częste zmiany procedur; problemy ze zrozumieniem opisu istniejących procedur; zbyt duże przywiązywanie wagi do procedur zamiast do uzyskiwanych efektów; zbyt częste zezwalanie na realizację zadań „w terminie nie dłuższym niż...” – co przy zbyt dużej liczbie dni pozwala pracownikom na wykorzystywanie takiego okresu do samego końca, bez liczenia się z negatywnymi skutkami dla całego procesu i pracy innych osób). Wskazywane trudności skutkowały dotychczas np. sytuacjami wykonywania tych samych zadań i/lub podejmowania decyzji w tych samych sprawach przez więcej niż jedną osobę czy też nierzadkim stosowaniem procedury pozwalającej na odstępstwa od procedur.

W przypadku **podsystemu monitorowania i sprawozdawczości** dość pozytywnie oceniono same procedury - trudności zidentyfikowane zostały jednak na etapie podziału zadań i kompetencji. Działający, w ramach podsystemu, KM RPOWP 2014-2020 nie jest oceniany jednoznacznie – zdaniem niektórych jego przedstawicieli, KM powinien zmienić swoją rolę na opiniująco-doradczą. Istotne wydaje się także powoływanie kolejnych grup roboczych w ramach KM – zajmujących się wąskimi obszarami wsparcia (głównie z zakresu EFRR). **System ewaluacji** oceniony został jako trafny (z uwagi na powierzenie zadań ROT oraz wysoki poziom użyteczności badań dla członków KM) - pomimo, że osoby zajmujące się ewaluacją wskazywały czasami na brak instrukcji dla części istotnych zadań czy też niejasny podział prac. **System informacji i promocji** został oceniony jako poprawnie skonstruowany i wyposażony w odpowiednie procedury. Konieczna jest jednak aktualizacja Strategii Komunikacji oraz przeprowadzenie badania ewaluacyjnego, którego celem będzie ocena skuteczności i użyteczności dotychczas zrealizowanych działań komunikacyjnych. Potrzeba taka wynika ze zidentyfikowanej w badaniu niesymetryczności w zakresie realizacji działań komunikacyjnych dot. EFRR i EFS. Wyniki badania wskazały ponadto na problemy w zakresie skuteczności i użyteczności szkoleń i strony internetowej RPOWP 2014-2020. W **systemach kontroli** oraz **zarządzania finansowego** nie zidentyfikowano problemów ani barier. Obowiązujące procedury są jasne i zrozumiałe, a niejasności pojawiają się bardzo rzadko i są sprawnie rozstrzygane. Zwrócono uwagę na pozytywny stosunek do kontroli ze strony beneficjentów, którzy dostrzegają pozytywne jej funkcje – sprzyja ona jakości realizowanych projektów. Pewne problemy zidentyfikowano także w samym **systemie koordynacji**. Pozytywna ocena procedur nie przekłada się bowiem na równie dobrą ocenę podziału zadań i kompetencji. Relatywnie często wskazywano na przypadki, gdy nie było do końca

wiadomo, kto *de facto* zajmować się ma danym zadaniem - co nierzadko prowadziło do tego, że decyzje podejmowane były przez więcej niż jedną osobę i/lub te same zadania były realizowane, w tym samym zakresie, w więcej niż jednej komórce organizacyjnej.

Jako **niewystarczająco skuteczne oceniono istniejące mechanizmy i procedury mające szybko identyfikować zagrożenia w realizacji Programu i reagować na nie**. Pomimo stworzenia właściwych rozwiązań zgodnych z zaleceniami teoretycznymi, w toku badania okazało się, że nie zapewniają one odpowiednio wczesnego identyfikowania trudności – co powoduje, że ewentualne reakcje na problemy również mogą być spóźnione. Pozytywnie oceniono stosowany przegląd systemu zarządzania i kontroli RPOWP 2014-2020, w ramach którego wszystkie komórki organizacyjne poszczególnych Departamentów i Biur UMWP - zaangażowanych we wdrażanie RPOWP 2014-2020 - dokonują corocznego przeglądu procedur obowiązujących w IZ RPOWP, w tym m.in. zapisów Instrukcji Wykonawczej oraz OFiP. Wydaje się jednak, że konieczne jest zapewnienie dodatkowego narzędzia pozwalającego pracownikom na szybkie zgłaszanie przypadków napotykanym trudności w realizacji Programu (w tym trudności proceduralnych) – dużą rolę w tym zakresie może odegrać powołany Rzecznik Funduszy.

W toku badania zidentyfikowano **relatywnie niski poziom realizacji celów pośrednich Programu (tj. wskaźników Ram Wykonania)**. Wpływ na taki stan rzeczy mają zarówno **czynniki wewnętrzne** [ambitne założenia IZ/IP RPOWP co do zaplanowanego poziomu realizacji celów Programu (wysokie wartości wskaźników docelowych, wprowadzenie do Programu nowych rozwiązań typu RLKS, dwufunduszowe projekty zintegrowane – dla których konieczne było wypracowanie od podstaw mechanizmów i procedur ich wdrażania); realizowanie dużej liczby projektów o małym zakresie przedmiotowym i relatywnie niskich wartościach (np. w ramach RLKS) - powoduje to angażowanie znacznych zasobów po stronie IZ/IP RPOWP względem relatywnie niskich efektów odzwierciedlonych w osiągniętych wartościach wskaźników; wydłużanie czasu koniecznego do oceny wniosków o dofinansowanie; zbyt częste zmiany procedur, wytycznych i instrukcji obowiązujących pracowników IZ i IP RPOWP oraz wnioskodawców; relatywnie długi proces podpisywania umowy o dofinansowanie – ze względu na konieczność wykonania procedury nakazującej IZ/IP (przed podpisaniem umowy) pozyskanie informacji z Departamentu Ochrony Środowiska o niezaleganiu przez wnioskodawcę z opłatami środowiskowymi], **jak i zewnętrzne** [niewystarczające limity cross-finansingu będące powodem rezygnowania z ubiegania się o wsparcie na określone typy projektów (np. przedszkola, żłobki); rozwiązania prawne na poziomie krajowym w takich obszarach jak: edukacja, energetyka, ochrona środowiska i gospodarki odpadami; wprowadzenie zmian do tzw. ustawy wdrożeniowej; wprowadzenie programu 500+; obniżenie wieku emerytalnego]. Analizy wskazały zatem, że głównymi przyczynami niskiego poziomu realizacji założeń nie są procedury i mechanizmy systemu realizacji RPOWP.

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz **zalecono** przede wszystkim:

- zwiększenie potencjału zasobów kadrowych,
- zapewnienie wsparcia eksperckiego pracownikom,
- analizę systemu wynagrodzeń oraz ewentualne podniesienie wynagrodzeń,
- przeprowadzenie działań zmierzających do zwiększenia motywacji pracowników,
- podjęcie działań podnoszących poziom motywacji pracowników,
- opracowanie przejrzystego i jawnego systemu premii za rzeczywiste efekty w pracy,

- zapewnienie pracownikom odpowiednich warunków pracy poprzez doposażenie pomieszczeń,
- zapewnienie w departamentach kilku stanowisk komputerowych mających swobodny dostęp do Internetu, ale nie podłączonych do wewnętrznej sieci Urzędu – umożliwi to pracownikom korzystanie z Internetu oraz systemów informatycznych niezbędnych do pełnienia obowiązków,
- zapewnienie pracownikom sprawnego korzystania z systemu poprzez zmiany w systemie SL,
- maksymalne uproszczenie drogi służbowej dokumentów wewnętrznych poprzez wykorzystywanie wewnętrznego oprogramowania do obiegu dokumentów,
- przeformułowanie zasad współpracy między komórkami poprzez skupienie odpowiedzialności za poszczególne zadania w mniejszej liczbie komórek, współpracę w większym zakresie w grupach roboczych ds. kluczowych zadań,
- kontynuację szkoleń dla pracowników IP wspomagających we wdrażaniu Programu,
- powołanie grup roboczych ds. zadań kluczowych,
- usprawnienie współpracy z LGD w zakresie oceny operacji w ramach RLKS, prowadzenie szkoleń dla LGD,
- zapewnienie pracownikom sprawnego narzędzia pozwalającego na szybkie zgłaszanie przypadków napotykanymi trudnościami w realizacji Programu (w tym trudnościami proceduralnymi),
- doszczegółowienie IW poprzez jednoznaczne przypisanie wszystkich zadań komórkom w ramach IZ i IP,
- uproszczenie instrukcji/procedury podpisywania umów o dofinansowanie projektu,
- przeprowadzenie badania ewaluacyjnego w zakresie oceny trafności i skuteczności działań informacyjno-promocyjnych.

2 ABSTRACT

The **major objective** of the study was to verify whether the established system of implementation is accurate and effective.

Specific objectives encompassed:

- Evaluation of the impact of environment on the system of implementation of the Podlasie Province Regional Operational Programme (PP ROP) 2014 - 2020.
- Evaluation of human resources as part of the PP ROP 2014 - 2020 with respect to efficient Programme implementation;
- Streamlining communication among institutions involved in implementation of the PP ROP 2014 - 2020.
- Improvement of adopted procedures (mechanisms/ processes) of the PP ROP 2014 - 2020 implementation, allowing for accomplishment of designated Programme objectives;
- Evaluation of organisational, institutional and work position structure adopted as part of institutions with respect to efficient process of implementation of the PP ROP 2014 - 2020.

As part of the study, methods and research techniques of diversified character were applied, both quantitative and qualitative, which ensured inclusion of **methodological triangulation** and thus procurement of data with highest degree of reliability. During the study, **desk research** was performed on an ongoing basis, encompassing, *inter alia*, strategic and programme documents, acts and community-level and national guidelines, strategies, research and analyses in the area of implementation system, documents pertaining to the organisation of work in the Office and other materials and studies pertaining to the subject matter of the study. Desk research has also contributed to the preparation of research tools, provided a source of data and information that were used in the final report. In the performance of the study, **original sources of information** were also used, collected during field studies. **Individual in-depth interviews (IDI) were also conducted with key representatives of the Managing Authority/ Intermediate Body of the PP ROP 2014 - 2020, in-depth interviews with representatives of the Local Action Group and operator of financial instruments (IF) as part of PP ROP 2014 - 2020, expert interviews, in-depth interviews with representatives of the Monitoring Committee of the PP ROP 2014 - 2020 and working groups of the Monitoring Committee**, as well as quantity studies: **CAWI with employees of the Managing Authority and Intermediate Body of the PP ROP 2014 - 2020 and CAWI with applicants/ beneficiaries of the PP ROP 2014 - 2020**. In the last stage of the study, a **SWOT analysis** was performed and a **recommendation workshop**. In parallel, **mapping of processes** was carried out, along with organisation of work positions in the Marshal's Office of Podlasie Province.

As part of the study, identification of **external factors** which impacted the system of Programme implementation was performed, taking the PEST analysis into account with respect to the political, economic, socio-cultural and technological determinants. As part of evaluation of political determinants, the following aspects were analysed: determinants of the partnership agreement, model of implementation of financial instruments, direct formula of CDLD, amendment of the implementation act, as well as the impact of the national policy

and the 500+ programme on the Programme implementation structure. As a result of the analysis, attention was drawn in particular to the manner of cooperation of the Managing Authority/ Intermediate Body with NGOs involved in the Programme implementation. Improvement of cooperation of the Local Action Group with respect to the evaluation of operations as part of CDLD was recommended. Continued cooperation with the Location Action Group was also recommended in the institutional formula, with the use of the Podlasie LAG Network.

Identification of **internal factors** influencing the implementation of the PP ROP allowed for indication of these factors that have special impact on the implementation system structure. Such factors include: shape of the adopted institutional structure and organisational solutions, processes and procedures regulating them, as well as experience of institutions implementing the programme in the 2007 - 2013 perspective. As part of evaluation of determinants, no elements were determined which could have a particularly adverse impact on the structure of implementation of the PP ROP.

The results of the study also allowed for evaluation of the **resources of the system of implementation of the PP ROP 2014 - 2020**. The size of structures (number of employees) and the type of tasks influence the functioning of the Department of the European Social Fund and the Department of the European Regional Development Fund in a greatest degree. In these units, greatest personnel deficiencies are diagnosed, which result in delays in performance of tasks, job quitting and fluctuation of personnel between divisions. Failure to meet the deadlines in performance of tasks translates to the quality of implemented projects: this generates problems to which beneficiaries drew attention in quantity studies. On the one hand, the level of employment with respect to the Programme allocation is on a high level with respect to other ROP (which should testify to a more efficient structure), yet the manner of such comparison is not deprived of certain risks (the amount of allocation is not fully proportional to the number of tasks). On the other hand, the number of FTE involved in the implementation of the PP ROP is one of the smallest among all ROP in the country. The performed study did not identify any significant problems with respect to the quality of human capital. The majority of employees have at least 5-year experience related to the European Union Funds, along with knowledge and competence necessary to fulfil their tasks. Analyses of the incentive system have shown that - on account of absence of financial possibilities - reinforcement of non-financial incentive system seems to be crucial, which could influence proper atmosphere in individual organisational units of institutions involved in the implementation of the PP ROP 2014 - 2020. Technical resources were also assessed quite positively. Imperfections in this respect refer to certain deficiencies in the equipment of work stands or incomplete adjustment of some parts of buildings to the needs of persons with disabilities. A separate issue is the necessity of improving access to the Internet for the employees and providing the employees with the possibility of using IT system for ongoing implementation of employee obligations. To this aim, it is recommended to provide several computer stands in the departments with free Internet access, yet not connected to the internal network of the Office.

Communication, both formal and informal, was evaluated quite well, yet elements requiring improvement have also been identified in this area. Greatest problems related to the flow of information refer to the speed of providing information and the ease of procuring information. In this respect, all examined groups of stakeholders were quite unanimous. The results of analyses show that best communication between the institutions takes place between the

employees of the PP Marshal's Office and the Province Labour Office. Positive cooperation with the Province Labour Office was also indicated by the representatives of Local Action Groups during in-depth interviews and operator of financial instruments of the PP ROP 2014 - 2020, as well as representatives of the Monitoring Committee of the PP ROP 2014 - 2020 and working groups of the Monitoring Committee. The problems that were diagnosed in the course of the study refer to delays in the provision of information, unwillingness to accept liability for the performed tasks and a large number of tasks consisting in cooperation/ co-participation of several units (which leads to the blurring of liability for a given issue), lack of understanding for the performed tasks and differences in interpretation of information. The response to the identified problems could be: introduction of certain elements of flexibility in the area of cooperation, shift of human resources to places where too many units are involved in cooperation and increased share of electronic communication in current work (which could streamline the exchange of information among entities involved in the Programme implementation system).

When assessing the **accuracy of individual sub-systems of the implementation system**, special attention was drawn to the evaluation of procedures and division of tasks as part of such sub-systems. Analysis of procedures regulating the specific sub-systems has revealed their certain limitations and problems. As part of every analysed sub-systems, specific information was included about the difficulties in this area, or procedural barriers (e.g. existence of tasks for which there is absence of specific procedures; absence of a clear and unanimous assignment of tasks to employees; too frequent changes in procedures; problems with understanding the description of existing procedures; too much attention given to the procedures instead of the accomplished effects; too frequent allowing for implementation of tasks "within a deadline not exceeding...", which, with respect to a too high number of days, allows the employees to use such period until the very end, without taking into account the negative effects for the entire process and work other people). The ascertained difficulties have hitherto resulted in, e.g., situations in which the same tasks are performed and/ or decisions are made on the same issue by more than one person or frequent application of a procedure that allows for divergence from procedures.

In case of the **monitoring and reporting sub-system**, the procedures as such were evaluated quite positively - difficulties were identified at the stage of division of tasks and competence. The Monitoring Committee operating as part of the sub-system of the PP ROP 2014 - 2020 is not evaluated unanimously; according to some of its' representatives, the Monitoring Committee should change its' role to opinion-issuing and advisory. Appointment of subsequent working groups as part of the Monitoring Committee also seems important; such groups would handle narrow areas of support (mainly in the area of ERDF). The **evaluation system** was assessed as accurate (on account of entrusting of tasks to the Regional Territorial Observatory and high level of utility of studies for the members of the Monitoring Committee), in spite of the fact that persons handling the evaluation sometimes indicated the lack of instructions for a part of significant tasks or unclear division of work. The **information and promotion system** was assessed as correctly constructed and equipped with relevant procedures. However, updates of the Communication Strategy are necessary, as well as performance of an evaluation study whose aim will be evaluation of efficiency and utility of the hitherto performed communication tasks. Such necessity results from the lack of symmetry identified during the study with respect to the performance of communication activities pertaining to the ERDF and ESF. The results of the study have also revealed problems in the

area of efficiency and utility of training sessions and the website of the PP ROP 2014 - 2020. No problems and barriers have been identified in **control systems** and **financial management systems**. Current procedures are clear and understandable, whereas doubts appear very rarely and are efficiently clarified. Attention was attracted to the positive attitude to control on the part of beneficiaries, who acknowledge its' positive functions - it is conducive to the quality of implemented projects. Certain problems were identified in the **coordination system**. Positive evaluation of procedures does not translate to equally good evaluation of division of tasks and competence. Cases were indicated relatively frequently where it was not ultimately clear who, in fact, should handle a given task - which often led to a situation that decisions were made by more than one person and/ or the same tasks were implemented, in the same degree, in more than one organisational unit.

Existing mechanisms and procedures aimed at quick identification of threats in the Programme implementation and reacting to them were evaluated as insufficiently efficient. In spite of preparation of proper solutions compliant with the theoretical assumptions, in the course of the study it has turned out that they do not ensure adequately early identification of difficulties - which results in the fact that potential reactions to problems may also be delayed. The applied review of the system and management and control of the PP ROP 2014 - 2020 was evaluated positively; as part of it, all organisational units of individual Departments and Offices of the Podlasie Province Marshal's Office, involved in the implementation of the PP ROP 2014 - 2020, perform an annual review of procedures applicable in the Managing Authority of the PP ROP, including the provisions of the Executive Instruction and the Description of Functions and Procedures. Nevertheless, it seems that it is necessary to provide an additional tool that would allow the employees for quick reporting of encountered difficulties in the Programme implementation (including procedural difficulties): the appointed Fund Spokesman may play a significant role in this respect.

In the course of the study, a **relatively low level of implementation of indirect objectives of the Programme was identified (i.e. indices of the Execution Framework)**. Such state of affairs is influenced both by **internal factors** [ambitious assumptions of the Managing Authority/ Intermediate Body of the PP ROP with respect to the planned level of implementation of Programme objectives (high values of target indices, introduction of new solutions, such as the CDLD, to the Programme, two-fund integrated projects, with respect to which it was necessary to work out the mechanisms and procedures of implementation from scratch); implementation of a large number of projects with small subjective range and relatively low values (e.g. as part of the CDLD): this results in involvement of significant resources on the part of the Managing Authority/ Intermediate Body of the PP ROP in comparison to relatively low effects reflected in the accomplished values of indices; extension of the time necessary to evaluate applications for co-financing; too frequent changes of procedures, guidelines and instructions applicable to the employees of the Managing Authority and Intermediate Body of the PP ROP and applicants; relatively long process of signing the co-financing agreement, due to the necessity of fulfilling a procedure instructing the Managing Authority/ Intermediate Body (before the signing of the agreement) to procure information from the Environmental Protection Department about the applicant's no arrears with settlement of environmental fees], as well as **external ones** [insufficient limits of cross-financing which are the cause of resignation from applying for co-financing for specific types of projects (e.g. kindergartens, crèches); legal solutions on the national level in such areas as: education, power industry, environmental protection and waste management, introduction of changes to the so-called

implementation act; introduction of 500+ programme; lowering of the pension age]. Thus, the analyses have shown that the main causes of low level of implementation of assumptions are not procedures and mechanisms of the system of implementation of the PP ROP.

On the basis of the performed studies and analyses, the following **recommendations** were made:

- increase the HR potential;
- ensure expert support for the employees;
- analyse the system of remuneration and potentially raise the wages;
- perform activities aimed at increasing the employees' incentive;
- undertake activities increasing the level of the employees' incentive;
- prepare a transparent and open bonus system for actual effects at work;
- provide the employees with proper work conditions by ensuring additional equipment at the work place;
- organise several computer stands in the departments with free Internet access, yet not connected to the internal network of the Office - this would allow the employees to use the Internet and IT systems necessary to fulfil their professional obligations;
- provide the employees with efficient use of the system via changes in the SL system;
- maximally simplify the official circulation of internal documents by using internal software for document circulation;
- reformulate the principles of cooperation among units by concentrating liability for individual tasks in a smaller number of units, cooperation in a greater scope in working groups for key tasks;
- continue training sessions for employees of the Intermediate Body supporting Programme implementation;
- appoint working groups for key tasks;
- improve cooperation with the Local Action Group with respect to the evaluation of operations as part of the CDLD, organise trainings for the Local Action Groups;
- provide the employees with an efficient tool allowing for quick reporting about the ascertained difficulties in Programme implementation (including procedural difficulties);
- specify the Executive Instruction by clear assignment of all tasks to units as part of the Managing Authority and Intermediate Body;
- simplify the instruction/ procedure of signing the agreement on project co-financing;
- conduct an evaluation study with respect to the evaluation of accuracy and efficiency of information and promotion activities.



3 WPROWADZENIE

Niniejszy dokument stanowi raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. „Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020”.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 jest jednym z 16 regionalnych, dwufunduszowych programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Interwencja RPOWP ukierunkowana jest na podniesienie konkurencyjności gospodarki regionu, wzrost przedsiębiorczości, wzrost poziomu aktywności zawodowej mieszkańców, podniesienie kompetencji, upowszechnienie gospodarki niskoemisyjnej, podniesienie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej i zmniejszenie nierówności w dostępie do usług publicznych, ochronę potencjału endogenicznego, poprawę zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej, zwiększenie spójności społecznej poprzez walkę z ubóstwem i politykę włączenia społecznego, zwiększenie zaangażowania społeczności w rozwój lokalny.

Przedmiotowa ewaluacja była pierwszym z dwóch badań w zakresie systemu realizacji Programu, obejmującym ocenę przyjętych warunków i procedur tworzących system realizacji – w szczególności monitorowanie, sprawozdawczość, ewaluację, kontrolę, system informatyczny, system informacji i promocji, zarządzanie finansowe, system koordynacji, w tym współpracę ze środowiskiem partnerów zaangażowanych we wdrażanie, monitorowanie i ewaluację Programu. Ocenie poddano zasoby systemu realizacji, tj. potencjał kadrowy, zasoby finansowo-techniczne jak też strukturę instytucjonalną i rozwiązania organizacyjne funkcjonujące w instytucji Zarządzającej. W toku prowadzonego badania starano się identyfikować ewentualne zagrożenia, bariery i problemy organizacyjne związane z systemem realizacji RPOWP 2014-2020, luki w przyjętym systemie realizacji oraz działania naprawcze i usprawniające jego funkcjonowanie.

Przedmiot zamówienia został sfinansowany ze środków Pomocy Technicznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020. Raport końcowy stanowi podsumowanie badania zrealizowanego przez zespół badawczy EVALU w okresie wrzesień-październik 2017 roku. W dalszej części dokumentu przedstawiono:

- Opis zastosowanej metodyki badania (w tym opis podejścia badawczo-naukowego oraz charakterystykę metod badawczych);
- Rozdział teoretyczny, uwzględniający również opis systemu realizacji funkcjonujący w ramach RPOWP;
- Wyniki badania, w tym:
 - Otoczenie systemu realizacji RPOWP 2014-2020 (z uwzględnieniem otoczenia zewnętrznego oraz wewnętrznego),
 - Zasoby systemu realizacji RPOWP 2014-2020 (z uwzględnieniem oceny potencjału zasobów kadrowych oraz zasobów finansowo-technicznych),

- Komunikację wewnętrzną oraz zewnętrzną (przepływ informacji, współpraca oraz komunikacja),
- Procedury systemu realizacji RPOWP 2014-2020 (ocena trafności i rozumienia procedur, identyfikacja barier proceduralnych, zdolność procedur do identyfikacji zagrożeń w realizacji Programu, wpływ procedur na osiągnięcie Ram Wykonania),
- Wnioski i rekomendacje z badania,
- Spis tabel, rysunków,
- Bibliografia,
- Aneksy.

W efekcie realizacji badania i opracowania raportu końcowego, powstała tabela zawierająca główne wnioski i rekomendacje wraz ze sposobem wdrożenia, adresatami oraz terminem ich wdrożenia. Dodatkowo, w treści raportu (w poszczególnych obszarach tematycznych) znajdują się operacyjne zalecenia możliwych do wprowadzenia zmian w systemie realizacji RPOWP – elementy te nie przyjmują jednak charakteru formalnych rekomendacji z uwagi na to, że ich waga/znaczenie w opinii ewaluatorów nie uzasadnia ich wprowadzenia do tabeli. Decyzję o realizacji tych zaleceń Wykonawca pozostawia do decyzji Zamawiającego. Poza tym, zgodnie z przyjętą praktyką i wytycznymi, Wykonawca starał się ograniczyć liczbę rekomendacji – tak, by odnosiły się przede wszystkim do kwestii kluczowych dla danego obszaru badawczego.



4 OPIS ZASTOSOWANEJ METODYKI

4.1 Wykorzystane podejścia naukowe i badawcze

Ewaluacja oparta na teorii

Aktualne trendy w badaniach ewaluacyjnych kładą duży nacisk na ewaluację wpływu (zwaną też ewaluacją oddziaływania, *impact evaluation*), jako na kluczowy element w dążeniu do prowadzenia polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*). Wytyczne Komisji Europejskiej (KE) dotyczące monitoringu i ewaluacji¹ wyróżniają dwa typy ewaluacji wpływu: **ewaluację opartą na teorii (TBE) oraz ewaluację kontrfaktyczną (CIE)**.

W niniejszym badaniu wykorzystane zostało **podejście oparte na teorii (ang. *Theory-Based Evaluation lub Theory Driven Evaluation*)**.

Przyjęcie tego podejścia pozwoliło na odtworzenie logiki interwencji Programu i wpisanie w tę logikę systemu realizacji RPOWP 2014-2020, który był przedmiotem niniejszej ewaluacji. Ewaluacja oparta na teorii interwencji składała się z dwóch elementów:

- **Etapu koncepcyjnego** – odtworzenia teorii (logiki) interwencji, czyli powiązania w logiczny sposób elementów interwencji. Było to istotne dla odtworzenia tego, w jaki sposób realizacja projektów w ramach RPOWP 2014-2020 może oddziaływać na rozwój województwa oraz jaka jest rola systemu realizacji RPOWP 2014-2020;
- **Etapu empirycznego** – weryfikacji teorii (logiki) interwencji w oparciu o zebrane dane i wyniki przeprowadzonych badań (w tym szczególnie oceny systemu realizacji RPOWP 2014-2020).

Celem wdrażania interwencji publicznej jest spowodowanie pozytywnej zmiany społeczno-ekonomicznej w obszarze uznanym za problemowy. Planowane działania bazują na szeregu teorii (**teorii bazowej, wdrażania, zmiany**). Opisują one mechanizmy przyczynowo-skutkowe, zachodzące pomiędzy zaplanowanymi działaniami a pożądanymi zmianami. Na tej podstawie budowana jest logika interwencji, oparta na następującym założeniu: jeżeli zaangażujemy określone zasoby do realizacji zaplanowanych działań, to wyprodukujemy dobra i usługi, które wywołają pozytywną zmianę społeczno-ekonomiczną i dzięki temu przyczynimy się do rozwiązania zdiagnozowanego problemu². Zgodnie z podejściem TBE, interwencja zostaje potraktowana jako swoista teoria. Znaczenie słowa teoria, nie oznacza teorii w tradycyjnym naukowym sensie, a sposób skonstruowania interwencji. Teoria ta rozumiana jest jako zbiór logicznie powiązanych ze sobą celów, działań (mechanizmów) oraz efektów. Słowo teoria bliższe jest – w tym rodzaju ewaluacji – logice interwencji (rozumianej jako spójne i zrozumiałe powiązanie poszczególnych elementów interwencji, tworzących ciągły przyczynowo-skutkowy).

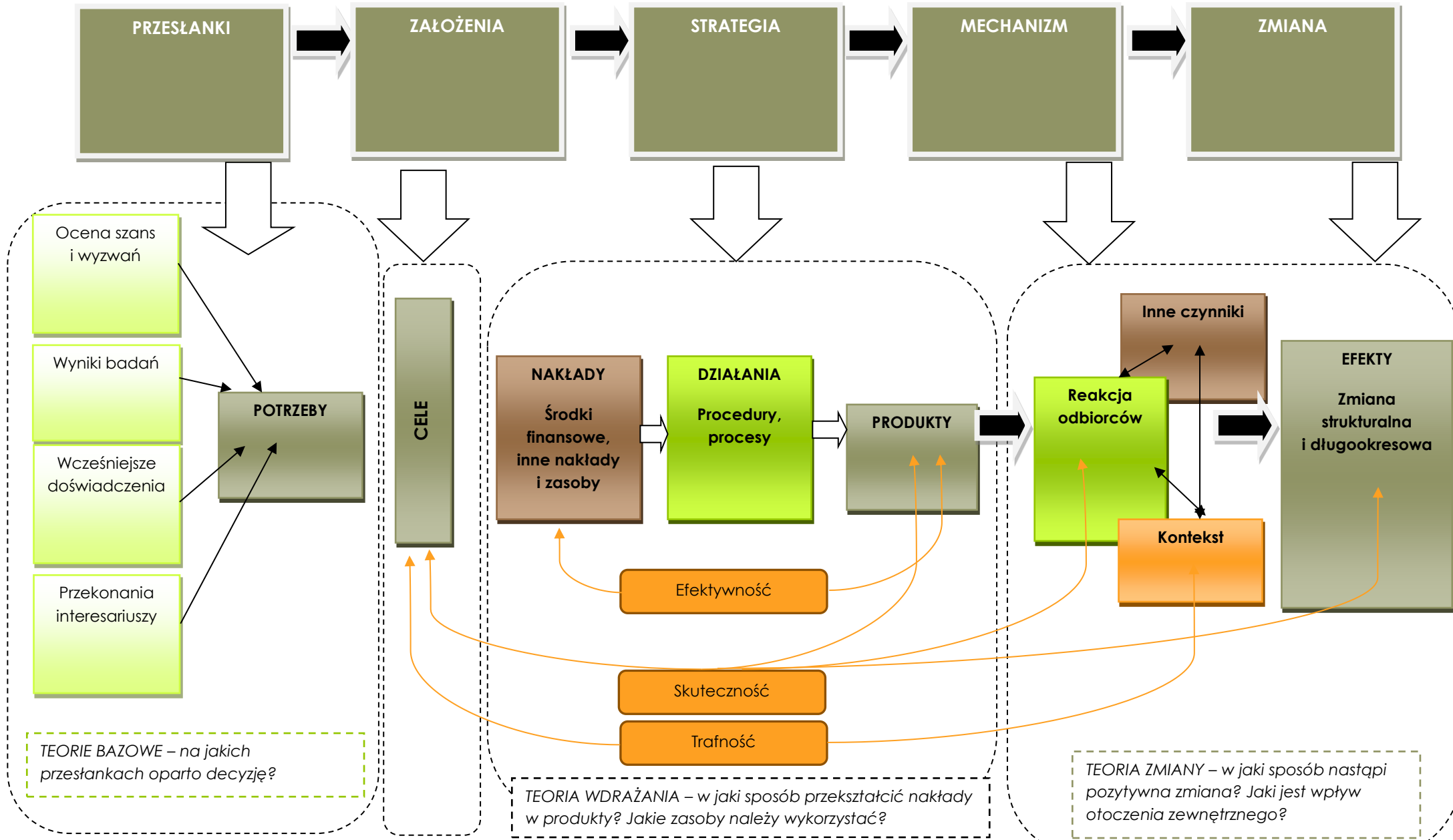
¹ *The Programming Period 2014-2020 - Guidance Document on Monitoring and Evaluation – Concepts and Recommendations*, European Commission, Bruxelles, 2015, s. 1 i n; *Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative*, European Commission, 2015, s. 1 i n; *Capturing success of your RDP: Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs*, European Communities, European Evaluation Network for Rural Development, 2014, s. 1 i n.

² *Zalecenia w zakresie ewaluacji ex ante programów operacyjnych na lata 2014-2020*, Warszawa 2012, s. 6.

Podsumowując, **logika interwencji** może być wyrażona opisowo w następujący sposób: interwencja, poprzez alokowanie środków finansowych (*input*) wytworzy zaplanowane produkty (*outputs*), za pomocą których osiągnięte zostaną oczekiwane efekty (*outcomes, results*) społeczno-ekonomiczne³. Konstruując koncepcję ewaluacji opartą na teorii oparliśmy się na modelu logicznym interwencji publicznej, w który wpisane zostały kryteria ewaluacyjne przyjęte w badaniu (model przedstawia rysunek na następnej stronie).

³ F. Barca, P. McCann, *Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy*, 2011, s. 1 i n.

Schemat 1. Model logiczny interwencji publicznej



Źródło: opracowanie własne.

W kontekście oceny systemu realizacji RPOWP 2014-2020 szczególnie istotne było przyjrzenie się tej części teorii interwencji, której dotyczy **system wdrażania RPOWP 2014-2020**. Na system składają się zarówno **przesłanki**, które stały u podstaw jego tworzenia, jak i **cele w** zakresie zarządzania i wdrażania RPOWP 2014-2020, które ma ten system realizować. W skład systemu wchodzi również **nakłady** (rozumiane jako zasoby finansowe, ludzkie, organizacyjne – obszar 2 badania), **działania** (procedury, procesy, organizacja stanowisk pracy oraz komunikacja wewnątrz instytucji i między instytucjami – obszary 3, 4 i 5 badania) i **produkty** (rozumiane jako wynik działania systemu realizacji RPOWP 2014-2020). Ważne było również zwrócenie uwagi na **otoczenie** systemu realizacji RPOWP 2014-2020 (kontekst, reakcje odbiorców – obszar 1 badania).

Na potrzeby realizacji badania w ramach ewaluacji opartej na teorii przyjęty został **paradygmat funkcjonalny**. Funkcjonalizm dąży do wyjaśnienia faktów, zjawisk i procesów społecznych przez ustalenie funkcji jaką one pełnią w danym społeczeństwie. Zakłada, że poszczególne elementy złożonego systemu - jakim jest społeczeństwo - współdziałają ze sobą, tworząc stabilną i zgraną całość⁴. Zgodnie z założeniami, o systemie społecznym można mówić wtedy, gdy występuje zróżnicowanie ról i pozycji społecznych, akceptacja wynikających z tego zróżnicowania praw i obowiązków oraz, gdy istnieją wspólne normy i wartości⁵.

Myślenie systemowe oparte jest na kilku założeniach – system złożony jest z części (podsystemów) powiązanych ze sobą wzajemnie w taki sposób, że zmiany jednych elementów wpływają na wszystkie pozostałe i na relacje między nimi, a całość jest czymś większym niż suma tych poszczególnych części⁶. **System**, zgodnie z przyjętym paradygmatem funkcjonalnym, jest to zbiór elementów powiązanych ze sobą w układy i realizujących jako całość funkcję nadrzędną lub zbiór takich funkcji (tzw. funkcjonalność). Składowymi systemu są więc (1) jego elementy, (2) ich wzajemne powiązania, (3) tworzone przez nie układy oraz (4) realizowane przez nie funkcje. Powiązania pomiędzy elementami systemu są złożone, wielokierunkowe, często wieloczynnikowe, nieliniowe, a nawet skokowe. W praktyce nie jest możliwe wskazanie ani zidentyfikowanie i zbadanie wszystkich powiązań. Jednym z podstawowych i trudniejszych zadań badacza jest identyfikacja powiązań, które są silne i istotne ze względu na badane zagadnienie i w związku z tym powinny być uwzględnione w ramach prowadzonych analiz. Charakterystyka systemu realizacji RPOWP 2014-2020 została przedstawiona w kolejnym rozdziale.

Podejścia w ramach ewaluacji opartej na teorii, które zostały wykorzystane w ramach badania

W ramach ewaluacji opartej na teorii stosowane są różne podejścia, kładące akcenty na inne elementy procesu ewaluacji w ramach TBE. W niniejszym badaniu zostały wykorzystane dwa podejścia: **realistyczna ewaluacja wpływu i analiza zasobów/wkładu**.

⁴ A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 40.

⁵ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 820.

⁶ M. Kwiecińska-Zdrenka, *Jak nadążyć za zmianą? Rola ewaluacji rozwojowej w wypełnieniu luki w badaniach złożonych procesów interwencji publicznej [w:] Nowe wyzwania dla ewaluacji programów operacyjnych w perspektywie 2014-2020* (praca zbiorowa stanowiąca podsumowanie III Międzyregionalnej Konferencji Ewaluacyjnej), Toruń 2016, s. 93-105.

Realistyczna ewaluacja wpływu

Podejście to zostało po raz pierwszy zaproponowane w publikacji zatytułowanej po prostu *Realistic evaluation*⁷. Podstawowym założeniem jakie przyjmuje ewaluacja realistyczna jest założenie mówiące o tym, że **efekty** danej interwencji zależą od jej **mechanizmów** (np. sposobu wdrażania) oraz od **kontekstu**. **Mechanizmy** to nic innego jak teoria działania interwencji, czyli pewne założenia nt. sposobów osiągnięcia pożądaných efektów oraz przełożenie tych założeń na konstrukcję interwencji (np. system realizacji RPOWP 2014-2020). Jak piszą Pawson i Tilley, mechanizm każdej interwencji zawiera mniej lub bardziej ukryte założenie o konieczności wywołania zmiany zachowania podmiotów, do których interwencja jest skierowana⁸. Zmiana ta może dokonać się poprzez dostarczenie odpowiednich zasobów, których do tej pory brakowało interesariuszom (np. zasobów finansowych), lub poprzez oddziaływanie na sposób rozumowania, postawy, przekonania interesariuszy (np. poprzez realizację określonych kampanii informacyjno-promocyjnych). Często jest wykorzystywanie obu sposobów. Poznanie perspektywy osób/podmiotów, do których dana interwencja jest skierowana jest niezbędne celem wyjaśnienia jej efektów⁹. Istotnym jest ustalenie czy ich postrzeganie i rozumienie mechanizmów koresponduje z tym oczekiwanym przez twórców interwencji, tj. czy ich teoria działania programu jest tożsama z teorią działania taką, jaką wyobrażają ją sobie decydenci. Jak można przeczytać w publikacji poświęconej ewaluacji wspieranej teorią, interakcja między tym co dostarcza interwencja a rozumowaniem/zachowaniem interesariuszy jest tym co tworzy mechanizm programu¹⁰. Co istotne, ten sam mechanizm skierowany do różnych osób/podmiotów może przynosić zupełnie inne efekty¹¹ (np. firmy mikro mogą mieć zupełnie inne priorytety i działać w zupełnie inny sposób niż firmy duże, mechanizm atrakcyjny dla firm dużych może się okazać nieatrakcyjny dla firm mikro). Biorąc powyższe pod uwagę uznaliśmy, że analiza mechanizmów interwencji musi uwzględniać nie tylko perspektywę decydentów, ale również perspektywę grup docelowych (wnioskodawców). Przyjęcie tej perspektywy przyczyniło się do oceny **otoczenia** systemu realizacji RPOWP 2014-2020. **Kontekst** to całe otoczenie interwencji np. polityczne, społeczne, prawne, gospodarcze, ale to to również inne interwencje. Wpływ interwencji (impact) czyli m.in. jej rzeczywisty udział w osiągniętych efektach nie może zostać ustalony bez uwzględnienia kontekstu. Mechanizmy interwencji będą funkcjonować w założony sposób i przyczyniać się do osiągnięcia planowanych rezultatów tylko wtedy, gdy otoczenie będzie sprzyjające. Co istotne ten sam mechanizm może funkcjonować inaczej w innych kontekstach (z tego względu rozwiązania stosowane w jednym kraju zazwyczaj nie mogą być w prosty - nieuwzględniający lokalnego kontekstu - sposób zastosowane w innym państwie). Kontekst wpływa też na zachowania beneficjentów – przykładowo: w sytuacji spowolnienia gospodarczego mogą one ograniczać swoją aktywność inwestycyjną lub rezygnować z podejmowania działalności badawczo-rozwojowej jako ryzykownej; w obliczu jawności opisów patentowych połączonej z brakiem w kraju sądów wyspecjalizowanych z rozstrzygnięciem sporów wynikających z naruszenia patentów, firmy mogą nie być skłonne do ochrony własności intelektualnej.

⁷ R. Pawson, N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Sage, 1997, s. 1 i n.

⁸ Ibidem.

⁹ *Theory based evaluation*, DG Regio, 2012, s. 1 i n.

¹⁰ G. Westhorp, *Realist impact evaluation. An introduction*, Methods Lab, 2014, s. 1 i n.

¹¹ Ibidem.

Ocena otoczenia (obszar 1 badania) miała charakter analizy PEST. Jest to podejście służące badaniu otoczenia organizacji (nazywane też generalną segmentacją otoczenia). Określa podstawowe sfery otoczenia, czyli obszary, które mają kluczowy wpływ na funkcjonowanie danej organizacji (w tym przypadku systemu realizacji RPOWP 2014-2020). Punktem wyjścia jest zestawienie podstawowych czynników zewnętrznych organizacji (stąd też wywodzi się jej nazwa):

- Political – polityczno-prawne,
- Economic – ekonomiczne,
- Social – społeczno-kulturowe,
- Technological – technologiczne.

Analiza PEST została trafnie nazwana typowym spojrzeniem z lotu ptaka na krajobraz biznesowy, polityczny, społeczny, w którym działa dana organizacja¹². W swoich rozważaniach bierze pod uwagę obszary otoczenia, które często są pomijane lub zapomniane. Analiza PEST uzmysławia różnorakie zagrożenia. Dzięki tej świadomości organizacja może skutecznie walczyć z zagrożeniami i zapobiegać rozczarowaniom.

W ramach oceny komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej między instytucjami zaangażowanymi w realizację RPOWP 2014-2020 (obszar 3 badania) zostało wykorzystane podejście teoretyczne dotyczące modelu procesu komunikacji. W klasycznym modelu **procesu komunikacji** głównymi aktorami procesu są Nadawca i Odbiorca, ale zawsze zachodzi ona w określonym kontekście, który jest wynikiem uwarunkowanego w różny sposób konglomeratu postaw Nadawcy, Odbiorcy oraz tych wszystkich, którzy mogą mieć na postawy tych dwóch pierwszych wpływ. Kontekst procesu komunikacji można z kolei rozpatrywać na różnych płaszczyznach (psychologicznej, historycznej, kulturowej, czasowej, społecznej, gospodarczej, fizycznej czy technicznej). Podstawowymi składnikami procesu komunikacji są¹³: **przekaz** (określone treści, informacje, komunikaty) i **kanały komunikacji**. Koniecznymi subprocesami, jakie muszą zajść w takim modelu, są: **kodowanie** (czyli przekładanie określonych informacji na przekaz – komunikat i wybór adekwatnych kanałów komunikacji) oraz **odkodowanie** (odczytywanie komunikatów przez Odbiorców). Odpowiedzią Odbiorcy na odebrany przekaz jest **sprzężenie zwrotne**¹⁴. Wyraża ono jego reakcję (lub jej brak), kształtowaną przez sposób odkodowania, zrozumienie, przyswojenie komunikatu. Istnienie sprzężenia zwrotnego świadczy o transakcyjnym i interaktywnym charakterze komunikowania. Szczegółowa analiza pojęcia postawy prowadzi do stwierdzenia, że jest ona dyspozycją właściwą **grupom Odbiorców**, która decyduje o takim, a nie innym, odbiorze konkretnych komunikatów. Inaczej rzecz ujmując, każdy przedstawiciel danej grupy, reprezentującej zbiór zbliżonych do siebie cech, dysponuje **wynikającym w znacznej mierze z postawy mechanizmem dekodującym**. W związku z tym **Nadawca komunikatu** musi po pierwsze znać, a po drugie uwzględniać w swoim komunikacie, wpływ tego mechanizmu. Brak takiego rozpoznania i odpowiedniego dostosowania do niego przekazu skutkuje bowiem **szumem informacyjnym**.

Na kolejnej stronie przedstawiono graficzny schemat modelu procesu komunikacji.

¹² K. Obłój, *Strategia Organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2007, s. 107, 209.

¹³ E. Shannon, W. Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, 1963, s. 1 i n.

¹⁴ Należy pamiętać, że sprzężenie zwrotne może mieć np. charakter buntu, czy wycofania się i wtedy pozornie można nie obserwować żadnych zachowań.

Rysunek 1. Model procesu komunikacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Shannon, W. Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, 1963, s. 1 i n.

Analiza zasobów/wkładu (Contribution Analysis)

Jest to podejście w ramach TBE, które w odtwarzaniu logiki interwencji kładzie akcent na analizę zasobów. Na potrzeby badania zasoby zostały zdefiniowane jako: środki pieniężne, zasoby ludzkie, struktury organizacyjne, wiedza, dostępny czas, itp. W ocenie danej interwencji należy wziąć pod uwagę wkład poniesiony przez system realizacji RPOWP 2014-2020 w celu osiągnięcia danych rezultatów. Ewaluacja ma na celu optymalizację wykorzystania zasobów. W podejściu tym szczególnie ważne jest określenie wkładu programu (wykorzystane zasoby) niezbędnego do osiągnięcia efektów. Podejście skupia się nie tyle na pełnym powiązaniu związków przyczynowo-skutkowych, lecz bardziej na wkładzie jaki jest niezbędny do osiągnięcia pożądaných rezultatów. **Podejście to zostało wykorzystane głównie do realizacji badania w ramach obszarów 2, 4 i 5.**

Ewaluacja zrealizowana zgodnie z przyjętymi powyżej założeniami miała dwojaki charakter: ewaluacji formatywnej i ewaluacji partycypacyjnej.

Założeniem **ewaluacji formatywnej** jest skupienie się w badaniu na wsparciu doradczym osób zaangażowanych w realizację interwencji publicznej, tj. dostarczeniu przez ewaluatora wniosków/wiedzy potrzebnej do podejmowania trafnych decyzji przez decydentów/instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie interwencji. Ewaluacja formatywna skupia się głównie na **procedurach wdrażania oraz skuteczności i trafności podjętych decyzji**. Ewaluacja formatywna, prowadzona w trakcie realizacji działań, przynosi informacje pozwalające na **korektę i dostosowanie działań** (w tym w ramach systemu realizacji RPOWP 2014-2020) do zmieniających się okoliczności. Prowadzona zaś w odniesieniu do przedsięwzięć nierozpoczętych, pozwala na ich **lepsze zaplanowanie**.

Przyjęcie **partycypacyjnego modelu ewaluacji** było dla badania generalną wytyczną operacyjną. Ewaluacja tak rozumiana spełnia dwa kryteria jakości badania:

- rzetelności i poprawności metod gromadzenia danych;
- odpowiedniego wkomponowania procesu ewaluacji w praktykę działania instytucji zaangażowanych w ten proces (w tym możliwość odniesienia się do wniosków i rekomendacji badania).

Partycypacyjny model ewaluacji oznaczał także **włączenie w proces badawczy wszystkich istotnych interesariuszy**, których badanie w ten lub w inny sposób dotyczyło.

4.2 Wykorzystane metody i techniki badawcze

W ramach niniejszego badania zastosowano techniki badawcze o zróżnicowanym charakterze – ilościowym i jakościowym, co zapewniło uwzględnienie **triangulacji metodologicznej**, a tym samym uzyskanie danych o najwyższym stopniu rzetelności (co z kolei pozwalało traktować je jako użyteczną podstawę do formułowania zaleceń i rekomendacji wynikających z przeprowadzonej ewaluacji). Jednocześnie jednak - aby nie stosować nadmiernie rozbudowanej metodologii - zaproponowaliśmy jedynie takie techniki, które generują faktyczny efekt poszerzenia zakresu problemowego badania i kreują określoną wartość dodaną.

Odpowiedni dobór metod oraz ich „skonfigurowanie” w koncepcji badawczej było kluczowe dla przeprowadzenia rzetelnych analiz na poziomie całego badania (triangulacja jako narzędzie/instrument stanowiący zabezpieczenie uzyskania rzetelnych i obiektywnych informacji).

Rysunek 2. Syntetyczne przedstawienie metod i technik badawczych



Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych zastanych (desk research)

W realizacji badania zostały wykorzystane dane ze źródeł zastanych, czyli dane i informacje, które nie zostały wytworzone na potrzeby prowadzonego badania. Dane zastane były gromadzone i analizowane **na każdym etapie badania**. Analiza dokumentów i danych zastanych była użyteczna ze względu na możliwość dotarcia do istotnych i już zgromadzonych informacji bez konieczności ich ponownego zbierania. Ponadto jakość zgromadzonych danych jest często wysoka, co sprzyja obiektywizmowi i rzetelności badania.

Lista danych zastanych poddanych analizie została zamieszczona w Aneksie. Lista źródeł cytowanych w raporcie znajduje się w Bibliografii.

Wywiady pogłębione

Wywiad pogłębiony to rozmowa z respondentem na podstawie scenariusza rozmowy. Pytania w scenariuszach mają charakter otwarty, zazwyczaj o kolejności ich zadawania czy sposobie formułowania decydował prowadzący wywiad. Wywiad pogłębiony należy do najskuteczniejszych technik w przypadku badań postaw i zachowań osób kluczowych - zarówno w zakresie czynników uświadamianych, jak i nieuświadamianych przez respondentów. Wykorzystując technikę wywiadu badacz ma możliwość poznania wszystkich aspektów badanego przedsięwzięcia. Może poruszać skomplikowane i szczegółowe kwestie, a jednocześnie daje rozmówcy swobodę wyrażania opinii własnym językiem i poruszania tematów ważnych z jego punktu widzenia. Wywiady umożliwiają pogłębienie informacji dotyczących wszystkich aspektów badanego obszaru z uwzględnieniem: słabych i mocnych stron oraz możliwości generowania rozwiązań. Realizacja wywiadów była prowadzona w oparciu o scenariusze wywiadów (zostały przedstawione w Aneksie).

W ramach badania zostały przeprowadzone 23 wywiady pogłębione (w formie bezpośredniej lub telefonicznej), w tym:

- 8 wywiadów (w tym 2 wywiady w formie diady) z kluczowymi osobami (dyrektorzy i/lub ich zastępcy) zaangażowanymi w realizację i wdrażanie RPOWP 2014-2020 w Urzędzie Marszałkowskim, WUP oraz Stowarzyszeniu BOF,
- 5 wywiadów z przedstawicielami LGD, które działają w regionie podlaskim,
- 1 wywiad z przedstawicielem operatora IF (BGK),
- 5 wywiadów z przedstawicielami Komitetu Monitorującego RPOWP 2014-2020 oraz Grupy Roboczej ds. efektywnego wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach RPOWP na lata 2014-2020,
- 4 wywiady eksperckie (w tym 2 z pracownikami departamentów MliR (dawniej MR) zaangażowanymi w kształtowanie polityki rozwoju kraju oraz wdrażanie programów unijnych oraz 2 z osobami posiadającymi dorobek zawodowy i/lub naukowy w zakresie zarządzania w administracji publicznej).

Zbiorcza lista podmiotów – z przedstawicielami, których zostały przeprowadzone wywiady – została przedstawiona w Aneksie.

Badanie kwestionariuszowe CAWI

CAWI (*computer assisted web interview*) to technika stosowana w badaniach ilościowych, polegająca na wypełnianiu przez respondentów kwestionariusza umieszczonego na stronie internetowej. W ramach ewaluacji przeprowadzono dwa badania CAWI:

- ➡ z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020;

Anonimowe badanie ankietowe zostało przeprowadzone z pracownikami niższego i średniego szczebla (szeregowi pracownicy oraz kierownicy komórek/referatów/biur itp.) zaangażowanymi w proces realizacji i wdrażania RPOWP 2014-2020:

- Urzędu Marszałkowskiego (Biura Certyfikacji RPOWP 2014-2020 (BC) – 4 osoby; Biura Innowacyjności Przedsiębiorstw (BPR) – 12; Departamentu Europejskiego Funduszu

Rozwoju Regionalnego (DEFRR) – 90; Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego (DEFS) – 73; Departamentu Rozwoju Regionalnego (DRR) – 65;

- Stowarzyszenia BOF – 9 osób;
- WUP w Białymstoku – 53 osoby.

Łącznie ankieta została skierowana do 306 pracowników¹⁵.

Otrzymano 235 efektywnie wypełnionych ankiet, w tym 226 przez pracowników, którzy wskazali, że wykonują zadania w ramach systemu realizacji RPOWP 2014-2020. Poniżej w tabeli przedstawiona została struktura populacji i zrealizowanej próby wg instytucji.

Tabela 1. Struktura próby badania CAWI wg instytucji

Instytucja	Populacja	Próba	Responsywność
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego – Instytucja Zarządzająca	244	194	79,5%
Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku – Instytucja Pośrednicząca	53	32	60%
Stowarzyszenie Białostocki Obszar Funkcjonalny – Instytucja Pośrednicząca	9	9	100%
Ogółem	306	235	76,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=235.

➡ z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020;

Ankiety CAWI zostały wysłane do unikalnych wnioskodawców/beneficjentów, którzy złożyli wnioski o dofinansowanie i do których dostępny był prawidłowy adres e-mail (1325). Otrzymano 375 efektywnie wypełnionych ankiet co stanowi zwrot na poziomie 28%.

Narzędziami badawczymi były kwestionariusze standaryzowane, które zostały poddane konsultacjom z Zamawiającym. Kwestionariusze zostały przedstawione w Aneksie.

Analiza SWOT

Celem analizy było zidentyfikowanie mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń dla systemu realizacji i wdrażania RPOWP 2014-2020. Źródłem materiału wykorzystanego na potrzeby analizy SWOT były wyniki pozostałych metod i technik badawczych. Wyniki analizy zostały wykorzystane na potrzeby opracowania poszczególnych merytorycznych rozdziałów raportu.

Warsztat rekomendacyjny

W końcowej fazie badania przeprowadzono warsztat rekomendacyjny z udziałem: kluczowych członków zespołu badawczego, przedstawicieli poszczególnych departamentów w ramach IZ i IP oraz eksperta z zakresu mapowania i optymalizowania procesów w instytucjach administracji publicznej.

¹⁵ Ankieta została skutecznie dostarczona do 300 pracowników (w 5 przypadkach z odpowiedzi autorespondera wynikało, że pracownicy znajdują się na urlopie wykraczającym poza ramy czasowe badania, a w 1 przypadku dostarczenie wiadomości blokował filtr antyspamowy).



5 TEORETYCZNE RAMY BADANIA

5.1 Modele administracji publicznej

Dotychczasowe podejścia do mechanizmów i instrumentów zarządzania w administracji publicznej podlegały zmianie w zależności od warunków społeczno – politycznych, w których działa administracja. W uproszczeniu można wyróżnić trzy takie podejścia – paradygmaty czy też modele zarządzania administracją publiczną¹⁶:

Model klasycznej administracji

Model ten – inaczej nazywany modelem organizacji biurokratycznej - został opisany krytycznie przez M. Webera na przełomie XIX i XX w. Zgodnie z tym modelem administracja biurokratyczna charakteryzuje się: zawodowym charakterem, pionowym i poziomym podziałem pracy oraz związaną z nim specjalizacją, hierarchiczną strukturą władzy, obowiązywaniem formalnych, generalnych reguł określających zachowania na poszczególnych stanowiskach¹⁷.

New Public Management

Model NPM (New Public Management) – menedżerskiego zarządzania publicznego - jest podejściem do administracji publicznej, które pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach osiemdziesiątych XX w. Wśród podstawowych założeń NPM należy wymienić m.in.¹⁸: orientację na osiąganie wyników, wykorzystanie mechanizmów konkurencji rynkowej, zorientowanie na konsumentów – odbiorców usług publicznych, wykorzystanie organizacji prywatnych i organizacji pozarządowych do realizacji funkcji publicznych, tworzenie pracownikom administracji warunków do przejawiania inicjatywy i twórczości, lepsze wykorzystanie zasobów i zarządzanie kosztami, rolę kierowników w administracji jako menedżerów osiągających wyznaczone cele strategiczne.

New Public Governance

Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (New Public Governance) od początku XXI wieku zdobywa rangę paradygmatu dominującego w analizie funkcjonowania administracji publicznej. Model ten podkreśla rosnące znaczenie współpracy sieciowej – układów samorządowych i autonomicznych; przesuwając akcenty na koordynację i współpracę pracowników w sieciach, współdecydowanie – tj. współdziałanie ze społeczeństwem oraz różnymi aktorami sektora prywatnego i pozarządowego¹⁹. Konceptje New Public Governance związane są także z zasadami Good Governance (dobrego rządzenia), wprowadzonymi przez Bank Światowy w latach 90-tych XX wieku i odnoszącymi się do warunków sprawnego i efektywnego funkcjonowania administracji.

¹⁶ B. Lenzion, K. Olejniczak, W. Pander: *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa 2009, s.14

¹⁷ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s.37

¹⁸ Za: Jerzy Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku* 2003, nr 2, s. 28-46.

¹⁹ Patrz szczegółowe omówienie różnic między modelami NPM i NPG w: B.Lenzion et al, op. cit., s.22

Powyżej opisane (w sposób bardzo skrótowy) modele zarządzania w administracji publicznej pozwalają wyróżnić zakres – katalog cech, którymi powinna charakteryzować się skuteczna i efektywna administracja publiczna. Żaden z tych modeli nie występował i nie występuje w żadnym sektorze administracji (w jakimkolwiek kraju) w formie czystej - natomiast poszczególne elementy wpływają na stan oraz na system organizacyjny i zarządzania administracji publicznej w różnych krajach. Mając na uwadze cechy tych modeli, starano się je wykorzystać przy okazji analizy zebranego - w ramach przedmiotowego badania – materiału i proponowania konkretnych zaleceń i rekomendacji z badania.

5.2 Charakterystyka systemu realizacji funkcjonującego w ramach RPOWP 2014-2020

Wprowadzenie – charakterystyka RPOWP 2014-2020²⁰

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 jest jednym z 16 regionalnych, dwufunduszowych programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Program obejmuje 32 priorytety inwestycyjne w ramach 9 celów tematycznych, które zostały ujęte w 10 osiach priorytetowych:

- Oś I** Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu
- Oś II** Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa
- Oś III** Kompetencje i kwalifikacje
- Oś IV** Poprawa dostępności transportowej
- Oś V** Gospodarka niskoemisyjna
- Oś VI** Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami
- Oś VII** Poprawa spójności społecznej
- Oś VIII** Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej
- Oś IX** Rozwój lokalny
- Oś X** Pomoc Techniczna

Interwencja RPOWP ukierunkowana jest na podniesienie konkurencyjności gospodarki regionu, wzrost przedsiębiorczości, wzrost poziomu aktywności zawodowej mieszkańców, podniesienie kompetencji, upowszechnienie gospodarki niskoemisyjnej, podniesienie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej i zmniejszenie nierówności w dostępie do usług publicznych, ochronę potencjału endogenicznego, poprawę zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej, zwiększenie spójności społecznej poprzez walkę z ubóstwem i politykę włączenia społecznego, zwiększenie zaangażowania społeczności w rozwój lokalny.

Dodatkowo, w ramach RPOWP 2014-2020 przewidziano nowe rozwiązania, do których zaliczają się:

-  Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT),

²⁰ Na podstawie Opisu Przedmiotu Zamówienia.

- Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS),
- instrumenty finansowe,
- projekty zintegrowane.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) (finansowane z EFRR i EFS) realizowane są przez wyodrębnione działania/poddziałania w ramach co najmniej dwóch osi priorytetowych RPOWP 2014-2020, finansowanych z dwóch funduszy strukturalnych. ZIT w ramach RPOWP wdrażany jest przez Instytucję Pośredniczącą RPOWP - Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego²¹. Działania ZIT są realizowane na terenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (BOF) na podstawie Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 (Strategia ZIT BOF) w trybie zarówno konkursowym jak i pozakonkursowym (IZ RPOWP zidentyfikowała 16 projektów pozakonkursowych zgłoszonych w Strategii ZIT BOF²²). Białostocki Obszar Funkcjonalny tworzą: stolica województwa podlaskiego – miasto Białystok oraz 9 gmin należących do powiatu białostockiego, w tym gminy miejsko-wiejskie: Choroszcz, Czarna Białostocka, Łapy, Supraśl, Wasilków, Zabłudów oraz gminy wiejskie: Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Turośń Kościelna. Realizację instrumentu ZIT przewidziano w ramach Poddziałania 1.4.2, 3.1.3, 3.3.2, 4.1.2, 5.4.2, 7.2.2, 8.2.2, 8.4.2.

Kolejnym rozwiązaniem jest **Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS)**, również finansowany z EFRR i EFS. Nie stanowi on jednak całkiem nowego instrumentu polityki spójności – instrument ten był już stosowany w ramach polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich (finansowany w ramach Osi IV PROW 2007-2013 z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) i będzie kontynuowany w perspektywie finansowej 2014-2020. Nowością jest wprowadzenie w RLKS możliwości jego stosowania poza obszarami wiejskimi. Celem RLKS jest wzrost aktywności społeczności lokalnych oraz wspieranie oddolnych inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego. Instrument RLKS będzie realizowany przez Lokalne Grupy Działania (LGD) tworzone przy udziale zarówno instytucji publicznych, społecznych, gospodarczych, jak i prywatnych. Realizację instrumentu RLKS przewidziano w ramach priorytetu inwestycyjnego 9vi *Strategii rozwoju lokalnego kierowane przez społeczność* finansowanego z EFS w ramach Osi priorytetowej IX: *Rozwój lokalny*. Dodatkowo w formule RLKS wdrażany będzie priorytet inwestycyjny 9d *Inwestycje dokonywane w kontekście strategii na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność*, finansowany z EFRR w ramach Osi priorytetowej VIII: *Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej*, Działanie 8.6 *Inwestycje na rzecz rozwoju lokalnego*. Warto podkreślić, że **region podlaski jako jeden z dwóch regionów w Polsce realizuje instrument RLKS w ramach RPO**.

Instrumenty finansowe przewidziane w ramach Programu są wdrażane w formie funduszy funduszy i mają na celu wsparcie inwestycji realnych do zrealizowania pod względem finansowym, które nie otrzymały wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Instytucją odpowiedzialną za zarządzanie funduszem funduszy i wdrażaniem instrumentów

²¹ Uchwała nr 62/651/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie powierzenia Stowarzyszeniu Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, jako Instytucji Pośredniczącej, zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 z późn.zm.

²² Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020, Białystok, 2016, Załącznik nr 13.1.

finansowych, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, jest Bank Gospodarstwa Krajowego²³. Instrumenty finansowe są wdrażane w ramach Programu w następujących priorytetach inwestycyjnych²⁴:

- **3a** Promowanie przedsiębiorczości, w szczególności poprzez ułatwienie gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również przez inkubatory przedsiębiorczości (rodzaj instrumentu finansowego - **Fundusz Seed capital**),
- **3c** Wspieranie tworzenia i rozszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług (rodzaj instrumentu finansowego - **Fundusz pożyczkowy**),
- **4b** Promowanie efektywności energetycznej i użycia OZE w przedsiębiorstwach (rodzaj instrumentu finansowego - **Fundusz pożyczkowy**),
- **4c** Wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych, i w sektorze mieszkaniowym (rodzaj instrumentu finansowego - **Fundusz pożyczkowy**);
- **8iii** Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy (rodzaj instrumentu finansowego - **Fundusz pożyczkowy**).

Oprócz mechanizmów takich jak RLKS oraz ZIT przewidziane zostały także instrumenty w postaci **projektów zintegrowanych**. Wybierane są one w obszarach wymagających komplementarnych i skoordynowanych rozwiązań, dla których uzasadniona jest realizacja co najmniej dwóch projektów finansowanych ze środków jednego lub dwóch funduszy (EFS, EFRR). Projekty zintegrowane są stosowane w przypadku projektów komplementarnych, wzmacniających realizację celów i przynoszących jednocześnie efekt synergii. W tym przypadku zastosowanie mają dodatkowo odpowiednie kryteria wyboru projektów oraz odpowiednio ukierunkowana dokumentacja konkursowa i mechanizm komplementarności – w zakresie sprzężenia harmonogramów naborów projektów, w ramach różnych instrumentów wsparcia. Ma to na celu skoordynowanie obszarów strategicznych i tworzenie spójnego, zintegrowanego podejścia terytorialnego²⁵. Realizację projektów zintegrowanych przewidziano w ramach Poddziałń 1.4.2, 3.1.1, 3.1.3, 3.3.1, 3.3.2, 4.1.1, 4.1.2, 7.2.2, 8.2.1, 8.2.2, oraz Działń 6.1, 6.2, 6.3, 7.1, 7.2, 8.5.

Instytucje zaangażowane w realizację RPOWP 2014-2020²⁶

Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego jest Zarząd Województwa Podlaskiego. Zadania IZ RPOWP 2014-2020 pełnią²⁷:

- 1) Departament Rozwoju Regionalnego (DRR),
- 2) Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (odpowiedzialny za wdrażanie działań finansowanych z EFRR z wyłączeniem działań wdrażanych przez Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw; DEFRR),

²³ Umowa z dnia 29 listopada 2016 roku z Województwem Podlaskim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Podlaskiego, w zakresie zarządzania funduszem funduszy i wdrażaniem instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

²⁴ Opis wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPOWP 2014-2020 w raporcie Konsorcjum Ecorys Sp. z o.o. oraz RCS Sp. z o.o. pt. *Ocena ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020*, s. 100.

²⁵ *Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*, MliR/H 2014-2020/9(01)/03/2015, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 53-54.

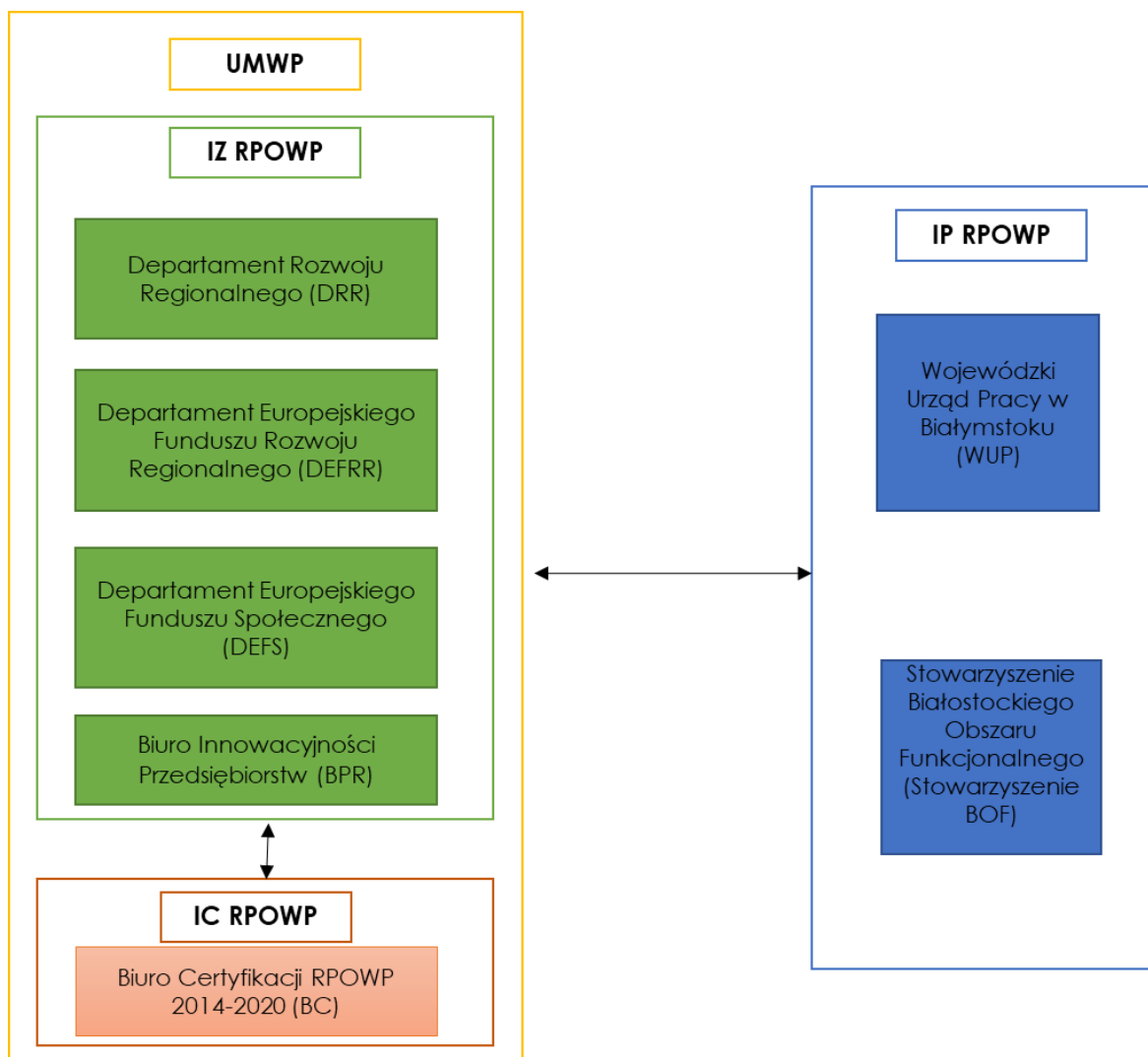
²⁶ Na podstawie Opisu Przedmiotu Zamówienia.

²⁷ *Opis Funkcji i Procedur Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 196/2572/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 28 lutego 2017 r.

- 3) Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (odpowiedzialny za wdrażanie działań finansowanych z EFS, z wyłączeniem działań wdrażanych przez WUP; DEFS),
- 4) Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw (odpowiedzialne za wdrażanie Działania 1.2.1, 1.3, 1.5; BPR).

Funkcję Instytucji Certyfikującej w ramach RPOWP pełni IZ RPOWP - przy zapewnieniu rozdzielania realizacji zadań zarządczo-kontrolnych od certyfikacji. W strukturze UMWP wyodrębniono Biuro Certyfikacji, które wykonuje zadania Instytucji Certyfikującej. Szczegóły przedstawia kolejny rysunek.

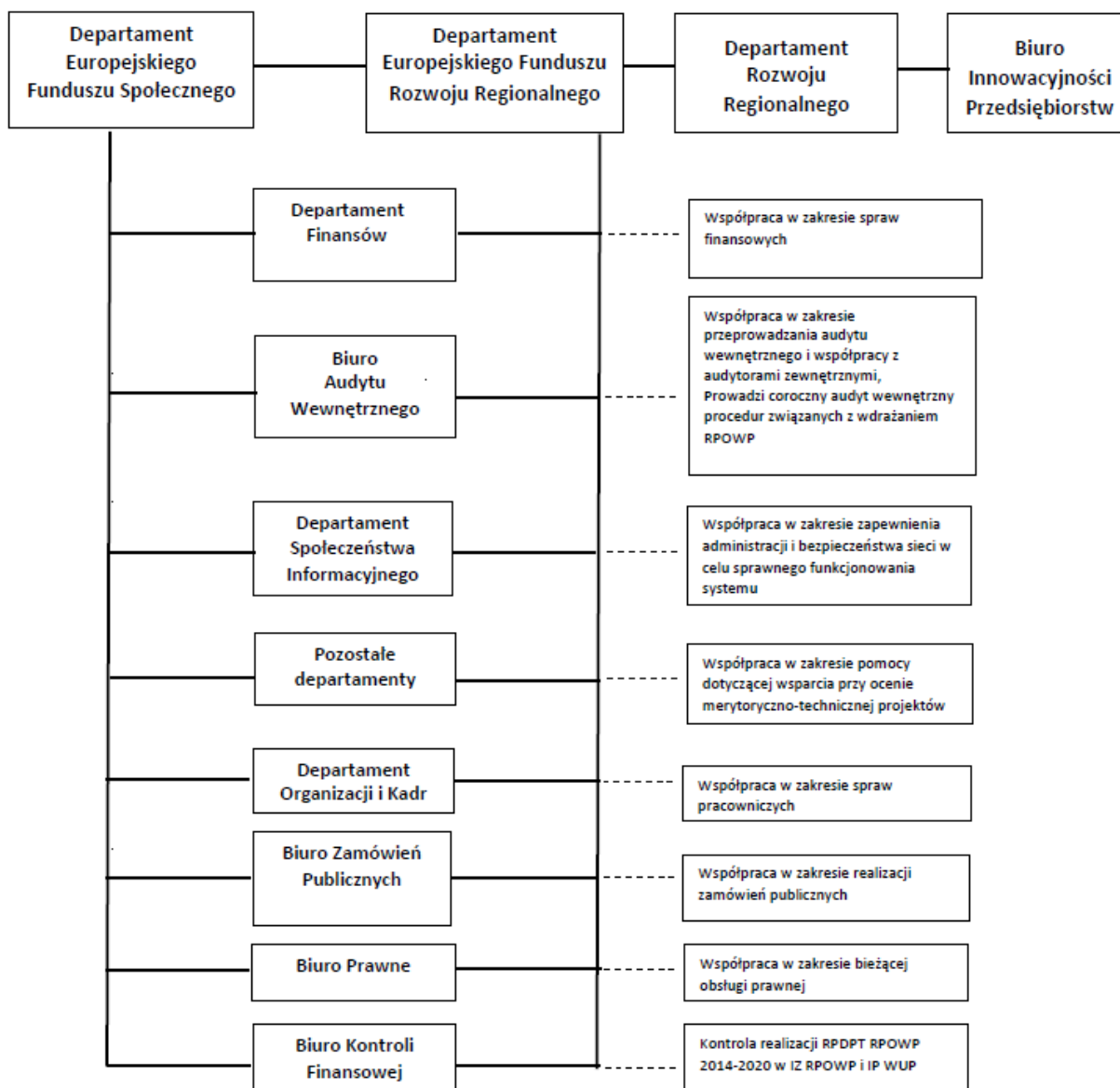
Rysunek 3. Instytucje zaangażowane w realizację RPOWP 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

Komórki UMWP bezpośrednio zaangażowane w realizację RPOWP 2014-2020 współpracują, przy wdrażaniu Programu, z pozostałymi jednostkami UMWP wg zadań wyszczególnionych na kolejnym rysunku.

Rysunek 4. Schemat współpracy komórek UMWP bezpośrednio zaangażowanych w realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 z innymi komórkami UMWP.



Źródło: Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik do Uchwały nr 208/2726/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 18 kwietnia 2017 r., s. 16.

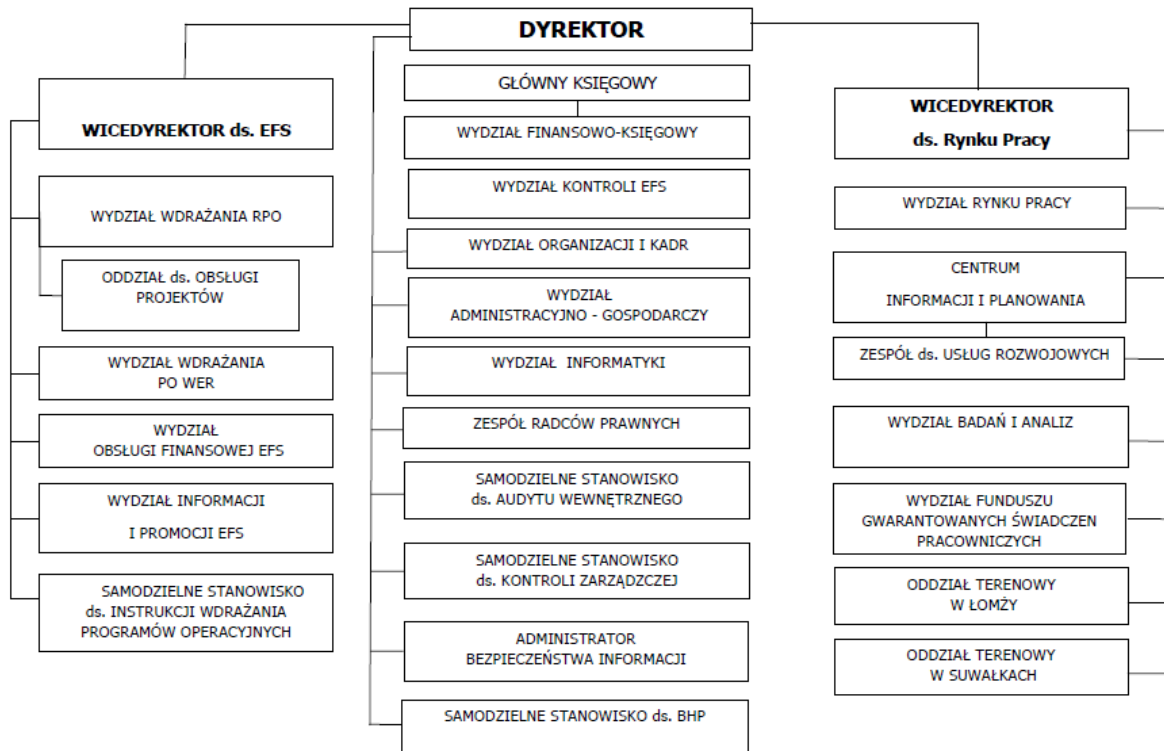
Do realizacji części zadań w ramach Programu, Instytucja Zarządzająca Programem powołała dwie Instytucje Pośredniczące (IP):

- 1) Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku (WUP) – do wdrażania Działań 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 oraz 3.2²⁸,

²⁸ Na podstawie uchwały nr 35/323/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 8 kwietnia 2015 r. zmienionej uchwałą nr 37/376/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 21 kwietnia 2015 r., a następnie uchwałą nr 183/2397/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. oraz uchwałą nr 198/2609/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie powierzenia Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Białymstoku funkcji Instytucji Pośredniczącej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 i zawartego na jej podstawie w dniu 23.04.2015 r. Porozumienia między Zarządem Województwa Podlaskiego a Wojewódzkim Urzędem Pracy w Białymstoku, aneksowanego 30.12.2016 roku, a następnie aneksowanego 20.03.2017 r.

- 2) Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (BOF) - w związku z realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w ramach Poddziałiań 1.4.2, 3.1.3, 3.3.2, 4.1.2, 5.4.2, 7.2.2, 8.2.2, 8.4.2 Programu²⁹.

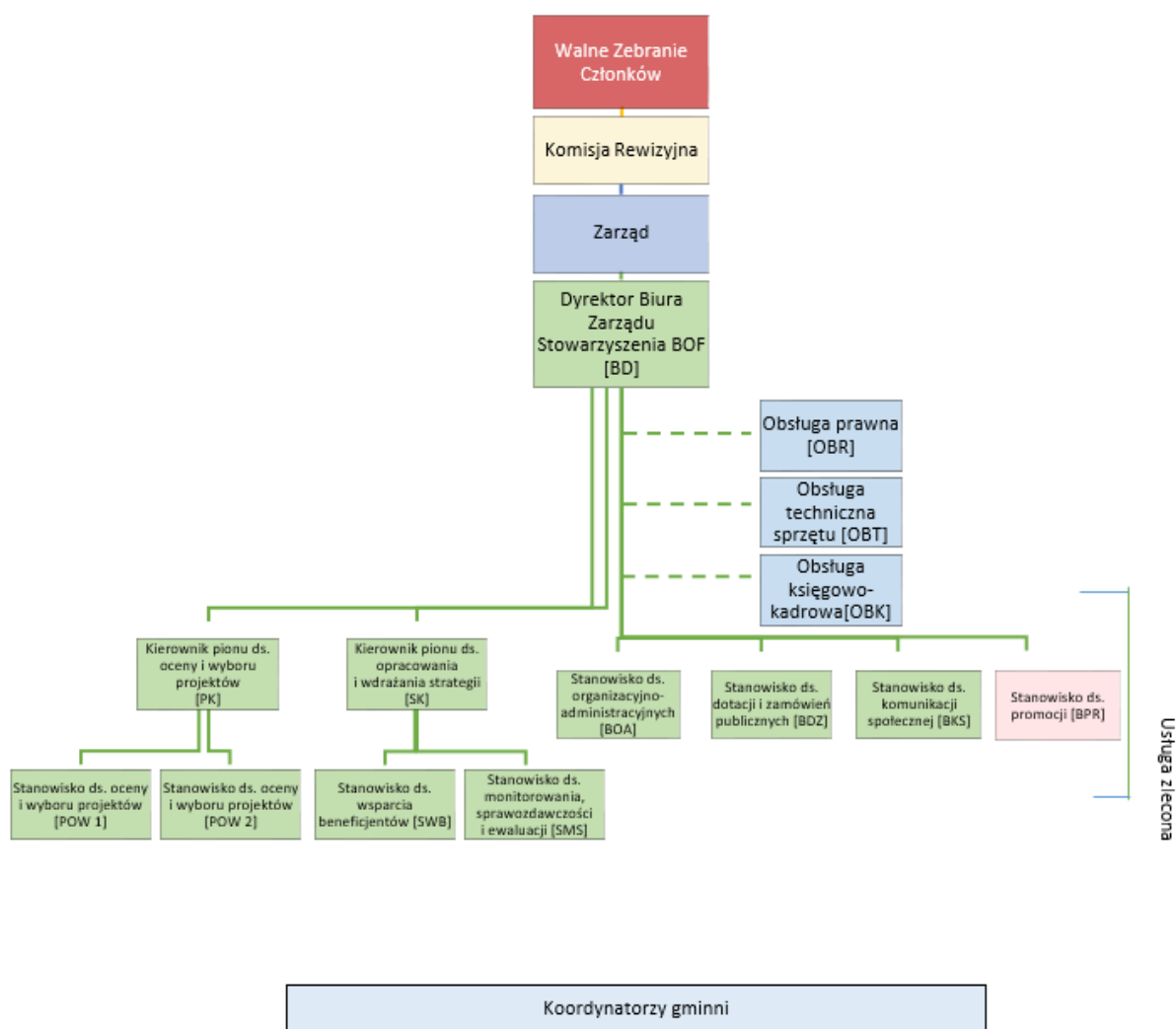
Rysunek 5. Schemat organizacyjny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku



Źródło: Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik do Uchwały nr 208/2726/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 18 kwietnia 2017 r., s. 22.

²⁹ Na podstawie uchwały nr 62/651/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2015 r. zmienionej uchwałą nr 173/2264/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 listopada 2016 r., a następnie uchwałą nr 192/2517/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie powierzenia Stowarzyszeniu Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, jako Instytucji Pośredniczącej, zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 i zawartego na jej podstawie w dniu 20 lipca 2015 roku Porozumienia między Zarządem Województwa Podlaskiego a Stowarzyszeniem Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego wraz z Aneksem nr 1 z dnia 13 kwietnia 2016 r. oraz Aneksem nr 2 z dnia 28 listopada 2016 roku i Aneksem nr 3 z dnia 23 lutego 2017 r.

Rysunek 6. Schemat organizacyjny Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego



Źródło: Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik do Uchwały nr 208/2726/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 18 kwietnia 2017 r., s. 23.

System realizacji RPOWP 2014-2020

System realizacji RPOWP zawiera warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji Programu, obejmujące w szczególności: zarządzanie, monitorowanie, sprawozdawczość, kontrolę i ewaluację oraz sposób koordynacji działań podejmowanych przez instytucje.

W przypadku **systemu realizacji RPOWP 2014-2020** można wyróżnić następujące podsystemy:

- Monitorowania i sprawozdawczości,
- Ewaluacji,
- Kontroli,
- Informatyczny,
- Informacji i promocji,
- Zarządzania finansowego,
- Koordynacji.

System monitorowania obejmuje realizację założonych celów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020, jak również wypełniania warunków koncentracji tematycznej oraz zachowania minimalnego poziomu alokacji na zatrudnienie, wykluczenie społeczne i edukację oraz kwot alokowanych w zakresie celu dotyczącego zmian klimatu. **System monitorowania i sprawozdawczości** jest realizowany systematycznie na wszystkich poziomach instytucjonalnych wdrażania RPOWP oraz przez wszystkich beneficjentów programu operacyjnego przy zachowaniu m.in. procedur i zasad zbierania danych osobowych uczestników projektów. Za prawidłowy przebieg procesu sprawozdawczości odpowiada IZ RPOWP.

W terminie trzech miesięcy od daty przyjęcia programu ustanowiony został Komitet Monitorujący RPOWP 2014-2020, w którego skład wchodzi przedstawiciele IZ RPOWP, przedstawiciele instytucji pośredniczących i partnerów (1/3 stanowią łącznie przedstawiciele organizacji pracowników i organizacji pracodawców, organizacji pozarządowych oraz środowiska naukowego). Każdy członek Komitetu dysponuje prawem głosu. Komitet Monitorujący podczas corocznych spotkań dokonuje przeglądu realizacji programu i postępów w osiąganiu jego celów (z uwzględnieniem danych finansowych oraz postępów w osiąganiu wskaźników). Sprawozdawczość w ramach programu jest zróżnicowana ze względu na częstotliwość i zawartość przekazywanych danych. Dane dotyczące wydatków kwalifikowanych przekazywane są trzy razy do roku (31 stycznia, 31 lipca, 31 października) i obejmują informacje na temat łącznych kosztów kwalifikowalnych i publicznych kosztów kwalifikowalnych operacji oraz liczby operacji wybranych do udzielenia wsparcia, a także łączne wydatki kwalifikowalne zadeklarowane przez beneficjentów. Informacjom na temat wydatków kwalifikowalnych towarzyszą prognozy dotyczące certyfikacji wydatków składane do KE na bieżący i kolejny rok budżetowy. Zgodnie z rozporządzeniem ramowym (art. 111), w latach 2016-2030 IZ RPOWP przekazuje do KE roczne sprawozdania zawierające informacje na temat realizacji programu i jego priorytetów w odniesieniu do danych finansowych, wspólnych i specyficznych dla programu wskaźników oraz wartości docelowych ujętych ilościowo - w tym zmian wartości wskaźników rezultatu i celów pośrednich określonych w ramach wykonania. Poprzez sprawozdania monitorowany jest także stopień osiągania wyznaczonych wcześniej kamieni milowych (wartości pośrednich wskaźników) w celu ustalenia i oceny postępów poczynionych na drodze do osiągnięcia celów programu. Ocena stopnia osiągnięcia kamieni milowych na poziomie poszczególnych osi priorytetowych zostanie dokonana w roku 2019. Sprawozdania obejmują również ocenę realizacji działań mających na celu uwzględnienie zasad dotyczących promowania równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminowania, a także zrównoważonego rozwoju i roli partnerów, a także informacje na temat wsparcia wykorzystanego do realizacji celów dotyczących zmiany klimatu. Do 30 września 2023 r. przekazane zostanie sprawozdanie końcowe z realizacji programu.³⁰

System ewaluacji RPOWP 2014-2020 jest prowadzony przez utworzoną w swojej strukturze jednostkę ewaluacyjną (JE) odpowiedzialną m.in. za sporządzenie planu ewaluacji (zatwierdzanego przez Komitet Monitorujący), monitorowanie jego realizacji oraz współpracę z KM w zakresie ewaluacji. KM odpowiada także za konsultowanie wyników badań, monitorowanie realizacji zasady partnerstwa w procesie ewaluacji. Ewaluacje RPOWP 2014-2020 przeprowadzane są w celu poprawy jakości projektowania i realizacji programu,

³⁰ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 181-182.

jak również w celu analizy jego efektywności, skuteczności oraz wpływu. Wpływ programu jest oceniany w odniesieniu do celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, jak również w stosownych przypadkach w odniesieniu do PKB oraz poziomu bezrobocia. Eksperti prowadzący ewaluacje (ewaluacje ex ante, ewaluacje bieżące lub ewaluacje ex post przeprowadzane co najmniej raz w trakcie okresu programowania) są funkcjonalnie niezależni od instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programów.³¹

System kontroli (opisany i monitorowany przez IZ RPOWP) obejmuje³²:

- 1) kontrole systemowe – służące sprawdzeniu prawidłowości realizacji zadań przez instytucje, którym IZ RPOWP powierzyła zadania związane z realizacją programu,
- 2) weryfikacje wydatków – służące sprawdzeniu prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych przez beneficjenta wydatków poprzez:
 - kontrolę składanych przez beneficjentów wniosków o płatność,
 - kontrolę projektu przeprowadzaną w miejscu jego realizacji,
 - kontrole krzyżowe służące zapewnieniu, że pojedynczy wydatek ujęty we wniosku o płatność nie jest podwójnie finansowany,
- 3) kontrole na zakończenie realizacji projektu – służące zweryfikowaniu kompletności dokumentów potwierdzających właściwą ścieżkę audytu,
- 4) kontrole trwałości, o której mowa w art. 71 rozporządzenia ramowego.

W ramach **systemu informatycznego**, dla programowania na lata 2014-2020, zbudowano centralny system informatyczny SL 2014. W ramach systemu jednostki i beneficjenci odpowiedzialni za sprawozdawczość umieszczają informacje dotyczące m.in. rejestrowania i przechowywania danych dotyczących każdego projektu, niezbędne do monitorowania, oceny, zarządzania finansowego, kontroli i audytu (w tym dane osobowe uczestników projektów na potrzeby monitorowania i ewaluacji projektów współfinansowanych z EFS).

Przy pomocy systemu SL 2014 możliwe jest prowadzenie księgowości, przechowywanie i przekazywanie danych finansowych i danych na temat wskaźników, dla celów monitorowania i sprawozdawczości. System umożliwia także komunikację elektroniczną pomiędzy beneficjentami a właściwymi instytucjami. System SL 2014 służy także wspieraniu procesów związanych z obsługą projektu od momentu podpisania umowy o dofinansowanie albo podjęcia decyzji o dofinansowaniu projektu, ewidencjonowaniem danych dotyczących programów operacyjnych, a także obsługą procesów związanych z certyfikacją wydatków. System SL 2014 umożliwia także tworzenie raportów zawierających m.in. informacje o poziomie wydatkowania środków UE, poziomie prognozowania wydatków, informacje o stanie wdrażania funduszy strukturalnych oraz na temat przeprowadzanych kontroli.³³

System informacji i promocji RPOWP 2014-2020 jest zgodny z horyzontalną strategią komunikacji polityki spójności. Za jego opracowanie i zapewnienie właściwej realizacji odpowiada IZ RPOWP, która przygotowuje także roczne plany działań o charakterze wykonawczym. Działania w ramach systemu informacji i promocji koncentrują się na informowaniu potencjalnych beneficjentów o możliwościach finansowania w ramach programu oraz sposobach jego pozyskania, dostarczaniu beneficjentom informacji

³¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 183

³² Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 183

³³ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 184.

potrzebnych do realizacji projektów na ich różnych etapach, a także na upowszechnianiu wśród mieszkańców województwa roli oraz osiągnięć polityki spójności i funduszy przez działania informacyjne i promocyjne na temat efektów i wpływu programu oraz poszczególnych projektów.³⁴

W ramach podsystemu **zarządzania finansami**, IZ realizuje płatności na rzecz beneficjentów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, który pełni rolę instytucji dokonującej płatności. Rozliczenie wydatków kwalifikowalnych poniesionych przez beneficjenta odbywa się na podstawie wniosku o płatność złożonego do właściwej instytucji. W oparciu o zweryfikowane wnioski o płatność instytucja pośrednicząca/wdrażająca sporządza zestawienia wydatków zawierające zagregowane wartości i dane z poszczególnych projektów, które następnie przekazuje do instytucji zarządzającej, która - w oparciu o otrzymane dokumenty - sporządza, a następnie przesyła do KE, deklaracje i zestawienia wydatków wraz z wnioskiem o płatność okresową. W odniesieniu do zakresu wdrażanego bezpośrednio przez IZ RPOWP, wnioski o płatność - stanowiące podstawę deklaracji i zestawienia wydatków - podlegają weryfikacji w samej instytucji zarządzającej.³⁵

Należy pamiętać, że całość działań podlega koordynacji (w tym współpracy ze środowiskiem partnerów zaangażowanych we wdrażanie, monitorowanie i ewaluację Programu), **która funkcjonuje równolegle z systemem realizacji RPOWP 2014-2020, stanowiąc de facto jeden proces.** Na system koordynacji składają się takie elementy, jak³⁶:

- Wsparcie komplementarności operacji,
- Proces naboru i oceny wniosków,
- Mechanizm finansowania krzyżowego (cross-financing),
- Kryteria wyboru projektów/operacji dot. komplementarności,
- Komitet Monitorujący RPOWP 2014-2020 (KM),
- Współpraca pomiędzy departamentami i innymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Programu,
- Grupy robocze dot. wdrażania Programu,
- Wspólne działania informacyjno-promocyjne,
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT),
- Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS).

Działania w ramach systemu koordynacji zapewniają o komplementarności interwencji między różnymi instrumentami wsparcia (krajowymi i unijnymi). Mechanizmy stosowane w ramach systemu koordynacji przyczyniają się do osiągnięcia większej skuteczności i maksymalnej efektywności interwencji podejmowanej w ramach RPOWP 2014-2020, a także synergii podejmowanych działań i osiągania zamierzonych celów oraz związanych z nimi wartości wskaźników. Zapewnienie spójności i komplementarności interwencji odbywa się za pośrednictwem wytycznych Ministra ds. rozwoju regionalnego dotyczących kwestii związanych z wyborem projektów, kwalifikowalnością wydatków, kontrolą, certyfikacją i ewaluacją. Za zapewnienie właściwych mechanizmów koordynacyjnych odpowiedzialna

³⁴ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 184-185.

³⁵ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 185.

³⁶ Proces naboru i oceny wniosków oraz kryteria wyboru projektów/operacji dot. komplementarności były przedmiotem odrębnych ewaluacji i nie są przedmiotem niniejszego badania. Raporty z badań opisujących oba wymienione procesy są dostępne na stronie: <http://rot.wrotapodlasia.pl/pl/badaniaewaluacyjne/>.

jest Instytucja Zarządzająca RPOWP wspomagana przez Komitet Monitorujący RPOWP 2014-2020³⁷.

Najogólniej mechanizmy koordynacji działań między funduszami (EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFMR) a instrumentami krajowymi oraz innymi instrumentami UE określa **Umowa Partnerstwa**. Istotnym z punktu widzenia regionów mechanizmem jest **kontrakt terytorialny**, który reguluje cele rozwoju regionu, zasady realizacji interwencji, przedsięwzięcia priorytetowe mające istotne znaczenie dla rozwoju regionu, a także sposób koordynacji wymienionych elementów. Kontrakt terytorialny zapewnia także dostosowanie interwencji sektorowej do potrzeb regionu, które mogą zostać zaspokojone poprzez wdrożenie działań w ramach regionalnego programu operacyjnego. **Podział interwencji pomiędzy poziom krajowy i regionalny** porządkuje planowane interwencje pod względem wyeliminowania ewentualnego nakładania się interwencji RPOWP 2014-2020 z innymi programami operacyjnymi współfinansowanymi z funduszy Wspólnych Ram Strategicznych. **Finansowanie działań w ramach RPOWP 2014-2020 ze środków dwóch funduszy (EFRR i EFS)** umożliwia projektowanie celów rozwojowych i działań zarówno infrastrukturalnych jak i miękkich, co skutkuje zwiększeniem komplementarności i efektywności interwencji. Przygotowanie RPOWP 2014-2020 było także konsultowane z Grupą roboczą ds. przygotowania RPOWP na lata 2014-2020. **Współpraca z Grupą roboczą, składającą się z przedstawicieli przyszłych IZ wdrażających programy krajowe oraz przedstawicieli regionalnego komponentu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i EFMR**, pozwala na lepsze określenie obszarów komplementarnych w zakresie interwencji na poziomie zarówno krajowym jak i regionalnym. Korzyści dla regionu, wynikające z koordynacji i uspołnienienia działań realizowanych w ramach interwencji z różnych funduszy, uzyskiwane są także dzięki mechanizmowi **Rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS)**. Dzięki uwzględnianiu RLKS w działaniach na poziomie krajowym możliwe jest uzyskanie synergii z działaniami zintegrowanych i wielosektorowych lokalnych strategii rozwoju.³⁸

Koordynacja na poziomie programowania przyczynia się do identyfikacji wspólnych lub nakładających się obszarów interwencji, kategorii beneficjentów, grup docelowych oraz osi priorytetowych. Istotną rolę w procesie zarządzania i wdrażania pełni także szereg innych, niż wskazane powyżej, działań. Wybór komplementarnych wobec siebie projektów spełniających cele różnych osi i priorytetów finansowanych z EFRR lub EFS zapewnia **wsparcie operacji komplementarnych**. Pozwala ono także uzyskać efekt synergii. Istotne jest także **zsynchronizowanie procesów naboru i rozpatrywania projektów, równoległe uzgadnianie i podpisywanie umów o dofinansowanie** oraz stosowanie **mechanizmu finansowania krzyżowego (cross-financing)**. Ocena komplementarności jest możliwa już na etapie wyboru projektów przy użyciu **kryteriów wyboru projektów lub operacji dotyczących komplementarności**. Szczególną wagę dla systemu koordynacji ma **współpraca departamentów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego**, w tym jego jednostek organizacyjnych i innych instytucji zaangażowanych w realizację programów operacyjnych na poziomie IZ, IP i instytucji wdrożeniowych w regionie w ramach Zespołu Zadaniowego ds. realizacji Strategii, którego zadaniem jest m.in. kontrola procesu wdrażania programów operacyjnych, w tym zapoznawanie się z wynikami prac monitoringowych.³⁹

³⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 191.

³⁸ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 191-192.

³⁹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 192-193.

W proces realizacji RPOWP 2014-2020 zaangażowane są bezpośrednio następujące komórki organizacyjne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (UMWP):

- Departament Rozwoju Regionalnego (DRR);
- Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (DEFRR);
- Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (DEFS);
- Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw (BPR);
- Departament Finansów (FN);
- Biuro Prawne (BP);
- Departament Społeczeństwa Informacyjnego (DI);
- Biuro Kontroli Finansowej (BKF);
- Biuro Certyfikacji RPOWP 2014-2020 (BC).

Kolejnym elementem systemu są **Grupy robocze dot. wdrażania krajowych programów operacyjnych oraz programów EISP i EWT**, które zapewniają przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami wdrażającymi programy operacyjne. Bardzo ważnym, z punktu widzenia skuteczności realizowanych działań, elementem są **wspólne działania informacyjno-promocyjne**, np. wspólne punkty informacji o funduszach lub wspólna strona internetowa. Użyteczne jest także **tworzenie „map” projektów**, dzięki którym możliwe jest wyodrębnienie punktów stycznych między projektami i integracja projektów w szersze wiązki projektowe. Podkreślenia wymaga także istotna **rola Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) oraz Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS)**. Działania w ramach ZIT skupiają się przede wszystkim na dostosowaniu działań finansowanych ze środków EFRR i EFS do potrzeb i potencjałów określonych typów terytoriów i wsparcia lokalnego. Istotne w instrumencie ZIT jest integrowanie działań realizowanych zarówno na poziomie regionalnym jak i krajowym. Realizowane działania przyczyniają się do realizacji celów wybranych osi priorytetowych oraz celów strategii terytorialnej, co zapewnia komplementarność realizowanych działań w wymiarze geograficznym. Działania w ramach RLKS koncentrują się na zapewnieniu większej komplementarności działań na obszarach wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich oraz zależnych od rybactwa, ściśle związanych z realizacją inicjatyw na poziomie lokalnym - aktywizujących lokalne społeczności na podstawie strategii rozwoju lokalnego. RLKS zapewnia również komplementarność wsparcia na rzecz społeczności lokalnych z EFRR, EFS oraz Wspólnej Polityki Rolnej.⁴⁰ W ramach systemu koordynacji RPOWP 2014-2020 realizowane są także działania związane z wdrażaniem Programu Operacyjnego EWT (Polska-Litwa 2014-2020) oraz Programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Polska-Rosja 2014-2020 oraz Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020) realizowanymi na terenie województwa podlaskiego. Na etapie programowania komplementarność między ww. programami była zapewniona poprzez udział Marszałka Województwa Podlaskiego w pracach poszczególnych grup roboczych ds. przygotowania ww. programów. Również na etapie realizacji ww. programów przewidziany został udział przedstawiciela Marszałka Województwa Podlaskiego w pracach Komitetów Monitorujących Programu Polska-Litwa 2014-2020, Programu Polska-Rosja 2014-2020 i Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020 odpowiadających m.in. za wybór projektów.⁴¹

⁴⁰ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 192-193.

⁴¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, s. 193.



6 OPIS WYNIKÓW BADANIA

6.1 Otoczenie systemu realizacji RPOWP 2014-2020

6.1.1 Otoczenie zewnętrzne

Pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź:

1. W jakim stopniu kształt przyjętego systemu realizacji RPOWP jest zależny od otoczenia zewnętrznego? Czy identyfikuje się elementy otoczenia zewnętrznego posiadające negatywny wpływ na system realizacji RPOWP (na czym polega negatywny wpływ)?

W badaniu przeanalizowano szczegółowo następujące czynniki składające się na otoczenie zewnętrzne: wpływ systemu polityki spójności na rozwiązania regionalne, wpływ ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej, wpływ kierunków i priorytetów rozwoju Unii Europejskiej, wpływ rozmiarów środków pomocowych, wpływ rozwiązań prawnych (mających wpływ na kształt przyjętego systemu realizacji RPOWP 2014-2020). Co więcej, do analizy otoczenia zewnętrznego RPOWP 2014-2020 posłużono się metodą analizy PEST⁴². W ramach analizy oceniono następujące czynniki: uwarunkowania polityczne (1), ekonomiczne (2), społeczno - kulturowe (3) oraz technologiczne (4) – zostały one opisane w dalszej części rozdziału.

Uwarunkowania polityczne

W ramach czynników politycznych dokonano analizy: kształtu Umowy partnerstwa i innych dokumentów unijnych warunkujących kształt RPO, modelu ukształtowania instrumentów finansowych, konsekwencji formuły bezpośredniej RLKS, uwarunkowań polityki krajowej – relacji pomiędzy władzą centralną i władzą samorządową, zmiany ustawy wdrożeniowej oraz wprowadzenia programu 500+ i obniżenia wieku emerytalnego.

Kształt Umowy partnerstwa

Oczywistym zewnętrznym otoczeniem dla realizacji RPOWP 2014-2020 są rozporządzenia na szczeblu unijnym. Z punktu widzenia instytucji wdrażających Program ograniczająca jest konieczność przeznaczania pieniędzy w ramach 11 celów tematycznych RPO, ograniczające są też wymogi instytucjonalne, warunki które musi spełnić każda instytucja biorąca udział w realizacji RPO. Co więcej - w ramach wspomnianych 11 celów tematycznych nałożono koncentrację tematyczną, mającą na celu określenie minimalnej alokacji środków na cele kluczowe z punktu widzenia polityk unijnych i strategii krajowych. Analiza badań terenowych wskazuje, że Umowa partnerstwa w pewnym sensie ogranicza elastyczność instytucji zarządzających do podejmowania większych zmian w celu przyspieszenia realizacji, realokacji środków czy zmiany pewnych typów projektów oraz katalogu beneficjentów.

⁴² Analiza PEST jest metodą służącą do badania makrootoczenia - makroekonomicznego otoczenia przedsiębiorstwa. Inaczej nazywana jest generalną segmentacją otoczenia. Określa podstawowe sfery otoczenia, czyli obszary, które mają kluczowy wpływ na funkcjonowanie organizacji. Wyznacza także przyszłą strategię działania organizacji poprzez dogłębną analizę. Punktem wyjścia jest zestawienie podstawowych czynników zewnętrznych organizacji (stąd też wywodzi się jej nazwa): **P**olitical - polityczne, **E**conomic – ekonomiczne, **S**ocial – społeczno-kulturowe, **T**echnological – technologiczne.

W ocenie ekspertów,⁴³ na obecnym etapie wdrażania Programu widać już, że w niektórych województwach zbyt wysokie środki przeznaczono np. na innowacyjność, podczas gdy ich potencjał nie jest wystarczający – taka właśnie sytuacja ma miejsce w województwie podlaskim, które ze względu na uwarunkowania wewnętrzne nadal potrzebuje głównie finansowania na projekty infrastrukturalne. W trakcie realizacji RPO okazuje się więc, że niektóre obszary nie wzbudzają takiego zainteresowania, jak się spodziewano – np. obszar dotyczący bioróżnorodności. Podsumowując, **umowa partnerstwa ograniczyła elastyczność instytucji zarządzających. Była ona na tyle szczegółowa, że nie pozostawiała zbyt wielkiego pola działania dla IZ RPO.** Analiza wywiadów prowadzonych z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 wskazuje, że mimo, iż umowa ta była konsultowana na poziomie regionalnym oraz zmieniana na podstawie uwag i negocjacji z ośrodkami regionalnymi, to nie zawsze odpowiada aktualnemu zapotrzebowaniu województw, co wynika ze zmieniających się uwarunkowań gospodarczych czy demograficznych.

Model wdrażania instrumentów finansowych

Podstawowym czynnikiem kształtującym system wdrożenia programu były zapisy Umowy partnerstwa oraz przepisy wynikające z ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 217 z późn. zm.) (dalej ustawy wdrożeniowej). Zgodnie z zapisami ustawy wdrożeniowej - oprócz takich mechanizmów jak ZIT⁴⁴, zastosowano w Programie nowe podejście do wdrożenia instrumentów finansowych (IF). Kształt instrumentów finansowych⁴⁵ w ramach RPO określony został na podstawie przepisów unijnych. Z punktu widzenia Instytucji Zarządzającej do istotnych korzyści płynących z zastosowania instrumentów finansowych należy ich odnawialny charakter, a także spodziewany efekt dźwigni finansowej. Instrumenty zwrotne charakteryzują się dość wysokim mnożnikiem (z szacunków unijnych wynika, że na bazie każdego 1 EUR mogą powstać instrumenty finansowe o wartości od 2 do 10 EUR)⁴⁶. Regulacje dotyczące instytucjonalnego modelu wdrażania instrumentów finansowych zostały określone zgodnie z art. 38 ust. 4 Rozporządzenia ogólnego doprecyzowanym na poziomie krajowym w Ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie Polityki Spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. 2014, poz. 1146, tom. 1). Zgodnie z przepisami przewidywano trzy możliwe warianty wdrażania instrumentów finansowych⁴⁷. Na podstawie

⁴³ Wywiady eksperckie.

⁴⁴ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) na terenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Zgodnie z Umową Partnerstwa ZIT realizowany jest obligatoryjnie na terenie miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych, stanowiące najważniejsze ośrodki miejskie w kraju. Dodatkowo w Umowie Partnerstwa stworzono możliwość realizacji ZIT na terenie miast o charakterze regionalnym/subregionalnym i na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie. Realizacja ZIT w tych obszarach miejskich jest wynikiem decyzji samorządów województw, które postanowiły wspierać te ośrodki za pośrednictwem ZIT (co zostało przesądzone na ostatnim etapie negocjacji RPO z Komisją Europejską).

⁴⁵ Instrumenty finansowe są zdefiniowane zgodnie z art. 2 Rozporządzenia (WE) 966/2012 „Instrumenty finansowe oznaczają unijne środki wsparcia finansowego przekazywane z budżetu na zasadzie komplementarności w celu osiągnięcia określonego celu lub określonych celów polityki Unii. Instrumenty takie mogą przybierać formę inwestycji kapitałowych lub quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, a w stosownych przypadkach mogą być łączone z dotacjami”. W porównaniu do tradycyjnych dotacji, IF mogą przyczynić się do poprawy dyscypliny finansowej beneficjentów pomocy i sprawić, że projekty będą miały bardziej zrównoważony charakter, ponieważ odbiorcy ostateczni muszą zapewnić spłatę pożyczki i/lub zwrot wkładu kapitałowego.

⁴⁶ Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, 2010,

⁴⁷ Trzy modele przedstawiały się następująco: przez zainwestowanie w istniejące lub nowo utworzone podmioty dedykowane procesowi wdrażania instrumentów finansowych – art. 38 ust. 4(a); przez delegowanie przez instytucję

analizy ex-ante możliwości wdrożenia IF, podjęta została decyzja o wdrożeniu wariantu z wykorzystaniem modelu funduszu funduszy. Jako Instytucję odpowiedzialną za zarządzanie funduszem funduszy i wdrażaniem instrumentów finansowych w ramach Programu wybrano Bank Gospodarstwa Krajowego⁴⁸. Szczególnie ważnym dokumentem dotyczącym zakresu wdrożenia IF był opracowany w ostatnim czasie na poziomie rządowym Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa przyjęty przez Radę Ministrów 24 lutego 2016 r.

Z tego Planu wynika m.in., że zakończenie procesów związanych z określeniem zakresu wsparcia w formie instrumentów zwrotnych w ramach programów operacyjnych, w których przewidziano zastosowanie instrumentów finansowych oraz przeprowadzenie procedury wyboru pośredników finansowych miało być zrealizowane do końca II kwartału 2016 roku. Zastosowanie modelu funduszu funduszy w ramach IF ma zarówno pozytywny jak i negatywny wpływ na wdrożenie RPOWP 2014-2020. Analiza danych zastanych oraz wywiady eksperckie pokazują, że w obecnym okresie finansowania alokacja na instrumenty finansowe w RPO jest wyższa niż w perspektywie 2007-2013. Co więcej, planuje się wejścia kapitałowe, które nie były wdrażane w ramach RPOWP 2007-2013. W związku z tym można się spodziewać, że obsługa IF będzie bardziej czasochłonna i pracochłonna. **W związku z tym obawy może budzić obecny poziom pomocy technicznej, który również powinien być stosunkowo wyższy - uwzględniając dużo wyższą wartość środków na wdrażanie IF. Sytuacja ta więc może przemawiać za wdrażaniem IF w modelu FF, ponieważ koszty zarządzania IF przez menadżera funduszu są pokrywane z alokacji na instrumenty finansowe RPO, która w tym okresie jest stosunkowo wysoka. W modelu tym dochodzi też do odciążenia IZ od wykonywania części działań o charakterze zarządczym i operacyjnym, głównie w zakresie wyboru pośredników finansowych.** Zagrożeniem takiej formuły wdrożenia IF może być jednak to, że obowiązki sprawozdawcze IZ w stosunku do KE są w perspektywie 2014-2020 bardziej rozbudowane niż były w perspektywie 2007-2013 co ma wpływ na zwiększenie zadań sprawozdawczych po stronie menadżera FF i współpracy z IZ w tym zakresie. Zagrożeniem dla IF jest konkurencja programów krajowych, lecz zagrożenie to dotyczy przede wszystkim instrumentów kapitałowych, które nie są stosowane w ramach RPOWP⁴⁹. Finalnie, **warto**

zarządzającą całego procesu zarządzania wdrażaniem na rzecz wyspecjalizowanego pośrednika – art. 38 ust. 4(b); w takim wariantcie środki programu operacyjnego muszą być zorganizowane w formule tzw. funduszu funduszy – art. 38 ust. 6; samodzielnie przez instytucję zarządzającą (w odniesieniu do instrumentu pożyczkowego i poręczeniowego), tj. bez pośrednika, samodzielnie zasilając i zarządzając instrumentami – art. 38 ust. 4(c). Ta opcja przez niektórych jest uważana za całkowicie wykluczoną wskutek postanowień ustawy wdrożeniowej, która nie wymienia zastosowania rozwiązania przewidzianego w art. 38 ust. 4. lit c., czyli bezpośredniego wdrażania instrumentów finansowych przez Instytucję Zarządzającą (Pośredniczącą) w formie udzielania przez nią pożyczek i/lub poręczeń. Taka sytuacja może być odczytywana jako zrezygnowanie z tej opcji wdrażania, jednak ustawa jednoznacznie nie wyklucza takiego rozwiązania. Jak przyznano w indywidualnym wywiadzie z przedstawicielem MliR, teoretycznie zdaniem Ministerstwa jest to jedna z możliwych opcji wdrożeniowych IF w perspektywie 2014-2020 jednak zdecydowanie najmniej efektywna. Inne badania terenowe, jak i analiza desk research potwierdzają, że ta opcja wdrażania IF jest najmniej skuteczna, wydajna, jak i racjonalna. Ponadto, w poprzedniej perspektywie finansowej, w żadnym województwie nie wdrażano w ten sposób IF i jak wskazują analizy ex-ante instrumentów finansowych, najprawdopodobniej w obecnej perspektywie żadna IZ też nie zdecyduje się na ten model wdrażania. Zgodnie z art. 38 ust. 1(a) zakłada się dodatkowo możliwość wdrażania instrumentu na poziomie unijnym, gdzie funkcje zarządcze wobec instrumentu pełni Komisja Europejska (samodzielnie lub przez EBI, EFI).

⁴⁸ Umowa z dnia 29 listopada 2016 roku z Województwem Podlaskim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Podlaskiego, w zakresie zarządzania funduszem funduszy i wdrażaniem instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

⁴⁹ Szczególnie jeśli chodzi o instrumenty kapitałowe - NCBiR będzie dystrybuował instrumenty kapitałowe na rozwiązania technologiczne, a PARP w ramach programu STARTER dla nowopowstałych podmiotów, biorąc pod uwagę złożony charakter instrumentów kapitałowych i trudności we wdrażaniu instrumentów kapitałowych, jakie wskazywano w badaniach terenowych, może okazać się to dużym utrudnieniem we wdrażaniu instrumentów kapitałowych z poziomu regionalnego.

wziąć pod uwagę fakt, iż zastosowanie modelu FF przez samorząd województwa obecnie ogranicza koszty funkcjonowania systemu wdrożenia. Zadania pracowników realizujących obszar IF w perspektywie 2014-2020 są finansowane z innych środków niż alokacja przeznaczona na instrumenty finansowe w RPO. W przypadku powierzenia zadań, to menadżer funduszu funduszy przejmie część zadań realizowanych przez pracowników IZ dotyczących wdrażania instrumentów. Biorąc pod uwagę doświadczenia wdrażania IF w perspektywie 2007-2013 w innych województwach, **należy uznać, że model wdrażania IF poprzez fundusz funduszy jest efektywny i skuteczny.** Efektywność, stratowość, absorpcję, szybkość dystrybucji oceniono lepiej w województwach, które wdrażały IF w okresie 2007-2013 za pośrednictwem FF.

Formuła bezpośrednia RLKS

Kolejnym uwarunkowaniem mającym wpływ na system realizacji RPOWP było ukształtowanie Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS) w formule bezpośredniej. Realizacja instrumentu RLKS odbywa się w formule bezpośredniej, zgodnie z którą przewiduje się realizację jedno- lub wielofunduszowych Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR) na całym obszarze województwa, zgodnie z zasadami wskazanymi w Umowie Partnerstwa⁵⁰. Specyfiką regionu jest funkcjonowanie w DEFS oraz DEFRR oddzielnej jednostki dedykowanej RLKS tj. Referatu Wdrażania RLKS. Badania terenowe wskazały na niekompatybilność prawodawstwa – tj. ustawy RLKS vs ustawy wdrożeniowej - co utrudniać może wdrożenie Programu. Uczestnicy, przeprowadzonego w ramach badania, warsztatu rekomendacyjnego wskazywali szczególnie na różne zadania LGD związane z oceną dokumentacji aplikacyjnej wnioskodawców, tj. zadania będące konsekwencją konieczności uwzględnienia przez LGD woj. podlaskiego wytycznych formułowanych zarówno przez MRiRW jako IZ dla PROW 2014-2020⁵¹ jak również UMWP jako IZ dla RPOWP 2014-2020⁵². Obie instytucje formułują szczegółowe zasady wdrożenia RLKS w swoich wytycznych, co niekiedy prowadzi do rozbieżności podejścia względem tożsamyh zadań realizowanych przez LGD. Podczas wywiadów z przedstawicielami LGD⁵³ wskazywano przykładowo na odmienną formę aplikacji o środki unijne w ramach PROW (jedynie w formie papierowej i na płycie CD), oraz w ramach EFRR i EFS (tylko w wersji elektronicznej -XML - za pomocą systemu GWA2014). Departamenty DROW i DEFRR/DEFS opiniują jednak te same procedury i regulacje wewnętrzne określające zasady wdrożenia LSR w ramach LGD, co - w ocenie biorących udział w badaniu przedstawicieli LGD - powoduje czasami konieczność uwzględniania rozbieżnych wskazań do zadań wspólnych LGD (np. koszty kwalifikowalne dotyczące kosztów bieżących i funkcjonowania). Badania terenowe pokazały, że w proces oceny dokumentacji aplikacyjnej w ramach RPOWP angażowany jest również DROW, który dokonuje oceny

⁵⁰ Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jest jednym z instrumentów wspierających rozwój terytorialny w perspektywie finansowej 2014-2020, umożliwiającym lokalnym społecznościom inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny działań rozwojowych odpowiadających na wyzwania społeczne, środowiskowe i gospodarcze danego obszaru. Wybór formuły bezpośredniej nie był rozwiązaniem powszechnym. Takie rozwiązanie zastosowano oprócz woj. podlaskiego również w woj. kujawsko-pomorskim, natomiast w pozostałych regionach wdrożono RLKS w formule pośredniej. Zakres RLKS został wskazany w SZOOP RPOWP 2014-2020 i obejmuje działania 8.6 Inwestycje na rzecz rozwoju lokalnego/9.1 Rewitalizacja społeczna i kształtowanie kapitału społecznego oraz działania 19. PROW 2014-2020, w tym szczególnie poddziałanie 19.2 Wdrożenie LSR.

⁵¹ Wytyczne nr 6/4/2017 w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań związanych z realizacją LSR w ramach działania LEADER objętego PROW 2014-2020, zastępujące wytyczne nr 2/1/2016 z 30 sierpnia 2016 r.

⁵² Załącznik 6 do SZOOP RPOWP 2014-2020– Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

⁵³ Wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD.

zgodności wyboru operacji z zasadami ustawy o RLKS i przepisami unijnymi odnośnie zapewnienia bezstronności i identyfikacji grup interesu w ramach Rady LGD. Dopiero po ocenie pracowników DROW projekty kierowane są do oceny merytorycznej DEFRR/DEFS. W ocenie Wykonawcy (na podstawie wniosków z warsztatu rekomendacyjnego) proces ten może zostać usprawniony poprzez zapewnienie oceny merytorycznej niezależnie od oceny zgodności z procedurami i zapisami ustawy o RLKS⁵⁴ (ocena mogłaby być prowadzona równolegle przez DROW jak i DEFS/DEFRR). W obszarze współpracy warto również zwrócić uwagę na szczegółowość wytycznych formułowanych przez UMWP w zakresie zadań LGD. Wytyczne powinny w większym stopniu pokazywać zakres zadań postawionych przed LGD w zakresie oceny kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR/EFS. W ocenie badanych przedstawicieli IZ zdarzało się bowiem, że do oceny UMWP (DEFRR/DEFS) trafiały projekty, które nie spełniały podstawowych warunków i były odrzucane po ocenie merytorycznej, co z kolei budziło zastrzeżenia pracowników LGD. Zasadne jest zatem usprawnienie współpracy z LGD. Kontynuować należy szkolenia zewnętrzne - z udziałem i/lub prowadzone przez pracowników różnych referatów - w celu stworzenia dodatkowej możliwości wypracowania właściwych rozwiązań wdrożenia RLKS. Szkolenia powinny dotyczyć zarówno pracowników biur LGD oraz członków Rady LGD odpowiedzialnych często za ocenę zgodności operacji z LSR i Programem, oraz za wybór i ustalenie kwoty wsparcia. Badanie pozwala również na rekomendowanie kontynuowania dobrych rozwiązań w postaci funkcjonowania Podlaskiej Sieci LGD.

Dobra praktyka – funkcjonowanie Podlaskiej Sieci LGD

Głównym celem Podlaskiej Sieci LGD jest sieciowanie i współpraca Lokalnych Grup Działania (LGD) z obszaru woj. podlaskiego oraz wsparcie w realizacji zadań nałożonych na LGD w związku z ustawą o RLKS. Przewodnictwo w Sieci sprawuje przedstawiciel LGD Puszcza Knyszyńska. Podstawowym zadaniem LGD jest nabór wniosków i ich ocena oraz ustalenie kwoty wsparcia. Z uwagi na to, że woj. podlaskie jest jednym z dwóch w kraju regionów (poza woj. kujawsko-pomorskim), gdzie zastosowano RLKS w formule bezpośredniej - zwiększony został zakres zadań realizowanych przez LGD jako podmioty wdrażające lokalną strategię rozwoju, nie tylko w ramach środków PROW i PO RYBY, ale również EFRR i EFS w ramach RPOWP 2014-2020. LGD z regionu mają doświadczenia we współpracy przy wdrożeniu programu Leader - wydając środki Leader PROW 2007-2013 oraz 4 osi priorytetowej PO RYBY 2007-2013. Podejście Leader zakłada podejście oddolne,⁵⁵ zamiast tradycyjnego podejścia odgórnego⁵⁶. Podejście oddolne oznacza, że lokalni partnerzy biorą udział w podejmowaniu decyzji co do strategii i wyboru priorytetów do realizacji na ich własnym terenie. Podlaska Sieć LGD umiejętnie

⁵⁴ Ocena czy zachodzą okoliczności o których mowa w punktach Deklaracji bezstronności w procesie wyboru operacji; czy spełniony jest wymóg wskazany w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczący rozkładu grup interesu członków Rady biorących udział w posiedzeniu. Przewodniczący weryfikuje, czy władze publiczne, ani żadna pojedyncza grupa interesu, nie będzie mieć więcej niż 49% praw głosu w podejmowaniu decyzji przez Radę. Zapewnienie braku dominacji pojedynczej grupy interesu analizowane jest w kontekście celów LSR, przedsięwzięć i grup docelowych oraz uwzględnia w szczególności powiązania branżowe; czy spełniony jest wymóg wskazany w art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczący konfliktu interesów tj. weryfikacja, czy zachodzić będzie sytuacja, że co najmniej 50 % głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi.

⁵⁵ (ang. bottom-up approach) – metoda wdrażania określonej polityki polegająca na ustalaniu na poziomie lokalnym celów i kierunków jej realizacji, wdrażanej następnie na również na poziomie lokalnym

⁵⁶ (ang. top-down approach) – metoda wdrażania określonej polityki polegająca na ustaleniu na poziomie centralnym, regionalnym celów i kierunków jej realizacji wdrażanej następnie na poziomie lokalnym

wykorzystuje środki KSOW, organizując dzięki wsparciu tych środków różnego rodzaju szkolenia dla LGD z terenu woj. podlaskiego. Wśród cech, które wyróżniają „projekt” jako dobrą praktykę można wskazać:

- realizację przedsięwzięcia w partnerstwie wszystkich LGD regionu podlaskiego
- umiejętne korzystanie ze środków KSOW i środków poddziałania 19.4 PROW na bieżące projekty wspólne LGD
- praktyczne efekty działania Sieci w postaci wypracowania wspólnych zapisów w procedurach wdrożeniowych LGD (np. uspojnienie zapisów dotyczących zastosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych).

Mając na uwadze powyższe, **rekomenduje się kontynuację współpracy z LGD w formule instytucjonalnej z wykorzystaniem Podlaskiej Sieci LGD**. Ważne jest również wzmocnienie i zwielokrotnienie relacji między partnerami w Sieci. Mniejszy nacisk powinien być zaś kładziony na wskazywanie tematycznych obszarów, których mogą dotyczyć przyszłe projekty. Cel ten może zostać osiągnięty poprzez: poprawę komunikacji wewnątrz Sieci, w tym tworzenie narzędzi komunikacji; budowanie synergii między projektodawcami m.in. poprzez kojarzenie pomysłodawców podobnych działań; wspieranie projektów długoterwałych i kompleksowych we współpracy z przedstawicielami UMWP.

Nowelizacja ustawy wdrożeniowej

Badania terenowe (przede wszystkim wywiady eksperckie oraz wywiady z członkami KM i kluczowymi przedstawicielami IZ i IP RPOWP) wskazały na szczególnie istotne konsekwencje nowelizacji ustawy wdrożeniowej, która weszła w życie 2 września br.⁵⁷ Nowa treść „ustawy wdrożeniowej” to nie jedyny czynnik, który będzie miał wpływ na procedury związane z wykorzystaniem funduszy UE w regionie. Obowiązują już znowelizowane wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów m.in. w zakresie kwalifikowalności wydatków, które wprowadzają na przykład zmiany dotyczące zamówień udzielanych w ramach projektów. Na podstawie wywiadów eksperckich z przedstawicielami MliR należy wskazać, że dodatkowo wytyczne dotyczące wyboru projektów zostaną zmienione tak, aby w trakcie oceny projektu nie weryfikować dwukrotnie tych samych aspektów (rezygnacja z zasady „dwóch par oczu”) oraz aby w ocenie projektu – w celu poprawy jakości procesu oceny projektów – jako eksperci mogli uczestniczyć pracownicy innych instytucji. Zmiana przepisów wprowadziła w szczególności instytucję Rzecznika Funduszy Europejskich obligowanego do dbania o interesy beneficjentów. Będzie on odpowiedzialny m.in. za gromadzenie wniosków i postulatów związanych z realizacją programów operacyjnych. Kolejną zmianą jest wprowadzenie możliwości konkursów w ratach/rundach. Poszczególne konkursy będą mogły być dzielone na rundy - co oznacza, że podmioty, które nie zdążą złożyć wniosku konkursowego w danym terminie, będą mogły to zrobić w kolejnej rundzie. Ustawa wprowadziła również ograniczenie obowiązku przedkładania niektórych dokumentów stosowanych przy realizacji projektów – w tym zwolnienie wnioskodawców z obowiązku dostarczenia dokumentów, które instytucja będzie mogła uzyskać sama np. stosowne zaświadczenia z Urzędu Skarbowego lub ZUS albo dane z dostępnych powszechnie rejestrów, m.in. KRS. Ustawa wprowadziła także możliwość zasiadania wojewodów w KM oraz

⁵⁷ Ustawa z 7 lipca br. wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co miało miejsce: 2 sierpnia 2017 r. (Dziennik Ustaw 2017, Poz. 1475 tom 1), z wyjątkiem niektórych przepisów.

ułatwienia w rozliczeniu środków unijnych. Beneficjent nie będzie obciążany odsetkami w przypadku spóźnienia do 14 dni ze złożeniem wniosku rozliczającego środki – m.in. takie zmiany zostaną wprowadzone w ustawie o finansach publicznych. W ocenie przedstawicieli UMWP, uczestniczących w badaniach terenowych, na początku zmiana ta wywołała komplikacje - zbyt późno do IZ oraz, w konsekwencji, do innych instytucji wdrażających program dotarły wytyczne z MR. Zmiana ustawy wdrożeniowej stała się więc obecnie dla instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczących dodatkowym obciążeniem - szczególnie w przypadkach, gdy nie udało się przeprowadzić naborów przed 2 września. W chwili obecnej trudno mówić o jej pozytywnym wpływie, ponieważ nie są odczuwalne nawet postulowane zmiany, takie jak możliwość modyfikacji i uzupełniania projektów na etapie oceny.

Zmiana ustawy wdrożeniowej wywołała u IZ dodatkowe trudności dotyczące wdrażania Programu, przez co proces oceny i realizacji projektów może się dodatkowo wydłużyć (przynajmniej w początkowym okresie od czasu przyjęcia zmian w ustawie) – warto zaznaczyć, że pracownicy UMWP już przed zmianą ustawy byli bardzo obciążeni pracą. Podobnie kontrowersyjny jest zapis dotyczący możliwości poprawiania wniosków: dla wielu osób związanych z realizacją RPOWP 2014-2020 był to główny mankament Programu – szczególnie przy wdrażaniu instrumentu RLKS. Modyfikacja taka również może przełożyć się na wydłużenie procesu oceny wniosków. Zmiana ustawy wdrożeniowej miała też bezpośredni wpływ na harmonogram konkursów, ponieważ część zaplanowanych naborów musiała zostać przesunięta z uwagi na konieczność dostosowania ich do nowych kryteriów. Innym kłopotem - zgłaszanym przez instytucje wdrażające RPOWP 2014-2020 - związanym ze zmianą ustawy wdrożeniowej, jest konieczność powołania rzecznika. W ocenie badanych przedstawicieli IZ i IP instytucja rzecznika powieła wiele zadań, które już zostały rozpisane. Sytuacja taka powoduje konieczność rozpisania na nowo zadań, które już rozdzielono, co może negatywnie oddziaływać na przyjęty system wdrożenia RPOWP. Realizowane badania pozwoliły również na wskazanie możliwych trudności w zastosowaniu przepisów znowelizowanej ustawy wdrożeniowej do operacji wybieranych przez LGD, czyli spójności z ustawą o RLKS. Nowe brzmienie art. 45 ustawy wdrożeniowej przewidywało dodanie ust. 3, w którym mowa o wprowadzeniu możliwości dokonywania zmian w projekcie w części dotyczącej spełniania kryteriów wyboru projektów, w zakresie przewidzianym w regulaminie konkursu. Ustawa nie przewidywała wyłączenia tego przepisu w odniesieniu do RLKS, a zgodnie z art. 34 ust. 3 rozporządzenia 1303/2013 wybór projektów jest dokonywany przez lokalne grupy działania. Innym przykładem niespójności w przepisach jest nowe brzmienie art. 43 zmienionej ustawy, które przewiduje zmianę terminu na uzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę z dotychczasowych 7 dni na nie mniej niż 7 i nie więcej niż 21 dni. Zmiana jest problematyczna z punktu widzenia art. 23 ust. 5 ustawy o RLKS, który przewiduje w analogicznej sytuacji termin 7 dniowy. Trudności może powodować stosowanie nowych przepisów do operacji wybieranych przez LGD z uwagi na to, że przepisy ustawy o RLKS są regulacjami szczególnymi w stosunku do tych regulacji.

Wpływ polityki krajowej

Oprócz rozporządzeń UE, na wdrażanie RPOWP wpływ ma bieżąca polityka krajowa. Badanie pozwoliło na identyfikację przepisów mających szczególny wpływ na system wdrożenia RPOWP. Pośród nich wskazano: przepisy ustawy o OZE, przepisy wprowadzające reformę edukacji oraz rządowy program 500+. Rządowy program 500+ oraz reforma emerytalna - co potwierdzają przeprowadzone w ramach badania wywiady

z przedstawicielami IZ/IP RPOWP a także wywiady z ekspertami - mają wpływ na sytuację ekonomiczną mieszkańców województwa. Szczególnie odbija się to na działaniach zaplanowanych do realizacji w ramach instrumentu RLKS oraz w ramach EFS. Wiele zdiagnozowanych potrzeb i zaprojektowanych w związku z nimi narzędzi, takich jak na przykład szkolenia, nie cieszy się wystarczającym zainteresowaniem wśród potencjalnych beneficjentów - co stwarza zagrożenie niewykorzystania alokacji oraz niezrealizowania założonych wskaźników. Wskazywanym problemem w wywiadach z kluczowymi przedstawicielami IZ i IP RPOWP 2014-2020 było również postępujące przejmowanie wybranych kompetencji samorządów przez rząd, co wywołuje zmiany w realizacji samego RPO. W przypadku OZE, zmiana ustawy bardzo skomplikowała wdrażanie Programu. Konieczne było ogłaszanie konkursów „obchodzących” nową ustawą OZE – np. poprzez ogłaszanie konkursów OZE na własne potrzeby czy OZE na potrzeby mieszkańców - czyli konkursów przeznaczonych dla przedsiębiorców czy samorządów. W wywiadach IDI, z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020, wskazywano dodatkowo na ryzyko niepewności prawnej występującej po stronie wnioskodawców aplikujących o wsparcie na ten typ działań pomocowych. Wprowadzenie Rządowego programu Rodzina 500+⁵⁸ wpłynęło natomiast na znaczny spadek zainteresowania programami ukierunkowanymi na pomoc społeczną – co przekłada się na zagrożenie niezrealizowania wskaźników efektywności zatrudnieniowej po zakończeniu realizacji projektów. Osiągnięcie tego wskaźnika jest szczególnie ważne dla projektów finansowanych ze środków EFS. Analizy prowadzone na potrzeby badania wskazały, że problematyczne będzie - dla beneficjenta Programu - utrzymanie jednocześnie kryterium dochodowego świadczenia z programu 500+ jak również efektywności zatrudnieniowej. W efekcie niektórzy odbiorcy projektów finansowanych z EFS nie będą zainteresowani ich zakończeniem - z uwagi na zagrożenie odebrania części świadczenia przyznanego w ramach programu 500+⁵⁹. Z kolei zmiany w ustawie dotyczącej przedszkoli opóźniły realizację projektów w tym obszarze, ponieważ beneficjenci czekali ze zgłaszaniem projektów właśnie na tę nowelizację.

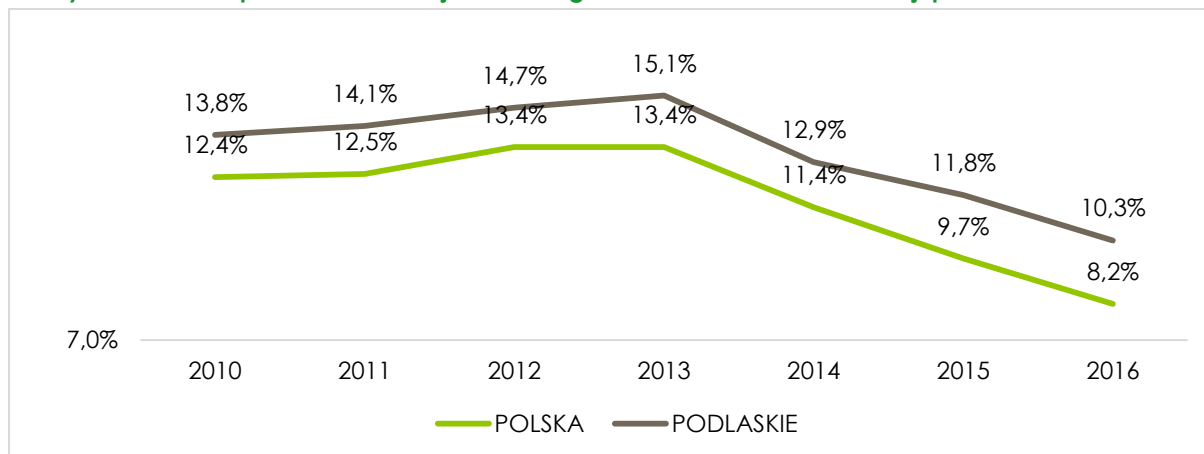
Uwarunkowania ekonomiczne

W ramach tego obszaru, szczególny wpływ na strukturę zarządzania Programem miała zmiana sytuacji na rynku pracy w województwie podlaskim. W ciągu ostatnich lat spadła stopa bezrobocia rejestrowanego, podwyższyły się też średnie dochody. Choć stopa bezrobocia rejestrowanego spada, to jest jednak ciągle na poziomie wyższym niż średnia krajowa – szczegóły przedstawia kolejny rysunek.

⁵⁸ Zobacz więcej o programie: <http://www.program500plus.pl/zasady-programu.html>

⁵⁹ Zasitek na pierwsze dziecko można otrzymać w przypadku, gdy dochód na członka rodziny nie przekracza 800 zł lub nie większego niż 1 200 zł na członka rodziny, jeśli którekolwiek z dzieci w rodzinie jest niepełnosprawne. Pod uwagę brane będą dochody uzyskiwane w kraju i za granicą z różnych tytułów: pracy na etacie, umów cywilno - prawnych, działalności gospodarczej, emerytur, rent, świadczeń rodzinnych, a także dochody z gospodarstw rolnych.

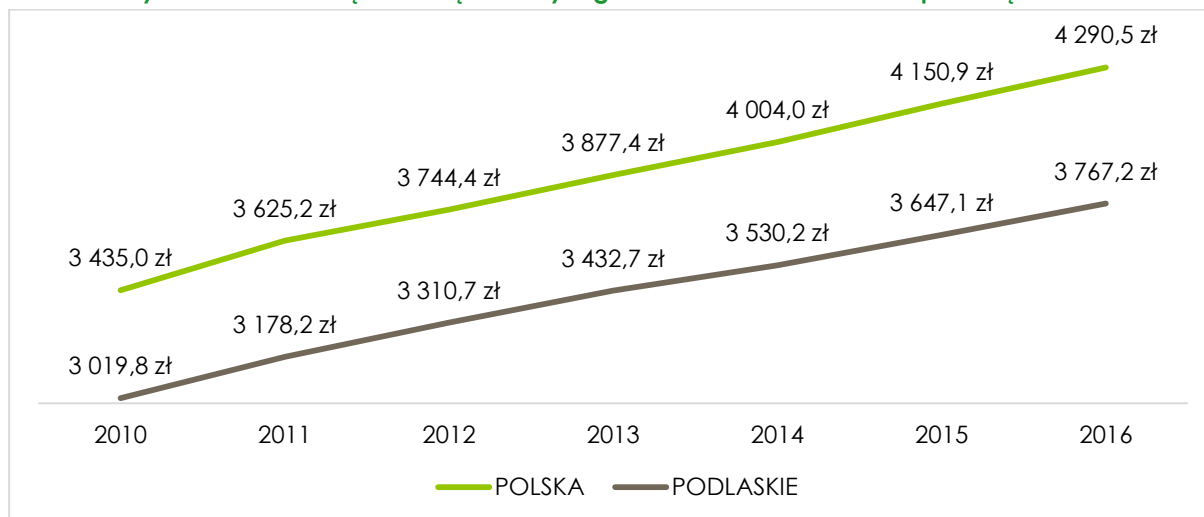
Rysunek 7. Stopa bezrobocia rejestrowanego stan w końcu okresu w woj. podlaskim i w Polsce



Źródło: Województwo podlaskie w latach 2014-2017 (I-IX), Urząd Statystyczny w Białymstoku.

Podobnie można zaobserwować (na rysunku poniżej) korzystne zmiany w wysokości dochodów osób pracujących w regionie, jednak wciąż są one niższe niż średnia krajowa.

Rysunek 8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw



Źródło: Województwo podlaskie w latach 2014-2017 (I-IX), Urząd Statystyczny w Białymstoku.

Powyżej wskazane uwarunkowania ekonomiczne mają wpływ na system realizacji RPOWP 2014-2020, co potwierdzają rozmówcy w wywiadach IDI – członkowie KM oraz przedstawiciele IZ i IP. Szczególnie istotna jest zmiana na rynku pracy. Opierając się na analizach przeprowadzanych w poprzednich latach, wiele zaplanowanych w RPOWP 2014-2020 działań związanych było z przeciwdziałaniem bezrobociu, podczas gdy w tym momencie nie ma już tak dużego zainteresowania tego typu ofertą, co przekłada się na zagrożenie niezrealizowania założonych wskaźników. Podczas badań terenowych wskazywano również na nieduży potencjał innowacyjności podlaskich firm⁶⁰. Świadczyć o tym może relatywnie niski poziom wskaźnika przedsiębiorczości oraz problemy z wdrażaniem innowacji przez przedsiębiorstwa – liczba firm zatrudniających do 9 pracowników na 10 tys. mieszkańców daje regionowi 14 miejsce w kraju. Bardzo niski jest również udział firm z województwa w wykorzystaniu środków z PO IG w porównaniu z innymi regionami. W woj. podlaskim notuje się jedne z najniższych w kraju nakłady wewnętrzne

⁶⁰ Wywiady eksperckie.

na B+R oraz nakłady przedsiębiorstw na B+R w przeliczeniu na liczbę pracujących, skutkujące m.in. niekorzystnym wizerunkiem regionu - jako mało innowacyjnego. W celu pozytywnego oddziaływania na te uwarunkowania, opracowano Plan rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o inteligentne specjalizacje województwa podlaskiego na lata 2015-2020+, który ma efektywnie wspomóc wdrażanie Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 w obszarze innowacyjności, badań i rozwoju oraz przedsiębiorczości. Uwarunkowania ekonomiczne miały zatem wpływ na wybór RSI wspieranych w ramach RPOWP 2014-2020. Zostały w nim wskazane dziedziny (tzw. „specjalizacje wiodące”), w których województwo podlaskie przoduje. Są to: przemysł rolno-spożywczy, przemysł metalowo-maszynowy, szklarniczy, sektor medyczny i nauki o życiu, ekoinnowacje i nauki o środowisku oraz powiązane z nimi sektory. Jak zauważył jeden z ekspertów⁶¹ uczestniczących w badaniu - pozytywne zmiany w województwie paradoksalnie przekładają się na problemy z realizacją projektów EFS, ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów społecznych. Co więcej, boom inwestycyjny na rynku budowlanym i związane z tym rosnące ceny usług w branży budowlanej przekładają się na niebezpieczeństwo niedotrzymania budżetu działań inwestycyjnych zaplanowanych na perspektywę 2014-2020. Zmiany te w dużym stopniu odbijają się na instrumencie RLKS oraz na projektach EFRR. Na kształt RPOWP 2014-2020 wpływ miał także stosunkowo duży udział terenów wiejskich i rolniczych w strukturze województwa. Rolnictwo jest dominującym działem gospodarki w województwie - wytwarza ok. 8,2% wartości dodanej brutto (w kraju 4,1%). Województwo podlaskie charakteryzuje znacznie wyższy udział osób pracujących w sektorze „rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo”, niż średnio w kraju, wynoszący 45,2% (w samym rolnictwie 37,4%). W strukturze tworzenia wartości dodanej brutto w województwie podlaskim wyższy, od średniej krajowej, jest udział sektora usług i rolnictwa, natomiast niższy - przemysłu i budownictwa. Słabo rozwinięty rynek pracy województwa, wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie i niski poziom przedsiębiorczości miał wpływ na ukształtowanie RPOWP 2014-2020, szczególnie w zakresie osi priorytetowej II: Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa⁶². Rolniczy charakter regionu miał wpływ na decyzję o realizacji instrumentu RLKS, pozwalającego mniejszym podmiotom (nie mającym możliwości otrzymania dofinansowania z PO RPW) o ubieganie się o środki unijne - obszar ten omówiono szczegółowo w ramach opisu uwarunkowań politycznych.

Uwarunkowania społeczno- kulturowe

Analiza danych zastanych oraz przeprowadzone wywiady pogłębione na potrzeby badania wskazały, że sąsiedztwo Białorusi - w planowaniu RPOWP 2014-2020 - było jednym z ważnych czynników. Podlasie jest krainą historyczno-geograficzną, która przez stulecia pełniła funkcję pogranicza zarówno politycznego, jak i narodowościowo-wyznaniowego oraz społeczno-kulturowego, gdzie dochodziło do przenikania etosu polskiego, litewskiego, białoruskiego i ukraińskiego. To z kolei determinowało kształtowanie się na Podlasiu bardzo trwałej strefy pogranicza religijnego, językowego i kulturowego. Pogranicze to zostało uformowane przez szereg społeczności etnicznych i wyznaniowych, zamieszkujących od wieków ten obszar, wzajemnie się przenikających i silnie na siebie oddziałujących oraz tworzących - w przeszłości

⁶¹ Wywiady eksperckie.

⁶² Por. Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Raport końcowy ECORYS Polska Sp. z o.o.; Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. oraz GEOPROFIT Wojciech Dziemianowicz, Warszawa 2015

i współcześnie - prawdziwą mozaikę narodowościową, wyznaniową, językową i kulturową⁶³. Jednak zmiany relacji międzynarodowych między Polską i Białorusią a także pomiędzy Unią Europejską i Białorusią wpływają na trudności w realizacji wielu działań – na przykład w obszarze przedsiębiorczości czy handlu.⁶⁴ Korzystne przygraniczne położenie województwa – sąsiedztwo z Litwą i Białorusią - stanowi o mocnej stronie podlaskich przedsiębiorców. Doświadczenie wielu firm we współpracy międzynarodowej, w tym z rynkami wschodnimi, skutkuje najwyższym w kraju udziałem eksportu do Rosji, Ukrainy i Białorusi. Jednocześnie największa część eksportu firm województwa podlaskiego przypada na Niemcy, co świadczy o konkurencyjności produkcji w regionie. Wieloetniczność, która jest najbardziej charakterystyczną cechą podlaskiego pogranicza, polega nie tylko na zamieszkiwaniu na tym obszarze przedstawicieli kilku narodów (Polaków, Białorusinów, Litwinów, Ukraińców oraz w mniejszym stopniu Tatarów, Romów, Rosjan), ale również na występowaniu szeregu złożonych, krzyżujących się kategorii etnicznych, czyli utożsamianiu się z więcej niż jedną grupą etniczną oraz kształtowaniu się kategorii ludności, która - bez względu na obiektywną przynależność narodową - określa się jako „tutejsi”⁶⁵. Finalnie należy wskazać, że Podlasie jest zarówno pograniczem zewnętrznym (międzypaństwowym UE), jak i wewnętrznym (narodowościowym i kulturowym) - jako region zamieszkiwania autochtonicznych mniejszości narodowych oraz ich kontaktów z polską większością, co również wpływa na kształt wdrożenia Programu.

Uwarunkowania technologiczne

W województwie podlaskim nadal występuje spore niedofinansowanie związane z podstawowymi obszarami inwestycji, takimi jak drogi czy zbrojenie terenów. W przypadku regionu, który nadal ma spore braki inwestycyjne, trudne do zrealizowania jest założenie o zrównoważeniu inwestycji twardych i inwestycji miękkich – nadal potrzeba inwestycji infrastrukturalnych czy drogowych przewyższa potrzeby w zakresie projektów miękkich.

W dalszym ciągu jest wiele obszarów bez wodociągów czy kanalizacji i wszystkie koszty inwestycji w takie tereny spoczywają na gminach. Dlatego konieczne jest kierowanie większego wsparcia do samorządów gminnych, które nie zawsze mają środki na wkład własny, żeby realizować projekty inwestycyjne. Z tego też powodu wiele bardziej zaawansowanych narzędzi - takich jak te związane z innowacyjnością - napotyka problemy realizacyjne, co potwierdzają informacje zebrane podczas wywiadów IDI z przedstawicielami IZ i IP a także przedstawicielami KM. Co więcej, sama kwestia innowacyjności jest, jak twierdzą eksperci⁶⁶, problematyczna w województwie podlaskim – region nie ma jasno zdefiniowanej specjalizacji, dlatego finansowanie ukierunkowane tylko i wyłącznie na innowacyjność może być chybione i nie do końca wykorzystane.

Podsumowanie

W ramach badania dokonano identyfikacji czynników zewnętrznych mających wpływ na system wdrożenia Programu uwzględniając analizę PEST w zakresie uwarunkowań

⁶³ Zobacz M. Barwiński Podlasie jako region pogranicza, Studia z Geografii Politycznej i Historycznej tom 3 (2014), s. 281–306

⁶⁴ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020

⁶⁵ Por. A. Sadowski., Społeczne problemy wschodniego pogranicza, Białystok 1991, M. Barwiński., Stosunki międzypaństwowe Polski z Ukrainą, Białorusią i Litwą po 1990 roku w kontekście sytuacji mniejszości narodowych, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej”, 1: Granice – mniejszości narodowe i religijne – dziedzictwo, s. 139–166, Białystok 2012

⁶⁶ Wywiady eksperckie.

politycznych, ekonomicznych, społeczno - kulturowych oraz technologicznych. W ramach oceny uwarunkowań politycznych przeanalizowano przede wszystkim: uwarunkowania umowy partnerstwa, model wdrażania instrumentów finansowych, formułę bezpośrednią RLKS, nowelizację ustawy wdrożeniowej, a także wpływ polityki krajowej i programu 500+ na strukturę wdrożenia Programu. W wyniku analizy zwrócono uwagę szczególnie na sposób współpracy z NGO's zaangażowanymi we wdrożenie Programu. Zasadne jest usprawnienie współpracy z LGD w zakresie oceny operacji w ramach RLKS. Rekomenduje się kontynuację współpracy z LGD w formule instytucjonalnej z wykorzystaniem Podlaskiej Sieci LGD.

6.1.2 Otoczenie wewnętrzne

Pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź:

2. W jakim stopniu otoczenie wewnętrzne miało wpływ na kształt przyjętego systemu realizacji RPOWP? Czy identyfikuje się elementy otoczenia wewnętrznego posiadające negatywny wpływ na system realizacji RPOWP (na czym polega negatywny wpływ)?

W badaniu zidentyfikowano także czynniki wewnętrzne, wpływające na system realizacji RPOWP 2014-2020, takie jak: system regionalnej polityki rozwoju, koordynacja działań instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Programu w okresie 2014-2020, działania władz terytorialnych i podmiotów funkcjonujących w województwie podlaskim mające wpływ na kształt systemu realizacji perspektywy 2014-2020, m.in. poprzez konferencje, debaty, konsultacje w zakresie kształtu RPOWP 2014-2020. Czynniki zewnętrzne, omówione we wcześniejszym rozdziale, miały na tyle silne przełożenie na kształt Programu, że same czynniki wewnętrzne w niewielkim stopniu wpłynęły na to, jak skonstruowano Program. Czynniki zewnętrzne dotyczące Programu na tyle szczegółowo go definiowały, że nie pozostawiły przestrzeni dla uwzględnienia zbyt wielu czynników regionalnych. Pomimo to, analiza otoczenia wewnętrznego pozwoliła na wskazanie następujących czynników: przyjęta struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne, procesy i regulujące je procedury (1) oraz doświadczenie instytucji wdrażających program z perspektywy 2007-2013 (2).

Struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne oraz procesy i regulujące je procedury

System wewnętrzny został ukształtowany zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy wdrożeniowej⁶⁷.

⁶⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE L Nr 347/320, ze zm.). W akcie opisano: (1) wspólne zasady dotyczące ww. funduszy; (2) przepisy niezbędne do zapewnienia skuteczności EFSI i koordynacji tych funduszy między sobą oraz z innymi instrumentami Unii; (3) ogólne zasady odnoszące się do funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, dotyczące celów priorytetowych i sposobu organizacji oraz kryteriów, jakie państwa członkowskie i regiony muszą spełnić, aby kwalifikować się do wsparcia z EFSI, dostępnych środków finansowych oraz kryteriów ich alokacji oraz (5) ogólne zasady w zakresie zarządzania i kontroli, zarządzania finansowego, zestawienia wydatków i korekt finansowych. 23 W Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. U. UE L Nr 347/289.) określono zadania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, zakres wsparcia udzielanego w jego ramach w odniesieniu do celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” i celu „Europejska współpraca terytorialna” oraz przepisy szczegółowe dotyczące wsparcia z EFRR w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. 24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013

z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. U. UE L Nr 347/470, ze zm.) dostarcza informacji w zakresie zadań Europejskiego Funduszu

W literaturze przedmiotu⁶⁸ wskazuje się, że tradycyjnym wyznacznikiem pozycji konkurencyjnej jednostki są czynniki instytucjonalne. **Schemat struktury organizacyjnej IZ i IP został szczegółowo zaprezentowany i opisany w Rozdziale 5.2 Charakterystyka systemu realizacji funkcjonującego w ramach RPOWP 2014-2020.** Na czynniki instytucjonalne składa się jakość i sprawność administracji publicznej oraz jej zdolność instytucjonalna do zarządzania

społecznego, w tym Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, zakres udzielanego wsparcia, przepisy szczególnie i rodzaje wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem. 25 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 184/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. ustanawiające klasyfikację kategorii interwencji dla wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz. U. UE L Nr 57/7) skoncentrowane jest na systemie elektronicznej wymiany danych, omawia jego zawartość, charakteryzuje system SFC2014 oraz jego działanie – w tym bezpieczeństwo przekazywania danych. 26 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2016 r., poz. 217) określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, tj. koordynacja realizacji programów operacyjnych, system realizacji programu operacyjnego, system instytucjonalny, desygnacja, przepływy finansowe i system rozliczeń projektu, kontrola, audyt, monitorowanie postępu rzeczowego, pomoc publiczna, instrumenty finansowe, wybór projektów, umowa o dofinansowanie projektu i decyzja o dofinansowaniu projektu, procedura odwoławcza, a także podmioty uczestniczące w realizacji tych programów operacyjnych polityki spójności oraz tryb współpracy między nimi. 27 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie odnoszącym się do Śródków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) dostarcza informacji o (1) zasadach finansów publicznych, (2) państwowym długu publicznym, (3) Wieloletnim Planie Finansowym Państwa i ustawie budżetowej, (4) środkach europejskich i innych środkach pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, (5) budżecie, wieloletniej prognozie finansowej i uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz (6) audycie wewnętrznej oraz koordynacji audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. 28 Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 383 z późn. zm.) określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi (główne rozdziały dotyczą strategii rozwoju, programów operacyjnych i programów rozwoju oraz realizacji programów operacyjnych). 29 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) określa zakres jego działalności, wskazuje władze samorządu województwa, mienie samorządu województwa, finanse, określa współpracę zagraniczną, nadzór nad działalnością samorządu województwa oraz akty prawa miejscowego stanowiącego przez samorząd województwa. 30 W art. 5 ust. 1 ustawy wdrożeniowej (Dz.U.2014.1146.) wskazano, iż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonujący zadania państwa członkowskiego może wydać wytyczne horyzontalne dotyczące: (1) ewaluacji programów operacyjnych; (2) trybu i zakresu sprawozdawczości oraz monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych; (3) kontroli realizacji programów operacyjnych; (4) trybu dokonywania wyboru projektów; (5) kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych; (6) warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów operacyjnych; (7) korekt finansowych w ramach programów operacyjnych; (8) warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej; (9) systemu informacji i promocji w zakresie programów operacyjnych; (10) wykorzystania środków pomocy technicznej oraz (11) innych kwestii związanych z realizacją i zamknięciem programów operacyjnych. Wytyczne horyzontalne mogą dotyczyć wszystkich lub tylko wybranych programów operacyjnych i są skierowane do instytucji uczestniczących w ich realizacji. 31 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.) określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. 32 Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. 2004 Nr 123 poz. 1291) określa zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy państwa, m.in. (1) postępowanie w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację; (2) zasady współpracy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem Urzędu” oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa z podmiotami opracowującymi programy pomocowe, podmiotami udzielającymi pomocy, podmiotami ubiegającymi się o pomoc oraz beneficjentami pomocy, w zakresie pomocy publicznej; (3) zasady reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem Pierwszej Instancji w sprawach z zakresu pomocy publicznej; (4) zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej oraz (5) zasady monitorowania pomocy publicznej.. 33 ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2002 nr 101 poz. 926.) wskazuje, iż przetwarzanie danych osobowych – do których ochrony ma prawo każdy – może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą i określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych

10. Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 oraz Szczegółowe Opisy Osi Priorytetowych RPOWP wydane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy wdrożeniowej,

12. Wytyczne horyzontalne/programowe wydane na podstawie art. 5 ust. 1 lub art. 7 ust. 1 ustawy wdrożeniowej,

13. Opis Funkcji i Procedur Obowiązujących w Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej RPOWP 2014-2020 oraz Instrukcje Wykonawcze IZ, IC, IP,

⁶⁸ Kosiedowski W. (red.), (2005), Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, TNOiK Dom Organizatora, Toruń.

rozwojem. Na potrzeby badania dokonano analizy następujących czynników (wpływających na proces realizacji Programu): zasobów kadrowych, procedur wdrożeniowych, zasobów technicznych, w tym systemów elektronicznej wymiany danych, a także koordynacji działań, mechanizmów koordynacji i monitorowania, komplementarności i synergii efektów podejmowanych działań oraz komunikacji wewnętrznej. W ramach badania ustalono, że tylko część badanych uważa, że wśród wykonywanych zadań są takie, które można usprawnić poprzez zmianę procedur/instrukcji ich wykonywania. Na tak zadane pytanie, jedynie 15,9% badanych odpowiedziało pozytywnie. Spośród urzędników, którzy byli tego zdania, blisko 20% stanowili pracownicy UMWP, a jedynie 6,5% WUP. Najwięcej urzędników wskazujących na możliwość wprowadzenia zmian usprawniających zakres procedur wewnętrznych pracuje w Biurze Certyfikacji (66%). Pośród proponowanych rozwiązań brak jest niestety propozycji systemowych rozwiązań. Osobnym czynnikiem wewnętrznym, wpływającym na system wdrożenia RPOWP w tym obszarze, było wskazywane przez badanych urzędników niedoszacowanie środków i zasobów ludzkich potrzebnych do wdrażania RPO.

W badaniach jakościowych zwrócono uwagę na zbyt dużą rozbudowę systemu realizacji RPOWP 2014-2020. Rozbudowana liczba instytucji pośredniczących powołanych do realizacji RPOWP 2014-2020, ze względu na trudności w zarządzaniu systemem mogłaby ograniczać skuteczność i efektywność realizacji Programu. Zdaniem ewaluatorów, nie można jednak mówić

o nadmiernie rozbudowanej strukturze realizacji Programu. Powołanie IP ZIT BOF było obowiązkiem IZ, a działania skierowane do przedsiębiorców są jednak wdrażane przez Biuro (BPR) działające w ramach IZ. Zadania tych podmiotów są regulowane oddzielnymi dokumentami (Instrukcje Wykonawcze)⁶⁹. W toku badania wskazywano na specyfikę struktury instytucjonalnej, jaką jest brak dedykowanej instytucji wdrożeniowej ukierunkowanej na realizowanie działań Programu skierowanych do przedsiębiorców. Początkowo rozważano powołanie dedykowanej IP dla takich działań – kształtem podobnej np. do instytucji działającej w woj. śląskim (Śląskie Centrum Przedsiębiorczości)⁷⁰. Pomysł powołania takiej oddzielnej instytucji został jednak porzucony z uwagi na ograniczone środki finansowe Pomocy Technicznej przeznaczone na funkcjonowanie IZ i IP. Finalnie powstało Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw, którego zakres zadań i konsekwencje nadanych obowiązków szczegółowo opisano w rozdziale: 6.3 Komunikacja między instytucjami zaangażowanymi w realizację RPOWP 2014-2020.

Doświadczenie instytucji wdrażających program z perspektywy 2007-2013

Na przyjęty system wdrażania RPOWP 2014-2020 wpływało głównie doświadczenie instytucji wdrażających z poprzedniej perspektywy, a także doświadczenie nabywane wraz z trwaniem obecnej perspektywy. W RPO 2007-2013 za wdrażanie Programu odpowiadał tylko jeden departament. Obecnie w ramach RPOWP wdrażany jest zarówno EFRR i EFS, a także ZIT i RLKS, dlatego konieczne było zaangażowanie większej liczby instytucji. Sformułowanie procedur wdrażania RPOWP 2014-2020 było uwarunkowane – poza niezależnymi czynnikami

⁶⁹ Por. Instrukcja wykonawcza Instytucji pośredniczącej Zintegrowane inwestycje terytorialne Białostockiego obszaru funkcjonalnego w ramach Regionalnego programu operacyjnego Województwa podlaskiego na lata 2014-2020, marzec 2017 r.

⁷⁰ Instytucje takie działają również w wielu innych regionach, przykładowo Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości w Lublinie w woj. lubelskim, Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości w woj. małopolskim, Centrum Obsługi Przedsiębiorcy w woj. łódzkim.

zewnątrznymi takimi jak ustawy czy dyrektywy unijne i wytyczne ministerialne⁷¹ - doświadczeniem wyniesionym z RPO 2007-2013. Wskazywano szczególnie na ten element przy okazji uzasadniania przyjęcia obecnego modelu wdrożenia IF⁷². Z uwagi na posiadane doświadczenie przyjęto, że instytucje zarządzające w poprzedniej perspektywie funduszy – EFS, EFRR – w kolejnej perspektywie dalej się nimi zajmują, dodano jedynie instytucje koordynujące. Na podział zadań i powierzenie dużego zakresu zadań IP WUP wpłynęło duże doświadczenie WUP związane z wdrażaniem PO KL. Z czasem, dostosowując system realizacji do pojawiających się na bieżąco problemów, zdecydowano się powierzyć więcej kompetencji IP ZIT BOF (większy udział w ocenie projektów) czy WUP (powierzenie procedury odwoławczej), żeby zminimalizować ryzyko opóźnień wynikające z długiego czasu oceny projektów konkursowych. BOF uczestniczy także w zespołach kontrolujących, wyznacza opiekunów projektów na etapie WOD. Instytucja wdraża też część projektów EFS oraz kontroluje dwufunduszowe projekty zintegrowane.

Podsumowanie

W ramach badania dokonano identyfikacji czynników wewnętrznych mających wpływ na system wdrożenia RPOWP tj. kształt przyjętej struktury instytucjonalnej i rozwiązania organizacyjne oraz procesy i regulujące je procedury, doświadczenie instytucji wdrażających Program z perspektywy 2007-2013. W ramach oceny uwarunkowań nie zidentyfikowano takich, które mogłyby szczególnie negatywnie wpływać na strukturę wdrożenia RPOWP.

6.2 Zasoby systemu realizacji RPOWP 2014-2020

6.2.1 Zasoby ludzkie

Pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź:

3. Czy poziom zatrudnienia i jakość kapitału ludzkiego w instytucjach zaangażowanych w realizację Programu są wystarczające i umożliwiają sprawną, terminową i prawidłową realizację powierzonych zadań? Czy występuje lub czy może wystąpić zjawisko fluktuacji kadry zaangażowanej w system realizacji RPOWP 2014-2020?

⁷¹ Ustawa wdrożeniowa określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi. Wytyczne horyzontalne, określone przez Ministra Rozwoju, w tym zwłaszcza Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 z marca 2015 r., których celem jest zapewnienie jednolitego stosowania przez właściwe instytucje przepisów w zakresie trybów wyboru projektów, z uwzględnieniem specyfiki procedur wyboru projektów współfinansowanych ze środków EFS. A także: Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze zdrowia na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020; Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014 - 2020.

⁷² Raport z badania pn. „Ocena ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020” zamówiony przez IZ RPOWP, opracowany przez konsorcjum firm: Ecorys Polska Sp. z o.o. i RCS Sp. z o.o. oraz Strategia Inwestycyjna Instrumentów Finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik do nr 1 do Uchwały nr 173/2261/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 listopada 2016 r.

6. Jaki jest stopień obciążenia pracowników instytucji wdrażających powierzonymi im zadaniami w ramach realizacji Programu?

Liczba i charakterystyka pracowników IZ/IP i specyfika instytucji

Łącznie w instytucjach zaangażowanych w realizację RPOWP 2014-2020 pracuje około 317 osób – wedle stanu z 25.08.2017 roku. Największe zasoby osobowe ulokowane są w strukturach IZ (Urząd Marszałkowski), stanowiąc nieco ponad 78% wszystkich pracowników zaangażowanych w realizację RPOWP. W IP osób odpowiedzialnych za RPO jest ponad 20% w stosunku do ogółu (z czego większość to pracownicy WUP). Najmniej liczne pod tym względem jest Biuro Certyfikacji zatrudniające 5 osób odpowiedzialnych za realizację Programu. Szczegółowe zestawienie liczby pracowników zaangażowanych w realizację RPO prezentuje poniższa tabela.

Tabela 2. Liczba pracowników zaangażowanych w realizację RPOWP 2014-2020 w podziale na Instytucje (stan z 25.08.2017r.)

Instytucje zaangażowane w realizację RPOWP 2014-2020		Liczba pracowników zaangażowanych w realizację RPOWP 2014-2020	Suma	SUMA	
Instytucja Zarządzająca RPOWP (Zarząd)	Departament Rozwoju Regionalnego	Dyrekcja	3	67	249
		DRR I - Referat Programowania	6		
		DRR II - Referat Koordynacji	7		
		DRR III - Referat Instrumentów Finansowych	3		
		DRR IV - Referat Pomocy Technicznej, Informacji i Promocji	7		
		DRR V - Referat Monitorowania i Systemów Informatycznych	6		
		DRR VI - Referat Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego	6		
		DRR VII - Referat ds. Procedury Odwoławczej	5		
		DRR VIII - Referat Administracyjny	12		
		DRR IX - Referat Kontroli Systemowych	6		
		DRR XII - Samodzielne stanowisko pracy ds. Sieci PIFE	6		
		Departament Europejskiego Funduszu Społecznego	Dyrekcja		
	DEFS I - Referat Koordynacji		14		
	DEFS II - Referat Wdrażania RLKS		10		
	DEFS III - Referat Wdrażania Kształcenie Ogólne		13		
	DEFS IV - Referat Wdrażania Włączenie Społeczne		9		
	DEFS V - Referat Kontroli Projektów Kształcenie i Rynek Pracy		7		
	DEFS VI - Referat Wdrażania Kształcenie Zawodowe i Rozwój Przedsiębiorczości		6		
	DEFS VII - Referat Finansów		6		
	DEFS VIII - Referat Kontroli Projektów Włączenie Społeczne	8			

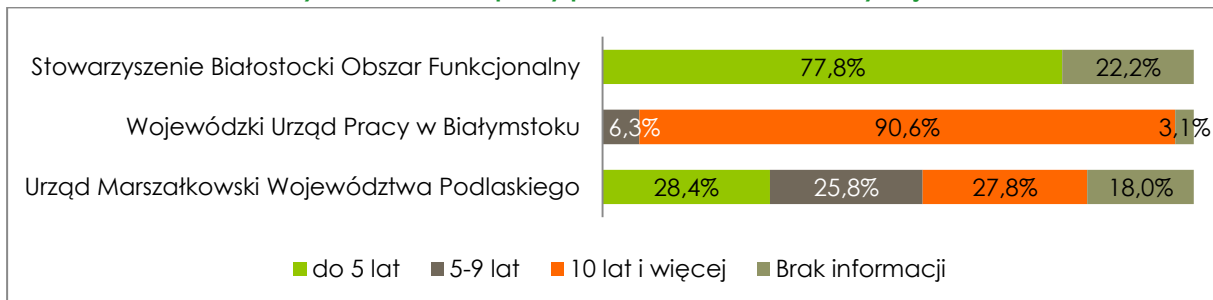
Instytucje zaangażowane w realizację RPOWP 2014-2020			Liczba pracowników zaangażowanych w realizację RPOWP 2014-2020	Suma	SUMA
Instytucje zaangażowane w realizację RPOWP 2014-2020	Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	Dyrekcja	3	93	
		DEFRR I - Samodzielne stanowisko pracy ds. kancelaryjno-biurowych	2		
		DEFRR II - Referat Oceny i Wyboru Wniosków	14		
		DEFRR X - Referat Oceny i Wyboru Wniosków II	10		
		DEFRR III - Referat ds. Weryfikacji Zamówień Publicznych	5		
		DEFRR IV - Referat Rozliczeń i Płatności Projektów Wspierających Rozwój Przedsiębiorczości i Innowacyjności	13		
		DEFRR V - Referat Rozliczeń i Płatności Projektów Wspierających Rozwój Regionalny	13		
		DEFRR VI - Referat ds. Procedury Odwoławczej i Postępowania Administracyjnych	4		
		DEFRR VII - Referat Kontroli	14		
		DEFRR VIII - Referat Zarządzania Finansowego i Nieprawidłowości	8		
		DEFRR IX - Referat Wdrażania RLKS	7		
BPR - Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw		13			
Instytucje pośredniczące RPOWP	Wojewódzki Urząd Pracy	Dyrekcja	1	54	
		Wydział Wdrażania RPO - PO	7		
		Oddział ds. Obsługi Projektów - PB	11		
		Wydział Informacji i Promocji EFS - PI	2		
		Wydział Obsługi Finansowej EFS - PF	4		
		Wydział Kontroli EFS - DM	7		
		Wydział Organizacji i Kadr - DO	8		
		Wydział Finansowo-Księgowy - DF	5		
		Pozostałe komórki	9		
BOF	BOF	9			
Instytucja Certyfikująca	IC RPOWP	BC - Biuro Certyfikacji	5		
SUMA			317		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przestanych przez Zamawiającego.

Analizując staż pracy osób zatrudnionych w IZ/IP widać, że w przypadku WUP zdecydowaną większość (ok. 94%) kadry stanowią osoby posiadające min. 10 letni staż w instytucji. Najmniejszy staż posiadają pracownicy Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru

Funkcjonalnego (BOF). W przypadku UMWP większość pracowników to osoby pracujące min. 5 lat w tej instytucji (patrz: rysunek poniżej).

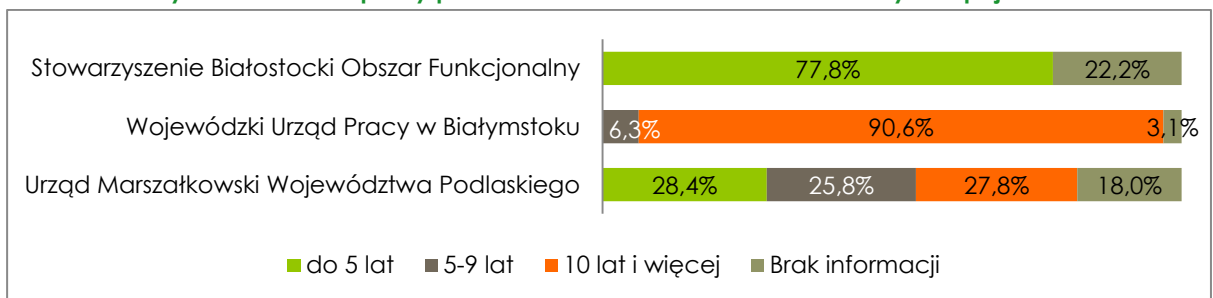
Rysunek 9. Staż pracy pracowników IZ i IP w instytucji.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy wpisać, ile lat pracuje Pan/Pani w tej instytucji (ukończone)?”.

Pracownicy byli pytani również o staż pracy w obszarze Funduszy Europejskich. Zdecydowana większość pracowników zaangażowanych we wdrażanie i zarządzanie RPOWP 2014-2020 posiada min. 5 letnie doświadczenie związane z tym obszarem. Najdłuższe doświadczenie posiadają pracownicy WUP, natomiast najkrótsze pracownicy Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (patrz: rysunek poniżej).

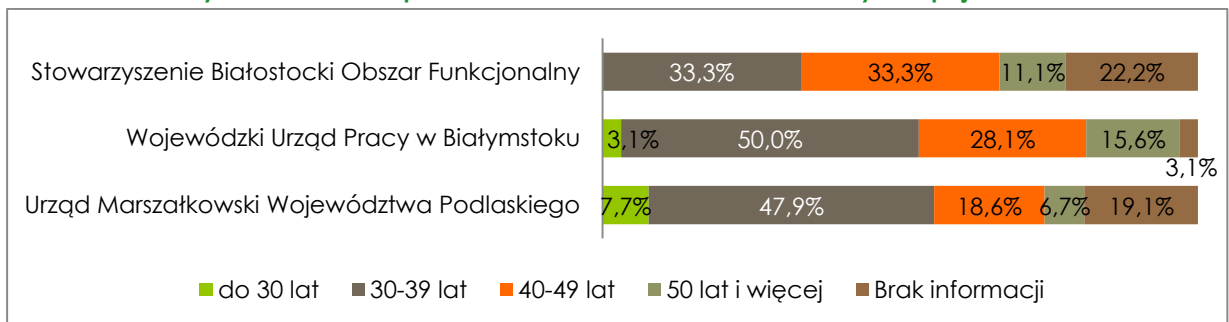
Rysunek 10. Staż pracy pracowników IZ i IP w obszarze Funduszy Europejskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Jaki jest Pana/Pani staż pracy w obszarze Funduszy Europejskich (w latach ukończonych)?”.

Zdecydowana większość pracowników zajmujących się RPOWP 2014-2020 to kobiety po 30 r.ż. Największy odsetek badanych po 50 r.ż. to pracownicy WUP-u. Natomiast największa liczba osób poniżej 30 lat pracuje w UM (patrz: rysunek poniżej).

Rysunek 11. Wiek pracowników IZ i IP w obszarze Funduszy Europejskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy wpisać swój wiek w latach (ukończone)?”.

Słowem wstępu należy jeszcze zwrócić uwagę na specyfikę poszczególnych instytucji oraz ich komórek organizacyjnych. Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego jest instytucją małą (niewielka liczba pracowników) oraz biorąc pod uwagę staż pracowników „młoda”. Struktura taka jest więc stosunkowo łatwiejsza w zarządzaniu. W przypadku UMWP

struktura ta jest zdecydowanie większa - IZ podzielona jest na 4 Biura/Departamenty. W największych pod względem liczby pracowników departamentach zatrudnionych jest od 73 (DEFS) do 90 osób (DEFRR). Natomiast WUP charakteryzuje się stosunkowo stałą kadrą zajmującą się Funduszami Europejskimi, która wywodzi się głównie z pracowników, którzy już wcześniej pracowali w tej instytucji. W wywiadach IDI zwrócono uwagę, że przypadku WUP - konkursy, którymi zarządza instytucja dotyczą mniejszej liczby wnioskodawców niż konkursy zarządzane przez DEFS (WUP realizuje projekty skierowane głównie do instytucji np. PUP). Wynika to m.in. z podjętej decyzji, że wsparcie będzie udzielane subregionalnie⁷³. Wniosek ten potwierdza także analiza *Desk Research*.

Z badań jakościowych z kadrą zarządzającą poszczególnych komórek organizacyjnych wynika, że część wykonywanej pracy (szczególnie w przypadku departamentów „wdrożeniowych”) ma charakter pracy projektowej, czyli pracy polegającej na wykonaniu ściśle określonego dużego zadania w konkretnym terminie np. przeprowadzenia naboru wniosków. Wiąże się to z koniecznością realizacji zadań w ramach tzw. „kamieni milowych”, czyli poszczególnych składowych/elementów projektu np. oceny wniosków. Brak wykonania jednego elementu nie pozwala najczęściej przejść do następnego. Pracę projektową związaną z wdrażaniem RPOWP 2014-2020 charakteryzuje duże obciążenie zadaniami (konieczność pracy w większym wymiarze niż 8h dziennie) w poszczególnych okresach i w pobliżu terminów realizacji poszczególnych kamieni milowych.

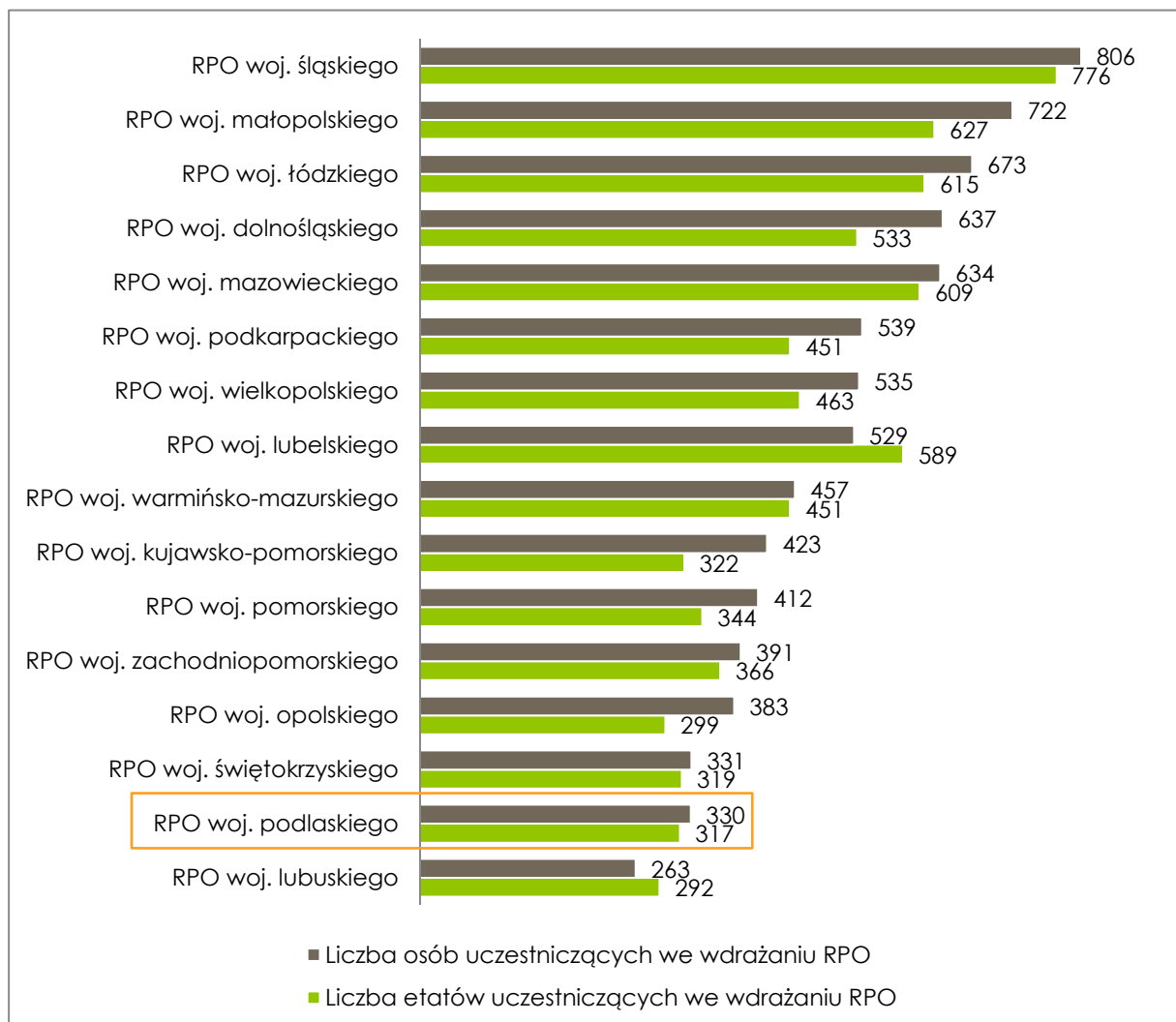
Powyżej wymienione uwarunkowania, w szczególności wielkość i złożoność struktury UMWP, wpływają na poniżej analizowane aspekty dotyczące zasobów ludzkich i organizacji pracy. Dlatego analizując wyniki badania ilościowego specyfikę tę trzeba mieć każdorazowo na uwadze.

Obciążenie pracą

Na tle innych województw, w Urzędzie Marszałkowskim woj. podlaskiego **zatrudnionych jest stosunkowo mało pracowników zaangażowanych w realizację RPO**. O połowę mniej niż w UM woj. śląskiego. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku porównania liczby pracowników pracujących w WUP-ach i zaangażowanych w realizację zadań związanych z RPO. W WUP w Białymstoku pracuje przy RPO relatywnie mniej pracowników niż w większości WUP-ów w Polsce. Biorąc pod uwagę generalną liczbę osób zatrudnionych przy wdrażaniu RPO woj. Podlaskie znajduje się na 15 miejscu – wedle stanu z 31.03.2017 roku. Szczegóły prezentuje kolejny rysunek.

⁷³ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

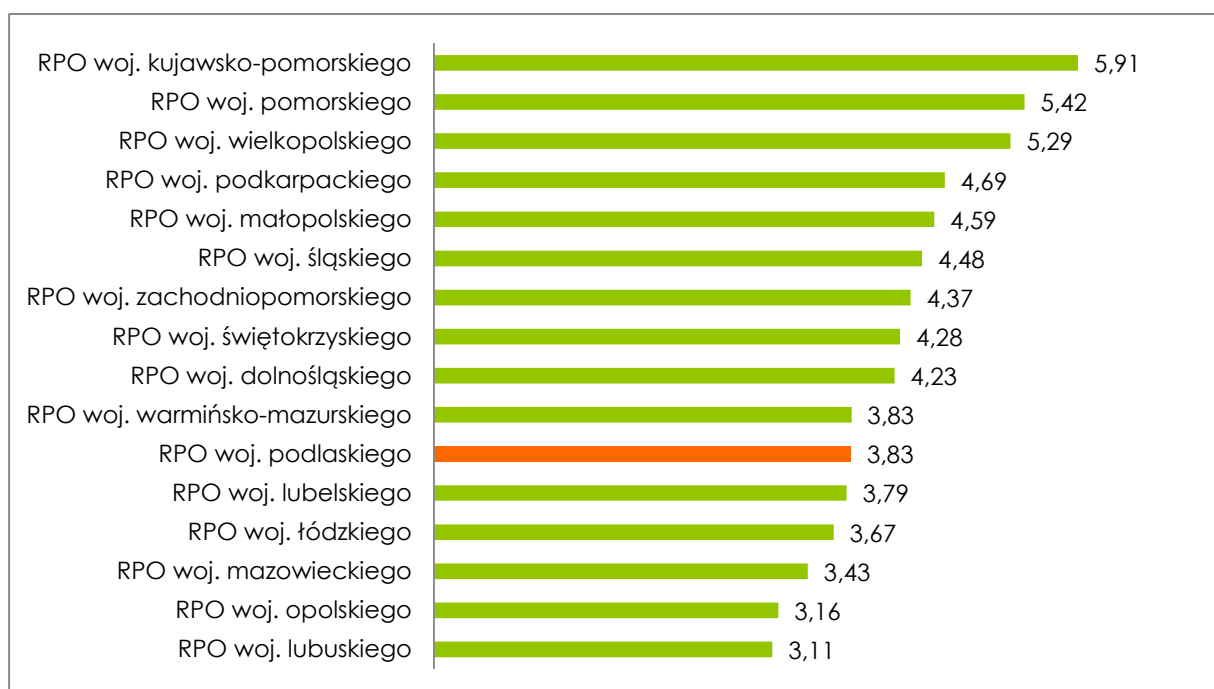
Rysunek 12. Liczba etatów i osób uczestniczących we wdrażaniu RPO (stan z 31.03.2017 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, Ministerstwo Rozwoju, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE, Warszawa, 9 sierpnia 2017.

Powyższe dane należy odnieść do wielkości alokacji przeznaczonej na dane RPO (informację taką przedstawia kolejny rysunek). Alokacja wpływa na liczbę konkursów oraz na liczbę realizowanych i obsługiwanych projektów, co z kolei pozwala w jakimś stopniu na oszacowanie nakładu pracy w obsłudze danego RPO. Biorąc pod uwagę wysokość alokacji w przeliczeniu na 1 etat pracownika uczestniczącego we wdrażaniu RPO widać, że **ilość zasobów ludzkich w woj. podlaskim jest stosunkowo na wysokim poziomie**. Należy jednak zwrócić uwagę na pewne niedoskonałości porównywania liczby etatów do alokacji Programu, ponieważ wielkość alokacji nie jest w pełni proporcjonalna do ilości pracy i zadań, jednakże na chwilę obecną (różny stopień wdrożonych działań, w ramach poszczególnych RPO) jest to jedyna możliwość analizy porównawczej pomiędzy RPO.

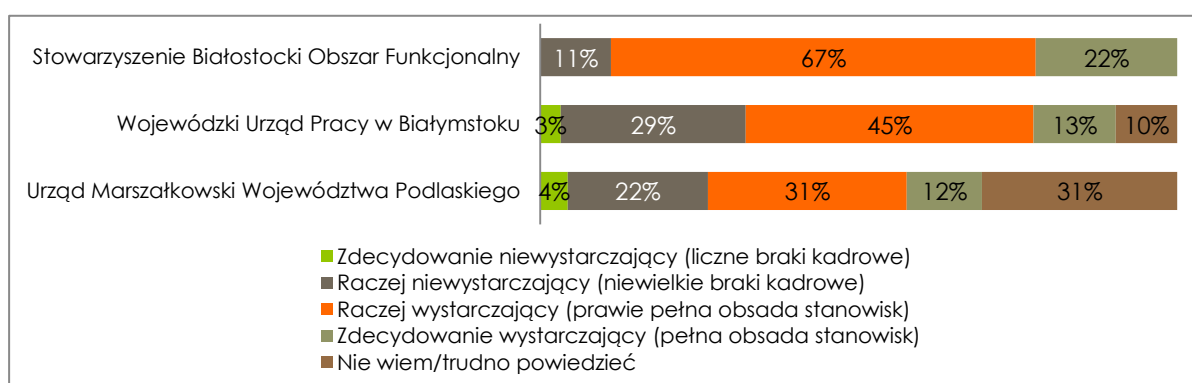
Rysunek 13. Całkowita alokacja (w mln EUR) na RPOWP 2014-2020 w przeliczeniu na 1 etat uczestniczący we wdrażaniu RPO (stan z 31.03.2017 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, Ministerstwo Rozwoju, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE, Warszawa, 9 sierpnia 2017.

Pracownicy w badaniu ilościowym zostali poproszeni o ocenę stanu zatrudnienia w ich instytucji (wyniki przedstawiono na poniższym rysunku). W przypadku Stowarzyszenia BOF stan zatrudnienia większości badanych pracowników wydaje się optymalny. **Na problem zbyt niskiego zatrudnienia wskazuje zaś 1/3 pracowników WUP oraz 1/4 pracowników UMWP.**

Rysunek 14. Ocena stanu zatrudnienia w instytucji.

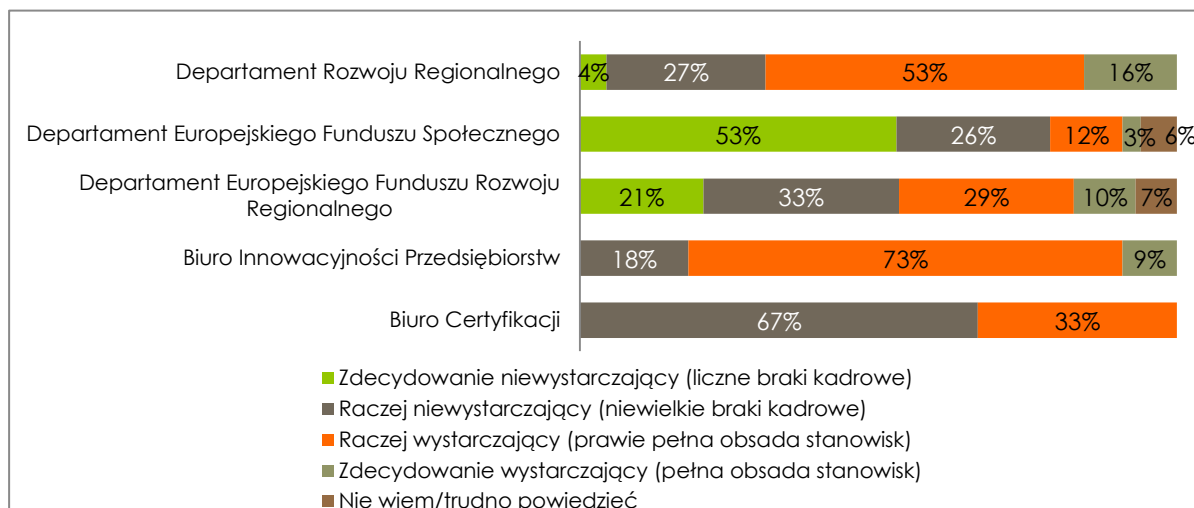


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Odpowiedź na pytanie: „Jak ocenia Pan/Pani stan zatrudnienia w całej instytucji, w której Pan/Pani pracuje?”.

W przypadku UMWP dopiero analiza w podziale na poszczególne biura/departamenty wskazała miejsca szczególnie problemowe (w WUP i Stowarzyszeniu BOF nie występuje znaczące zróżnicowanie ze względu na poszczególne komórki organizacyjne). Opinie o tym, że **stan zatrudnienia jest niewystarczający najczęściej wskazywali pracownicy Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego (79% odpowiedzi), Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (54% odpowiedzi) oraz Departamentu Rozwoju Regionalnego (31%)**. W przypadku zadań związanych z RPO na największe braki kadrowe

wskazali pracownicy związani z działaniami informacyjno-promocyjnymi oraz programowaniem (w tym opracowanie strategii, planów), następnie pracownicy związani z kontrolą, zadaniami informatycznymi oraz koordynacją i zarządzaniem. Szczegółowe wyniki przedstawiono na poniższym rysunku.

Rysunek 15. Ocena stanu zatrudnienia w komórce organizacyjnej pracownika.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Jak ocenia Pan/Pani stan zatrudnienia w komórce organizacyjnej, w której Pan/Pani pracuje?”.

Przedstawiciele KM wskazywali również na zbyt małą liczbę pracowników na początku wdrażania RPOWP 2014-2020. W trakcie wdrażania zatrudniano jednak nowych pracowników. Problemem było niewystarczające doświadczenie i konieczność przygotowania tych pracowników do realizacji zadań. Niewystarczające doświadczenie wpływało na efektywność działań⁷⁴. Biorąc pod uwagę liczbę pracowników zaangażowanych we wdrażanie RPOWP 2014-2020 względem innych województw oraz wyniki badań ilościowych i jakościowych, można stwierdzić, że **w przypadku UMWP występują braki kadrowe w poszczególnych biurach/departamentach**. Braki kadrowe nie zawsze wynikają jednak z braku pracowników, a bardziej z braku odpowiednio doświadczonych i przygotowanych pracowników - zwłaszcza w przypadku wdrażania nowych instrumentów takich jak np. RLKS. W przypadku realizacji RPO w kolejnej perspektywie zaleca się wcześniejsze przygotowanie merytoryczne odpowiedniej liczby pracowników do pełnienia nowych zadań.

W ocenie badanych pracowników **niewystarczające zatrudnienie wpływa na sprawność realizacji oraz terminowość zadań**. Nie wpływa natomiast na prawidłowość wykonywania większości zadań za wyjątkiem działań informacyjno-promocyjnych oraz zadań informatycznych. Na opóźnienia w realizacji zadań wskazywali także badani wnioskodawcy⁷⁵ - np. na długi czas oceny wniosków, czy długi czas od ogłoszenia wyników naboru aż do podpisania umowy. Respondenci ci wskazali również, że kwestie te mają wpływ na ewentualne wystąpienie problemów w realizacji projektów. W związku z powyższym **zaleca się zwiększenie zatrudnienia w DEFS oraz DEFRR. Proponuje się również rozważenie zwiększenia wykorzystania systemu praktyk studenckich np. poprzez nawiązanie współpracy**

⁷⁴ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

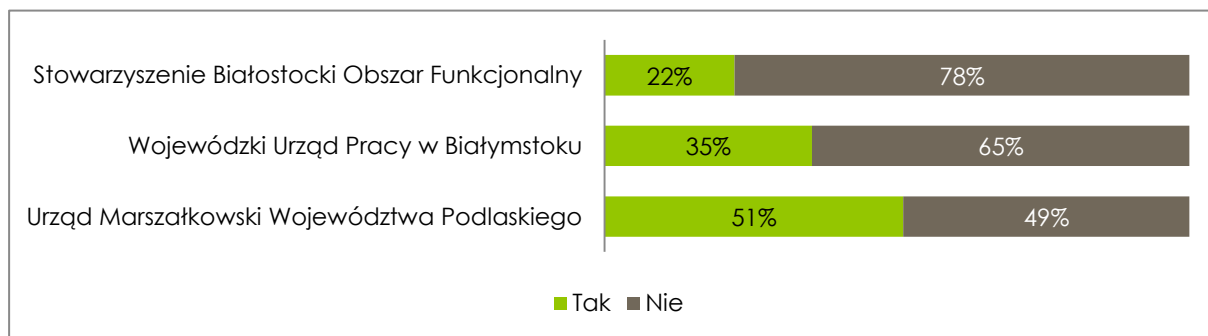
⁷⁵ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020.

z uczelnianym biurem karier, w celu odciążenia pracowników merytorycznych z części zadań administracyjnych.

Z wywiadów eksperckich wynika konieczność poprzedzenia rekrutacji dokładną analizą potrzeb kompetencyjnych oczekiwanych na danym stanowisku, ponieważ o efektywności działania w ocenie ekspertów nie decyduje wyłącznie stan zatrudnienia ale także poziom kompetencji pracowników. W przypadku zwiększania zatrudnienia kluczowe jest znalezienie pracowników spełniających wcześniej zdiagnozowane przez dyrektorów/kierowników braki kompetencyjne.

Niewystarczająca liczba pracowników przekłada się na duże obciążenie pracą. **Szczególnie występuje ono wśród pracowników UMWP, gdzie co drugi badany wskazał, że musi wykonywać dodatkowe zadania wykraczające poza zakres jego obowiązków** (patrz: rysunek poniżej). Taką odpowiedź wskazał ponad co trzeci pracownik WUP, oraz ok. 1/5 badanych pracowników Stowarzyszenia BOF. W przypadku Urzędu Marszałkowskiego - zmienna „biuro/departament”, w którym pracuje respondent nie różnicowała odpowiedzi. Jedynie pracownicy Biura Innowacyjności Przedsiębiorstw wskazali, że sytuacja ta występuje stosunkowo rzadziej niż w przypadku innych komórek organizacyjnych.

Rysunek 16. Wykonywanie ponadobowiązkowych zadań.



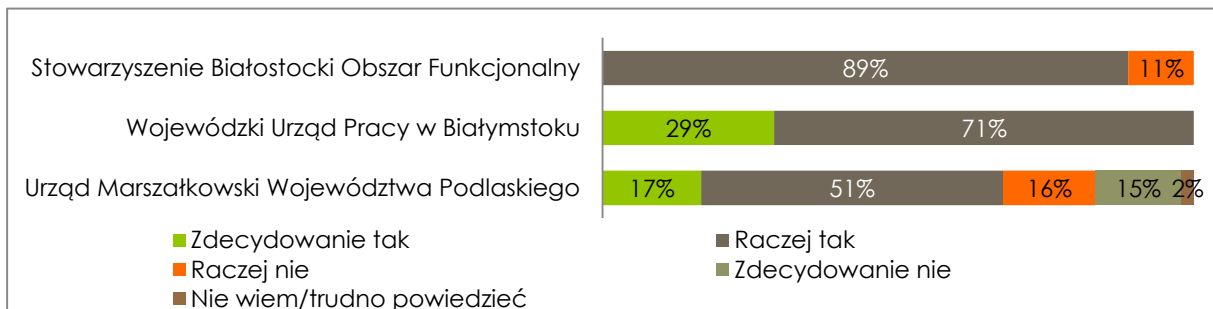
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Czy zdarzają się sytuacje, kiedy jest Pan/Pani zmuszony/zmuszona do wykonywania zadań, które należą do obowiązków innych osób?”.

Zdecydowana większość badanych zgodziła się ze stwierdzeniem, że nie jest w stanie wywiązać się z powierzonych zadań w godzinach pracy. Dokładne odpowiedzi obrazuje kolejny rysunek. Warto zwrócić uwagę, że dodatkowa praca - w części przypadków - ma charakter czasowy tzn. że większa ilość pracy jest okresowa np. w momencie oceny wniosków⁷⁶.

Przy czym - jak podkreślali rozmówcy w badaniach jakościowych - w przypadku niektórych departamentów jak DEFS czy DEFRR po wykonaniu jednego zadania (np. oceny wniosków) realizowane jest następne, które również powoduje konieczność dodatkowej pracy i nie ma momentu, w którym pracy byłoby mniej.

⁷⁶ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020 .

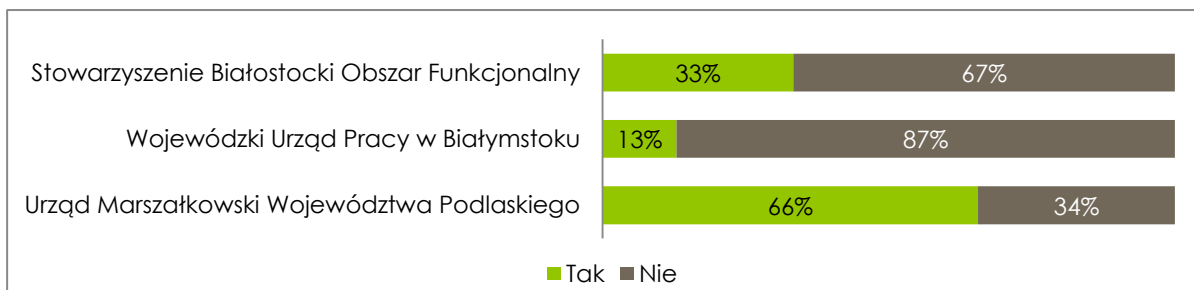
Rysunek 17. Wywiązywanie się z powierzonych zadań w godzinach pracy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Czy jest Pan/Pani w stanie wywiązać się z powierzonych zadań w godzinach pracy?”

Na obciążenie zadaniami wpływa również praca w nadliczbowej liczbie godzin (powyżej 8h oraz w soboty). **Na konieczność pracy w większym wymiarze niż 8h dziennie wskazało 66% badanych pracowników UMWP**, 33% respondentów Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego oraz 13% ankietowanych pracowników WUP-u (patrz: rysunek poniżej).

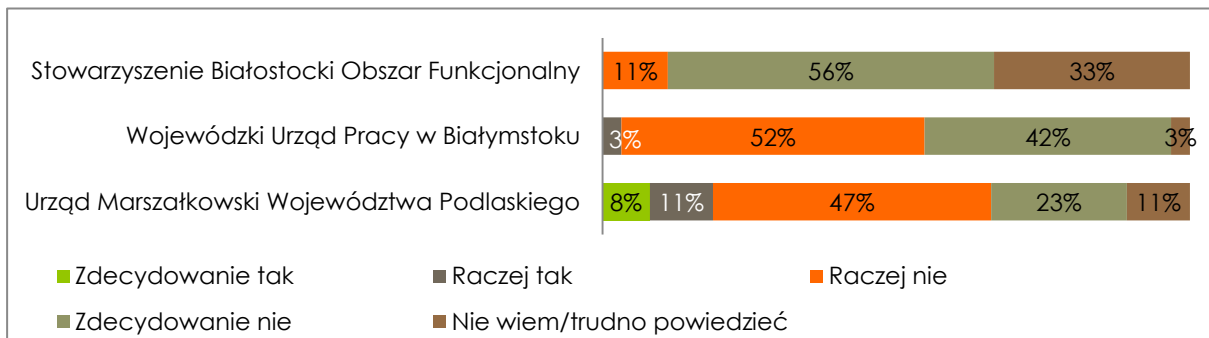
Rysunek 18. Konieczność pracy w godzinach nadliczbowych.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Czy zdarzają się sytuacje, że pracuje Pan/Pani w godzinach nadliczbowych?”

Obciążenie pracą wpływa również na wysoki poziom stresu, na który wskazywali respondenci badań ilościowych. Niejednokrotnie kwestia ta (wraz z wcześniej omawianymi) **wpływa na chęć zmiany pracy lub stanowiska**, np. poprzez przeniesienie się do innego departamentu, który jest mniej obciążony obowiązkami.

Rysunek 19. Chęć zmiany stanowiska.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Czy chciałby Pan/chciałaby Pani zmienić obecne stanowisko na inne w ramach tej samej instytucji?”

Stanowisko zmieniliby najchętniej pracownicy Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego (32%) – głównie pracownicy, których zadaniem jest wdrażanie projektów

(ocena i wybór wniosków, obsługa projektów). Wśród odpowiedzi o powód chęci zmiany stanowiska badani wskazywali na:

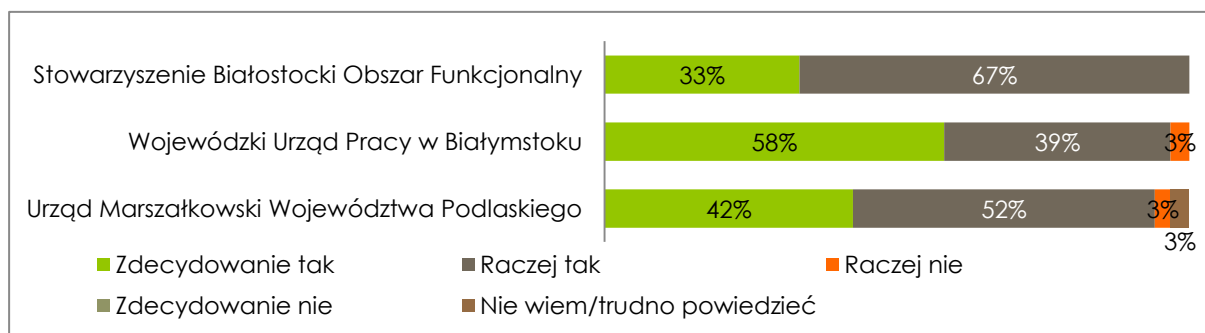
- brak stabilnego zatrudnienia (niepokój przed zwolnieniem wraz zakończeniem realizacji RPOWP 2014-2020),
- zbyt dużą liczbę obowiązków (duży nakład pracy przypadający na jednego pracownika) – najczęściej pojawiający się powód,
- brak możliwości podejmowania samodzielnych decyzji,
- złe zarządzanie.

Warto zwrócić uwagę, że badani nie wskazywali na kwestie finansowe. Głównym powodem jest więc zbyt duże obciążenie pracą, brak odpowiedniego systemu motywacji (kwestia ta zostanie poruszona w dalszej części) oraz wskazywane problemy w zarządzaniu. Odpowiedzi respondentów nie różnicuje również wiek (choć nieznacznie częściej osoby młodsze, do 30 r.ż., chciałby zmienić stanowisko oraz osoby po 50 r.ż.), staż pracy czy płeć respondenta. Duże obciążenie pracą nie zawsze warunkuje chęć zmiany miejsca pracy/ stanowiska. Pracownicy DEFS chcą najczęściej zmienić pracę, jednakże to pracownicy innych Departamentów/Biur wskazywali na większe obciążenie zadaniami.

Kompetencje i wiedza pracowników

Pracownicy wysoko ocenili swoje kompetencje i wiedzę potrzebną do wykonywania aktualnej pracy. Praktycznie wszyscy respondenci wskazali, że ich poziom wiedzy i kompetencje są wystarczające. Wniosek taki znajduje potwierdzenie w wywiadach jakościowych z kadrą zarządzającą IZ i IP RPOWP oraz z przedstawicielami KM czy LGD.

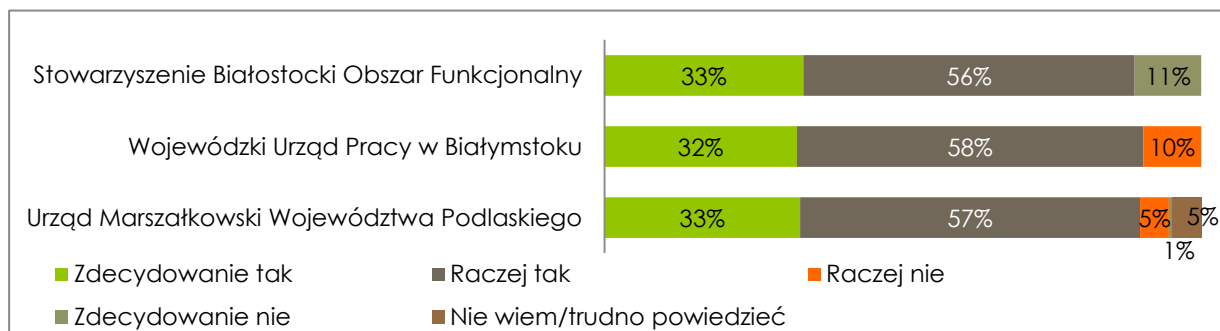
Rysunek 20. Samoocena posiadanych kompetencji i wiedzy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Odpowiedź na pytanie: „Czy w Pana/Pani ocenie ma Pan/Pani wystarczającą wiedzę i kompetencje by wykonywać swoje aktualne zadania w pracy?”.

Nieznacznie niżej, ale w dalszym ciągu pozytywnie, badani ocenili wiedzę i kompetencje współpracowników. Największy odsetek negatywnych (10-15%) odpowiedzi pojawił się w przypadku zadań związanych z: wdrażaniem projektów (w tym oceną i wyborem wniosków, obsługą projektów, zadaniami administracyjno-organizacyjnymi, koordynacją/ zarządzaniem, oraz programowaniem (w tym opracowaniem strategii, planów). Szczegóły przedstawia kolejny rysunek.

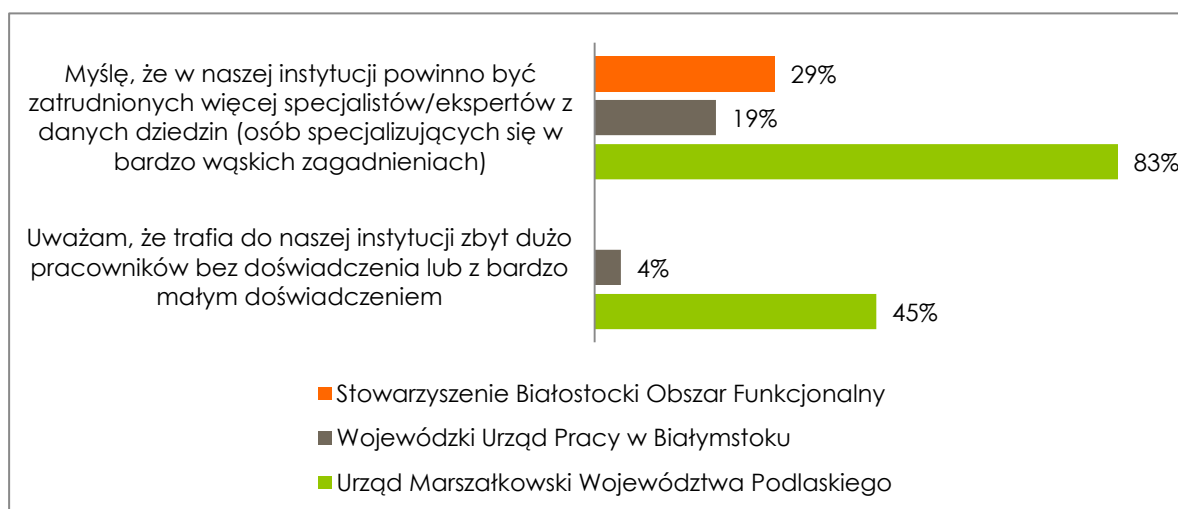
Rysunek 21. Ocena poziomu wiedzy pracowników i współpracowników.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Odpowiedź na pytanie: „Czy w Pana/Pani ocenie osoby, z którymi Pan/Pani pracuje w komórce organizacyjnej mają wystarczającą wiedzę i kompetencje by wykonywać swoje aktualne zadania w pracy?”.

Podsumowując wątek samooceny pracowników, widać że z tej perspektywy wiedza i kompetencje są wystarczające. Wnioski te potwierdziły wywiady z kadrą zarządzającą poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Co do zasady pracownicy posiadają odpowiednie wykształcenie. Dodatkowo, ewentualne braki wiedzy oraz kompetencji uzupełnia system szkoleń, który to zostanie szerzej opisany w dalszej części raportu. Rozmówcy IDI zwrócili uwagę na brak specjalistów/ekspertów z danych dziedzin. Potwierdzają to również wyniki badań ilościowych (rysunek poniżej).

Rysunek 22. Ocena zapotrzebowania na ekspertów oraz poziomu doświadczenia współpracowników.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Na rysunku przedstawiono odsetek respondentów, którzy zgadzają się z danymi stwierdzeniem. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

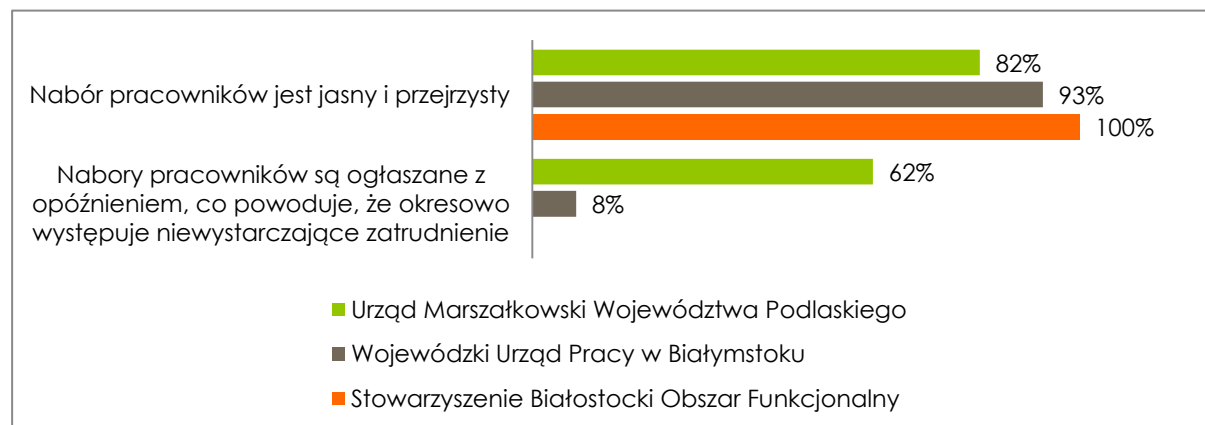
Problemem jest jednak brak możliwości zatrudnienia takich ekspertów/specjalistów na etat, ze względu na brak odpowiednich środków finansowych. Oprócz szkoleń zaleca się angażowanie (np. w proces oceny wniosków, kontrole projektów) pracowników innych biur/departamentów UMWP, którzy są poza systemem RPO, ale posiadają wiedzę specjalistyczną w danym obszarze. Innym pomysłem jest **zawarcie ramowej umowy (w ramach przetargu) z firmą zewnętrzną, która miałaby za zadanie wsparcie eksperckie w zależności od bieżących potrzeb pracowników IZ i IP**. Usługa taka może być rozliczona na zasadzie liczby godzin do dyspozycji, np. w ramach przetargu wykonawca miałby obowiązek udzielenia 300 godzin wsparcia doradczo-eksperskiego. Zakres ekspertów pozostających do dyspozycji zamawiającego powinien być określony w dokumentacji

przetargowej. Specjaliści powinni być w tych obszarach, w których występują największe braki kadrowe, a zapotrzebowanie powinno zostać zgłoszone przez kadrę zarządzającą. Następnie - w razie potrzeb - zamawiający zgłasza się, w ramach umowy, do wykonawcy ze zleceniem konkretnej usługi np. przygotowania ekspertyzy, wsparcia oceny merytorycznej wniosków, porady prawnej, opracowania instrukcji/procedury, itp. Ważna jest tutaj również aktywna rola wykonawcy, w celu utrzymywania bieżącego kontaktu z zamawiającym. Obie strony szacują i ustalają liczbę godzin potrzebnych do wykonania danego zlecenia. Następnie wykonawca świadczy daną usługę. Kryteriami wyboru wykonawcy w takim zamówieniu publicznym powinno być np. doświadczenie, dostępność określonych ekspertów (komplementarność ekspertów), cena, dostępność czasowa ekspertów. Kluczowe jednak byłoby wybranie podmiotu posiadającego doświadczenie we współpracy z administracją. Zamówienie rozliczane powinno być za realną liczbę wypracowanych godzin przy czym, zamawiający powinien być zobligowany do zlecenia zadań o wartości min.50% kwoty zamówienia.

Nabór pracowników i rotacja kadr

Kolejnym analizowanym elementem był proces naboru nowych pracowników. Z badania ilościowego wynika, że procedura ta jest dla większości pracowników **jasna i przejrzysta**. **Występuje jednak problem odnoszący się do zbyt późnego ogłaszania naborów wobec potrzeb**, co skutkuje czasowym brakiem wystarczającej liczby pracowników – na kwestię tę (jak pokazuje poniższy rysunek) wskazali praktycznie wyłącznie pracownicy UMWP .

Rysunek 23. Ocena procesu naboru pracowników



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Na rysunku przedstawiono odsetek respondentów, którzy zgadzają się z danymi stwierdzeniem. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Z badań jakościowych wynika, że **bardziej problematyczną kwestią jest rotacja kadr** spowodowana odejściami z pracy czy urlopami macierzyńskimi/tacierzyńskimi. Problem ten nie dotyczy Stowarzyszenia BOF. Z badania ilościowego (wyniki przedstawia kolejny rysunek) wynika, że jest on bardziej widoczny w UMWP - choć wywiady jakościowe w WUP pokazały, że jest on również istotny i w tej instytucji. Nabór nowych/zastępowanie czasowe pracowników odbywa się z opóźnieniem, co jest sporym obciążeniem dla innych pracowników. Oprócz wymiany kadr, w badaniach ilościowych zidentyfikowano kwestię fluktuacji kadr pomiędzy departamentami/biurami - szczególnie problematyczne jest to w przypadku DEFS oraz DEFRR, które mają opinie komórek, w których występuje bardzo duże obciążenie pracą. Wpływa to na brak chętnych do objęcia tych stanowisk oraz na odejścia do innych departamentów czy biur.

Rysunek 24. Ocena zjawiska rotacji kadr w IZ/IP RPOWP.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

W przypadku naborów nowych pracowników ważna jest wcześniejsza diagnoza dokładnych braków kadrowych. Kierownicy/dyrektorzy poszczególnych komórek w oparciu o doświadczenia, harmonogram wdrażania i związany z nim zakres działań powinni w pierwszej kolejności opisać braki kompetencyjne, a następnie poszukiwać odpowiednich pracowników. Samo zwiększenie zatrudnienia nie wpłynie na efektywność realizowanych zadań⁷⁷.

Podsumowanie

Reasumując powyższe analizy, należy przede wszystkim wskazać na specyfikę oraz uwarunkowania funkcjonowania poszczególnych instytucji oraz biur/departamentów. Wielkość struktur (liczba zatrudnionych) oraz typ zadań w największym stopniu wpływają na funkcjonowanie DEFS oraz DEFRR. W tych jednostkach oraz w Biurze Certyfikacji diagnozuje się największe braki kadrowe, które wpływają na opóźnienia w realizacji zadań, odejścia z pracy, fluktuację kadr pomiędzy departamentami. Brak terminowości w wypełnianiu zadań przekłada się na jakość realizowanych projektów – zdaniem badanych wnioskodawców generuje to sporo trudności. Mimo, że poziom zatrudnienia względem alokacji Programu jest na wysokim poziomie w porównaniu do innych RPO (co raczej powinno świadczyć o wydajniejszej strukturze), to jednak sposób takiego porównania nie jest pozbawiony pewnych zagrożeń (wysokość alokacji nie jest w pełni proporcjonalna do ilości zadań). Z drugiej strony liczba etatów zaangażowanych w realizację RPOWP jest jedną z najmniejszych wśród wszystkich RPO. W opinii ewaluatora należy dążyć do dalszego zwiększania zatrudnienia.

Badania nie zidentyfikowały istotnych problemów z jakością kapitału ludzkiego. Większość pracowników posiada min. 5 letnie doświadczenie związane z Funduszami Europejskimi oraz wiedzę i kompetencje potrzebne do pełnienia zadań. Kwestią, na jaką należy zwrócić uwagę, jest brak specjalistów/ekspertów w wąskich dziedzinach. W tym obszarze zaleca się przede wszystkim szkolenie specjalistów w ramach już posiadanych kadr - badania wykazały problemy z pozyskiwaniem takich pracowników z zewnątrz, ze względu na niemożliwość zaoferowania odpowiedniego wynagrodzenia.

⁷⁷ Wywiady eksperckie.

6.2.2 System motywacyjny

Pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź:

4. Czy stosowany w poszczególnych instytucjach płacowy i pozapłacowy system motywacyjny pracowników wpływa na wydajność/efektywność pracy oraz rotację kadr? W jakim stopniu obecny system motywacyjny odpowiada pracownikom i wpływa na efektywność ich pracy?

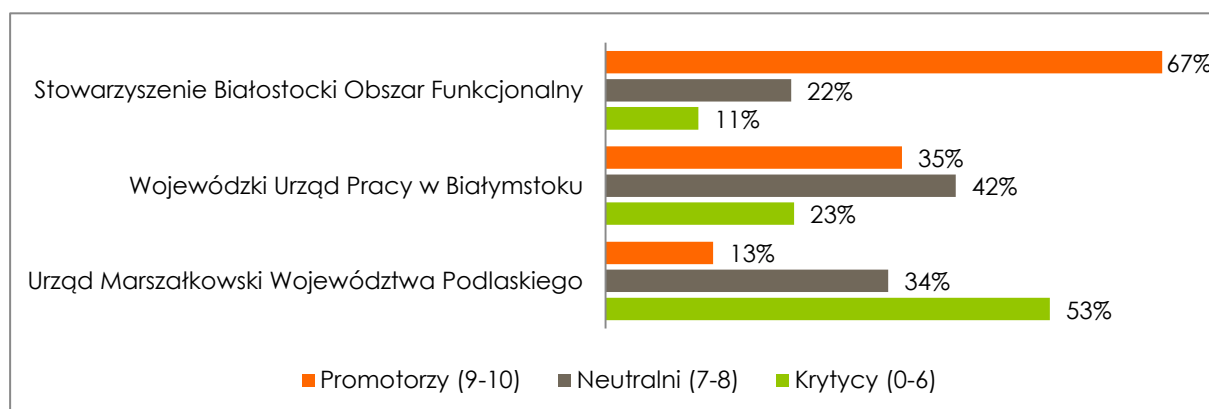
5. Czy funkcjonujący w instytucjach system szkoleń o charakterze ogólnym i specjalistycznym jest adekwatny do potrzeb pracowników i zakresu wykonywanych przez nich zadań?

Zadowolenie z pracy

Punktem wyjścia podrozdziału jest ocena poziomu zadowolenia pracowników z zajmowanego stanowiska. Na poziom satysfakcji wpływa wysokość wynagrodzenia oraz finansowy i pozafinansowy system motywacji. Natomiast od poziomu motywacji zależy efektywność pracy pracowników, a co za tym idzie efektywność całego systemu.

Do szacowania generalnego zadowolenia z pracy użyto metodologii NPS (net promoter score), czyli wskaźnika obrazującego skłonność do polecenia swojego stanowiska pracy znajomemu/członkowi rodziny. Na podstawie wskaźnika NPS można wyznaczyć 3 grupy: promotorów (osoby skłonne z dużym prawdopodobieństwem polecić swoje miejsce pracy), osoby neutralne (które są w stanie polecić miejsce pracy, jednakże nie są entuzjastami) oraz krytyków (czyli osoby, które nie poleciłby swojego miejsca pracy). Analiza odpowiedzi wykazała, że najwyższy poziom zadowolenia mierzonego wskaźnikiem NPS można zaobserwować wśród pracowników Stowarzyszenia BOF. Najniższy poziom zadowolenia panuje wśród pracowników UMWP, bo aż 54% badanych nie poleciłoby swojego stanowiska pracy. Wśród pracowników WUP dominuje neutralny typ pracownika. Wyniki te pokazują, że wśród pracowników UMWP występuje niski poziom zadowolenia z zajmowanego stanowiska. Może to być spowodowane wysokością wynagrodzenia, systemem motywacyjnym czy zasobami technicznymi – będzie to omawiane w dalszej części raportu.

Rysunek 25. Poziom zadowolenia z zajmowanego stanowiska.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Odpowiedź na pytanie: „Na ile jest prawdopodobne, że poleciliby/poleciliby Pan/Pani pracę w Pana/Pani instytucji znajomym/bliskim, którzy zastanawialiby się nad podjęciem pracy?”.

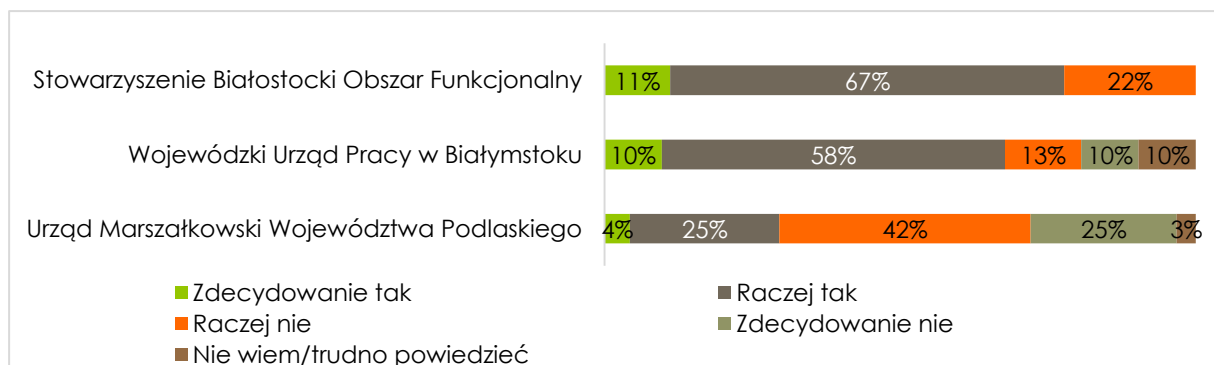
Płacowy system motywacyjny

Analizę płacowego systemu motywacji należy zacząć od zarysowania kontekstu związanego z wysokością środków przeznaczonych na realizację pomocy technicznej pomiędzy perspektywą finansową 2007-2013 a 2014-2020. W obecnej perspektywie - przy podobnej

ilości zadań - środki dostępne na wynagrodzenie pracowników są mniejsze, ma to więc wpływ na ograniczone możliwości pieniężnego motywowania pracowników.

Większość pracowników Stowarzyszenia BOF oraz WUP uznaje, że wysokość ich wynagrodzenia jest adekwatna wobec wykonywanych obowiązków. W przypadku UMWP aż 2/3 pracowników uważa, że ich wynagrodzenie jest nieadekwatne wobec wykonywanych obowiązków. Szczegóły przedstawia poniższy rysunek.

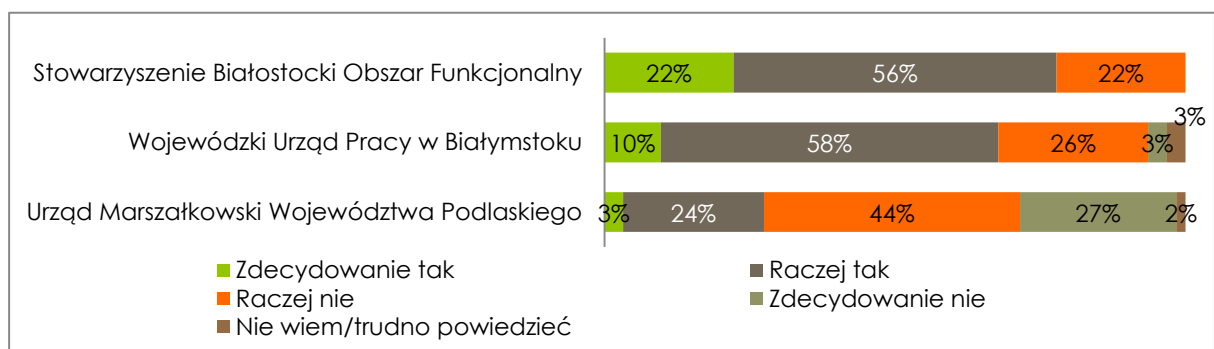
Rysunek 26. Ocena adekwatności wynagrodzenia w podziale na instytucje



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Odpowiedź na pytanie: „Czy w Pana/Pani ocenie otrzymuje Pan/Pani wynagrodzenie adekwatne do wiedzy i doświadczenia?”.

Uzupełnieniem powyższych analiz jest pytanie o poziom satysfakcji z wysokości otrzymywanego wynagrodzenia. Warto zwrócić uwagę, że pracownicy – szczególnie Stowarzyszenie BOF – pomimo nieadekwatności wysokości wynagrodzenia, są z niego usatysfakcjonowani. W najmniejszym stopniu zadowoleni są pracownicy UMWP.

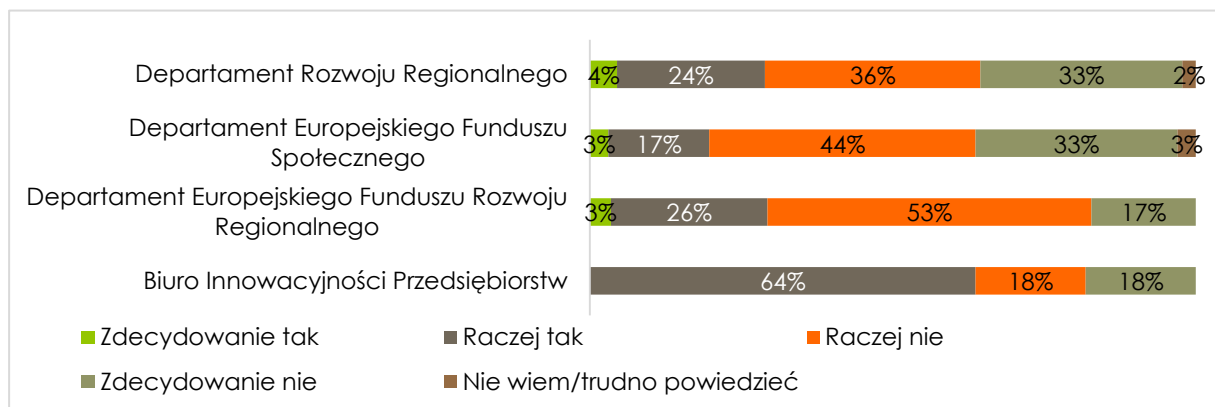
Rysunek 27. Czy satysfakcjonuje Pana/Panią otrzymywane wynagrodzenie za pracę?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=180. Odpowiedź na pytanie: „Czy w Pana/Pani ocenie otrzymuje Pan/Pani wynagrodzenie adekwatne do wiedzy i doświadczenia?”.

Analizując odpowiedzi na to pytanie w podziale na biura/departamenty UMWP (patrz: kolejny rysunek) widać, że pracownicy Biura Innowacyjności Przedsiębiorstw najczęściej uznają, że ich zarobki są satysfakcjonujące. W przypadku pozostałych komórek organizacyjnych ocena ta jest na podobnym poziomie, przy czym na najniższą satysfakcję wskazują nieznacznie częściej pracownicy DEFS. Z przeprowadzonych wywiadów IDI z przedstawicielami UMWP wynika, że w przeciągu ostatnich kilku lat miała miejsce jedna systemowa podwyżka – z kolei obecnie występują przede wszystkim problemy z przyznawaniem podwyżek poszczególnym pracownikom.

Rysunek 28. Ocena adekwatności wynagrodzenia w podziale na departamenty/biura UM⁷⁸



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=180.
Odpowiedź na pytanie: „Czy w Pana/Pani ocenie otrzymuje Pan/Pani wynagrodzenie adekwatne do wiedzy i doświadczenia?”.

Odnosząc satysfakcję z wysokości zarobków do średniej wysokości zarobków wśród innych RPO, widać że średnie wynagrodzenie w wysokości 4 129 zł brutto (bez wliczenia pensji kadry kierowniczej) pracowników zajmujących się RPOWP 2014-2020 jest na dość wysokim poziomie. Dodatkowo przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w woj. podlaskim wynosi 3885,00 zł (sierpień 2017), natomiast średnie wynagrodzenie w Białymstoku wynosi 3780,08 zł⁷⁹. Pokazuje to, że pracownicy zajmujący się RPOWP 2014-2020 średnio zarabiają nieznacznie więcej niż większość pracowników zajmujących się wdrażaniem innych RPO oraz więcej niż wynosi średnie wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w regionie oraz w samym Białymstoku. Dodatkowo eksperci, z którymi przeprowadzone były wywiady, wskazali na stosunkowo wysokie zarobki pracowników związanych z RPOWP 2014-2020, szczególnie w kontekście sytuacji gospodarczej i niższych kosztów życia w woj. podlaskim w porównaniu do innych województw - np. woj. małopolskiego, łódzkiego czy kujawsko-pomorskiego. W kontekście niewystarczającej satysfakcji z poziomu wynagrodzenia zaleca się przeprowadzenie analizy wysokości zarobków w poszczególnych biurach/departamentach (warto także uwzględnić staż pracy poszczególnych pracowników – tj. sprawdzić czy osoby z krótszym stażem nie zarabiają przypadkiem więcej niż osoby ze stażem dłuższym). W przypadku, gdy poziom wynagrodzenia odbiegałby od średniej – w tych komórkach organizacyjnych, w których poziom satysfakcji jest niski - zaleca się podjęcie działań mających na celu podniesienie pensji pracowników.

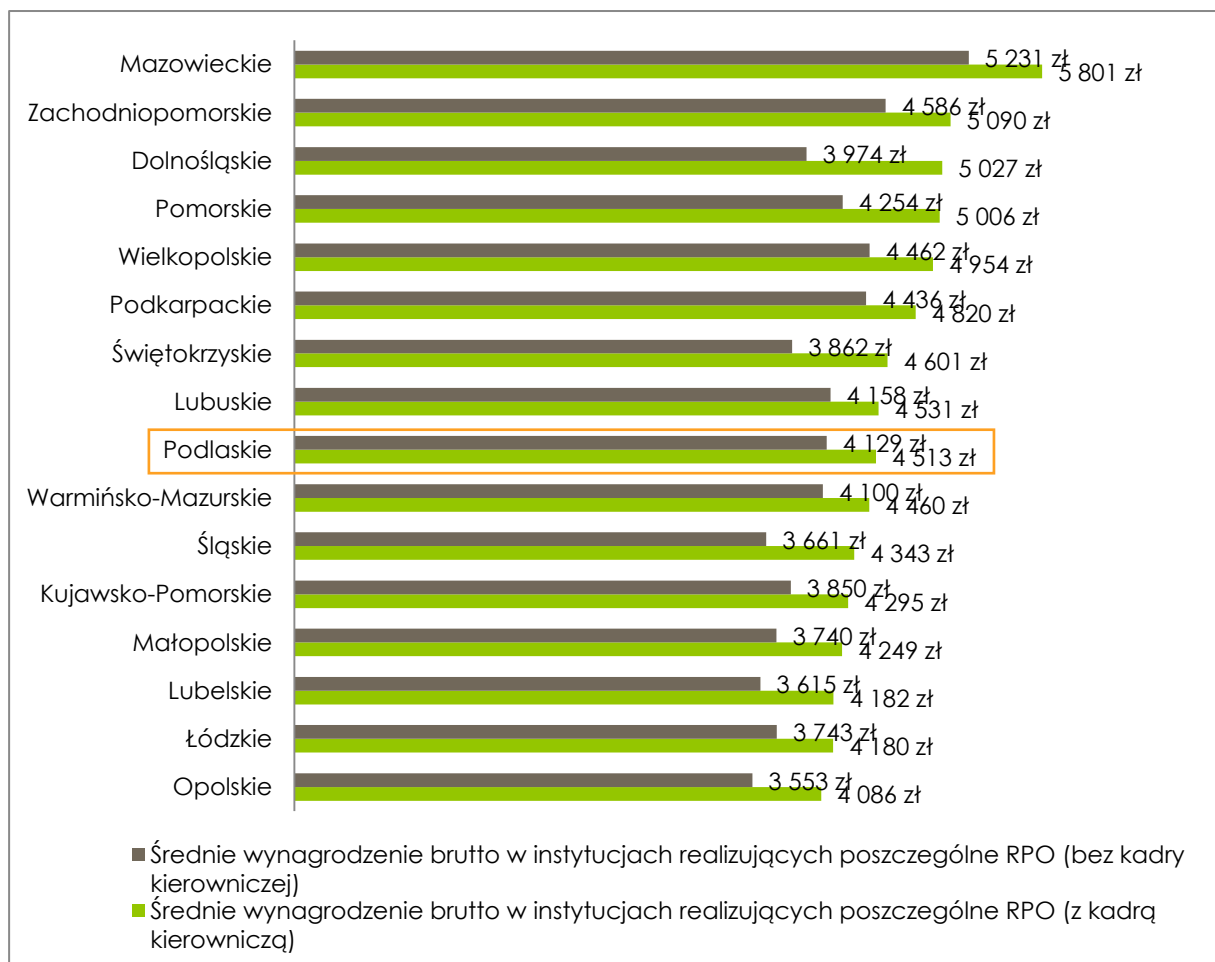
Wliczając wysokość pensji kadry kierowniczej, przeciętna pensja w ramach RPOWP 2014-2020 jest na średnim poziomie względem pozostałych RPO – dane takie przedstawia kolejny rysunek. Świadczy to o mniejszej różnicy w wysokości pensji pomiędzy pracownikami a kadra kierowniczą. Taki stan rzeczy może prowadzić do sytuacji, w której pracownicy nie chcą awansować, ponieważ zakres obowiązków jest nieadekwatny wobec ewentualnie otrzymywanego wynagrodzenia⁸⁰.

⁷⁸ Ze względu na niską zwrotność wyłączone z analizy zostało Biuro Certyfikacji.

⁷⁹ Dane GUS, sierpień 2017r.

⁸⁰ Wywiady eksperckie.

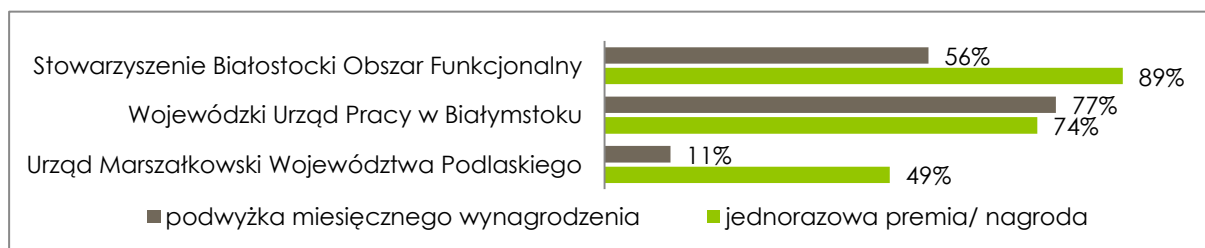
Rysunek 29. Średnie wynagrodzenie brutto w instytucjach realizujących poszczególne RPO (stan z 31.03.2017 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, Ministerstwo Rozwoju, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE, Warszawa, 9 sierpnia 2017.

Oprócz wysokości pensji, wśród pieniężnego systemu motywacyjnego można wyróżnić różnego rodzaju premie i nagrody oraz podwyżki. W przeciągu ostatnich 12 miesięcy aż 77% badanych pracowników WUP i 56% pracowników Stowarzyszenia BOF otrzymało podwyżkę wynagrodzenia. W tym samym okresie tylko 11% badanych pracowników UMWP otrzymało podwyżkę. Premię otrzymała - w ciągu ostatniego roku - większość badanych, przy czym ten odsetek był najniższy wśród pracowników UMWP – 1/2 badanych zadeklarowała, że otrzymała premię.

Rysunek 30. Podwyżki oraz premie wśród pracowników.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Na rysunku przedstawiono odsetek pracowników, którzy otrzymali w przeciągu ostatnich 12 miesięcy podwyżkę i/lub wynagrodzenie.

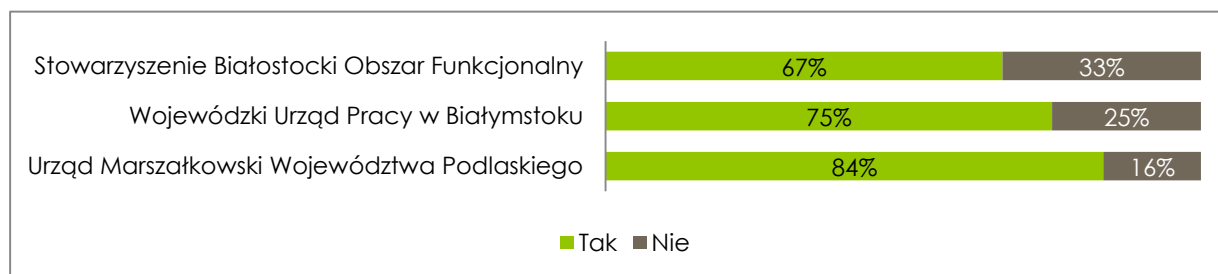
Badania jakościowe⁸¹ zwróciły uwagę na kilka kwestii problematycznych odnośnie wysokości pensji (podwyżek) i przyznawania premii. Pierwszą kwestią jest brak znajomości - wśród części przedstawicieli kadry zarządzającej - wysokości zarobków podlegających im pracowników. Drugą kwestią jest wynagradzanie pracownika za zajmowane stanowisko a nie za nakład/trudność wykonywanych zadań. Kwestia ta odnosi się do specyfiki pracy projektowej, która ma miejsce w przypadku realizacji RPO. System wynagrodzenia instytucji nie przewiduje sposobu premiowania pracy w takim trybie. Trzecią kwestią są istotnie mniejsze środki będące obecnie w dyspozycji kadry zarządzającej w porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej.

Z przeprowadzonych wywiadów eksperckich oraz IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020 wynika konieczność przeprowadzenia procesu wartościowania stanowisk (wysokości wynagrodzenia na danym stanowisku), ze względu na odpowiedzialność, obciążenie pracą i wymagane kompetencje - a nie ze względu na zajmowane stanowisko, zależne wyłącznie od stażu pracy. Rozwiązanie takie, w ocenie ewaluatora nie jest możliwe do wdrożenia przez IZ, która to byłaby odbiorcą takiej rekomendacji. Proces ten powinien zostać zainicjowany przez Marszałka Województwa i dotyczyć całego Urzędu. W chwili obecnej można jednak zalecać większe wykorzystywanie widełek płacowych obowiązujących na danych stanowiskach – tj. różnicować pensje pracowników na tym samym stanowisku w różnych referatach/departamentach w zależności od liczby i znaczenia (z punktu widzenia celów organizacji) przypisanych do stanowiska obowiązków.

Badania jakościowe pokazały, że kadra zarządzająca w obecnym systemie stara się wynagradzać pracowników za ich rzeczywisty wkład. Jest to jednak kwestia uznaniowa, co może wzbudzać poczucie niesprawiedliwości wśród niektórych pracowników. Zaleca się więc bardziej systemowe rozwiązanie w zakresie stosowania systemu premiowego, który będzie w większym stopniu zachęcał do dodatkowej pracy i premiował pracowników za rzeczywiste efekty i nakład pracy.

Większość badanych przyznała, że istnieje możliwość odbioru nadgodzin. Innym stosowanym rozwiązaniem jest dodatkowe wynagrodzenie z tytułu nadgodzin właśnie. Ekwiwalent pieniężny nie zawsze jest stosowany ze względu na brak środków. Pracownicy z kolei wskazują, że nie zawsze mają możliwość odbioru nadgodzin, ponieważ ilość zadań im to uniemożliwia.

Rysunek 31. Rekompensata nadliczbowych godzin pracy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=225. Odpowiedź na pytanie: „Czy praca w godzinach nadliczbowych jest rekompensowana?”.

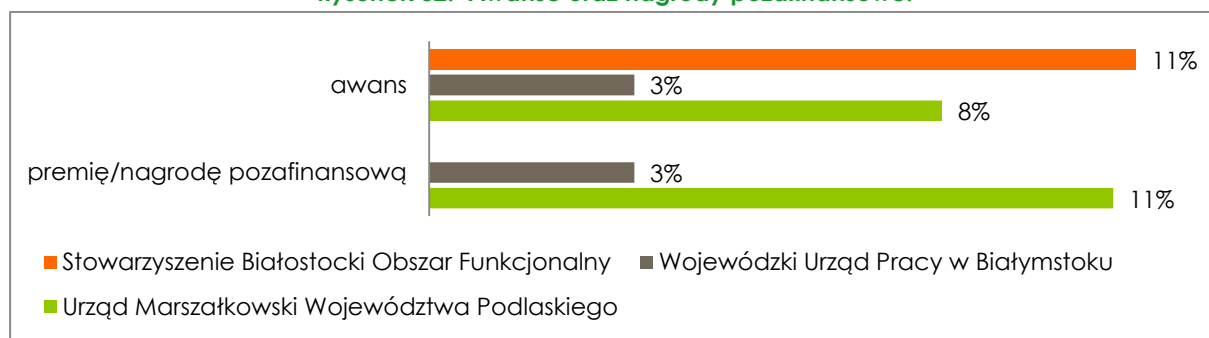
⁸¹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

Pozapłacowy system motywacyjny

Oprócz motywowania finansowego, bardzo ważna jest pozafinansowa motywacja pracowników. Jednakże, w ocenie ekspertów⁸², jest ona skuteczna wyłącznie pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów zapewniających zaspokojenie podstawowych potrzeb pracowników. W przypadku zbyt niskiego wynagrodzenia za pracę, działania w ramach pozapłacowego systemu motywacji będą nieskuteczne.

Z przeprowadzonego badania wynika, że pozapłacowy system motywacji jest stosowany stosunkowo rzadko. Obrazuje to m.in. poniższy rysunek.

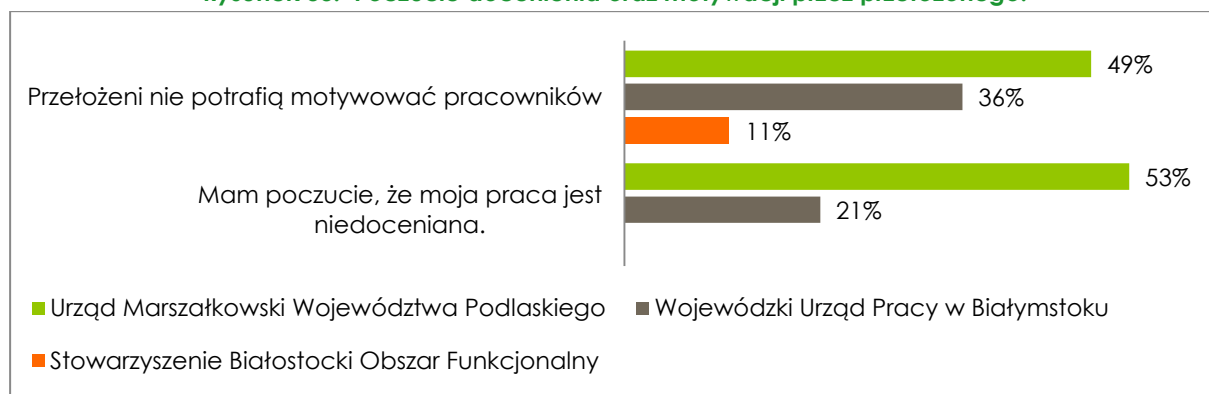
Rysunek 32. Awanse oraz nagrody pozafinansowe.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Na rysunku przedstawiono odsetek pracowników, którzy otrzymali w przeciągu ostatnich 12 miesięcy awans i/ lub premię/nagrodę pozafinansową.

Aż 53% badanych pracowników UMWP i 21% badanych pracowników WUP czuje, że ich praca jest niedoceniana – zjawisko takie nie występuje (jak widać na poniższym rysunku) tylko w Stowarzyszeniu BOF. Badanie pokazało również, że - w ocenie połowy badanych pracowników UMWP i ponad 1/3 badanych pracowników WUP - przełożeni nie potrafią zmotywować pracowników do pracy.

Rysunek 33. Poczucie docenienia oraz motywacji przez przełożonego.



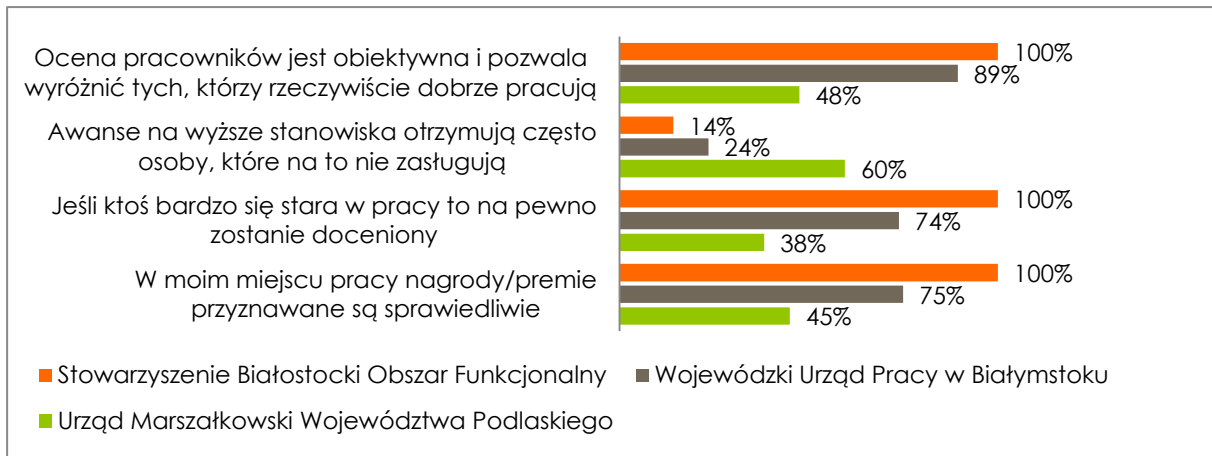
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Na rysunku przedstawiono odsetek respondentów, którzy zgadzają się z danymi stwierdzeniem. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Na odpowiednią motywację pracownika wpływa odpowiednia atmosfera pracy - niejednokrotnie jest to aspekt kluczowy. Jak pokazują wyniki badania, atmosfera nie zawsze jest odpowiednia. Badani czują się często zdemotywowani i niedocenieni. Dodatkowo,

⁸² Wywiady eksperckie.

uważają, że ciężka praca nie zawsze wiąże się z uznaniem i awansem. Poniższy rysunek obrazuje czynniki wpływające na motywację.

Rysunek 34. Ocena poszczególnych elementów wpływających na motywację.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235. Na rysunku przedstawiono odsetek respondentów, którzy zgadzają się z danymi stwierdzeniem. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Z przeprowadzonych badań eksperckich oraz analizy dokumentów zastanych wynika kilka zaleceń oraz przykładów działań wspierających pozafinansowy system motywacji pracownika. Pierwszy obszar dotyczy ścieżki kariery. Istotnym zaleceniem⁸³ jest stworzenie dokładnie opisanej ścieżki kariery pracownika - tak, by miał on dokładnie wyznaczone kierunki dalszego rozwoju. Drugi obszar dotyczy atmosfery pracy. W celu zwiększenia motywacji pracowników zaleca się:

- Organizowanie szkoleń kadry zarządzającej (dyrektorów i kierowników) z zakresu technik motywowania pracowników, budowania relacji z pracownikami, zarządzania zasobami ludzkimi itp. kompetencji miękkich,
- Działania mające na celu budowanie w pracownikach poczucia wspólnego celu,
- Wyjścia/wyjazdy integracyjne oraz organizowanie szkoleń zewnętrznych połączonych z integracją pracowników,
- Docenienie pracy pracowników szczególnie obciążonych poprzez większe wykorzystanie finansowych i pozafinansowych nagród,
- Wykorzystywanie przez kierowników technik związanych z motywowaniem pracowników (np. wyznaczanie osób do realizacji zadań istotnych z punktu widzenia celów organizacji, dziękowanie za wykonanie konkretnego zadania, powierzanie pracownikom uprawnień decyzyjnych w sprawach mniejszej wagi).

System szkoleń

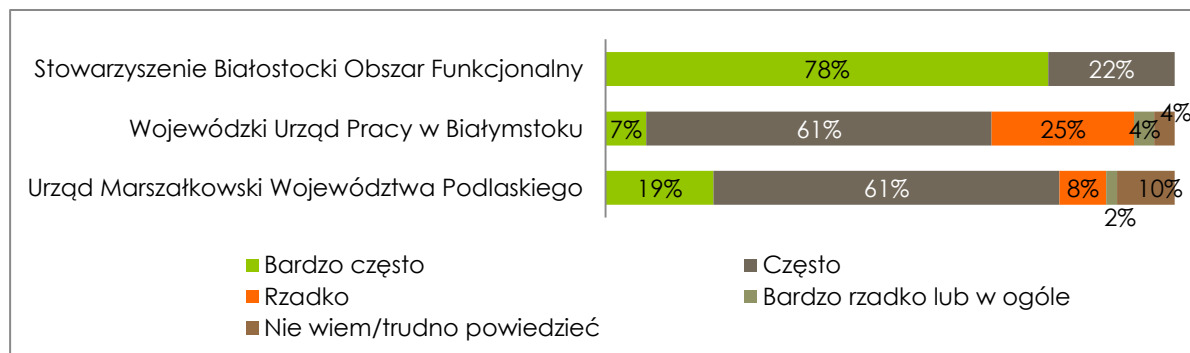
Na motywację wpływa również system szkoleniowy, który pozwala podnosić pracownikom swoją wiedzę, kompetencje oraz kwalifikacje. Większość badanych pracowników wszystkich instytucji wskazała, iż funkcjonuje system szkoleń dla pracowników. Istnienie systemu

⁸³ Ze względu na zakres kompetencji IZ kwestia ta nie została ujęta w rekomendację.

szkoleniowego (z którego pracownicy korzystają relatywnie często) potwierdziły również badania jakościowe⁸⁴.

Na pytanie o to czy przełożeni uwzględniają potrzeby pracowników odnośnie szkoleń, zdecydowana większość badanych udzieliła odpowiedzi „często” lub „bardzo często”. Największy odsetek respondentów, którzy wskazali odpowiedź „rzadko” pojawił się wśród pracowników WUP (patrz: rysunek poniżej).

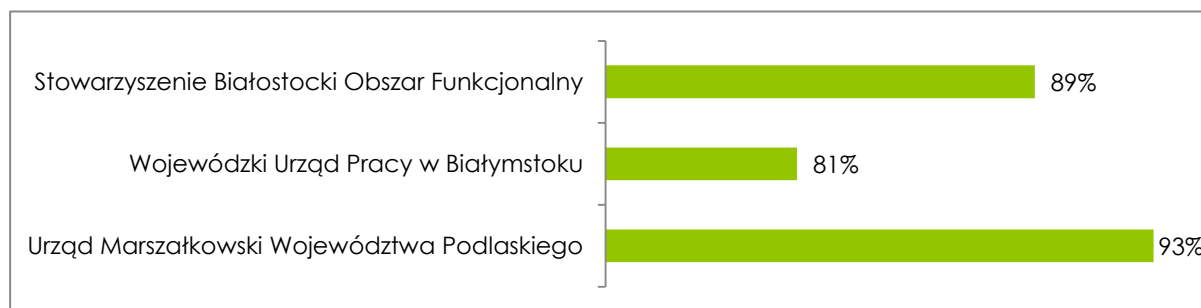
Rysunek 35. Uwzględnianie przez przełożonych potrzeb szkoleniowych.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Czy Pana/Pani potrzeby dotyczące szkoleń są uwzględniane przez przełożonych?”.

Uzupełnieniem powyższych odpowiedzi jest odsetek respondentów, którzy wzięli udział w szkoleniu w przeciągu ostatnich 12 miesięcy. Zdecydowana większość badanych pracowników wzięła udział w przynajmniej jednym szkoleniu. Pracownicy mają również możliwość wzięcia udziału w kursie językowym czy studiach podyplomowych.

Rysunek 36. Udział pracowników w szkoleniach.

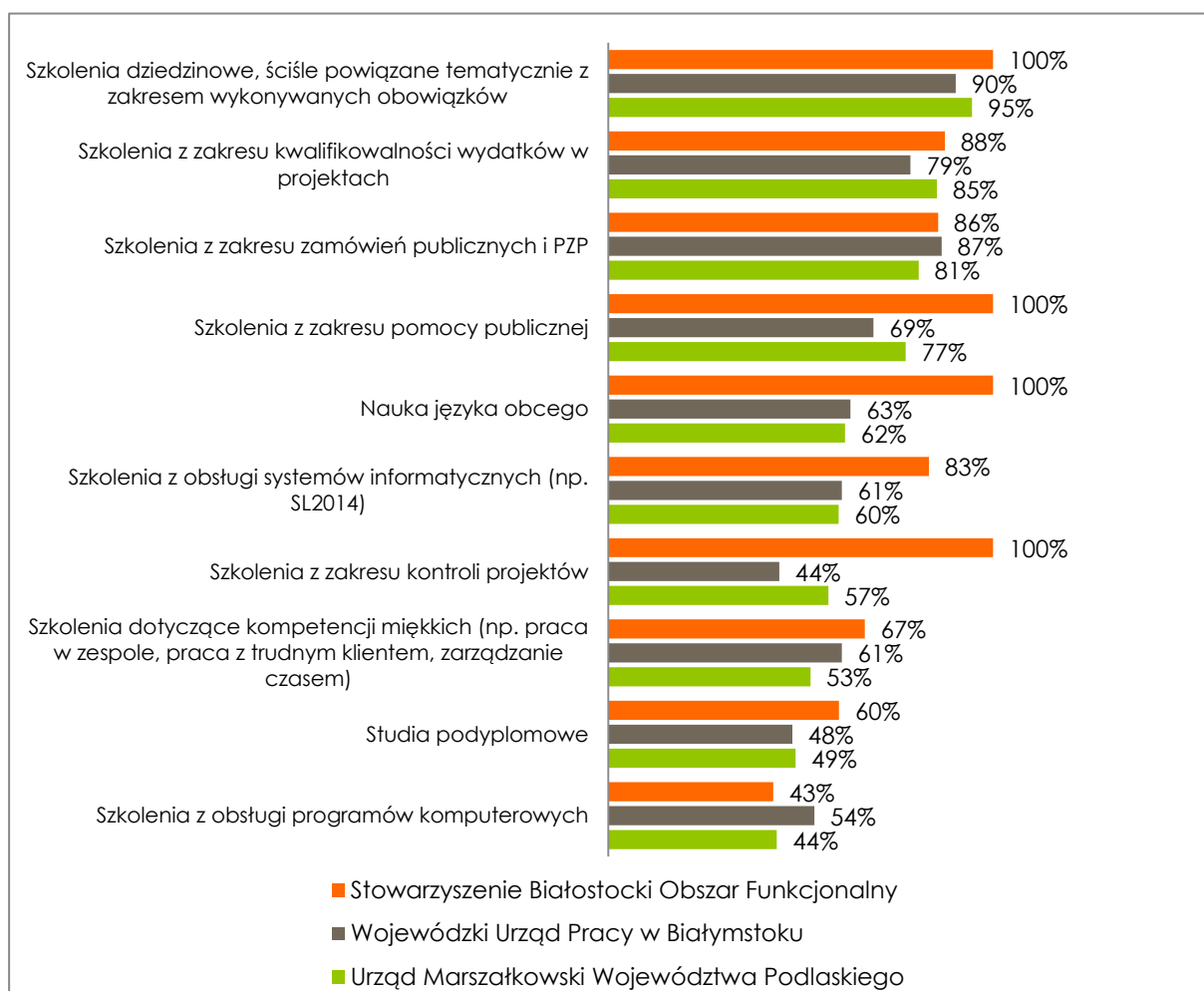


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy brał/a Pan/Pani udział w szkoleniu/szkoleniach związanym/ch z wykonywanymi zadaniami?”.

Wśród potrzeb szkoleniowych, jakie wskazali pracownicy w pierwszej kolejności, należy wymienić szkolenia dziedzinowe ściśle powiązane tematycznie z zakresem wykonywanych obowiązków. Badani pracownicy wskazywali również często na szkolenia z kwalifikowalności wydatków oraz prawa zamówień publicznych. Szczegóły prezentuje kolejny rysunek.

⁸⁴ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

Rysunek 37. Zapotrzebowanie na szkolenia w podziale na instytucje



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: Jakie są najważniejsze (najbardziej niezbędne) Pana/Pani potrzeby szkoleniowe i edukacyjne?

W przypadku UMWP odpowiedzi odnośnie zapotrzebowania na szkolenia różnicuje zmienna „biuro/departament”. Poniższa tabela prezentuje odpowiedzi respondentów z uwzględnieniem takiego właśnie podziału.

Tabela 3. Zapotrzebowanie na szkolenia w podziale na jednostki organizacyjne UMWP.

	Biuro Certyfikacji	Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw	Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	Departament Europejskiego Funduszu Społecznego	Departament Rozwoju Regionalnego
Szkolenia z obsługi programów komputerowych	66,7%	72,7%	81,0%	84,4%	76,2%
Studia podyplomowe	100,0%	90,9%	85,7%	76,2%	61,9%
Szkolenia dotyczące kompetencji miękkich (np. praca w zespole, praca z trudnym klientem, zarządzanie czasem)	100,0%	100,0%	89,3%	89,1%	69,0%
Szkolenia z zakresu kontroli projektów	100,0%	40,0%	61,1%	64,4%	41,0%

	Biuro Certyfikacji	Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw	Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	Departament Europejskiego Funduszu Społecznego	Departament Rozwoju Regionalnego
Szkolenia z obsługi systemów informatycznych (np. SL2014)	33,3%	30,0%	54,7%	69,4%	59,5%
Nauka języka obcego	0,0%	30,0%	42,1%	38,1%	57,1%
Szkolenia z zakresu pomocy publicznej	100,0%	90,9%	98,3%	92,3%	93,2%
Szkolenia z zakresu zamówień publicznych i PZP	50,0%	28,6%	48,2%	49,2%	63,6%
Szkolenia z zakresu kwalifikowalności wydatków w projektach	100,0%	40,0%	63,0%	52,5%	73,2%
Szkolenia dziedzinowe, ściśle powiązane tematycznie z zakresem wykonywanych obowiązków	0,0%	62,5%	58,5%	38,5%	48,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=235.
Odpowiedź na pytanie: „Jakie są najważniejsze (najbardziej niezbędne) Pana/Pani potrzeby szkoleniowe i edukacyjne?”.

Reasumując - system szkoleń należy ocenić wysoko, pracownicy mają dostęp do różnych form rozwoju i z nich korzystają. Dodatkowo przełożeni biorą pod uwagę potrzeby szkoleniowe swoich pracowników.

Z przeprowadzonych badań wynika również potrzeba szkolenia kadry kierowniczej z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, technik motywowania pracowników, budowania relacji z pracownikami, rozwoju kompetencji miękkich potrzebnych na stanowiskach kierowniczych. Szkolenia tego typu są prowadzone od niedawna – zaleca się ich kontynuację.

Podsumowanie

Ze względu na brak możliwości finansowych, kluczowe wydaje się wzmocnienie pozafinansowego systemu motywacji, który wpływałby na odpowiednią atmosferę w poszczególnych komórkach organizacyjnych instytucji zaangażowanych w realizację RPOWP 2014-2020. Spośród formułowanych zaleceń (potwierdzonych dodatkowo w trakcie wywiadów eksperckich) należy wskazać głównie na: działania w oparciu o most Fayola⁸⁵, budowanie relacji nieformalnych, budowanie poczucia wspólnego celu, budowanie poczucia wartości jednostki dla organizacji (docenienie pracowników), wyznaczanie indywidualnych zadań tak aby pracownik czuł się doceniony i obdarzony zaufaniem, wyjazdy integracyjne. Kluczowe są też szkolenia dla kadry zarządzającej dotyczące technik zarządzania, motywowania pracowników czy budowania atmosfery w miejscu pracy.

⁸⁵ Sposób kontaktu w hierarchicznej strukturze zaproponowany przez Henriego Fayola, polegający na upoważnieniu pracowników różnych części organizacji (działów) do komunikowania się między sobą w sprawach mniejszej wagi. Kontakty tego typu wymagają wcześniejszej ogólnej zgody bezpośrednich przełożonych komunikujących się osób, pozwalają jednak na bieżące porozumiewanie się i działanie bez dalszego pytania o każdorazową zgodę.

6.2.3 Zasoby techniczne

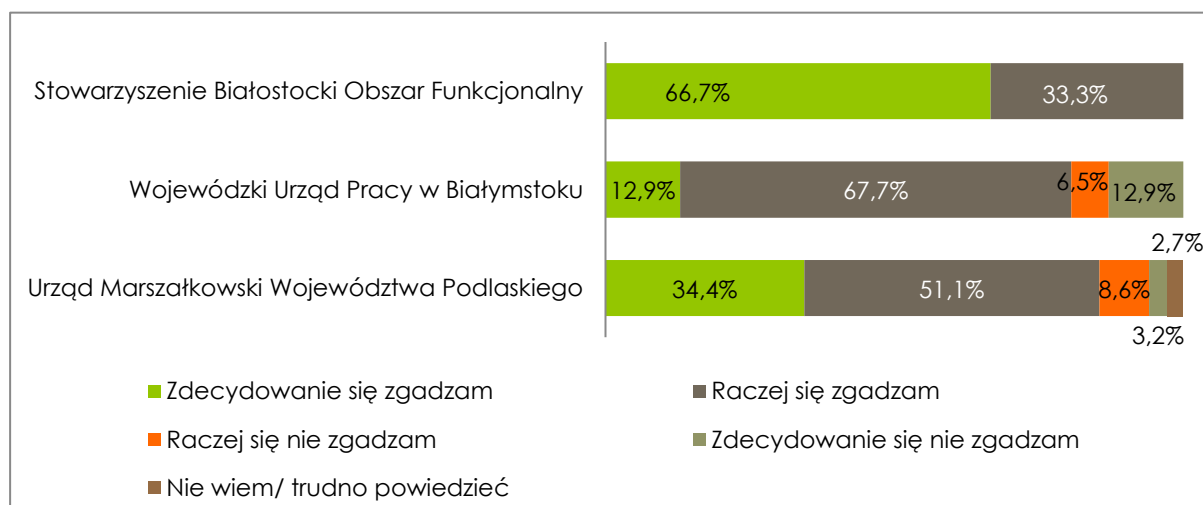
Pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź:

7. Czy pracownicy dysponują odpowiednim zapleczem technicznym, umożliwiającym sprawną realizację powierzonych im zadań? Jak pracownicy oceniają warunki pracy (warunki lokalowe, wyposażenie techniczne itp.)?

Ocena zasobów technicznych

Zestawiając odpowiedzi pracowników UMWP, WUP oraz BOF należy stwierdzić, że oceniają oni układ pomieszczeń w instytucjach, które reprezentują, jako sprzyjający sprawnej realizacji zadań. Z powyższym stwierdzeniem zgadza się zdecydowana większość przedstawicieli UMWP (88%), WUP (93,5%) i BOF (100%). Pozytywna ocena warunków lokalowych znajduje swoje potwierdzenie w części rozmów z przedstawicielami IZ/IP - w których stwierdzono, że liczba pomieszczeń i zasoby są wystarczające oraz nie ma większych problemów z gospodarowaniem przestrzeni biurowych.⁸⁶ Nieliczne osoby (są to szczególnie przedstawiciele DFRR, DEFS, DRR), które negatywnie oceniły układ pomieszczeń wskazały na: brak pomieszczenia socjalnego, dużą dysproporcję pomiędzy wielkością korytarzy a pokoiów, problemy z organizacją spotkań z powodu rozlokowania sali konferencyjnej w dwóch odrębnych częściach budynku (głównie DRR), czy też na zbyt małą powierzchnię pokoi - nieodpowiednią do liczby pracujących w nich osób. Występowanie problemu zbyt dużej liczby pracowników w pokojach wskazała też część przedstawicieli IZ i IP⁸⁷.

Rysunek 38. Ocena warunków lokalowych pomieszczenia/pokoju.



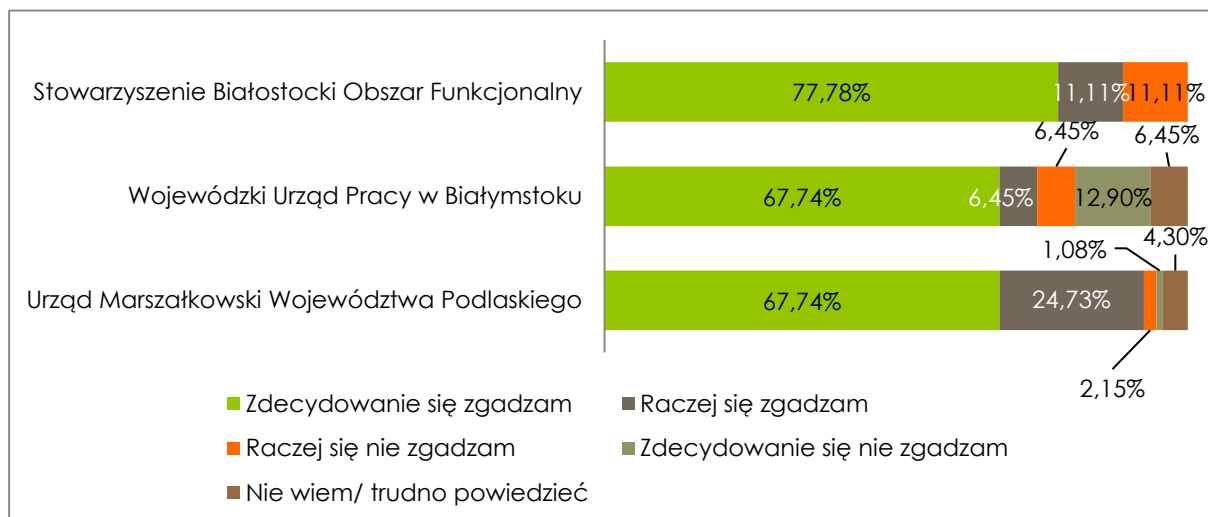
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń: Warunki lokalowe pomieszczenia/pokoju, w którym pracuję są optymalne”.

Jak pokazuje powyższy rysunek, również warunki lokalowe (pomieszczenia/pokoje), w których pracują respondenci oceniane są głównie pozytywnie. Jedynie co 10 osoba w UMWP postrzega te warunki jako negatywne, natomiast w WUP odsetek takich osób to niecałe 20%. Osoby te (będące zarówno pracownikami UMWP, jak i WUP) argumentują swoje oceny zbyt ciasnymi i małymi pokojami, w których pracuje zbyt duża liczba osób. Zwrócono dodatkowo uwagę na fakt, że niektóre pokoje mają niewystarczający dostęp do światła dziennego, czy cechują się słabą wentylacją i brakiem klimatyzacji.

⁸⁶ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

⁸⁷ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

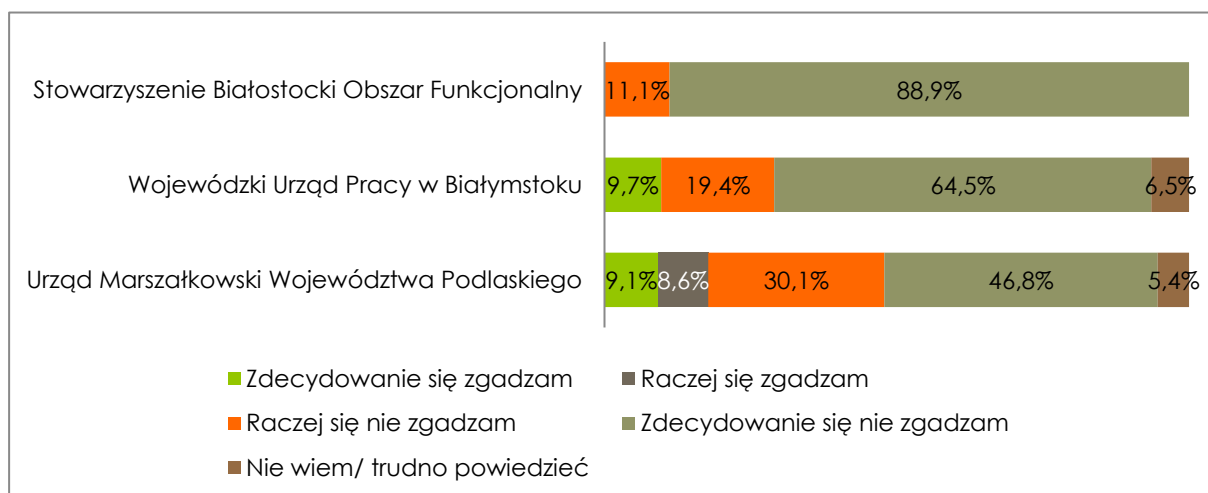
Rysunek 39. Samodzielne miejsca pracy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń: Każdy pracownik mojej jednostki organizacyjnej posiada oddzielne miejsce pracy”.

Średnio 85% badanych⁸⁸ wskazało, że posiada oddzielne miejsce pracy. Odsetkiem o 10 p.p. niższym od średniej charakteryzuje się WUP, gdzie niecałe 20% respondentów nie zgadza się z powyższym stwierdzeniem (patrz: rysunek powyżej). Grupę tę stanowią głównie pracownicy Wydziału Informacji i Promocji EFS oraz Wydział Wdrażania RPO (w tym Oddział ds. Obsługi Projektów).

Rysunek 40. Dostosowana instytucja do poruszania się po niej osób z niepełnosprawnościami.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń: Instytucja nie jest dostosowana do poruszania się po niej osób z niepełnosprawnościami”.

Jak wynika z powyższego rysunku, większość badanych uważa, że instytucje, w których pracują są dostosowane do poruszania się po nich osób z niepełnosprawnościami. Jedynie co 10 pyтана osoba w WUP oraz co 5 w UMWP była odmiennego zdania - co może oznaczać, że potrzebne byłyby zmiany w zakresie dostosowania infrastruktury dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W przypadku pierwszej z wyżej wymienionych instytucji,

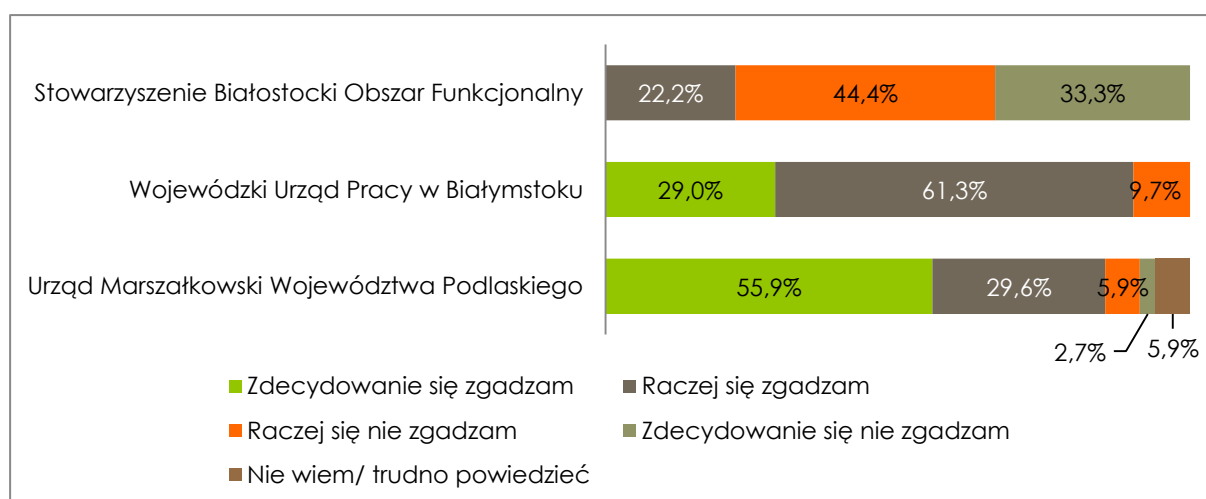
⁸⁸ Średnia obliczona na podstawie zsumowanych odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” oraz „raczej się zgadzam”.

problemy z dostosowaniem obiektu do poruszania się po nim osób z niepełnosprawnościami zgłaszali badani z Wydziału Kontroli EFS i Wdrażania RPO. Natomiast w UMWP respondenci - którzy wskazali na niedostosowanie instytucji do poruszania się po niej osób z niepełnosprawnościami - reprezentowali głównie DEFS, Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw oraz DRR.

Co więcej, prawie wszyscy badani jednoznacznie stwierdzili, że w ich instytucjach dostępne są pomieszczenia na przeprowadzanie spotkań i narad. Praktycznie ten sam odsetek respondentów potwierdził, że siedziba instytucji znajduje się w dogodnym punkcie komunikacyjnym (rozumianym jako łatwość dostania się do niej).

Badanie CAWI wykazało, że pracownicy UMWP, jak i WUP w większości uważają, że występują problemy z zaparkowaniem pod ich instytucją. Jedynie niecałe 10% badanych urzędników - zarówno jednej, jak i drugiej instytucji - nie widzi takiego problemu. Nieco lepiej wygląda sytuacja w przypadku BOF, w którym większość pracowników nie zaobserwowała problemów z parkowaniem.

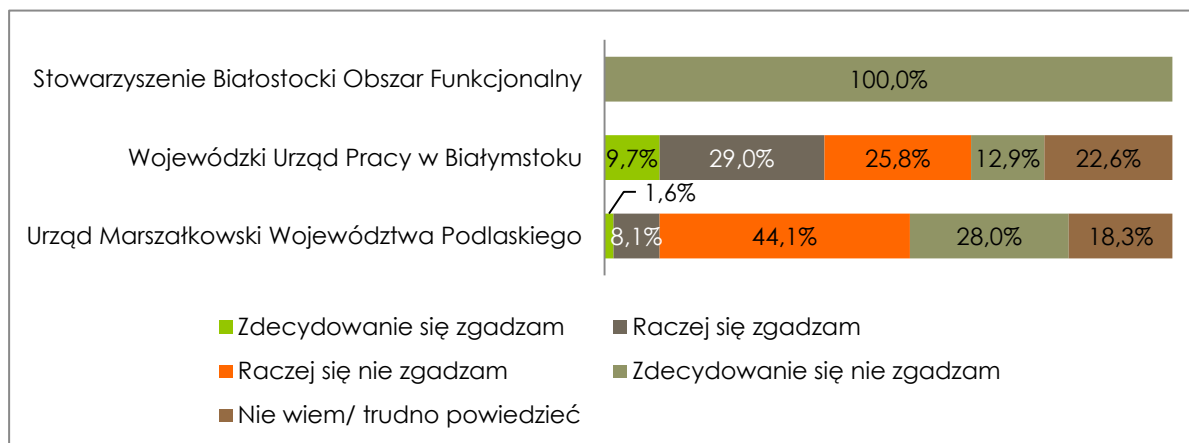
Rysunek 41. Problemy z zaparkowaniem pod instytucją.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń: Występują problemy z zaparkowaniem pod instytucją”.

Większość pracowników BOF nie zauważyła potrzeby modernizacji czy rozbudowy budynku, w którym pracują. W przypadku UMWP, jedynie co 5 respondent wykazał potrzebę modernizacji czy rozbudowy instytucji. Natomiast badani pracownicy WUP, którzy potrafili udzielić konkretnej odpowiedzi, podzielili się w stosunku 50:50 w tej konkretnej kwestii. Szczegóły w tym zakresie przedstawia kolejny rysunek.

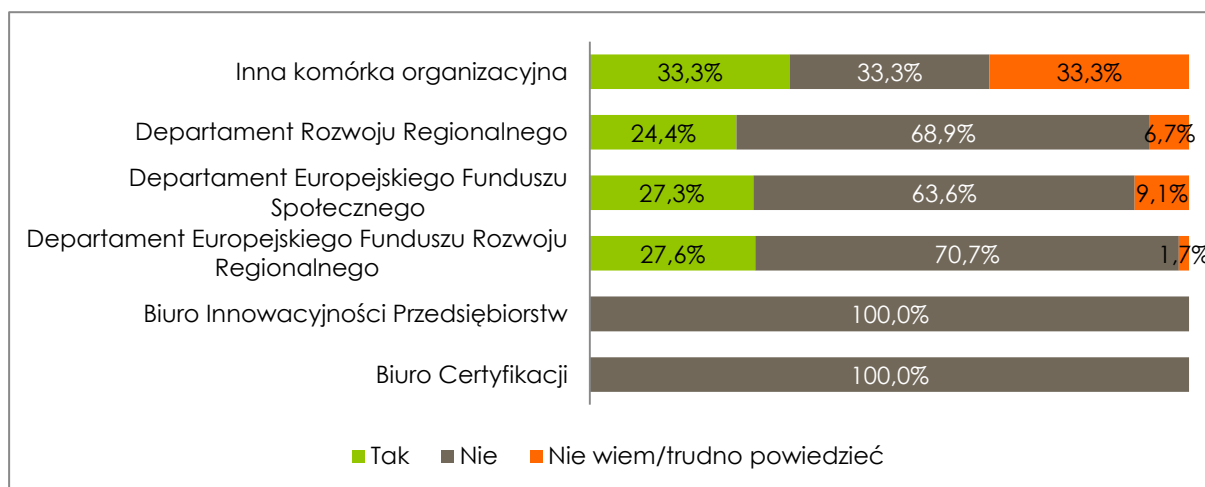
Rysunek 42. Wymóg modernizacji/rozbudowy budynku, w którym znajduje się instytucja.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o odniesienie się do poniższych stwierdzeń: Budynek, w którym znajduje się instytucja wymaga modernizacji/rozbudowy”.

Wszyscy badani mają zapewniony dostęp do indywidualnego komputera z dostępem do Internetu w swoim miejscu pracy. Co więcej, prawie wszyscy badani są zdania, że jego przepustowość jest wystarczająca dla bieżącej realizacji zadań. Jednakże 25% badanych pracowników UMWP wskazało na występowanie problemów związanych z korzystaniem z Internetu, które utrudniają bieżącą realizację zadań, podczas gdy w WUP oraz BOF takowe nie występują⁸⁹.

Rysunek 43. Problemy związane z korzystaniem z Internetu utrudniające bieżącą realizację zadań.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy pojawiają się jakieś inne problemy związane z korzystaniem z Internetu utrudniające bieżącą realizację Pana/Pani zadań?”.

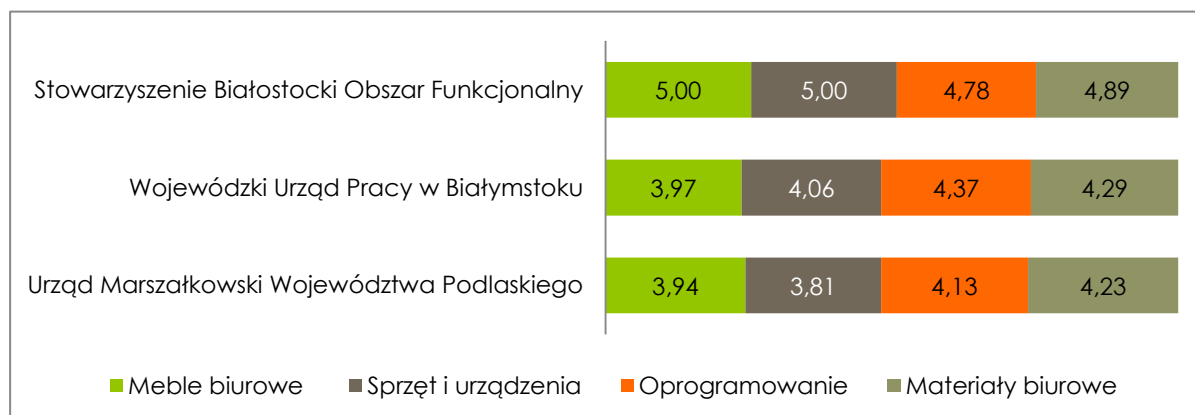
Jak wskazuje powyższy rysunek, średnio niecała 1/3 respondentów poszczególnych departamentów wewnątrz UMWP wskazała na występowanie problemów związanych z korzystaniem z Internetu. Jedynym wyszczególnionym przez respondentów konkretnym problemem jest odgórne blokowanie stron internetowych, co uniemożliwia im wykonywanie

⁸⁹ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: Czy w miejscu pracy posiada Pan/Pani komputer z dostępem do Internetu? oraz Czy przepustowość Internetu jest wystarczająca dla bieżącej realizacji zadań?

podstawowych czynności w ramach pracy i uzyskiwanie niezbędnych informacji (np. w trakcie oceny wniosków/kontroli projektów).

Oprócz oceny Internetu, respondenci zostali poproszeni o wydanie opinii na temat wyposażenia swoich stanowisk pracy w następujące elementy: meble biurowe, sprzęt i urządzenia, oprogramowanie oraz materiały biurowe. Jak prezentuje powyższy rysunek - prezentujący dane w skali 1-5 - można zauważyć, że najbardziej zadowolonymi z wyposażenia stanowisk pracy są pracownicy BOF, natomiast najmniej UMWP. Szczegółowe zestawienie wymienionych elementów przedstawiają kolejne rysunki.

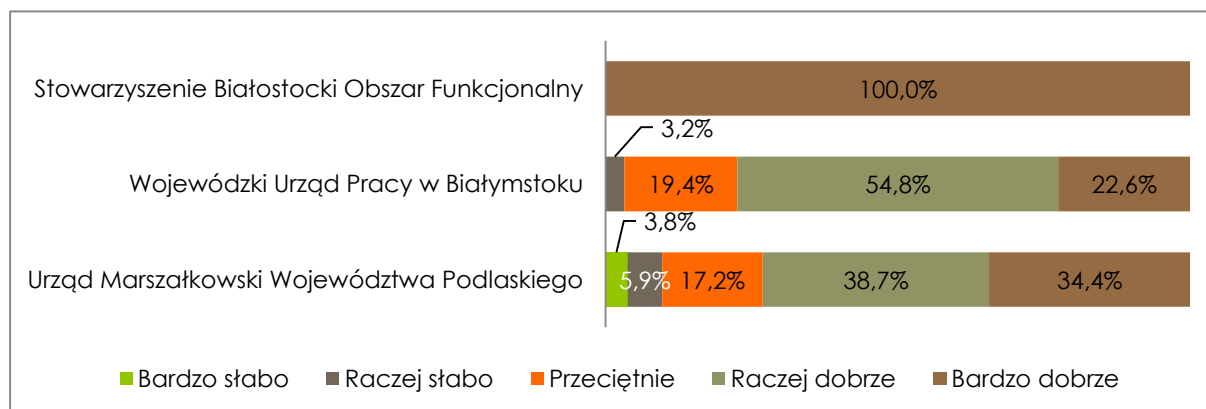
Rysunek 44. Ocena wyposażenia stanowiska pracy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226.
Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocenia wyposażenie swojego stanowiska pracy w następujące elementy: 1. Meble biurowe, 2. Sprzęt i urządzenia (w tym komputery, drukarki, skanery, fax itp.), 3. Oprogramowanie, 4. Materiały biurowe?”.

BOF wyróżnia się pod względem oceny wyposażenia stanowisk pracy w meble biurowe - wszyscy ankietowani ocenili je bardzo dobrze. W WUP, meble biurowe zostały ocenione raczej dobrze i lepiej przez prawie 78% ankietowanych, natomiast w UMWP zadowolonych jest 73% pracowników.

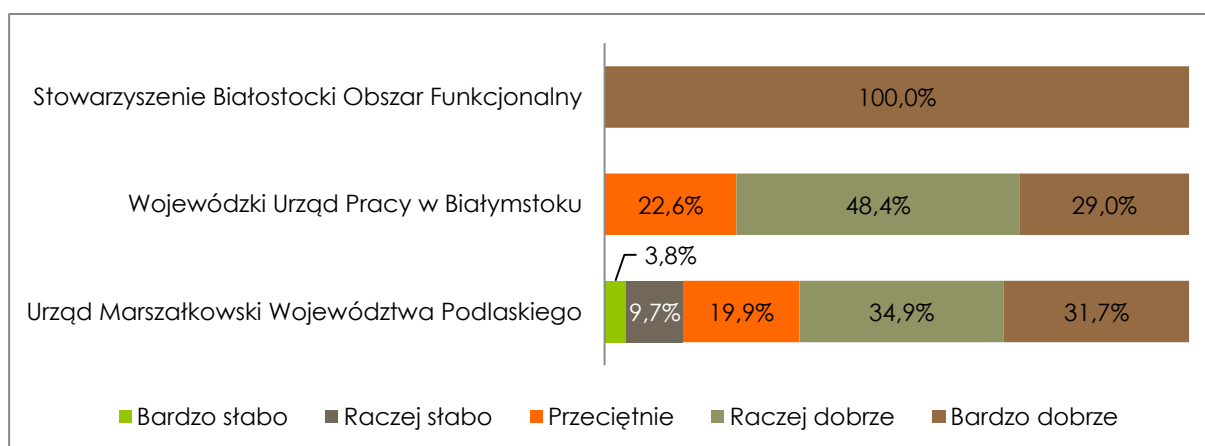
Rysunek 45. Ocena wyposażenia stanowiska pracy w meble biurowe.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226.
Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocenia wyposażenie swojego stanowiska pracy w następujące elementy: 1. Meble biurowe?”.

Osoby, oceniające wyposażenie w meble biurowe przeciętnie oraz słabiej, argumentują swoje stanowiska głównie korzystaniem ze starych foteli/krzesel, nieprzystosowanych do 8-godzinnej pracy, zbyt małym biurkiem, brakiem szaf i szafek na dokumenty oraz brakiem pomieszczenia socjalnego.

Rysunek 46. Ocena wyposażenia stanowiska pracy w sprzęt i urządzenia (w tym komputery, drukarki, skanery, fax itp.).

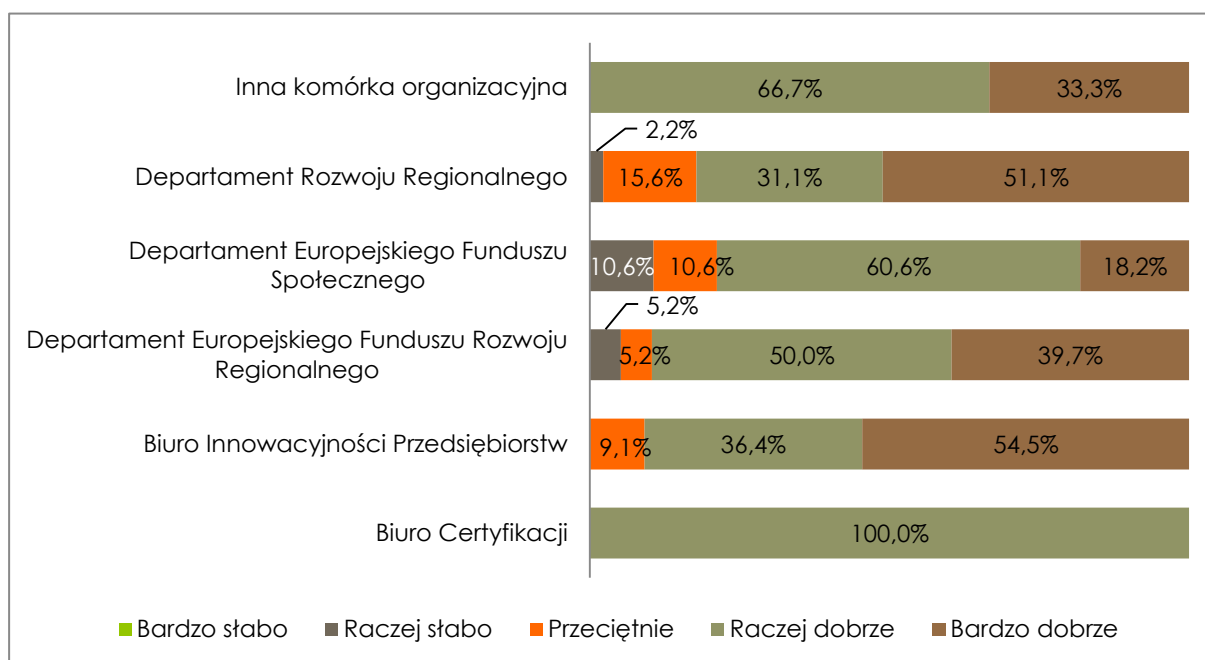


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226.
Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocenia wyposażenie swojego stanowiska pracy w następujące elementy:
2. Sprzęt i urządzenia (w tym komputery, drukarki, skanery, fax itp.)?”.

Tak samo, jak w przypadku wyposażenia w meble biurowe, prezentuje się ocena sprzętu i urządzeń (w postaci komputera, drukarki, skanerów, faxów) w BOF. Wszyscy badani pracownicy stwierdzili, że są one bardzo dobre. Sprzęty w WUP oraz UMWP zostały ocenione raczej dobrze i bardzo dobrze (odpowiednio przez nieco ponad 77% oraz niecałych 67% badanych w tych podmiotach). W UMWP wyróżnia się DEFS, gdzie sprzęt i urządzenia zostały ocenione przeciętnie i słabiej przez 56% badanych. Do głównych zastrzeżeń zgłaszanych przez pracowników tego departamentu zaliczono: stare komputery, brak drukarek i skanerów w poszczególnych pokojach oraz notoryczne awarie sprzętów (m.in. drukarki, ksero). Istniejące trudności ze sprzętem potwierdzili również przedstawiciele IZ/IP. Część tych problemów może być efektem przetargów, w których wygrywa podmiot dostarczający wadliwe zamienniki oraz części, np. do drukarek. Skutkuje to czasami utrudnieniami w korzystaniu lub wręcz niemożnością skorzystania z danego sprzętu. W wywiadach podkreślano także, że parametry techniczne starego sprzętu nie zawsze odpowiadają wymaganiom, jakie stawiają twórcy nowych programów (w efekcie programy te nie działają lub działają w sposób nieoptymalny)⁹⁰.

⁹⁰ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

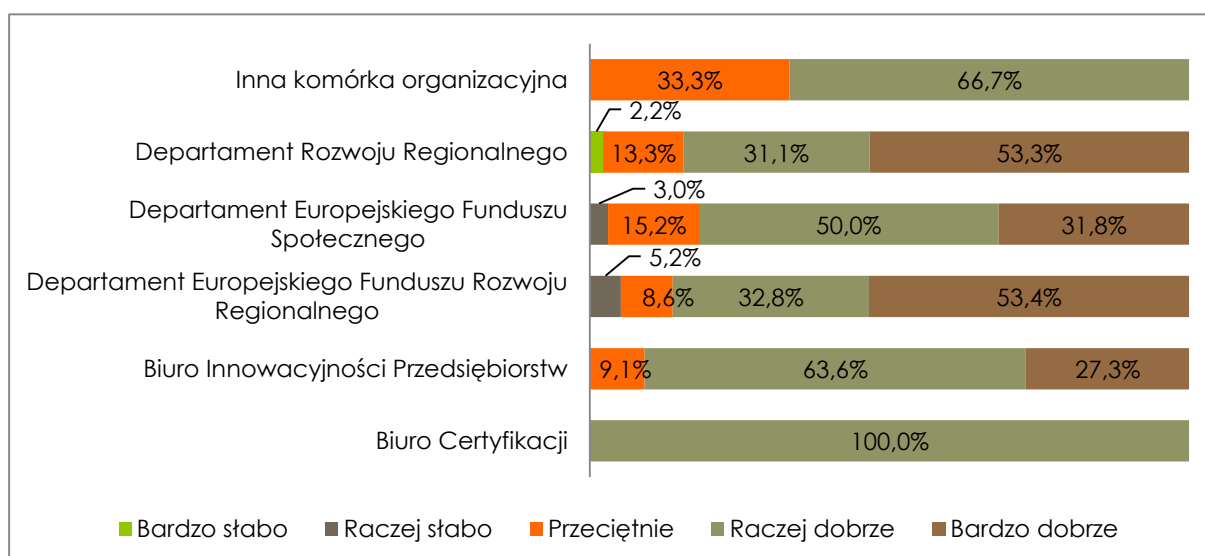
Rysunek 47. Ocena wyposażenia stanowiska pracy w oprogramowanie.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=225. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocenia wyposażenie swojego stanowiska pracy w następujące elementy: 3. Oprogramowanie?”.

Ogólnie rzecz ujmując, w 3 badanych instytucjach pozytywnie oceniono wyposażenie stanowisk pracy w oprogramowanie (84% respondentów UMWP, 97% badanych WUP oraz 100% BOF). Jedynie w UMWP odsetek głosów negatywnych był nieco wyższy. Szczególnie widoczne jest to na poziomie DEFS, gdzie 1/5 badanych oceniła wyposażenie w oprogramowanie jako przeciętne, bądź słabe. Podobna sytuacja, lecz w nieco mniejszej skali, występuje w DRR i DEFRR. Jako główne przyczyny nienajlepszej oceny wyposażenia stanowisk pracy w tych departamentach wskazano stare oprogramowanie i problemy techniczne – w tym problemy z programem Adobe.

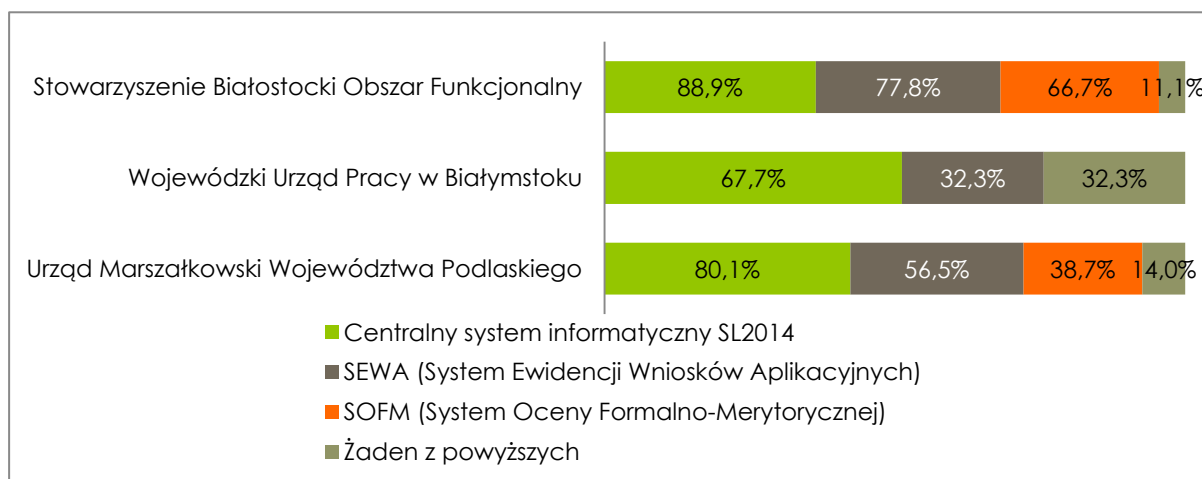
Rysunek 48. Ocena wyposażenia stanowiska pracy w materiały biurowe.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocenia wyposażenie swojego stanowiska pracy w następujące elementy: 4. Materiały biurowe?”.

Ocena wyposażenia stanowisk w materiały biurowe, na poziomie poszczególnych instytucji, jest analogiczna do tej związanej z oprogramowaniem (84% respondentów UMWP, 97% badanych WUP oraz 100% BOF oceniło je raczej dobrze i bardzo dobrze) – szczegóły przedstawia poprzedni rysunek. W kwestii wyposażenia stanowisk pracy w materiały biurowe wyróżniają się 3 departamenty w ramach UMWP, które w stopniu wyższym niż pozostałe jednostki oceniają je negatywnie. Są to DEFS, DRR oraz DEFRR (w każdym niecałe 1/5 respondentów). Do głównych problemów związanych z materiałami biurowymi zaliczono niepełne realizowanie zamówień (bądź ich zaniżanie) w zakresie tych materiałów, ich słabą jakość lub po prostu brak podstawowych narzędzi pracy (w tym nożyczki czy kalkulatory).

Rysunek 49. Stopień wykorzystania systemów informatycznych/aplikacji w trakcie wykonywania zadań.

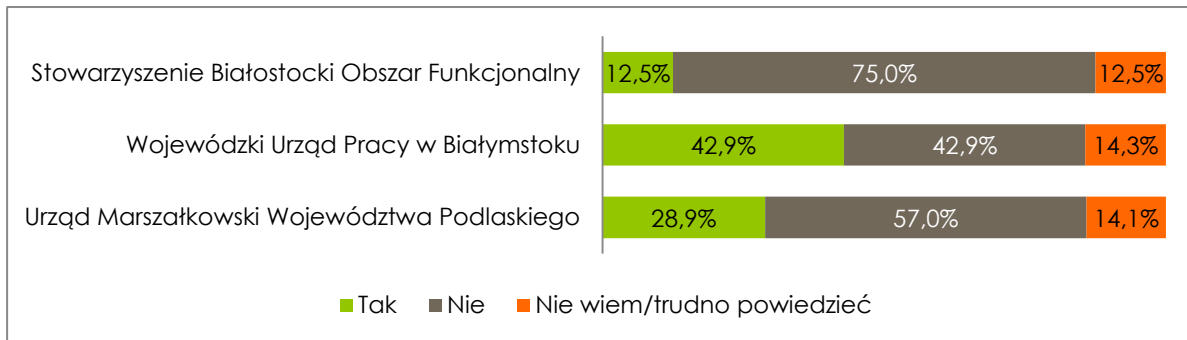


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226.
 Odpowiedź na pytanie: „Czy trakcie wykonywania zadań korzysta Pan/Pani z poniższych systemów informatycznych/aplikacji (możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi)?”.

Jak wynika z powyższego rysunku, systemem informatycznym, z którego najczęściej korzystają badani jest CSI SL2014. W przypadku BOF więcej osób - w porównaniu z WUP oraz UMWP - korzysta z SEWA oraz SOFM (który przykładowo nie jest w ogóle wykorzystywany w WUP). Co ciekawe, w WUP co 3 respondent stwierdził, że nie używa żadnego systemu z wyżej wymienionych.

Przeprowadzone analizy pokazały, że badani będący pracownikami BOF najlepiej ocenili system CSI SL2014. Oceny respondentów WUP oraz UMWP są niższe pod względem większości badanych aspektów, takich jak: łatwość znalezienia potrzebnych informacji, funkcjonalność/wygoda pracy, łatwość nawigowania/przechodzenia pomiędzy podstronami/częściami oraz poprawność działania/brak błędów w użytkowaniu. Jedynie pod względem atrakcyjności wizualnej/czytelności, ocena badanych w BOF była niższa niż w pozostałych instytucjach. Być może niższe oceny w WUP oraz w UMWP są związane z problemami powstałymi podczas korzystania z CSI SL2014.

Rysunek 50. Problemy występujące podczas korzystania z Centralnego systemu informatycznego SL2014.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy podczas korzystania z Centralnego systemu informatycznego SL2014 występują problemy?”.

Jak wskazuje powyższy rysunek, prawie 43% respondentów WUP oraz prawie 29% UMWP wskazało na występowanie takowych. Do głównych napotkanych w WUP problemów zaliczono: brak możliwości zapisania zmian podczas korygowania WoP, częste zawieszanie się systemu, wylogowywanie z systemu bez ostrzeżenia, mało czytelne instrukcje, zbyt długi czas generowania raportów oraz błędy w raportach. Natomiast pracownicy UMWP do najczęstszych problemów zaliczyli: zbyt czasochłonną obsługę systemu, jego chaotyczność i zbyt duże rozbudowanie, notoryczne wieszanie się systemu, częste wylogowywanie z systemu podczas pracy, brak kompatybilności z SEWA, ograniczenia czasowe i ograniczenia liczby znaków w danym polu czy po prostu jego awaryjność.

Badanie objęło również wnioskodawców RPOWP 2014-2020. Jak pokazują wyniki, blisko połowa respondentów korzystała z systemu informatycznego SL2014⁹¹. Grupa ta - pod względem intuicyjności, łatwości znalezienia informacji, czytelności tekstu, wygody korzystania, jego stabilności, braku błędów czy atrakcyjności - w większości ocenia system dobrze lub bardzo dobrze. Jednakże z drugiej strony warto odnotować, że średnio 1/5 badanych negatywnie ocenia system pod względem jego stabilności, braku błędów oraz wygody korzystania z niego⁹². Co więcej, badani zostali poproszeni o wskazanie ewentualnych zmian, jakie chcieliby wprowadzić w systemie SL2014. Część respondentów nie widzi potrzeby wprowadzania jakichkolwiek zmian i nie ma uwag co do działania SL2014. Ci, którzy dostrzegli problemy z funkcjonowaniem systemu najczęściej zgłaszali problemy dotyczące logowania i zapisywania danych oraz problemy związane z automatycznym wyrzucaniem/wylogowywaniem z systemu po upłygnięciu 20 min - co uniemożliwia zapis danych. Propozycją wnioskodawców było wprowadzenie automatycznego zapisu danych co kilka minut, co zmniejszyłoby ryzyko utraty danych. Dodatkowo wskazano na: notoryczne zawieszanie się systemu, długi czas przetwarzania (co przeszkadza w płynnej pracy), małą czytelność czy potrzebę zmian w zakresie wprowadzania danych do harmonogramu dotyczącego ubiegłych okresów sprawozdawczych⁹³. Być może problemy z programem mogłyby być mniej uciążliwe, gdyby większa liczba wnioskodawców korzystała z Podręcznika

⁹¹ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=373. Odpowiedź na pytanie: „Czy korzystali Państwo z systemu informatycznego SL2014?”.

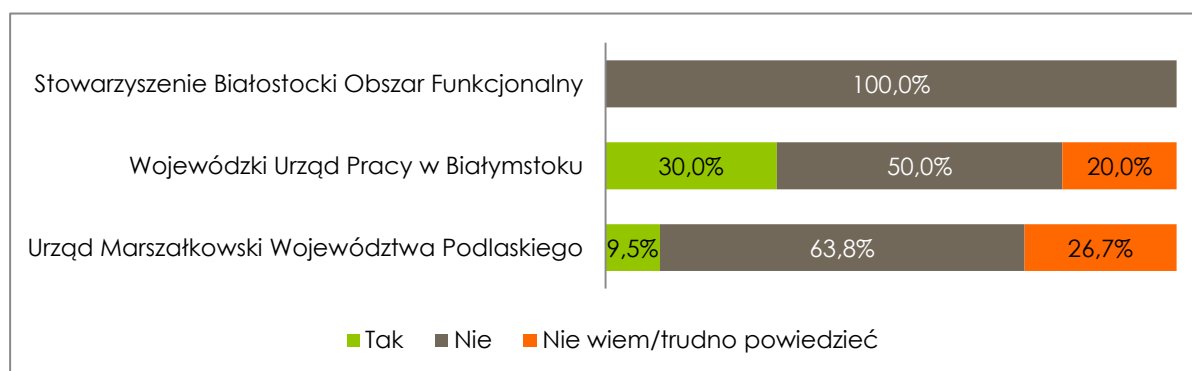
⁹² CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=373. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/i ocenia system informatyczny SL2014?”.

⁹³ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=373. Odpowiedź na pytanie: „Jakie ewentualne zmiany wprowadzi(a)by Pan/i w systemie SL2014?”.

Beneficjenta SL2014. Jedynie 46% badanych przyznało, że z niego korzystało⁹⁴. Grupa ta pozytywnie ocenia jego zrozumiałość, funkcjonalność (instrukcje w nim zawarte pokazują, jak postępować w trakcie użytkowania SL), przydatność (w podręczniku poruszone są wszystkie najważniejsze kwestie) oraz precyzyjność⁹⁵. Te pozytywne oceny mogą świadczyć o faktycznej jego przydatności podczas korzystania z systemu SL.

Potwierdzeniem powyższych opinii na temat systemu SL mogą być rozmowy przeprowadzone z przedstawicielami LGD. Wynika z nich, że system jest uważany za użyteczne narzędzie, ale posiadające pewne wady. Do głównych problemów badani przedstawiciele LGD zaliczyli długi czas przetwarzania danych, samoistne wyrzucanie/wylogowywanie z systemu, zawieszanie się systemu czy problemy z logowaniem⁹⁶.

Rysunek 51. Problemy występujące podczas korzystania z systemu SEWA (System Ewidencji Wniosków Aplikacyjnych).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy podczas korzystania z systemu SEWA (System Ewidencji Wniosków Aplikacyjnych) występują problemy?”.

Ocena systemu SEWA w poszczególnych instytucjach jest zróżnicowana. Analizy średnich ocen wszystkich aspektów pokazują, że najniżej system oceniony został przez pracowników WUP, najwyższej zaś pracowników BOF. W UMWP system oceniono nieco słabej niż w BOF. Jak pokazuje powyższy rysunek, w WUP 30% badanych wskazało na wystąpienie problemów podczas korzystania z systemu SEWA. W przypadku UMWP odsetek ten jest niższy i wynosi niecałe 10%. Głównym problemem związanym z systemem SEWA w WUP było to, że wnioski aplikacyjne zostały załączone do niewłaściwego numeru konkursu. Natomiast w UMWP, jako największy problem wskazano błędy pojawiające się podczas eksportu umów do SL.

Poza systemem SL, wnioskodawcy mieli możliwość korzystania z systemu informatycznego służącego do wypełniania i złożenia wniosku o dofinansowanie (generator wniosków aplikacyjnych), będącego jednym z czterech zasadniczych elementów systemu SOWA. 88% badanych wnioskodawców korzystało z GWA⁹⁷. Większość respondentów pozytywnie oceniła generator wniosków aplikacyjnych pod względem jego intuicyjności, łatwości znalezienia informacji, czytelności tekstu, wygody korzystania, stabilności, atrakcyjności

⁹⁴ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=373. Odpowiedź na pytanie: „Czy korzystał/a Pan/i z Podręcznika Beneficjenta SL2014, stanowiącego instrukcję pracy w systemie SL2014?”.

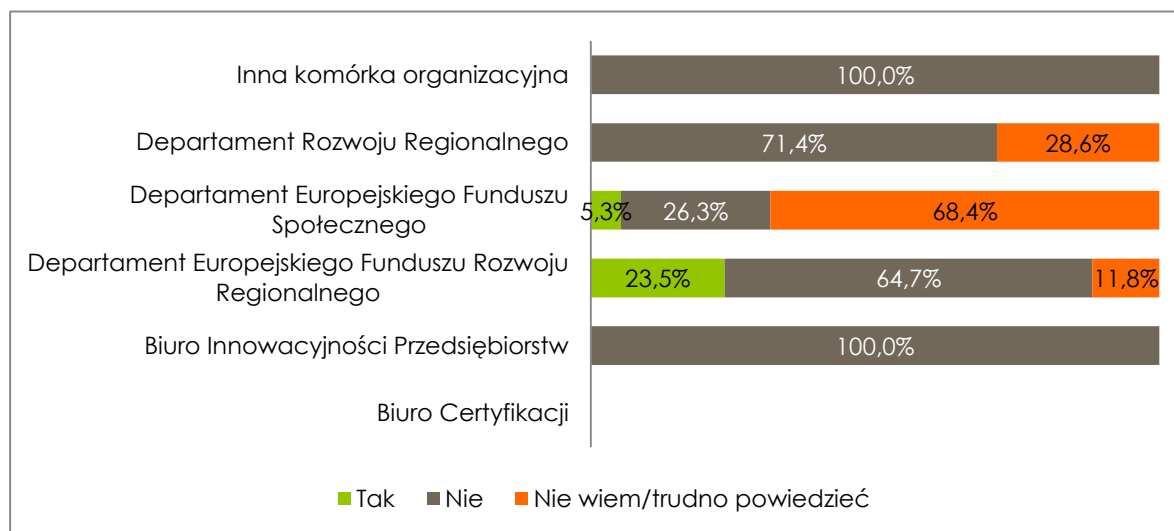
⁹⁵ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=171. Odpowiedź na pytanie: „Proszę ocenić, w jakim stopniu zgadzają się Państwo bądź nie zgadzają z poniższymi stwierdzeniami dotyczącymi Podręcznika Beneficjenta SL2014.”.

⁹⁶ Wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD.

⁹⁷ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=373. Odpowiedź na pytanie: „Czy korzystali Państwo z systemu informatycznego służącego do wypełnienia i złożenia wniosku o dofinansowanie (generator wniosków aplikacyjnych)?”.

czy braku błędów. Jedynie 13% badanych negatywnie oceniło system pod względem wymienionych elementów⁹⁸.

Rysunek 52. Problemy występujące podczas korzystania z systemu SOFM (System Oceny Formalno-Merytorycznej).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy podczas korzystania z systemu SOFM (System Oceny Formalno-Merytorycznej) występują problemy?”.

System SOFM oceniany jest podobnie (przez poszczególne instytucje/komórki) jak systemy opisane wyżej. UMWP ocenił ten system - pod względem łatwości szukania informacji, funkcjonalności, nawigowania, czy poprawności działania - niżej niż przedstawiciele BOF. Warto zaznaczyć, że wśród respondentów BOF nie było nikogo, kto zgłaszałby jakiegokolwiek problemy z tym systemem, natomiast 12,5% pytanych pracowników UMWP stwierdziło, że napotkali oni problemy podczas korzystania z systemu SOFM. Jak pokazuje powyższy rysunek, najwięcej problemów napotkali respondenci z DEFRR. Badani, do głównych problemów z systemem, zaliczyli: brak sygnalizacji 20 minutowego czasu pracy, brak płynnego i logicznego przechodzenia pomiędzy podstronami (co wiąże się z utratą niezapisanych danych), nieuwzględnianie przez system specyfiki wszystkich mechanizmów wsparcia wdrażanych w instytucji oraz niedostateczną liczbę znaków do wykorzystania w polach tekstowych.

Podsumowanie

Podsumowując, warunki lokalowe i układ pomieszczeń w poszczególnych instytucjach zostały ocenione ogólnie pozytywnie, jednak występuje potrzeba zaaranżowania większej liczby oddzielnych stanowisk pracy. W przypadku UMWP nadal występują potrzeby w dostosowaniu niektórych części budynków do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Utrudnione bywa również swobodne zaparkowanie pod instytucjami. Pomimo przeważnie wystarczającego stopnia wyposażenia stanowisk pracy, zidentyfikowano problemy techniczno-organizacyjne - w tym, w szczególności utrudniające pracę, awarie sprzętu biurowego. Należy więc zapewnić pracownikom odpowiednie warunki pracy poprzez wyposażenie stanowisk w profesjonalny sprzęt zapewniający wygodę i bezpieczeństwo korzystania. W tym celu zalecane jest zwrócenie się do kierowników referatów/wydziałów

⁹⁸ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=327. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/i ocena system informatyczny służący do wypełniania i złożenia wniosku o dofinansowanie?”.

z prośbą o skompletowanie listy potrzeb i przestanie jej do komórki odpowiedzialnej za zamówienia. Zaleca się również zmniejszenie wagi kryterium cenowego w kryteriach przetargów na dostawę sprzętu do Instytucji - nadając większą wagę jakości świadczonych usług (kierowanie się kryteriami jakościowymi). W UMWP występują problemy związane z korzystaniem z Internetu, które utrudniają bieżącą realizację zadań - przede wszystkim wynika to z odgórnego blokowania stron internetowych, co uniemożliwia wykonywanie podstawowych czynności w ramach pracy i uzyskiwanie niezbędnych informacji. Mając na celu rozwiązanie tego problemu, zaleca się zapewnienie w departamentach stanowisk komputerowych, posiadających swobodny dostęp do Internetu, ale nie podłączonych do wewnętrznej sieci Urzędu. Spośród wszystkich systemów, z których korzystają pracownicy IZ i IP, najniżej oceniony został CSI SL 2014 (najwięcej problemów z tym systemem występuje w UMWP). Problemy są związane głównie ze zbyt czasochłonną obsługą systemu, jego chaotycznością i zbyt dużym rozbudowaniem, a także bardzo częstym wieszaniem się systemu, częstym wylogowywaniem podczas pracy, brakiem kompatybilności z SEWA, ograniczeniami czasowymi i ograniczeniami liczby znaków w danym polu czy po prostu jego awaryjnością. Warto zatem zastanowić się nad wprowadzeniem cyklicznej (w określonych odstępach czasu) aktualizacji oprogramowania celem usprawnienia systemu. Co więcej, praktyka pokazała, że właściwe byłoby dążenie do tego, by systemy te były jak najbardziej kompatybilne.

6.3 Komunikacja między instytucjami zaangażowanymi w realizację RPOWP 2014-2020

6.3.1 Komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna

Pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź:

8. Czy przepływ informacji, współpraca oraz komunikacja (formalna i nieformalna) pomiędzy instytucjami biorącymi udział w systemie realizacji Programu oraz wewnątrz tych instytucji umożliwia sprawną realizację zadań?

W rozdziale przedstawiono ocenę współpracy i komunikacji pomiędzy instytucjami oraz wewnątrz instytucji zaangażowanych w system realizacji RPOWP 2014-2020 – pod kątem skuteczności i efektywności.

Przepływ informacji

UMWP

Przepływ informacji w UMWP regulują m.in. zapisy Księgi Zarządzania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Według procedur, wszystkie informacje wpływające do UMWP powinny być niezwłocznie przekazywane do odpowiednich odbiorców według właściwości informacji i podziału zadań komórek Urzędu.

Komunikacja wewnętrzna opiera się na:

- sieci telefonicznej i faksowej,
- poczcie internetowej,
- obiegu korespondencji na zasadach wynikających z instrukcji kancelaryjnej - w tym w ramach aplikacji SMARTDOC, jako narzędzia wspomagającego,

- bieżących kontaktach kierownictwa z podwładnymi pracownikami, szkoleniach wewnętrznych i naradach.

Bieżący proces komunikacji wewnętrznej w Urzędzie, w tym z zakresu Zintegrowanego Systemu Zarządzania (ZSZ), odbywa się za pośrednictwem wewnętrznego programu informatycznego⁹⁹.

Departamenty UMWP zaangażowane w realizację systemu RPOWP (DRR, DEFRR, DEFS, BPR) w ramach swoich zadań współpracują ze sobą m.in. w zakresie wyboru projektów do dofinansowania, określania poziomu dofinansowania i zawierania umów o dofinansowanie projektów¹⁰⁰. DRR jest dodatkowo odpowiedzialny za udzielanie stosownych informacji i promocję Funduszy Europejskich oraz monitorowanie zgodności zarządzania sprawami finansowo-budżetowymi w zakresie RPOWP 2014-2020. Biuro Certyfikacji jest natomiast odpowiedzialne m.in. za przekazywanie KE wniosków o płatność okresową oraz ostatecznych wniosków o płatność okresową w poszczególnych latach obrachunkowych, a także przekazywanie KE danych finansowych¹⁰¹.

Na poziomie Urzędu Marszałkowskiego właściwy przepływ informacji zapewniany jest przez Sekretarza, który nadzoruje oraz kontroluje rozpatrywanie i załatwianie skarg, wniosków i petycji w Urzędzie. Na poziomie Departamentu za poprawne, terminowe i zgodne z prawem załatwianie spraw odpowiedzialny jest Dyrektor danego departamentu - czuwa on również nad zapewnieniem dostępu do informacji publicznej. Dyrektorzy departamentów wykonują obowiązki przy pomocy swoich zastępców, którzy odpowiadają za realizację powierzonych im zadań¹⁰². W celu zapewnienia koordynacji zadań z zakresu kontroli zarządczej oraz Systemu Zarządzania Jakością, Marszałek powołuje Koordynatora kontroli zarządczej oraz Pełnomocnika Systemu Zarządzania Jakością¹⁰³.

WUP

Za sprawny i prawidłowy przepływ informacji w WUP w Białymstoku odpowiada Kierownik danej komórki organizacyjnej. Kierownik jest odpowiedzialny za przekazywanie pracownikom informacji, poleceń i dyspozycji, opracowywanie procedur i wytycznych w celu realizacji zadań merytorycznych, współpracę z innymi komórkami organizacyjnymi WUP w zakresie opracowywania materiałów, informacji i opinii, podpisywanie korespondencji wewnętrznej i parafowanie pism wychodzących przed skierowaniem ich do podpisu Dyrektorowi lub Wicedyrektorowi, określanie szczegółowych zakresów czynności podległym pracownikom, powierzanie - w uzasadnionych przypadkach - podległym pracownikom wykonywania zadań dodatkowych nie objętych zakresem czynności¹⁰⁴.

Za przygotowywanie projektów wewnętrznych procedur wdrażania RPO oraz innych dokumentów wymaganych procesem wdrażania RPO - w zakresie zadań realizowanych przez komórki WUP - odpowiada m.in. Wydział Wdrażania RPO, Oddział ds. Obsługi Projektów oraz Wydział Kontroli EFS, Wydział Informacji i Promocji EFS.

⁹⁹ Księga Zarządzania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, s. 21.

¹⁰⁰ Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, załącznik do uchwały NR 181/2362/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 grudnia 2016r.

¹⁰¹ Regulamin Organizacyjny UMWP, rozdział 3, paragraf 53.

¹⁰² Regulamin Organizacyjny UMWP, rozdział 3, paragraf 20.

¹⁰³ Regulamin Organizacyjny UMWP, rozdział 3, paragraf 21.

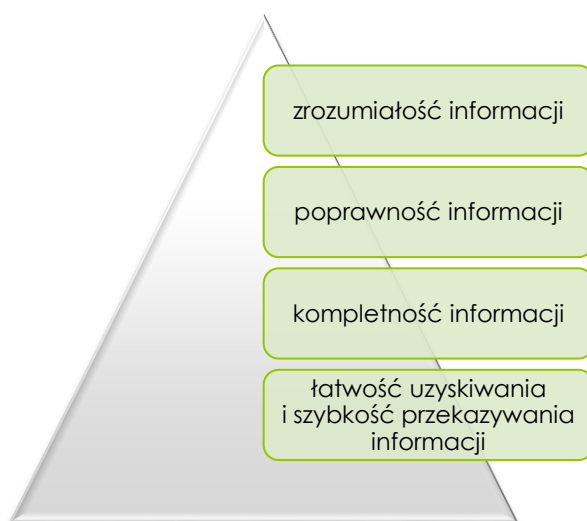
¹⁰⁴ Zarządzenie Nr 50/2015 Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, paragraf 17.

Stowarzyszenie BOF

Za sprawną realizację celów Stowarzyszenia BOF, a także wykonywanie zadań określonych przez jego Zarząd odpowiada Dyrektor Biura Zarządu Stowarzyszenia BOF. Dyrektor biura określa podział bieżących zadań i obowiązków pracowników Biura. Korespondencja wpływająca do Stowarzyszenia BOF jest w pierwszej kolejności rejestrowana w dzienniku korespondencyjnym, otrzymuje numer wchodząc, a następnie jest dekretowana i kierowana do zainteresowanych osób lub do odpowiednich komórek organizacyjnych, które potwierdzają podpisem odbiór korespondencji. Dokumenty księgowe po sprawdzeniu pod względem formalnym i rachunkowym są przekazywane do Dyrektora Biura w celu sprawdzenia zgodności merytorycznej i zatwierdzenia, a następnie kierowane są do realizacji. Wnioski o dofinansowanie kierowane do Biura BOF są opatrywane datą i godziną wpływu, a następnie kierowane do Pionu zajmującego się oceną i wyborem projektów¹⁰⁵.

Ocena współpracy między instytucjami i wewnątrz instytucji

Pracownicy IZ oraz IP ocenili w badaniu CAWI elementy składające się na skuteczność przepływu informacji. Różnica między ocenami poszczególnych elementów nie jest duża - wynosi 0,4 punktu na pięciopunktowej skali oceny. Respondenci **najlepiej ocenili zrozumiałość przekazywanych informacji** (średnia 3,8), natomiast **najniżej łatwość uzyskiwania i szybkość przekazywania informacji** (średnia 3,4).



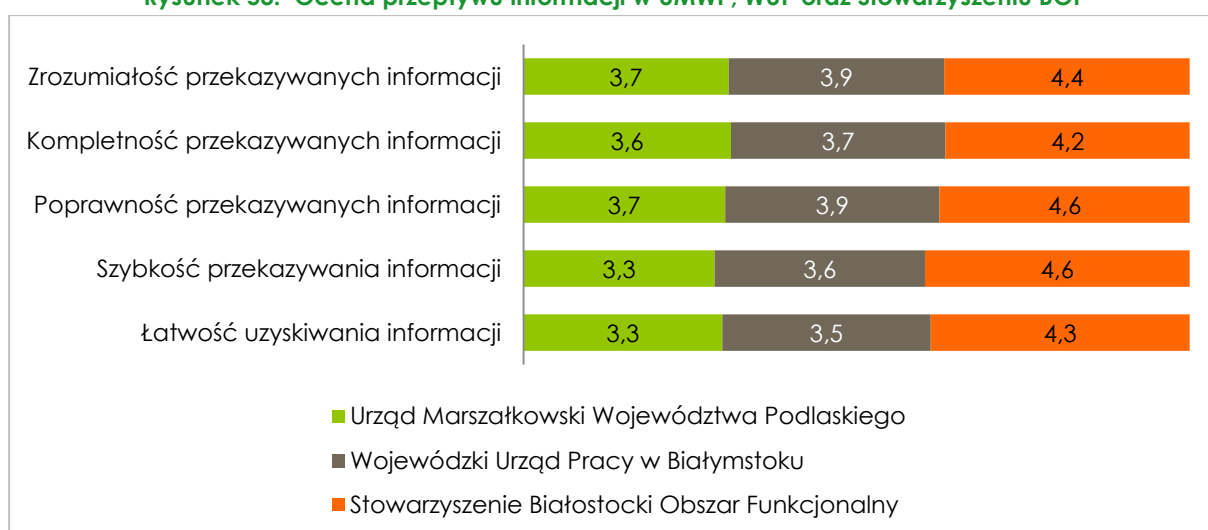
Pracownicy Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego lepiej - niż pracownicy Urzędu Marszałkowskiego i WUP w Białymstoku - ocenili łatwość uzyskiwania informacji oraz szybkość, poprawność, kompletność i zrozumiałość przekazywanych informacji. Pracownicy Stowarzyszenia BOF w większości (88,9%) nie stwierdzili występowania problemów w przepływie informacji w instytucjach. Pracownicy UMWP oraz WUP najwyżej ocenili zrozumiałość oraz poprawność przekazywanych informacji¹⁰⁶ (szczegółowe wyniki prezentuje kolejny rysunek). Na pozytywne oceny dotyczące przepływu informacji między instytucjami mają wpływ prace przeprowadzane w ramach grup roboczych oraz Komitetu Monitorującego. Spotkania organizowane są z dość dużą częstotliwością (średnio raz

¹⁰⁵ Regulamin Organizacyjny Biura Zarządu Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

¹⁰⁶ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020. Odpowiedź na pytanie: „Czy występują problemy w przepływie informacji w Pana/Pani instytucji?”, n=206.

w tygodniu) oraz są zwykle sprofilowane na konkretny temat. Łatwość przepływu informacji zapewnia także otwartość pracowników poszczególnych instytucji na kontakty z pozostałymi podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie RPOWP¹⁰⁷. Dzięki organizacji spotkań tematycznych, pracownicy zaangażowanych komórek już przed spotkaniami kontaktują się między sobą telefonicznie lub mailowo konsultując swoje stanowiska. Wstępne ustalenie stanowisk przyspiesza wypracowanie ostatecznego kształtu planowanych działań podczas pracy w grupach roboczych lub w KM¹⁰⁸. Dodatkowo, spotkania KM kończą się podsumowaniem dotychczas zrealizowanych działań, które były zaplanowane, m.in. osiągnięcia dotychczasowych efektów (jakie konkursy zostały zrealizowane, ile projektów wybrano do dofinansowania, ile projektów jest realizowanych), wskazaniem etapu w realizacji RPOWP oraz planowaniem kolejnych działań (jakie konkursy przewidziano do ogłoszenia, do jakich odbiorców będą skierowane), podsumowaniem kwestii finansowych (jaka kwota pozostała do rozdysponowania)¹⁰⁹.

Rysunek 53. Ocena przepływu informacji w UMWP, WUP oraz Stowarzyszeniu BOF



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=222. Odpowiedź na pytanie: „Jak ocenia Pan/Pani przepływ informacji w Pana/Pani instytucji. Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Dobra praktyka – sposób komunikacji członków grup roboczych i KM

Respondenci wywiadów eksperckich całkiem dobrze ocenili przepływ informacji między instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie RPOWP - przede wszystkim wskazując, jako **dobłą praktykę, spotkania grup roboczych i Komitetu Monitorującego** lub nieformalne spotkania pracowników zaangażowanych w system realizacji przy okazji wydarzeń innych niż związane bezpośrednio z wdrażaniem RPOWP, np. spotkania z laureatami konkursów, szkolenia i inne wspólne inicjatywy IZ oraz IP¹¹⁰.

Występowały jednak pewne problemy w prawidłowym przepływie informacji między IZ a IP ZIT BOF. Zdarzało się, że informacje lub materiały, które otrzymywała IZ RPOWP z MliR szybciej

¹⁰⁷ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹⁰⁸ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020 oraz wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁰⁹ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

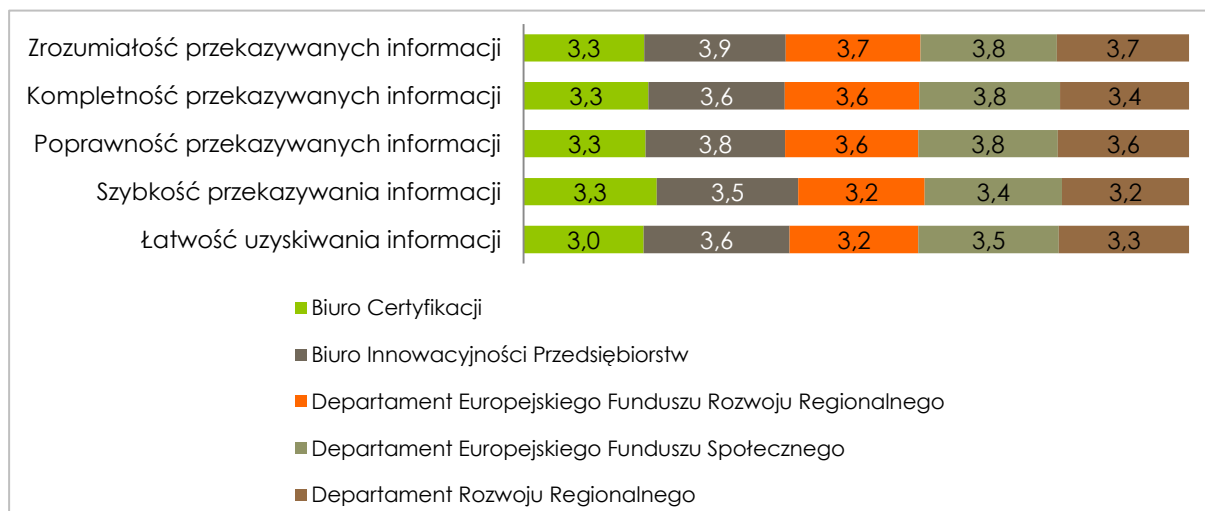
¹¹⁰ Wywiady eksperckie.

docierały do IP wprost z Ministerstwa Rozwoju, a nie od IZ RPOWP – czyli nie tak, jak powinna wyglądać ścieżka informacyjna¹¹¹.

Wśród komórek Urzędu Marszałkowskiego, przepływ informacji został oceniony najlepiej przez pracowników Biura Innowacyjności Przedsiębiorstw oraz Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego¹¹² (patrz: rysunek poniżej). Bieżące kontakty między departamentami odpowiedzialnymi za wdrażanie RPOWP zapewnia funkcjonowanie grupy roboczej złożonej z przedstawicieli departamentów UMWP, dyrektorów oraz marszałków nadzorujących pracę. Podczas cotygodniowych spotkań omawiane są bieżące kwestie dotyczące przede wszystkim BPR, DRR, DEFRR oraz DEFS¹¹³.

Najstabilniej przepływ informacji ocenili pracownicy Biura Certyfikacji¹¹⁴. Współpraca bezpośrednia z innymi pracownikami jest odbierana raczej pozytywnie, jednak na niższe oceny wpływać mogą zastrzeżenia co do prawidłowego funkcjonowania systemu SmartDoc, którego potencjał nie jest w pełni wykorzystywany. Rozmówcy wywiadów pogłębionych wskazywali na pewne niejasności w korzystaniu z ww. systemu, zatem można przypuszczać, że przydatne byłoby przeprowadzenie dodatkowych szkoleń z jego obsługi. Poza szkoleniami z funkcjonalności systemu warto zastanowić się nad ujednoczeniem zasad przekazywania dokumentów i informacji do obiegu w systemie SmartDoc¹¹⁵, np. porozumienie się co do stosowania systemu w stosunku do określonych dokumentów lub informacji dotyczących konkretnych spraw, aby nie dublować przesyłania równoległe dokumentów za pośrednictwem systemu SmartDoc oraz poczty e-mail.

Rysunek 54. Ocena przepływu informacji w UMWP



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=182. Odpowiedź na pytanie: „Jak ocenia Pan/Pani przepływ informacji w Pana/Pani instytucji. Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Przepływ informacji w WUP został najlepiej oceniony przez pracowników Wydziału Kontroli EFS, natomiast najniżej ocenili go pracownicy Wydziału Wdrażania RPO (w tym Oddział ds. Obsługi Projektów)¹¹⁶ (patrz kolejny rysunek).

¹¹¹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹¹² CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

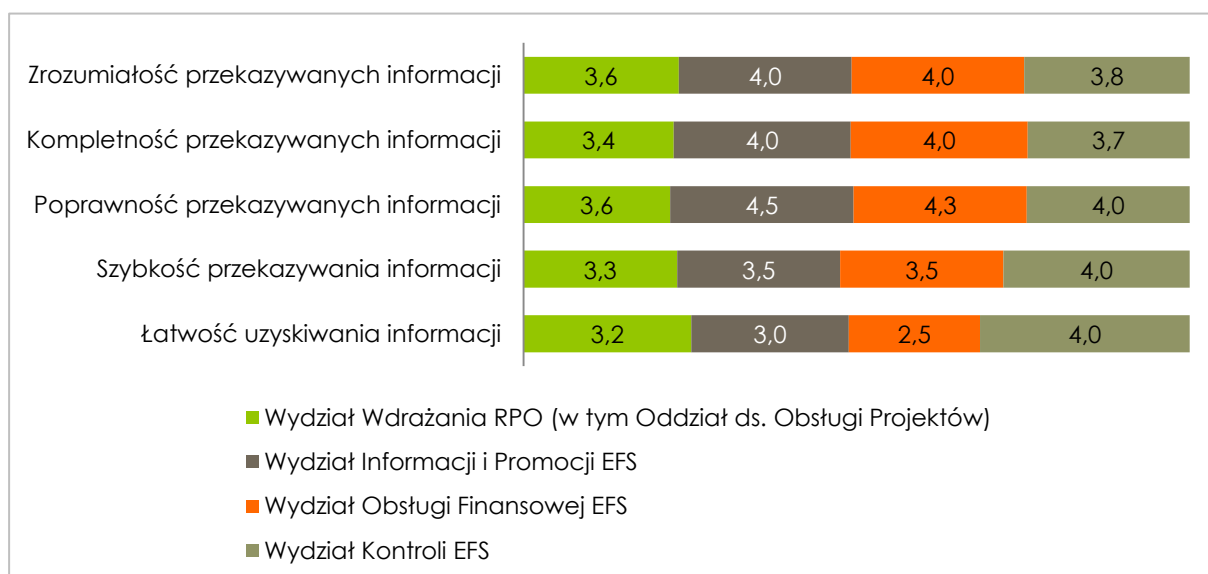
¹¹³ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹¹⁴ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

¹¹⁵ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹¹⁶ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

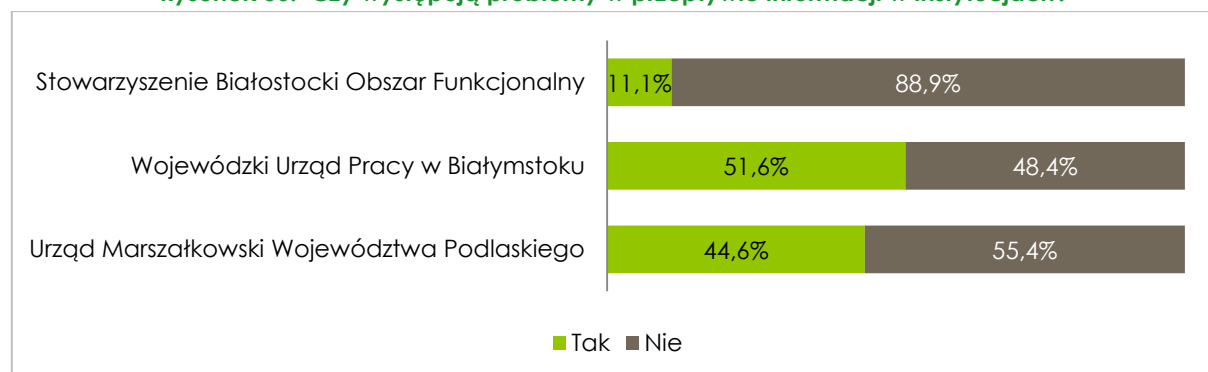
Rysunek 55. Ocena przepływu informacji w WUP



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=31. Odpowiedź na pytanie: „Jak ocenia Pan/Pani przepływ informacji w Pana/Pani instytucji. Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Około połowa badanych pracowników WUP w Białymstoku (51,6%) oraz w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego (44,6%) oceniła, że występują problemy w przepływie informacji w instytucjach (patrz: rysunek poniżej). Również część przedstawicieli KM wskazała na problemy w przepływie informacji z IZ. Przeciwnego zdania są pracownicy Stowarzyszenia BOF, wśród których aż 88,9% osób jest zdania, że przepływ informacji w ich instytucji funkcjonuje bez problemów¹¹⁷.

Rysunek 56. Czy występują problemy w przepływie informacji w instytucjach?



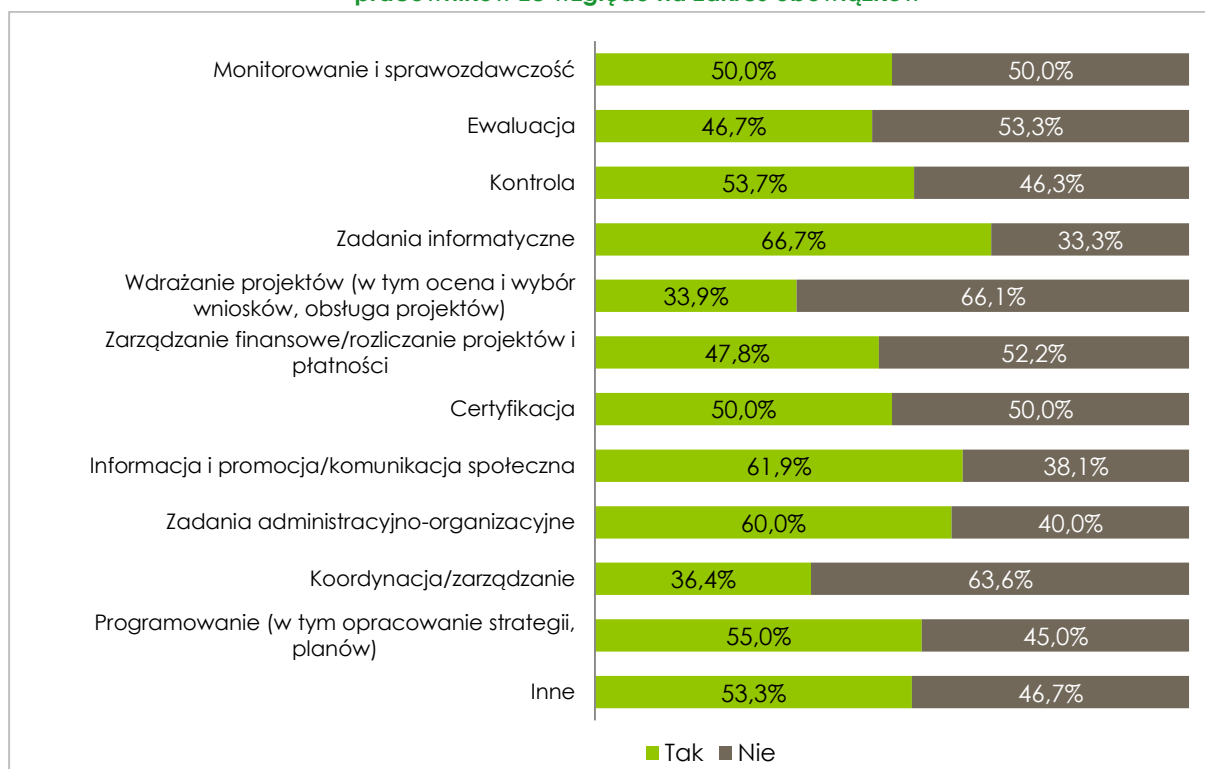
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy występują problemy w przepływie informacji w Pana/Pani instytucji?”.

Jak widać na kolejnym rysunku, najwięcej problemów w przepływie informacji zgłosili pracownicy IZ/IP odpowiedzialni za zadania informatyczne (66,7%). Ponad 60-procentową grupę pracowników, którzy zauważyli problemy w tym obszarze, stanowią również osoby zajmujące się informacją, promocją i komunikacją społeczną (61,9%), a także pracownicy komórek administracyjno-organizacyjnych (60%). Najmniej problemów (nieco ponad 30% odpowiedzi) zdiagnozowali pracownicy odpowiedzialni za wdrażanie projektów (w tym

¹¹⁷ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

ocenę i wybór wniosków oraz obsługę projektów - 33,9%), a także pracownicy realizujący zadania związane z koordynacją lub zarządzaniem (36,4%)¹¹⁸.

Rysunek 57. Czy występują problemy w przepływie informacji w instytucjach? Odpowiedzi pracowników ze względu na zakres obowiązków



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy występują problemy w przepływie informacji w Pana/Pani instytucji?”.

Problemy występujące podczas przepływu informacji w instytucjach, wskazane przez część respondentów badania CAWI, to przede wszystkim:

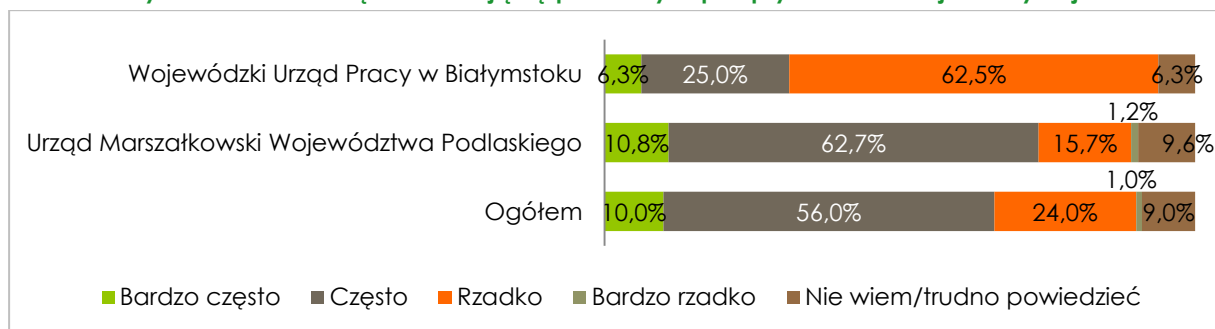
- **czasochłonna ścieżka obiegu dokumentów,**
- zatrzymywanie się informacji w tzw. „wąskich gardłach”,
- **zbyt późne otrzymywanie informacji** (np. dzień przed terminem przestania odpowiedzi),
- **niekompletność** informacji,
- **niejasne delegowanie** zadań,
- **źle funkcjonujący przepływ informacji między poszczególnymi komórkami,**
- źle funkcjonujący przepływ informacji między kadrą zarządzającą a pracownikami niższego szczebla,
- **niechęć do podejmowania odpowiedzialności za daną sprawę,**
- **niechęć do współpracy,**
- brak zrozumienia dla wykonywanego zadania,
- **różna interpretacja informacji przez kilka komórek,**
- **kierowanie informacji do wąskiego grona,** przez co duża część pracowników nie posiada podstawowych informacji na temat planowanych działań.

¹¹⁸ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

Podobne problemy dostrzegła również kadra zarządzająca, przede wszystkim w zakresie: zbyt długiego obiegu dokumentów oraz niezamierzonego pomijania niektórych osób zainteresowanych danymi informacjami jako odbiorców wiadomości lub dokumentów. Problemowa jest także współodpowiedzialność za wykonywanie zadań przypisanych do więcej niż jednej komórki - co może przekładać się na niechęć do współpracy lub do podejmowania odpowiedzialności za daną sprawę¹¹⁹.

Ponad połowa respondentów badania CAWI (66%) oceniła, że problemy w przepływie informacji w instytucjach występują często lub bardzo często – największy odsetek takich odpowiedzi odnotowano w przypadku pracowników UMWP (73,5%).

Rysunek 58. Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w instytucji?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=100. Odpowiedź na pytanie: „Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w Pana/Pani instytucji?”.

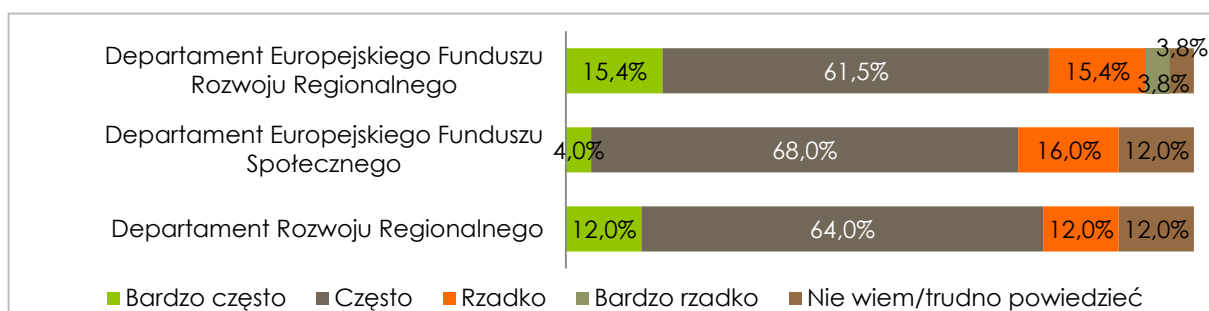
Na najczęstsze występowanie problemów w przepływie informacji w UMWP wskazali pracownicy Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (76,9%) oraz pracownicy Departamentu Rozwoju Regionalnego (76%)¹²⁰ – szczegóły przedstawia kolejny rysunek. Z jednej strony jest to wynikiem niedookreślenia podziału zadań między departamentami w Regulaminie Organizacyjnym - co rodzi problem we współpracy między departamentami. Brak jednoznacznego przypisania zadania do jednej z komórek skutkuje problemem braku poczucia odpowiedzialności za realizację danego zadania ze strony wszystkich współodpowiedzialnych komórek. Wpływa to na problemy w przepływie informacji, ponieważ brakuje zespołu, który prowadzi daną sprawę i nadaje jej bieg poprzez ustalanie kompleksowego planu działań. Z drugiej strony, niewłaściwy przepływ informacji wynika częściowo z problemów w obiegu dokumentów – co przedłuża przepływ informacji między pracownikami. Nie zawsze informacja dociera do wszystkich zainteresowanych pracowników¹²¹. **Zalecane byłoby wykonanie przeglądu zadań poszczególnych departamentów i doprecyzowanie ich podziału poprzez wskazanie komórki wiodącej w danym procesie oraz jednoznaczne wskazanie wszystkich zadań, jakie dana komórka ma wykonywać. Aby zapobiec pomijaniu niektórych odbiorców dokumentów, skuteczne mogłoby się okazać promowanie wykorzystywania Intranetu lub systemu SmartDoc do przekazywania dokumentów mających wpływ na realizację RPOWP.**

¹¹⁹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹²⁰ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

¹²¹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

Rysunek 59. Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w komórkach UMWP?

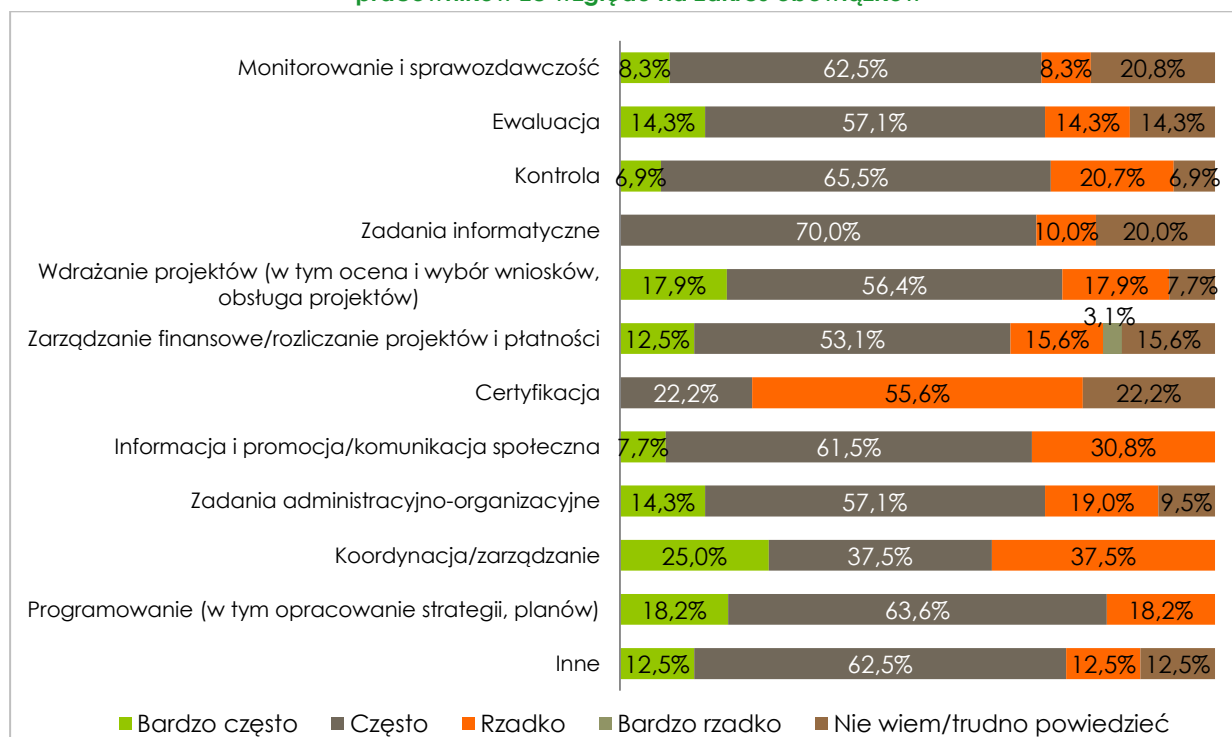


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=76. Odpowiedź na pytanie: „Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w Pana/Pani instytucji?”.

Pracownicy poszczególnych komórek WUP z reguły nie wskazywali na częste występowanie problemów w przepływie informacji.

Analiza odpowiedzi pracowników IZ i IP ze względu na zakres obowiązków respondentów (patrz: rysunek poniżej) wykazała, że najczęściej z występowaniem problemów w przepływie informacji spotykają się pracownicy zajmujący się programowaniem - w tym opracowywaniem strategii, planów (81,85%), natomiast najrzadziej z problemami w przepływie informacji stykają się pracownicy zaangażowani w certyfikację (22,2%). Duży odsetek stanowią również pracownicy, którzy nie sprecyzowali zakresu swoich obowiązków¹²². Wskazuje to, że **częstość występowania problemów w przepływie informacji jest powszechna i dotyczy w znacznym stopniu dużej części pracowników IZ oraz IP.**

Rysunek 60. Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w instytucji? Odpowiedzi pracowników ze względu na zakres obowiązków



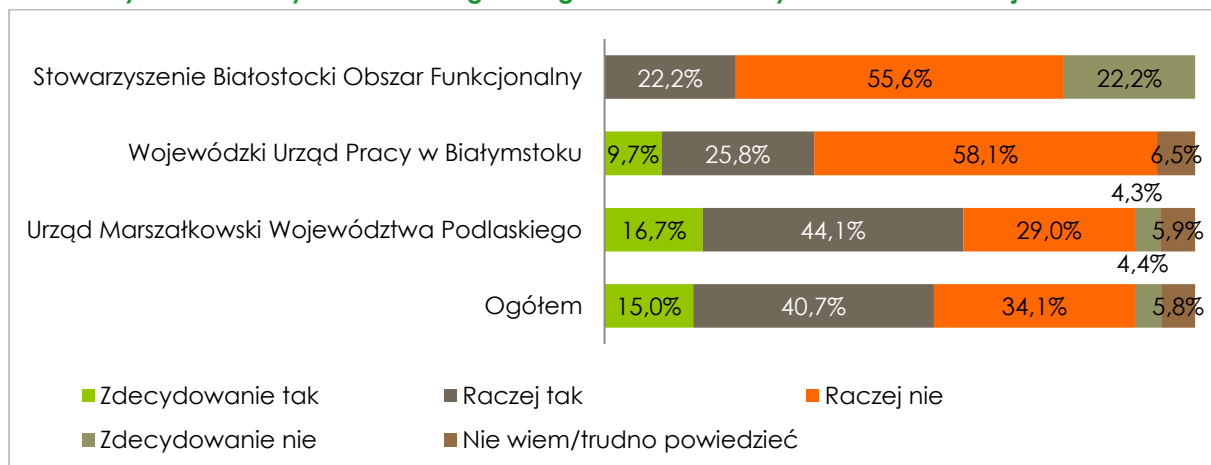
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=211. Odpowiedź na pytanie: „Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w Pana/Pani instytucji?”.

¹²² CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

Ponad połowa pracowników badanych instytucji (55,7%) oceniła, że służbowa droga obiegu dokumentów wydłuża czas realizacji zadań¹²³. Potwierdziła to również część rozmówców wywiadów pogłębionych w IZ oraz IP - zwracając uwagę na zbyt rozbudowane procedury w obecnej perspektywie finansowej. Zbyt szczegółowe opisywanie procedur - szczególnie w takich sferach jak komunikacja, która z natury rzeczy jest miękka - nie służy osiąganiu celów, do których została stworzona. Bardzo szczegółowy opis postępowania - np. w dziedzinie komunikacji pomiędzy uczestnikami pewnego procesu - może spowodować, że każde zachowanie niezgodne z modelem może być traktowane jako działanie nieefektywne z punktu widzenia tego, co zostało zaplanowane. Może to skutkować ograniczeniem kreatywności oraz popadaniem w rutynę, która z jednej strony jest pożyteczna, bo daje możliwość dbania o jakość procesu, ale z drugiej strony usypia tenże system. W ten sposób pewne niestandardowe sytuacje mogą być trudne do rozstrzygnięcia lub wykonania, ponieważ sytuacja wymaga na przykład odejścia od standardowej procedury¹²⁴.

Najgorzej służbowy obieg dokumentów został oceniony przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego (60,8%)¹²⁵. Może to być częściowo spowodowane problemami w funkcjonowaniu wewnętrznego systemu obiegu dokumentów - podobne trudności mają czasami miejsce także w WUP. Skutkuje to podwójnym przesyłaniem dokumentów, zarówno w formie elektronicznej jak i papierowej. W efekcie pracownicy wykonują dodatkową pracę - aby przestać dokumenty papierowo - w czasie, który mogliby poświęcić na inne obowiązki¹²⁶. W Stowarzyszeniu BOF zauważalna jest spora grupa pracowników (22,2%), którzy ocenili służbową ścieżkę obiegu dokumentów zdecydowanie pozytywnie¹²⁷. **W prawidłowym funkcjonowaniu komunikacji na pewnych etapach prac bardzo ważne są kontakty bezpośrednie (również telefoniczne), ponieważ umożliwiają robocze konsultacje skuteczniej niż za pośrednictwem oficjalnych pism**¹²⁸.

Rysunek 61. Czy służbowa droga obiegu dokumentów wydłuża czas realizacji zadań?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem służbowa droga obiegu dokumentów wydłuża czas realizacji Pana/Pani zadań?”.

¹²³ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

¹²⁴ Wywiady eksperckie.

¹²⁵ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

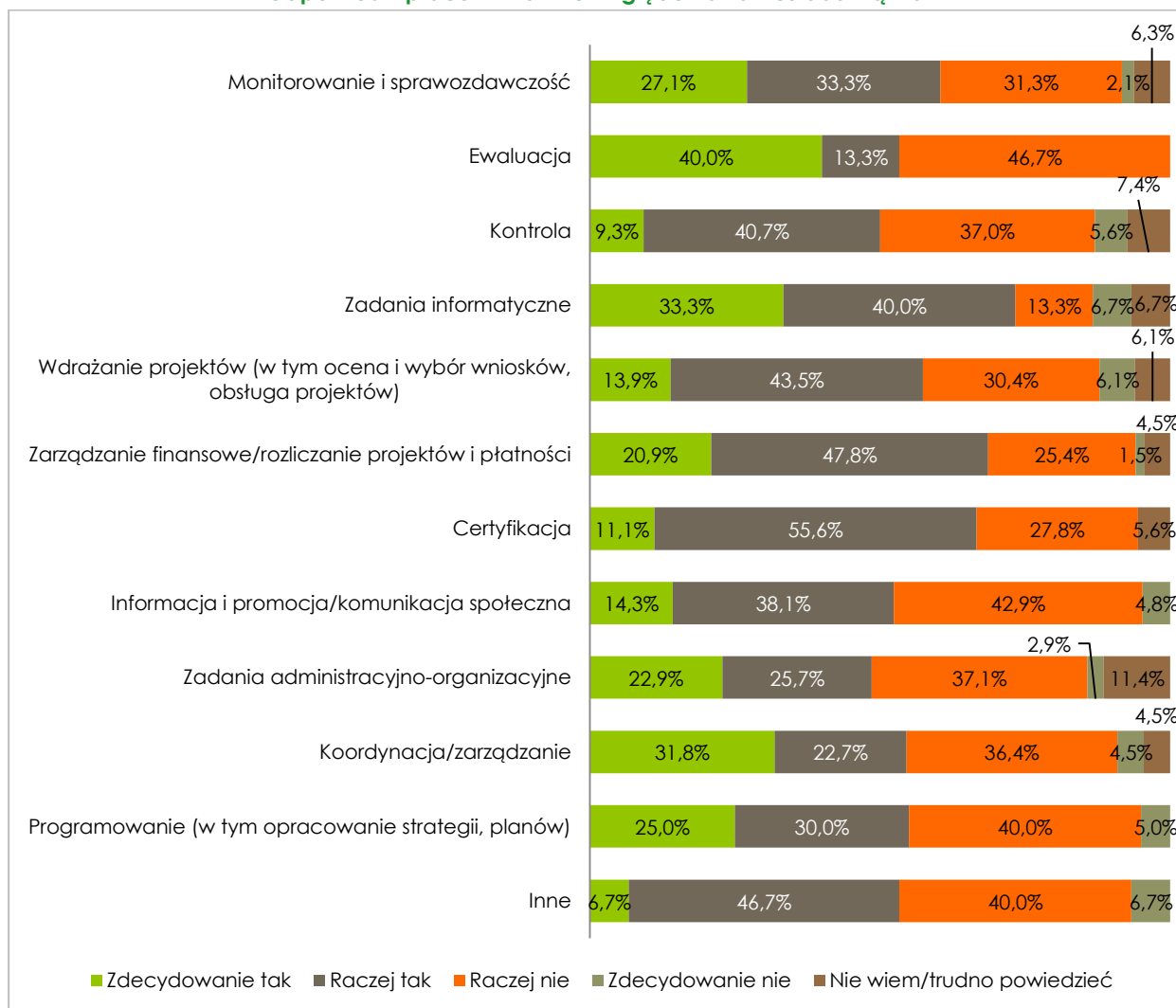
¹²⁶ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹²⁷ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

¹²⁸ Wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD.

Podobnie jak w pytaniu o występowanie problemów w przepływie informacji, największa liczba pracowników, którzy negatywnie ocenili służbowy obieg dokumentów należy do osób, które realizują zadania informatyczne (73,35%). Najmniej niezadowolonych pracowników ze służbowej drogi obiegu dokumentów pełni zaś zadania administracyjno-organizacyjne (48,6%) oraz obowiązki kontrolne (50%) – szczegółowe dane prezentuje poniższy rysunek.

Rysunek 62. Czy służbowa droga obiegu dokumentów wydłuża czas realizacji zadań? Odpowiedzi pracowników ze względu na zakres obowiązków



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226.
Odpowiedź na pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem służbowa droga obiegu dokumentów wydłuża czas realizacji Pana/Pani zadań?”.

Największe problemy dotyczące przepływu informacji, zdiagnozowane przez rozmówców wywiadów pogłębionych z LGD i instytucji odpowiedzialnych za IF, występują w dziedzinie naboru wniosków i dotyczą szybkości przekazywania informacji niezbędnych do podjęcia dalszych działań przez te instytucje. Długie terminy przekazywania informacji dot. naboru wniosków powodują czasami opóźnienia w IP w realizacji konkursów, co oznacza przesunięcia w założonych harmonogramach konkursów. Konieczność długiego oczekiwania na stanowisko IZ w kwestii interpretacji wytycznych, uniemożliwia IP udzielanie odpowiedzi beneficjentom. Dla beneficjentów oznacza to np. skrócenie czasu na przygotowanie właściwego wniosku o dofinansowanie lub skrócenie założonego okresu realizacji projektu, aby zdążyć przed etapem rozliczania projektu.

Eksperti, z którymi przeprowadzono wywiady pogłębione, zwrócili uwagę, że do sprawnego przepływu informacji potrzebna jest zarówno droga formalna jak i nieformalna. Droga formalna gwarantuje porządek w kontaktach (ścieżkę służbową) i dokumentach, przestrzeganie reguł i procedur. Natomiast droga nieformalna przyspiesza pewne procesy poprzez robocze ustalenia i wypracowywanie wspólnego podejścia, szczególnie jeżeli pracownicy działają pod presją czasu albo pod presją okoliczności¹²⁹.

Aby usprawnić komunikację formalną właściwe mogłoby być zwiększenie wykorzystywania Intranetu oraz SEOD. Umieszczanie w systemie SmartDoc wszystkich wpływających do UMWP dokumentów mających wpływ na wdrażanie RPO miałoby wpływ na dostęp do aktualnych ustaleń przez wszystkich użytkowników systemu, co mogłoby skrócić ścieżkę informacji. Warto zastanowić się nad zapewnieniem dostępu do dokumentów w systemie SmartDoc wszystkim pracownikom zaangażowanym we wdrażanie RPOWP. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby odgórne przydzielenie certyfikatów dostępu osobom zatrudnionym na umowę o pracę. W ostatnich kilku latach w województwie podlaskim zrealizowano 3 duże projekty przyczyniające się do tworzenia infrastruktury ICT oraz wdrażania usług świadczonych drogą elektroniczną (*Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie, Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa, Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja rządowa*). Środki przeznaczone na tworzenie podstaw społeczeństwa informacyjnego w województwie podlaskim pochodzą głównie z Funduszy Europejskich: PO RPW 2007-2013 oraz RPOWP 2007-2013¹³⁰. Wprowadzenie do procesu komunikacji e-usług i nowych systemów informatycznych nie pociągnęło za sobą zmian ani w strukturze organizacyjnej jednostek, ani w procedurach działania (np. w konieczności rezygnacji z dokumentacji papierowej)¹³¹. **Zmiany w kierunku stosowania komunikacji elektronicznej mogłyby znacząco przyczynić się do efektywniejszego przepływu informacji pod względem elementów najniżej ocenionych przez pracowników IZ i IP, tj. szybkości przekazywania informacji oraz łatwości ich uzyskiwania.**

Współpraca oraz komunikacja (formalna i nieformalna)

Za współpracę pomiędzy departamentami UMWP odpowiada, na poziomie ogólnym, Sekretarz. Koordynuje on także proces przygotowywania przez departamenty i jednostki organizacyjne projektów aktów prawnych organów Województwa i Marszałka, a także koordynuje i nadzoruje wykonywanie przez departamenty uchwał Sejmiku i Zarządu oraz zarządzeń Marszałka. Sekretarz odpowiada również za koordynację działań departamentów w zakresie współpracy Urzędu z organami administracji publicznej¹³².

W ankiecie CAWI ogólna średnia ocen współpracy z pracownikami poszczególnych instytucji dla każdego podmiotu wynosi ponad 3,0 na skali 5-cio punktowej. Analiza średnich ocen jakie przyznali przedstawiciele badanych instytucji innym podmiotom, z którymi współpracują wykazała, że najlepiej współpracę z innymi instytucjami ocenili przedstawiciele Stowarzyszenia BOF. Najwyższą ocenę wystawili pracownikom UMWP oraz WUP. Pracownicy IP ZIT BOF, w wywiadach pogłębionych, również nie dostrzegali większych problemów

¹²⁹ Wywiady eksperckie.

¹³⁰ EVALU Sp. z o.o., Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. *Wpływ RPOWP 2007-2013 na wzrost dostępności e-usług oraz wykorzystanie rozwiązań z zakresu technologii informacyjnych w instytucjach publicznych*, ISBN: 978-83-62528-94-3, Białystok 2017, s. 77.

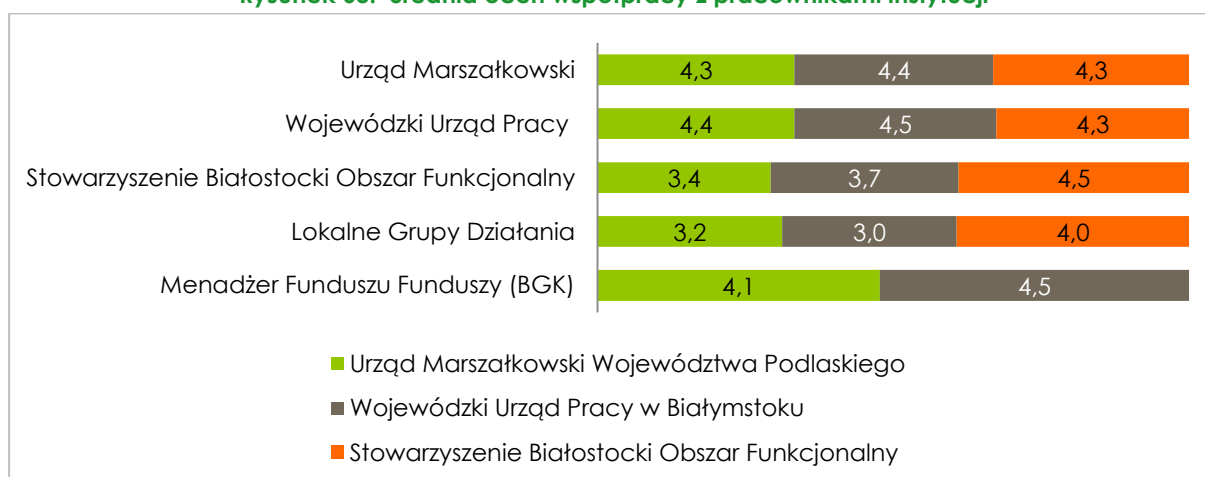
¹³¹ Ibidem, s. 130.

¹³² Regulamin Organizacyjny UMWP, rozdział 3, art. 17, pkt. 2.

we współpracy z UMWP i WUP. Pracownicy Stowarzyszenia BOF wystawili również najwyższą ocenę - spośród badanych instytucji - w zakresie współpracy wewnętrznej w podmiocie.

Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego i WUP spośród instytucji, z którymi współpracują najlepiej ocenili współpracę między sobą. Większość rozmówców wywiadów pogłębionych w IZ oraz IP nie zdiagnozowała większych problemów w kontaktach z WUP, a wręcz oceniali kontakt z tą instytucją bardzo pozytywnie. Najstabilniej oceniona została współpraca z Lokalnymi Grupami Działania - zarówno przez pracowników WUP jak i Urzędu Marszałkowskiego. Przedstawiciele LGD ocenili natomiast współpracę z IZ i IP pozytywnie - doceniają oni współpracę z opiekunami i możliwość zgłaszania się do nich ze wszystkimi wątpliwościami¹³³. Nieco niższe oceny współpracy IZ i IP z LGD mogą wynikać właśnie z powodu dużej ilości szczegółowych zapytań ze strony LGD, np. pytań o interpretacje zapisów. Pracownicy UMWP i WUP nieco niżej - niż współpracę między sobą i współpracę z Menadżerem Funduszu Funduszy - ocenili współpracę ze Stowarzyszeniem BOF, jednak średnia ocen i tak utrzymuje się powyżej 4 punktów na 5 możliwych¹³⁴.

Rysunek 63. Średnia ocen współpracy z pracownikami instytucji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocenia współpracę bezpośrednią z pracownikami następujących podmiotów: Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Komunikacja z IZ została, w wywiadach pogłębionych przez pracowników obu IP, oceniona pozytywnie - liczba pracowników oddelegowanych do kontaktów była najczęściej właściwa, a dłuższe oczekiwanie na odpowiedź zdarzało się rzadko. Częściej powinny jednak odbywać się kontakty bezpośrednie, dzięki którym łatwiej byłoby wytłumaczyć pewne zawichości, wynikające np. z faktu, że IF to nowa forma wsparcia, wymagająca posiadania innej wiedzy i umiejętności niż dotychczas stosowane fundusze unijne. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego natomiast najwyżej ocenili współpracę z Menadżerem Funduszu Funduszy oraz z WUP. DEFS bardzo nisko ocenił współpracę z LGD (średnia ocen 2,5). Analiza pozwala zakładać jednak, że sytuacja ta może się poprawić. Przedstawiciele LGD uznali, że pierwszy rok wdrażania Programu był niejako rokiem wzajemnego „docierania się”, jednak zdobyte doświadczenie usprawni wdrażanie Programu w kolejnych latach¹³⁵. Problemy, jakie pojawiły się przy wdrażaniu nowego Programu, mogły być spowodowane lekkimi opóźnieniami

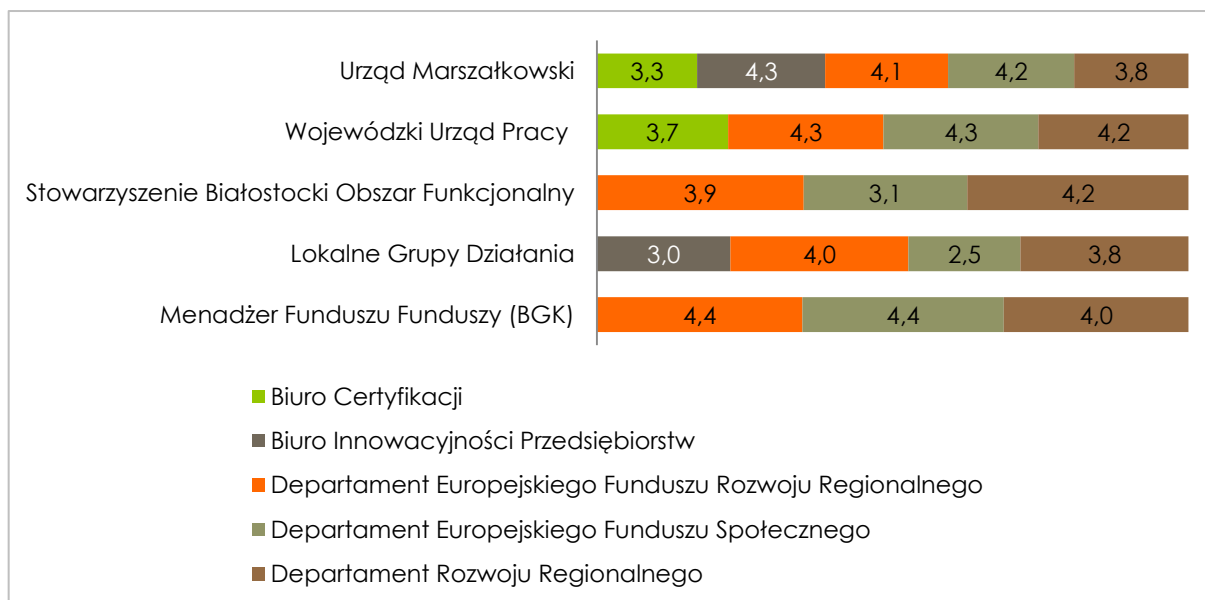
¹³³ Wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD.

¹³⁴ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

¹³⁵ Wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD.

w pełnym wykwalfikowaniu i zaznajomieniu z nowymi wytycznymi wszystkich komórek zaangażowanych w system realizacji i wdrażanie RPOWP 2014-2020 w pierwszym roku – natomiast już w kolejnych latach współpraca oraz wdrażanie Programu przebiegało sprawniej¹³⁶.

Rysunek 64. Średnia ocen współpracy z pracownikami instytucji według pracowników komórek UMWP



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=182. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocena współpracę bezpośrednią z pracownikami następujących podmiotów: Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Wśród pomysłów na usprawnienie współpracy między instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Programu, przedstawiciele IP ZIT BOF wskazywali na konieczność usprawnienia współpracy z UMWP np. w obszarze rozwiązywania bieżących problemów pojawiających się zarówno w trakcie przygotowywania wniosków projektowych, jak i późniejszej realizacji inwestycji. Przedstawiciele IP ZIT BOF dostrzegali problemy z niedoborem kadry, który w pewnym stopniu przekłada się na opóźnienia we wdrażaniu Programu. Wskazane byłoby przeniesienie części zadań z najbardziej obciążonych komórek – dzięki temu nie będzie konieczności tworzenia nowych etatów, co mogłoby z kolei doprowadzić do przerostu biurokracji¹³⁷.

Część pracowników UMWP wskazała na nieodpowiedni podział zadań między IZ a IP. W opinii tych osób - pracownicy IZ nie powinni realizować zadań, które należą do IP. Przedstawiciele LGD niechętnie podchodzą do przejmowania większej ilości zadań, ponieważ brakuje w ich strukturach ekspertów i doświadczonych pracowników, a niedobór środków finansowych uniemożliwia im zatrudnienie odpowiednich osób, które mogłyby wziąć na siebie więcej obowiązków - a tym samym prawdopodobnie odciążyc IZ w niektórych obszarach¹³⁸. Niezadowolenie z podziału zadań może wynikać również z powielania części zadań przez te instytucje¹³⁹.

¹³⁶ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹³⁷ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹³⁸ Wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD.

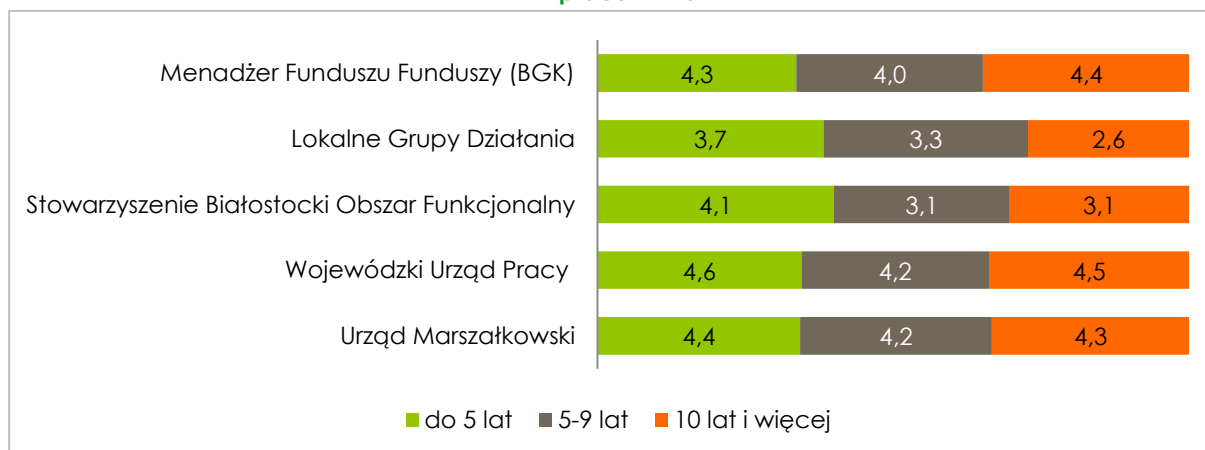
¹³⁹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

Przedstawiciele IP rekomendowali także zwiększenie liczby konsultacji z poszczególnymi instytucjami w sprawie możliwych rozwiązań pojawiających się trudności, np. poprzez organizowanie szkoleń przed rozpoczęciem konkursów. Pracownicy IP chcieliby być bezpośrednio ostrzeżeni przed możliwymi zagrożeniami związanymi z wdrażaniem Programu (przede wszystkim w związku z realizacją konkursów)¹⁴⁰.

Barierą w skutecznej współpracy między instytucjami bywa także brak zgodnego kierunku myślenia pomiędzy dyrektorami poszczególnych departamentów. Z drugiej strony - w opinii jednego z ekspertów, z którym przeprowadzono wywiad pogłębiony - w UMWP nie ma większego problemu w organizowaniu współpracy między różnymi departamentami. W przeciwieństwie np. do urzędów wielu gmin, w których struktura organizacyjna jest „skostniała”, w UMWP nietrudno jest zorganizować zespół zadaniowy składający się z pracowników różnych departamentów (co zresztą - jak pokazały wyniki tego badania - jest realizowane z powodzeniem). Zgodnie z wynikami CAWI¹⁴¹, pracownicy Urzędu Marszałkowskiego pozytywnie oceniają współpracę wewnętrzną (wynik to 4,3 na 5-cio punktowej skali). Jest to wynik tylko o 0,2 punktu niższy niż ocena wewnętrzna WUP oraz Stowarzyszenia BOF (w obu instytucjach średnia 4,5).

Pracownicy, bez względu na staż pracy, najniżej ocenili współpracę z Lokalnymi Grupami Działania – LGD najstąbiej ocenione zostały przez pracowników ze stażem ponad 10 lat pracy w instytucji (średnia ocena 2,6)¹⁴². Niska ocena LGD była wynikiem m.in. trudności w kontaktach z LGD spowodowanymi odmiennym rozumieniem ich ról w systemie realizacji RPOWP. Pracownicy, zarówno z najdłuższym jak i najkrótszym stażem pracy, najlepiej ocenili współpracę z WUP (średnia odpowiednio 4,5 oraz 4,6).

Rysunek 65. Średnia ocen współpracy z pracownikami instytucji ze względu na staż pracy pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocena współpracę bezpośrednią z pracownikami następujących podmiotów: Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Zdaniem ekspertów zewnętrznych, komunikacja nieformalna jest szczególnie skuteczna, gdy pracownicy działając pod presją czasu wykonują swoje obowiązki po godzinach pracy¹⁴³.

¹⁴⁰ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹⁴¹ Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/Pani ocena współpracę bezpośrednią z pracownikami następujących podmiotów: Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

¹⁴² CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

¹⁴³ Wywiady eksperckie.

Aby komunikacja nieformalna przynosiła pozytywne efekty, potrzebne jest wzajemne zaufanie wśród współpracowników, ponieważ nie zostawia ona śladów w postaci dokumentów z poleceniami lub ustaleniami - tak jak ma to miejsce w komunikacji formalnej. W tym miejscu ponownie warto podkreślić pozytywny wpływ działań mających na celu zintegrowanie pracowników oraz budowanie zespołu, w którym pracownicy czują możliwość polegania na sobie w problemowych sytuacjach¹⁴⁴.

Dobra praktyka – tworzenie stref nieformalnych dla pracowników

Dobłą praktyką stosowaną przez firmy prywatne jest tworzenie wygospodarowanych pomieszczeń lub przestrzeni, w których pracownicy mogą spotykać się nieformalnie w trakcie pracy, np. pomieszczenia gospodarcze, pomieszczenia przeznaczone na stołówki itp. Celem zaaranżowania takich miejsc jest oderwanie na chwilę pracownika od wykonywanych zadań (np. gdy pracownik ma kontakt tylko z wnioskiem i komputerem) oraz stworzenie okoliczności do spotkania z innymi pracownikami - niekoniecznie z zespołu, w którym funkcjonuje na co dzień. **Rezultatem bezpośrednim takich spotkań ma być wymiana doświadczeń, np. dzielenie się dobrymi praktykami, rozmowa na temat sytuacji problemowych i możliwości ich rozwiązania, a pośrednio - wykształcenie elementów miękkich, na które nie zawsze zwraca się uwagę: zbudowanie więzi i wzmocnienie zespołu, zbudowanie pozytywnej atmosfery i kultury pracy**¹⁴⁵.

Eksperti zewnętrzni podkreślali, że zarówno komunikacja formalna jak i nieformalna są istotne do sprawnego funkcjonowania systemu realizacji i trudno wskazać, który ze sposobów przekazywania komunikatów lepiej wpływa na sprawne wdrażanie Programu¹⁴⁶. Wydaje się, że zbytne sformalizowanie ścieżki komunikacji utrudnia realizowanie bieżących zadań – wniosek zgodny z opinią ekspertów jak i pracowników IZ i IP. Eksperti podkreślali, że elastyczność w każdym obszarze pozwala na odpowiednie dopasowanie środków do potrzeb. Niezbędne jest zatem zapewnienie procedur formalnych, które regulują najważniejsze obszary (zapewniają np. równe szanse dla odbiorców wsparcia we wszystkich regionach), ale pozostawiają pewną elastyczność w ich wdrażaniu, która pozwoli na sprawną realizację Programu poprzez właściwe reagowanie na bieżące zjawiska.

Dobra praktyka – równowaga między komunikacją formalną i nieformalną na spotkaniach grup roboczych i KM

Spotkania grup roboczych oraz KM charakteryzują się występowaniem zarówno komunikacji formalnej (np. w postaci informacji na wewnętrznym portalu lub podsumowań i notatek ze spotkań rozsyłanych w formie pisemnej do wszystkich uczestników spotkania – nie mają one jednak charakteru protokołu z posiedzenia, a przedstawiają główne wątki i najważniejsze kwestie poruszone na spotkaniu), **jak również komunikacji nieformalnej** (brak sztywnych protokołów ze spotkań zachęca do aktywniejszego udziału w spotkaniu, a kwestie trudniejsze są konsultowane w dłuższym okresie, np. drogą mailową lub telefoniczną)¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Wywiady eksperckie.

¹⁴⁵ Wywiady eksperckie.

¹⁴⁶ Wywiady eksperckie.

¹⁴⁷ Wywiady eksperckie.

Członkowie KM i grup roboczych komunikację wewnątrz IZ oraz między IZ i IP oceniają bardzo dobrze - są oni na bieżąco informowani o stanie realizacji RPO, np. o tym, jakie konkursy są ogłaszane, do kogo są kierowane, itd. Spotkania KM zwykle kończą się podsumowaniem dotychczas zrealizowanych działań w ramach poszczególnych etapów Programu¹⁴⁸.

Komunikację członków KM z pracownikami IZ i IP usprawnia również platforma, do której dostęp ma każdy przedstawiciel KM – jako jej zaletę wskazywano zaś brak wewnętrznego podziału na grupy tematyczne. Platforma umożliwia m.in. dostęp do dokumentów i uchwał KM, przepisów prawa unijnego oraz monitoring bieżących zmian dokumentów, a także wymianę uwag nt. projektów dokumentów. Platforma służy zatem uczestnikom KM do komunikacji i bieżącej wymiany informacji na temat opracowywanych zadań¹⁴⁹.

Analiza wyników badań pokazała, że o ile w ramach IZ i IP kontakty nieformalne występują często, tak w stosunku do instytucji zewnętrznych - IZ preferuje komunikację formalną.

Kwestie problemowe we współpracy IZ z LGD mogłyby zostać zniwelowane poprzez np. organizację spotkań roboczych lub opracowanie katalogu odpowiedzi na najczęściej występujące kwestie problemowe. Dobre rezultaty przynoszą także szkolenia dla LGD - pomocne w tym zakresie byłoby udzielanie informacji praktycznych przez pracowników IZ np. podczas wizyt służbowych (delegacji) w LGD.

Trafność i skuteczność koordynacji zadań

Kolejny rysunek pokazuje, że średnia ocen zadań, przydzielonych poszczególnym instytucjom zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie wynosi ponad 3,0 na skali 5-cio punktowej (w przypadku każdego z badanych podmiotów).

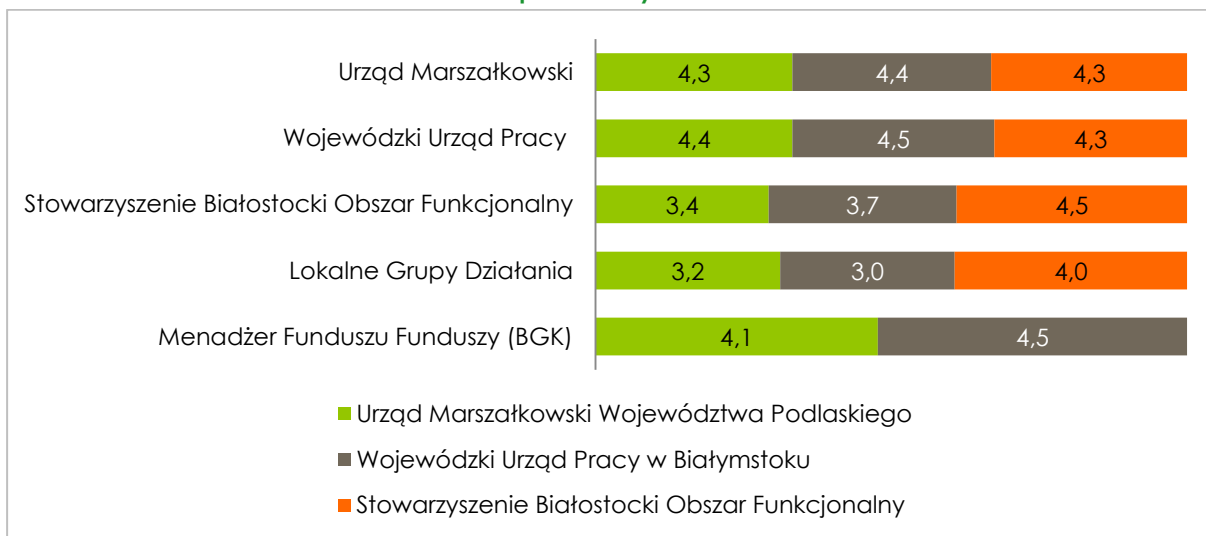
Respondenci najlepiej ocenili skuteczność działań WUP, które przyczyniły się do sprawnej realizacji Programu. WUP otrzymał najwyższą ocenę dla swoich zadań zarówno od pracowników Urzędu Marszałkowskiego, jak i Stowarzyszenia BOF. Przedstawiciele Stowarzyszenia BOF identycznie jak skuteczność WUP ocenili skuteczność działań UMWP. Pracownicy WUP najlepiej ocenili skuteczność działań Urzędu Marszałkowskiego¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁴⁹ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁵⁰ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

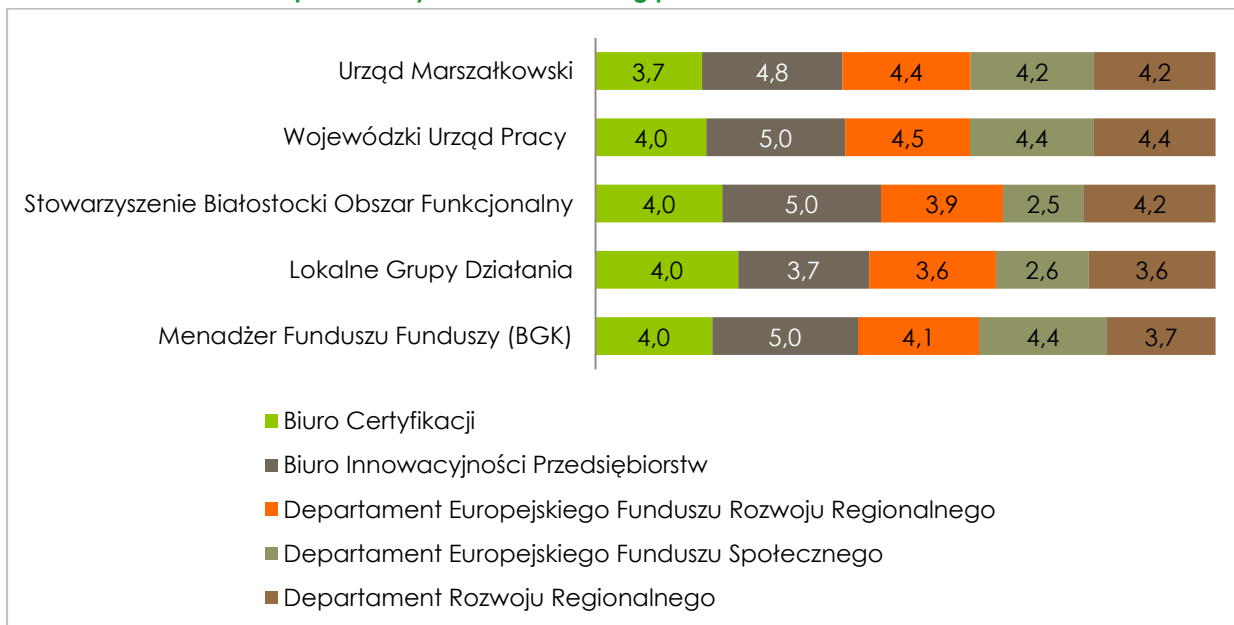
Rysunek 66. Średnia ocen zadań, przydzielonych poszczególnym instytucjom zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem zadania przydzielone poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalają na sprawną realizację Programu w powierzonym im zakresie? Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Wśród pracowników komórek UMWP trafność zadań poszczególnych instytucji najlepiej ocenili pracownicy BPR, którzy wszystkim instytucjom - z wyjątkiem LGD (średnia ocen 3,7) - przyznali średnie oceny powyżej 4,8 na 5-cio punktowej skali¹⁵¹.

Rysunek 67. Średnia ocen zadań przydzielonych poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie według pracowników komórek UMWP

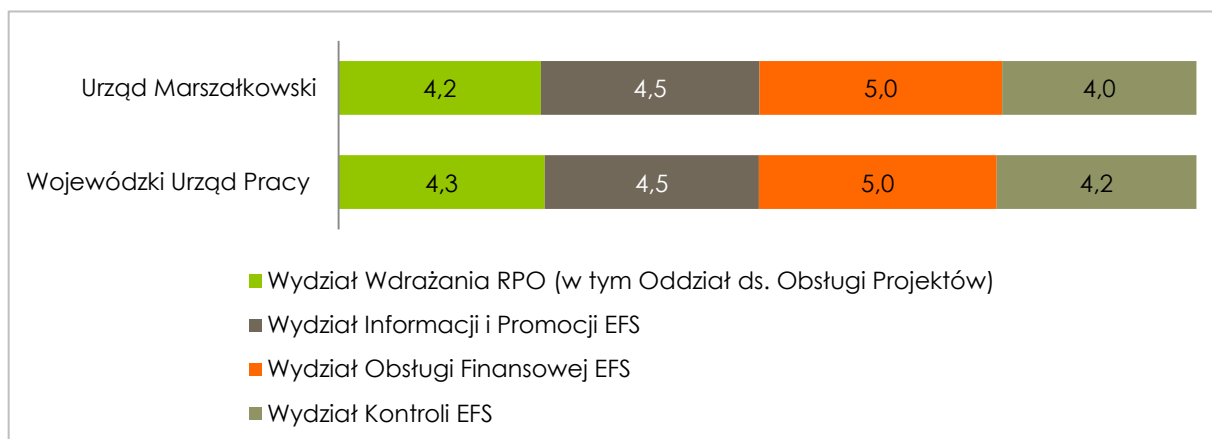


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=186. Odpowiedź na pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem zadania przydzielone poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalają na sprawną realizację Programu w powierzonym im zakresie? Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

¹⁵¹ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

Zadania przypisane UMWP oraz WUP za w pełni trafne uznali pracownicy Wydziału Obsługi finansowej EFS Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Pracownicy pozostałych komórek WUP ocenili trafność przypisanych zadań również na dość wysokim poziomie – wszystkie oceny powyżej 4 pkt¹⁵² (szczegóły prezentuje poniższy rysunek).

Rysunek 68. Średnia ocen zadań przydzielonych poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie według pracowników komórek WUP

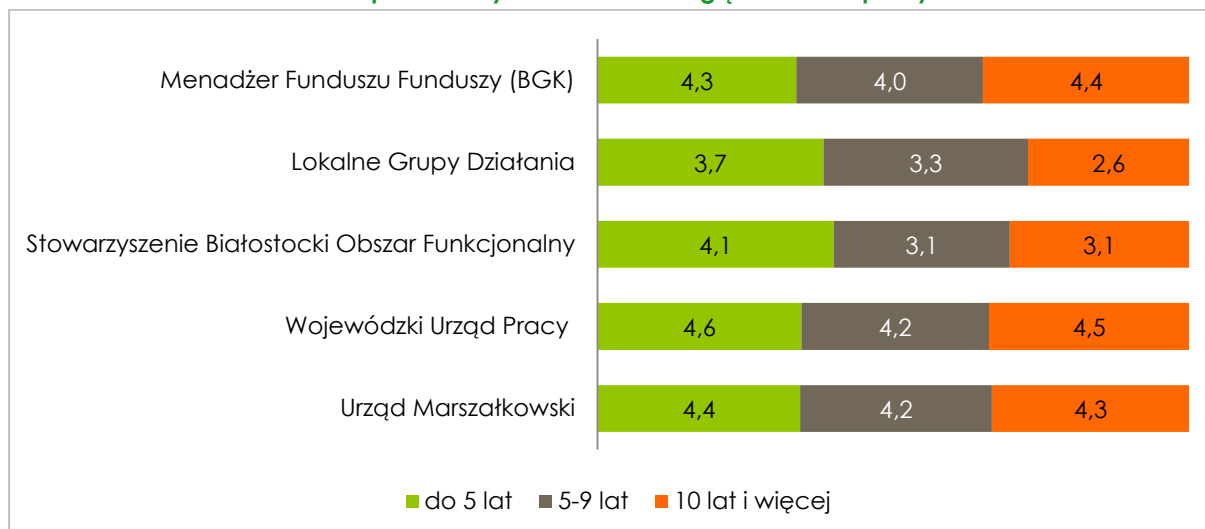


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=31.
 Odpowiedź na pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem zadania przydzielone poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalają na sprawną realizację Programu w powierzonym im zakresie? Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Odpowiedzi wszystkich pracowników bez względu na staż pracy były bardzo podobne - pracownicy najlepiej ocenili współpracę z WUP natomiast najgorzej współpracę z LGD (patrz: kolejny rysunek). Respondenci wskazali m.in. na potrzebę lepszego przygotowania LGD do wykonywania przez nie zadań. Stosunkowo niskie oceny otrzymało również Stowarzyszenie BOF. Pojawiły się głosy optujące za tym, aby Stowarzyszenie BOF pełniło jako IP podobną rolę jak WUP, tzn. uczestniczyło w procesie od momentu naboru wniosków do momentu rozliczenia projektów i zamknięcia programu w ramach realizowanych działań. Część pracowników uznało także, że funkcjonuje zbyt duża liczba podmiotów powiązanych i zaangażowanych w RLKS. Może to wpływać na nieskuteczną realizację tego elementu ze względu na zbyt duże rozdrobnienie zadań, przez co komórki w nie zaangażowane nie dostrzegają całości procesu – może się on wtedy wydawać nieskuteczny, a realizacja poszczególnych zadań nieistotna, co z kolei bywa czynnikiem demotywującym do pełnego zaangażowania się w proces.

¹⁵² CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020.

Rysunek 69. Średnia ocen zadań przydzielonych poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie ze względu na staż pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Czy Pana/Pani zdaniem zadania przydzielone poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalają na sprawną realizację Programu w powierzonym im zakresie? Prosimy o ocenę na skali 1-5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką.”.

Część badanych przedstawicieli IZ i IP zwróciła uwagę na potrzebę skupienia odpowiedzialności za jeden większy element systemu realizacji w jednym miejscu (instytucji, oddziale, zespole). Obecnie **część zadań jest realizowanych na zasadzie współdziałania kilku komórek, co powoduje rozmycie odpowiedzialności za dane działanie. Brak identyfikacji z realizowanymi działaniami może prowadzić do ich nieprawidłowego wdrażania.**

Podział obowiązków między komórki może także skutkować problemami w sprawnej realizacji zadań związanymi z różnym rozumieniem zapisów przez każdy z podmiotów. Problem w trafności przydzielenia zadań jednostkom zdiagnozowano w wywiadach pogłębionych z pracownikami IZ oraz IP na przykładzie obowiązków BPR, które uczestniczy w naborze wniosków do momentu przygotowania umowy o dofinansowanie, a następnie zadanie to jest realizowane przez DEFRR. Różne rozumienie kryteriów oraz wytycznych dot. kwalifikowalności przez BPR oraz DEFRR prowadziło czasami do problemu z rozliczaniem projektów przez beneficjentów (np. na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie BPR dopuściło zapis we wniosku o dofinansowanie, który - na etapie rozliczania projektu - został zinterpretowany inaczej przez DEFRR zajmujący się rozliczaniem projektów, co skutkowało np. niekwalifikowalnością części kosztów projektu). Warto zastanowić się nad możliwością przekazania realizacji zadań związanych z naborem wniosków i realizacją/rozliczaniem projektów w całości do BPR lub włączenie BPR w struktury DEFRR (pracownicy mogliby zasilić zasoby odpowiednich referatów DEFRR). Innym rozwiązaniem mogłoby być oddelegowanie do BPR (podczas oceny wniosków) grupy osób - zajmujących się rozliczeniami i płatnościami projektów wspierających przedsiębiorczość i innowacyjność - w celu zapewnienia jednolitego rozumienia kryteriów na każdym etapie projektu (od wyboru, przez podpisanie umowy o dofinansowanie, realizację projektu, po rozliczenie i kontrolę projektu). **Odpowiedzialność za jedno zadanie spoczywająca od początku do końca na jednej komórce pozwoliłaby o wiele skuteczniej i efektywniej wdrażać Program.**

Problem różnej interpretacji zapisów dotyczy również dość często obszaru instrumentów finansowych. Zwracali na to uwagę zarówno przedstawiciel operatora IF¹⁵³ jak i przedstawiciele KM. Wynika to na przykład z różnej interpretacji wkładu własnego: IZ i IP prezentowało odmienne podejścia do tego tematu, a konsultacje nie doprowadziły do wypracowania jednego stanowiska¹⁵⁴.

Eksperti zewnętrznii zwrócili, w wywiadach, uwagę na ważną rolę budowania silnego zespołu zaufanych pracowników również w kontekście trafności i skuteczności koordynacji działań. Przyjazna atmosfera w pracy sprzyja budowaniu lojalności wobec zespołu i organizacji. Pozytywne oddziaływanie tego zjawiska przydaje się jako narzędzie motywowania w okresach wymagających większych nakładów pracy. Pracownicy identyfikujący się z organizacją są wtedy bardziej skłonni do realizowania takich działań, które nie wynikają bezpośrednio z zakresu kompetencji, który mają zaparafowany w opisie stanowiska¹⁵⁵.

Dobra praktyka – udział IP ZIT BOF w spotkaniach z KE dot. wdrażania RPO

Dobłą praktyką jest zapraszanie przez IZ RPOWP przedstawicieli Stowarzyszenia BOF na coroczne spotkania z Komisją Europejską dotyczące wdrażania RPO. Niewiele Urzędów Marszałkowskich z pozostałych regionów zaprasza przedstawicieli IP ZIT na tego typu spotkania informacyjno-promocyjne¹⁵⁶.

Podsumowanie

Największe problemy związane z przepływem informacji dotyczą szybkości przekazywania informacji i łatwości ich pozyskiwania. W tej materii zgodni byli zarówno respondenci CAWI jak i rozmówcy wywiadów pogłębionych (przedstawiciele LGD, operatora IF czy KM RPOWP). Respondenci wywiadów eksperckich ocenili przepływ informacji dosyć pozytywnie - należy jednak mieć na uwadze, że jest to ocena dokonana głównie z perspektywy uczestników grup roboczych lub KM. Spotkania KM charakteryzują się równowagą w stosowaniu zarówno komunikacji formalnej jak i nieformalnej, więc mogą stanowić przykład działań składających się na skuteczną realizację zadań. W usprawnieniu komunikacji formalnej możliwe byłoby zwiększenie wykorzystywania Intranetu oraz SEOD.

Wyniki analiz wskazują, że najlepsza komunikacja między instytucjami występuje pomiędzy pracownikami UMWP oraz WUP. Potwierdziły to zarówno wyniki ankiety CAWI z pracownikami IZ i IP jak i wywiady pogłębione z kluczowymi przedstawicielami tych instytucji. Na pozytywną współpracę z WUP wskazali także, w wywiadach pogłębionych, przedstawiciele LGD oraz operatora instrumentów finansowych RPOWP 2014-2020, a także przedstawiciele KM RPOWP 2014-2020 oraz grup roboczych KM.

Odpowiadając na pytanie badawcze - przepływ informacji, współpraca oraz komunikacja (formalna i nieformalna), pomiędzy instytucjami biorącymi udział w systemie realizacji Programu oraz wewnątrz tych instytucji, umożliwia wystarczająco sprawną realizację zadań. Problemy jakie zostały zdiagnozowane w trakcie badania dotyczą m.in. opóźnień w przekazywaniu informacji, niechęci do podejmowania odpowiedzialności i dużej liczby zadań polegających na współpracy/współdziale wielu komórek organizacyjnych –

¹⁵³ Wywiad pogłębiony z przedstawicielem operatora IF RPOWP 2014-2020.

¹⁵⁴ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁵⁵ Wywiady eksperckie.

¹⁵⁶ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

co prowadzi do rozmycia odpowiedzialności za daną sprawę, braku zrozumienia dla wykonywanego zadania oraz różnic w interpretacji informacji. Większość badanych interesariuszy oceniła dosyć dobrze element systemu realizacji jakim jest komunikacja. Problemy w tym obszarze można byłoby niwelować np. poprzez: wprowadzanie pewnych elementów elastyczności we współpracy, przesunięcie zasobów ludzkich tam, gdzie zaangażowanych we współpracę jest zbyt wiele komórek oraz zwiększenie udziału komunikacji elektronicznej w bieżących pracach (co usprawniłoby przesyłanie informacji między podmiotami zaangażowanymi w system wdrażania Programu).

6.4 Procedury systemu realizacji RPOWP 2014-2020

6.4.1 Trafność podsystemów i zrozumiałość procedur systemu realizacji RPOWP 2014-2020

Pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź:

9. Czy przyjęte regulacje procesów (podsystemów – zgodnych z Tabelą nr 1 zawartą w podpunkcie 1.3 OPZ) są trafne i umożliwiają sprawną realizację Programu?

10. Czy przyjęte procedury regulujące system realizacji są zrozumiałe dla pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu oraz Beneficjentów/podmiotów aplikujących?

11. Czy istnieją bariery proceduralne („wąskie gardła”) we wdrażaniu Programu? Czy osoby zaangażowane w system realizacji RPOWP 2014-2020 mają dostęp do informacji koniecznych do sprawnej realizacji powierzonych zadań?

W ramach niniejszego rozdziału omówiono główne podsystemy systemu realizacji RPOWP 2014-2020, wskazując przede wszystkim na ocenę regulacji tych systemów oraz związanych z nimi procedur (z punktu widzenia różnych interesariuszy). Omawiając poszczególne podsystemy starano się wskazywać także na występujące bariery mające wpływ na wdrażanie Programu jako całości.

System monitorowania i sprawozdawczości

Zgodnie z IW IZ RPOWP sprawozdawczość obejmuje zbieranie informacji dotyczących realizacji RPOWP z uwzględnieniem działań/poddziałań, osi priorytetowych, w postaci danych liczbowych, w szczególności wskaźników rzeczowych i finansowych (m.in. wskaźników kluczowych określonych w Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020) i innego rodzaju informacji oraz przekazywanie ich odpowiednim instytucjom, w określonych: trybie, formie, zakresie i terminach, dla potrzeb monitorowania realizacji programu operacyjnego na każdym poziomie jego wdrażania.

IZ RPOWP wraz z Komitetem Monitorującym RPOWP dokonują przeglądu wdrażania RPOWP w oparciu o ilościowe i jakościowe informacje z realizacji działań/poddziałań, osi priorytetowych. Mierzeniu postępu realizacji w ujęciu rzeczowym i finansowym służą wskaźniki rzeczowe i finansowe, które zostały określone w RPOWP 2014-2020, Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych, jak również wskaźniki wybrane do Ram Wykonania.

Sprawozdawczość w ramach RPOWP 2014-2020 odbywa się systematycznie i terminowo przez cały okres wdrażania perspektywy finansowej 2014-2020 oraz opiera się na informacjach uzyskiwanych od wszystkich podmiotów zaangażowanych w jego realizację. IZ RPOWP zapewniło delegowanie obowiązków w zakresie sprawozdawczości na wszystkie komórki wdrażające RPOWP.

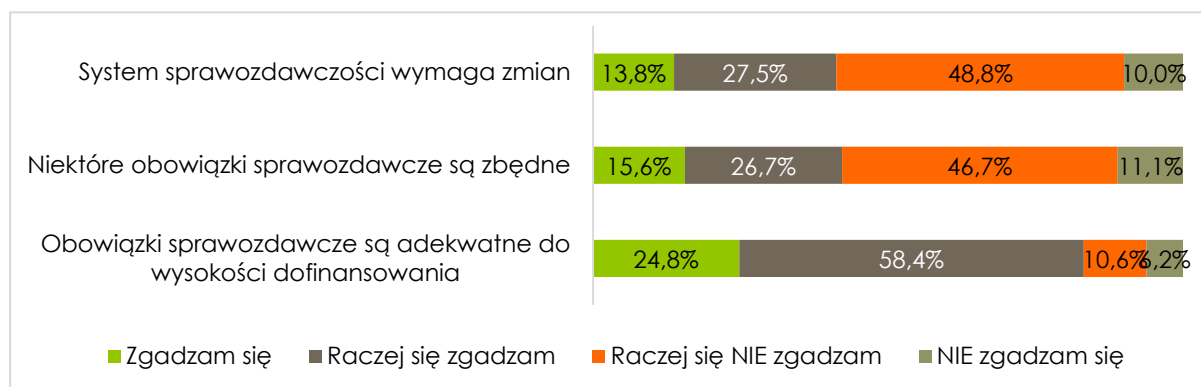
W proces sporządzania informacji kwartalnej z realizacji RPOWP 2014-2020 zaangażowany jest Referat Monitorowania i Systemów Informatycznych DRR we współpracy z właściwymi referatami Departamentu Rozwoju Regionalnego, departamentami wdrożeniowymi (Departamentem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Departamentem Europejskiego Funduszu Społecznego), Biurem Innowacyjności Przedsiębiorstw, Biurem Certyfikacji RPOWP 2014-2020 oraz instytucjami pośredniczącymi.

Dane niezbędne do sporządzenia informacji kwartalnych i sprawozdań w pierwszej kolejności powinny być pozyskiwane z SL2014, zgodnie z zaleceniami wskazanymi w Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020 oraz Wytycznymi w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020. Podstawą sprawozdawczości są jednak projekty realizowane przez beneficjentów.

Mając na uwadze powyższe dokonano oceny szeroko pojętego systemu sprawozdawczości i monitorowania z różnych perspektyw: beneficjentów, pracowników IZ i IP RPOWP oraz osób zaangażowanych w monitorowanie postępów realizacji Programu (w tym członków KM RPOWP).

Beneficjenci w zdecydowanej większości pozytywnie oceniają obowiązki sprawozdawcze – uważają, że są one adekwatne do wysokości dofinansowania. Około 40% z nich uważa jednak, że część obowiązków w tym zakresie jest zbędna, a sam system wymaga pewnych zmian.

Rysunek 70. Ocena systemu sprawozdawczości przez beneficjentów RPOWP 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z beneficjentami, n=113. Odpowiedź na pytanie: „Proszę wskazać, na ile zgadzają się Państwo z następującymi stwierdzeniami dotyczącymi sprawozdawczości i rozliczania projektów.” (pytanie po filtrze).

Wśród zbędnych obowiązków sprawozdawczych wskazywano np. na:

- Konieczność przedstawiania takich samych dokumentów do kontroli na miejscu (która jest połączona najczęściej z większością analiz pogłębionych wniosków) jak i do WOP;
- Konieczność wpisywania dat rozpoczęcia i zakończenia każdego rodzaju wsparcia na rzecz uczestnika – podczas gdy wystarczyłoby wpisanie daty rozpoczęcia i zakończenia udziału w projekcie ogólnie, pozostałe bowiem daty wynikają z dokumentacji projektu (listy obecności, dzienniki);
- Konieczność przedstawiania sprawozdań przed poniesieniem kosztów;
- Konieczność dokumentowania trybu zamówień przy kosztach w całości niekwalifikowalnych;
- Zbyt rozbudowany zakres danych, jaki jest obligatoryjnie wymagany od uczestników projektów (występuje problem w przypadku osób, które nie mają telefonu lub adresu

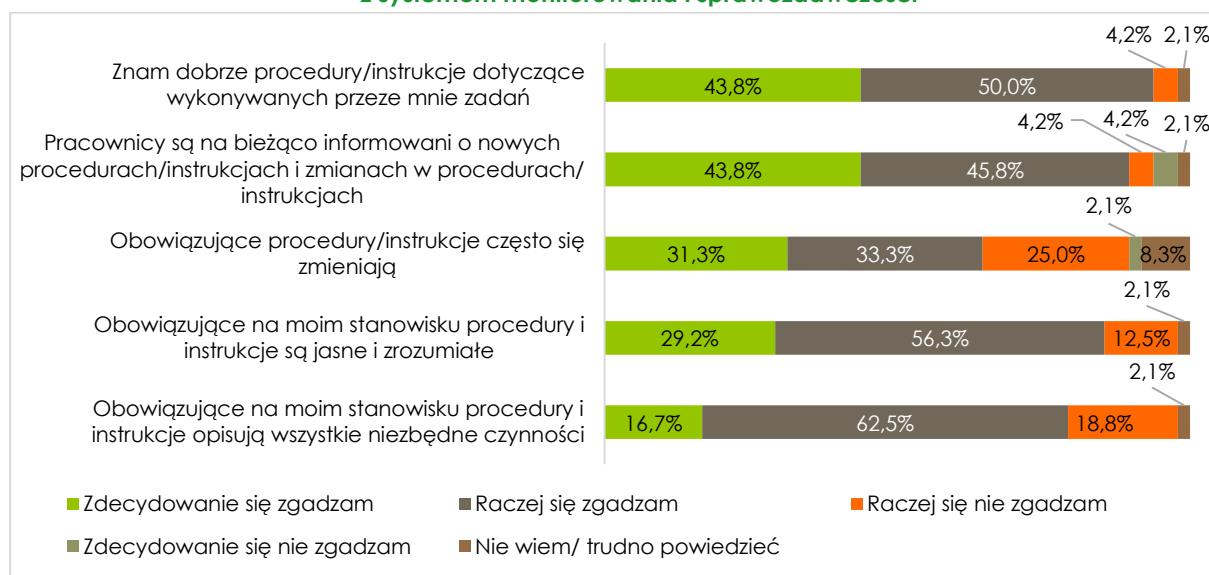
e-mail). Na podobną trudność (wpływającą na postępy wdrażania) wskazywał też przedstawiciel MR¹⁵⁷, zwracając jednoznacznie uwagę na załącznik 1 do rozporządzenia 1304/2013 dot. EFS – dokument ten określa zakres danych i informacji o uczestnikach projektów.

Z kolei wśród propozycji zmian systemu badani wskazywali na takie kwestie jak:

- Opracowanie czytelnych instrukcji do SL2014;
- Zwiększenie zakresu danych, jaki mogą edytować beneficjenci;
- Skrócenie czasu po stronie IZ/IP na weryfikację sprawozdań i ewentualne wystanie uwag oraz czasu na rozliczanie wniosków.

Kolejnym elementem oceny tego podsystemu są oceny pracowników¹⁵⁸ oraz kadry zarządzającej IZ i IP. Jak pokazuje poniższy rysunek – pracownicy zajmujący się kwestiami związanymi z monitorowaniem i sprawozdawczością generalnie pozytywnie oceniają same procedury tego systemu.

Rysunek 71. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z systemem monitorowania i sprawozdawczości



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=45. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Pomimo to, 12,5% badanych pracowników dostrzega zadania, dla których nie zostały opracowane procedury, a powinny¹⁵⁹. Wśród przykładów wskazano np.: brak wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków określonych dla regionu podlaskiego¹⁶⁰; brak jasnych zasad w zakresie szacowania wartości wskaźników; brak instrukcji obsługi systemu SEWA czy brak procedur związanych z zamykaniem projektów.

¹⁵⁷ Wywiady eksperckie.

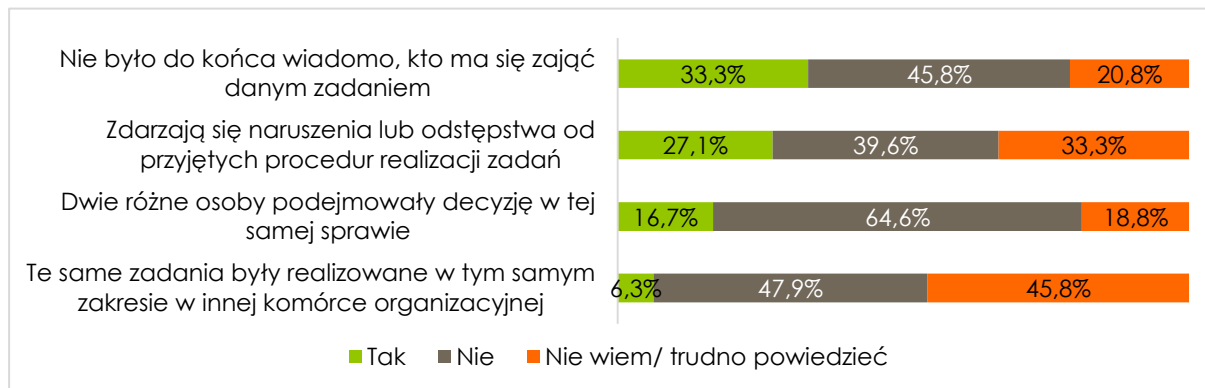
¹⁵⁸ Pracownicy byli pytani o to, jakimi zadaniami, związanymi z systemem realizacji RPOWP, się zajmują. Na tej podstawie dokonano podziału pracowników do konkretnych podsystemów. W efekcie może się zdarzyć, że liczba pracowników oceniających np. procedury systemu ewaluacji jest większa niż wynikłoby to z liczby pracowników ROT w ramach UMWP – sytuacja taka dotyczy wszystkich podsystemów.

¹⁵⁹ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=48. Odpowiedź na pytanie: „Czy dostrzega Pan/Pani zadania w ramach systemu realizacji RPOWP 2014-2020, dla których nie zostały opracowane procedury, a Pana/Pani zdaniem powinny zostać opracowane?”.

¹⁶⁰ Znowelizowana ustawa wdrożeniowa zniósła wytyczne programowe wydawane dotychczas przez IZ RPO. Obowiązywać mają wyłącznie wytyczne horyzontalne.

Mimo dość pozytywnej oceny procedur, widać, że pracownicy mają problem z podziałem kompetencji w zakresie monitorowania i sprawozdawczości – 33,3% badanych wskazało, że nie było do końca wiadomo, kto ma zajmować się danym zadaniem (wyniki przedstawia rysunek poniżej).

Rysunek 72. Ocena podziału zadań związanych z monitorowaniem i sprawozdawczością



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=45. Odpowiedź na pytanie: „Czy w pracy Pana/Pani komórki organizacyjnej zdarzyły się poniższe sytuacje?”.

Wyniki te znajdują pewne potwierdzenie w przeprowadzonych wywiadach pogłębionych z przedstawicielami IZ i IP, którzy wskazywali, że zbyt często dochodzi do sytuacji angażowania referatów/wydziałów w przygotowywanie informacji sprawozdawczych, mimo że zdecydowana większość tego typu informacji mogłaby zostać pobrana automatycznie z SL2014. **Wśród propozycji zmian pojawiała się kwestia dookreślenia roli referatu Monitorowania i Systemów Informatycznych DRR, który w opinii badanych w większym stopniu powinien nie tyle koordynować proces sprawozdawczości, co sam przygotowywać sprawozdania, które ewentualnie mogłyby później podlegać uzupełnieniu przez osoby zajmujące się wdrażaniem.** Zalecenie takie jest zgodne z sugestiami przedstawionymi przez ekspertów zewnętrznych. Ich zdaniem – tego typu zadania powinny być wykonywane przez jedną komórkę na poziomie całego Programu (zapewni to całościowe spojrzenie i analizę wszystkich osi priorytetowych) z niewielkim udziałem innych komórek (np. wdrożeniowych)¹⁶¹.

12,5% badanych pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z monitorowaniem i sprawozdawczością, stwierdziło, że dostrzegają oni bariery proceduralne we wdrażaniu RPOWP 2014-2020 (przeciwnego zdania było 41,7% respondentów, a 45,8% nie odniosło się do tego typu kwestii)¹⁶². Wśród przykładów takich barier (dotyczących całego Programu, a nie tylko części ewaluacyjnej) wskazywali oni np. na: zbyt długi czas oceny wniosków o dofinansowanie oraz zbyt częste zmiany instrukcji i procedur.

W ramach omawianego podsystemu istotną rolę pełni też KM RPOWP. W opinii przedstawicieli IZ/IP działanie Komitetu jest właściwe i nie identyfikują oni problemów czy trudności związanych z wykonywaniem przez ten podmiot zadań związanych z monitorowaniem Programu. Oceny te jednak nie zyskują poparcia wśród części członków samego KM – chociaż, co istotne, opinie na temat jego działania i roli są zarówno pozytywne jak i negatywne. Z jednej strony pojawiły się głosy wskazujące na to, że skład KM jest odpowiedni z uwagi na możliwość reprezentowania różnych interesów, a działalność

¹⁶¹ Wywiady eksperckie.

¹⁶² CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=15. Odpowiedź na pytanie: „Czy dostrzega Pan/Pani bariery proceduralne we wdrażaniu RPOWP 2014-2020 jako całości?”.

Komitetu dotyczy poziomu meta – co wyraźnie odróżnia jego rolę od roli IZ i IP. W tym przypadku zwracano uwagę na pozytywną rolę KM oraz działającej w jego ramach Grupy Roboczej w procesie realizacji Programu, polegającą na tym, że członkowie mogą wychwycić np. potrzebę zmian w wytycznych, sposób wdrażania Programu z innej – niż pracownicy IZ/IP – perspektywy (często jest to perspektywa bliższa samym wnioskodawcom).¹⁶³

Z drugiej zaś strony, wskazywano, że tak duża różnorodność podmiotów sprawia, że osoby zasiadające w Komitecie nie do końca zdają sobie sprawę z charakteru wszystkich typów operacji, jakie są w RPOWP wdrażane. Sytuacja taka powodować może, że głosowania mają charakter „0-1” – brakuje pogłębionych dyskusji nad sprawami, które są głosowane, ponieważ niewiele osób mogłoby merytorycznie odnosić się do przedmiotu głosowań (jako przykład wskazywano głosowanie nad kryteriami wyboru projektów z zakresu odnawialnych źródeł energii).¹⁶⁴

Zdaniem części rozmówców, brak wiedzy członków KM na temat kwestii podlegających głosowaniu skutkuje najczęściej tym, że „w dobrej wierze” przyjmowane są rozwiązania proponowane przez IZ RPOWP, które nie zawsze okazują się optymalne (skutkiem w przeszłości było np. odrzucanie dużej części wniosków w konkursach już na etapie formalnym). Pomimo ważnej roli KM, niestety jest ona częściej traktowana jako negatywna, a nie pozytywna. Zdaniem części badanych¹⁶⁵, KM powinien być ciałem „opiniodawczo-doradczym” (zajmować się kwestiami związanymi z wdrażaniem, efektami i ewentualnymi zmianami w zakresie wdrażania), a nie pełnić rolę operacyjną. W takim wypadku wszystkie zadania związane z oceną kryteriów i wskaźników mogłyby być powierzone zespołom ekspertów z danej dziedziny merytorycznej. Zdaniem ewaluatorów takie rozwiązanie generowałoby dodatkowe koszty finansowe. Jednakże warto wykorzystywać potencjał grup roboczych w ramach KM RPOWP (w chwili obecnej jest tylko 1 grupa ds. efektywnego wdrażania EFS). W trakcie wywiadów, wszyscy rozmówcy podkreślali ważną rolę tejże grupy roboczej – w jej skład wchodzi bowiem dobrowolnie osoby zainteresowane konkretną tematyką, osoby najczęściej posiadające wiedzę w danym zakresie. Z uwagi na wąski i ekspercki skład takiej grupy, jej działania oceniane są jako wysoce merytoryczne i mające realny i pozytywny wpływ na realizację RPO (grupa robocza może wypracować merytoryczne stanowisko, które następnie podlega ocenie przez wszystkich członków KM). Sposób działania grupy roboczej jak dotąd był skuteczny – wedle uzyskanych informacji, prace grupy doprowadziły np. do odejścia od przypadków odrzucania projektów za brak zapisów, niemających większego znaczenia merytorycznego dla zakresu tych inwestycji.¹⁶⁶ Mając na uwadze pozytywne oceny działania grup roboczych, **zaleca się utworzenie takich samych grup w obszarze EFRR – z podziałem jednak na obszary wsparcia: np. grupa robocza ds. przedsiębiorczości, ds. ochrony środowiska, ds. edukacji, itd. Grupy takie będą w większym stopniu zaangażowane w monitorowanie postępów RPOWP w tych konkretnych obszarach, przez co wzrosnąć może ich znaczenie doradcze dla IZ/IP RPOWP**¹⁶⁷.

¹⁶³ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁶⁴ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁶⁵ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁶⁶ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁶⁷ Zalecenie nie przyjmuje formy rekomendacji z uwagi na to, że nie jest to kwestia kluczowa. Zdaniem ewaluatora, kwestia ta powinna być omówiona na posiedzeniu KM RPOWP (realizacja zalecenia zależna jest od decyzji poszczególnych członków Komitetu).

Sami członkowie KM pozytywnie oceniają zakres i formę przekazywania danych sprawozdawczo-monitoringowych. Problemem jednak może być ilość informacji, z jakimi powinni się zapoznać w celu prawidłowego wykonywania obowiązków w ramach Komitetu – co wynika z tego, że KM zajmuje się dużą liczbą zadań. Mimo to, wskazywano na dodatkową potrzebę przedstawiania na posiedzeniach KM informacji o prowadzonych przez IZ/IP kontrolach w projektach i ich wynikach (nawet jeśli są tylko pozytywne) – w ich opinii zwiększy to świadomość działań, jakie są realizowane przez IZ/IP.

System ewaluacji

Za ewaluację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020 odpowiada Instytucja Zarządzająca RPOWP. W ramach IZ RPOWP działa Jednostka Ewaluacyjna (JE). W skład JE wchodzi pracownicy Departamentu Rozwoju Regionalnego (Referatu Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego - ROT) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Proces koordynacji systemu ewaluacji wdrażanego przez IZ RPOWP za pośrednictwem JE wspiera Grupa Sterująca Ewaluacją (GSE). Szczególną rolę w procesie ewaluacji odgrywa także Komitet Monitorujący.

W celu oceny trafności podsystemu przeanalizowano treść procedur, zadań JE, GSE, KM RPOWP, ale też wyniki badania ilościowego z pracownikami, którzy wykonują zadania związane w ewaluacją RPOWP. Pracownicy wykonujący zadania związane z ewaluacją najbardziej pozytywnie ocenili kwestie informowania o zmieniających się procedurach/instrukcjach – przy czym aż 73,3% z nich przyznało, że te procedury i instrukcje często ulegają zmianom. Niepokoić może jednak fakt, że blisko 40% badanych wskazała, że obowiązujące procedury i instrukcje nie opisują wszystkich niezbędnych czynności, a 20% pracowników było zdania, że ich zapisy nie są jasne i zrozumiałe w odbiorze.

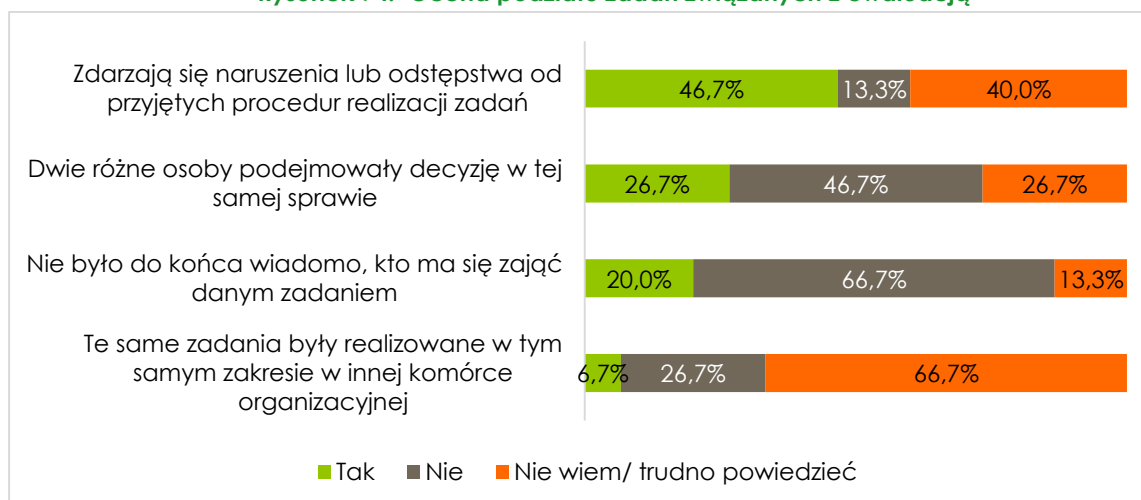
Rysunek 73. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z ewaluacją



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=15.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Sam podział zadań związanych z ewaluacją jak widać nie jest do końca jasny – o czym świadczą wyniki zaprezentowane na kolejnym rysunku.

Rysunek 74. Ocena podziału zadań związanych z ewaluacją



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=15.
Odpowiedź na pytanie: „Czy w pracy Pana/Pani komórki organizacyjnej zdarzyły się poniższe sytuacje?”.

Relatywnie częstą sytuacją jest to, że więcej niż 1 osoba podejmuje decyzje w tej samej sprawie oraz, że nie wiadomo do końca kto ma zajmować się konkretnym zadaniem. Podobnie jak w przypadku innych podsystemów – także tutaj mamy do czynienia z istotnym odsetkiem osób wskazujących na sytuacje odstępstwa lub naruszenia procedur w czasie wykonywania powierzonych zadań (być może wynika to z tego, że 26,7% badanych przyznało, że często brakuje dokumentów/informacji niezbędnych do realizacji zadań¹⁶⁸, a 20% badanych nadal dostrzega zadania dla których nie zostały dotychczas opracowane procedury, mimo że powinny zostać określone¹⁶⁹). Wśród przykładów brakujących dokumentów/informacji wskazywano na: wzory umów i różnego rodzaju pism; szczegółowe informacje potrzebne do realizacji zadań angażujących więcej komórek organizacyjnych.

13,3% badanych pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z ewaluacją wskazało, że dostrzegają oni bariery proceduralne we wdrażaniu RPOWP 2014-2020 (przeciwego zdania było 33,3% respondentów, a 53,4% nie odniosło się do tego typu kwestii)¹⁷⁰. Wśród przykładów takich barier (dotyczących całego Programu, a nie tylko części ewaluacyjnej) wskazywali oni np. na: zbyt duże przywiązywanie wagi do procedur zamiast do uzyskiwanych efektów; zbyt częste zezwalanie na realizację zadań „w terminie nie dłuższym niż...” – co przy zbyt dużej liczbie dni pozwala pracownikom na wykorzystywanie takiego okresu do samego końca, bez liczenia się z negatywnymi skutkami dla całego procesu i pracy innych osób.

Z pewnością ważne dla skuteczności systemu ewaluacji jest to, że badania ewaluacyjne zleca jedna komórka – ROT. Rozwiązanie takie jest chwalone przez przedstawicieli innych departamentów czy instytucji, którzy zwracali uwagę na to, że w zależności od potrzeb - mogą zgłaszać zapotrzebowanie na badania ewaluacyjne.¹⁷¹ Potwierdzają to zadania wpisane w Porozumieniach IZ - IP BOF oraz IZ - IP WUP. Obie instytucje mają za zadanie brać

¹⁶⁸ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=15. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy ocenić jak często w Pana/Pani pracy zdarzyły się następujące sytuacje...”

¹⁶⁹ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=15. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy ocenić jak często w Pana/Pani pracy zdarzyły się następujące sytuacje...”

¹⁷⁰ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=15. Odpowiedź na pytanie: „Czy dostrzega Pan/Pani bariery proceduralne we wdrażaniu RPOWP 2014-2020 jako całości?”

¹⁷¹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

udział w badaniach ewaluacyjnych, ale także współpracować z IZ (w tym ROT) przy przygotowywaniu Planu ewaluacji całego Programu.

Przyjęty system ewaluacji (jego rola) w ramach RPOWP jest pozytywnie oceniany nie tylko przez IZ/IP, ale też przez członków KM RPOWP 2014-2020 oraz uczestników wywiadów eksperckich.

W opiniach zwracano uwagę na dużą aktywność ROT w tym zakresie – KM często otrzymuje wyniki badań, rekomendacje, które są dla członków KM w dużym stopniu użyteczne przy okazji prac związanych np. z analizą kryteriów czy wyborem projektów.¹⁷²

System kontroli

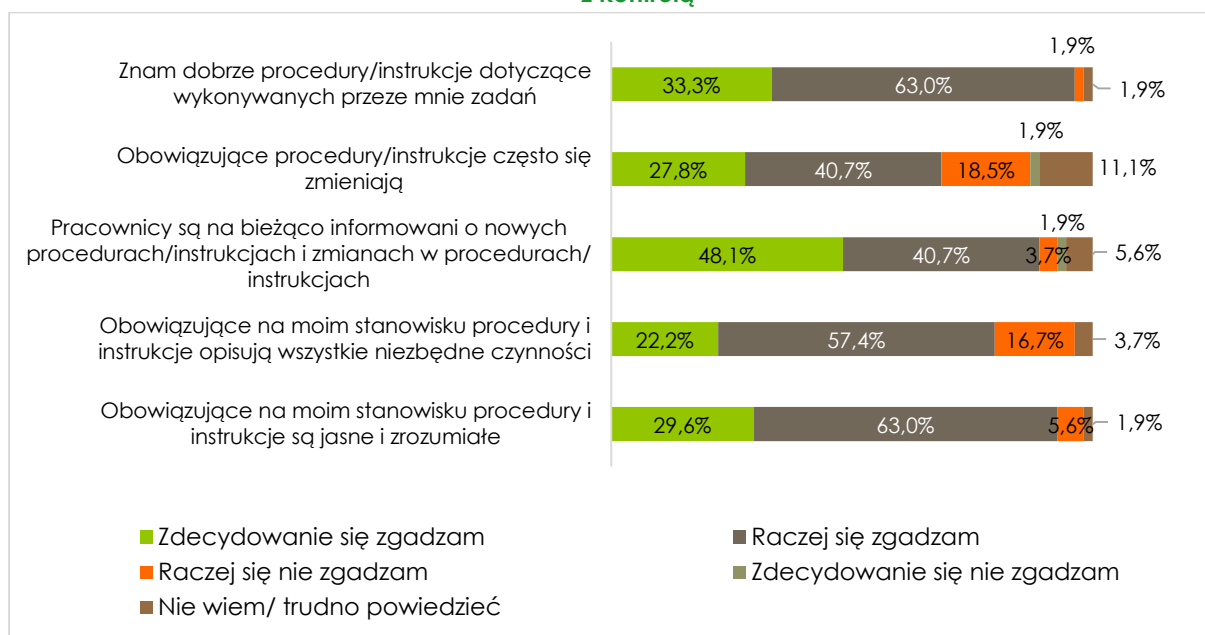
Kluczowym dokumentem z punktu widzenia realizacji kontroli w ramach RPOWP 2014-2020 jest *Roczny plan kontroli RPOWP 2014-2020*. Jest on przygotowywany na okres roku obrachunkowego (rok, o którym mowa w art. 2 pkt 29 rozporządzenia ramowego) i jest sporządzany/aktualizowany przez Referat Kontroli Systemowych w DRR. Ujmuje się w nim również *Roczny plan kontroli* sporządzany przez WUP, któremu IZ powierzyła zadania w zakresie kontroli. Podsystem kontroli obejmuje:

- 1) kontrole systemowe – służące sprawdzeniu prawidłowości realizacji zadań przez instytucje, którym IZ RPOWP powierzyła zadania związane z realizacją programu,
- 2) weryfikacje wydatków – służące sprawdzeniu prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych przez beneficjenta wydatków poprzez:
 - kontrolę składanych przez beneficjentów wniosków o płatność,
 - kontrolę projektu przeprowadzaną w miejscu jego realizacji,
 - kontrole krzyżowe służące zapewnieniu, że pojedynczy wydatek ujęty we wniosku o płatność nie jest podwójnie finansowany,
- 3) kontrole na zakończenie realizacji projektu – służące zweryfikowaniu kompletności dokumentów potwierdzających właściwą ścieżkę audytu,
- 4) kontrole trwałości, o której mowa w art. 71 rozporządzenia ramowego.

Pracownicy IZ/IP bardzo wysoko ocenili procedury dotyczące kontroli, co potwierdzają dane przedstawione na kolejnym rysunku. Badani praktycznie nie wskazywali na problemy interpretacyjne w tym zakresie. Oznacza to, że ten obszar nie wymaga jakichkolwiek zmian w zakresie procedur czy instrukcji.

¹⁷² Wywiady eksperckie.

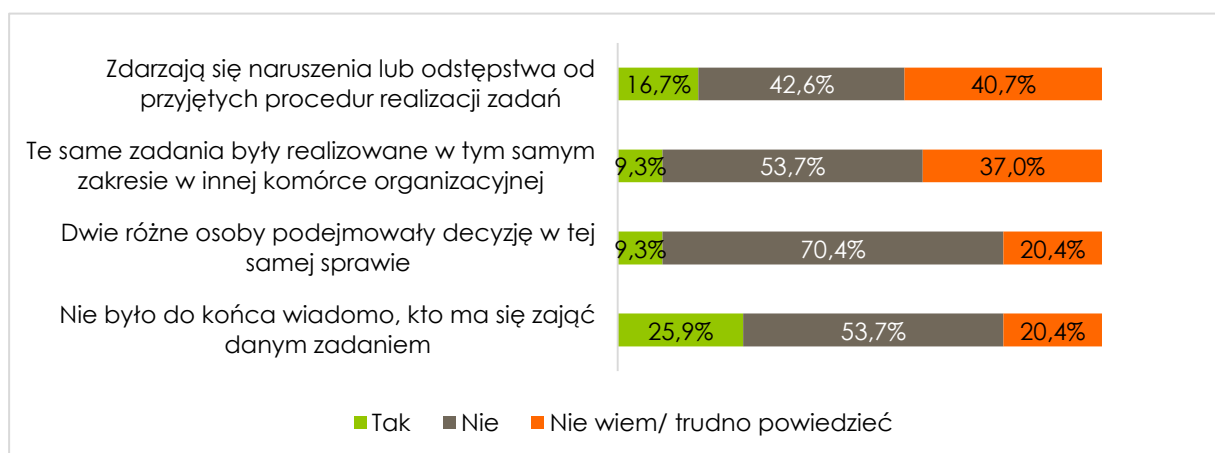
Rysunek 75. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z kontrolą



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=54.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Precyzyjność i zrozumiałość procedur przekłada się na brak problemów z podziale zadań dotyczących kontroli.

Rysunek 76. Ocena podziału zadań związanych z kontrolą



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=54.
Odpowiedź na pytanie: „Czy w pracy Pana/Pani komórki organizacyjnej zdarzyły się poniższe sytuacje?”.

Jedynie ¼ pracowników wskazała, że zdarzyły się sytuacje, w których nie było do końca wiadomo, kto ma się zająć danym zadaniem. Wskazywano w tym kontekście na "sytuacje stykowe" - na pograniczu kompetencji różnych referatów, które pojawiają się w związku z wielością nowych zadań, niekiedy nieobjętych dotychczas instrukcjami. Zadania te cedowane są na referat o mniejszym obciążeniu pracą, co przekuwane jest następnie w normę i sankcjonowane w aktualizowanych procedurach. Tymczasem miała to być sytuacja jednorazowa. Ponadto wskazano na konkretny dokument – deklarację zarządczą – jako na taki, który nie wiadomo kto powinien opracować. Projekt Deklaracji zarządczej/Deklaracja zarządcza dla RPOWP 2014-2020 sporządzana/y jest przez IZ z uwzględnieniem projektu Roczno-go zestawienia wydatków/Roczno-go zestawienia

wydatków sporządzonego i przekazanego przez BC. Deklaracja opiera się w szczególności na dokumentacji potwierdzającej istnienie skutecznego systemu zarządzania i kontroli oraz na weryfikowalnych danych, pozyskanych od Departamentów/Biur, systemu SL 2014 lub z innych dostępnych źródeł.

Beneficjenci pytani o kontrolę i ocenę jej przebiegu wskazywali, że poziom jej szczegółowości był proporcjonalny do otrzymanych środków oraz że wyniki były spójne. Niemal 60% beneficjentów dostrzegło również pozytywny wpływ kontroli (nie tylko jako narzędzia zarządczego) – zgadzając się ze stwierdzeniem, że wyniki kontroli pozwoliły im lepiej realizować kolejne etapy projektu.

Oceniając system kontroli należy więc zauważyć, że spełnia on swoją rolę, został trafnie zaplanowany i jest skutecznie realizowany. Nie zidentyfikowano „wąskich gardeł” czy problemów, które miałyby negatywny wpływ na realizację funkcji kontrolnych. Dodatkowo (co bardzo ważne) kontrola nie jest traktowana przez beneficjentów jako narzędzie restrykcyjne, ale jako narzędzie, które może podnieść jakość realizacji ich projektów.

System informatyczny

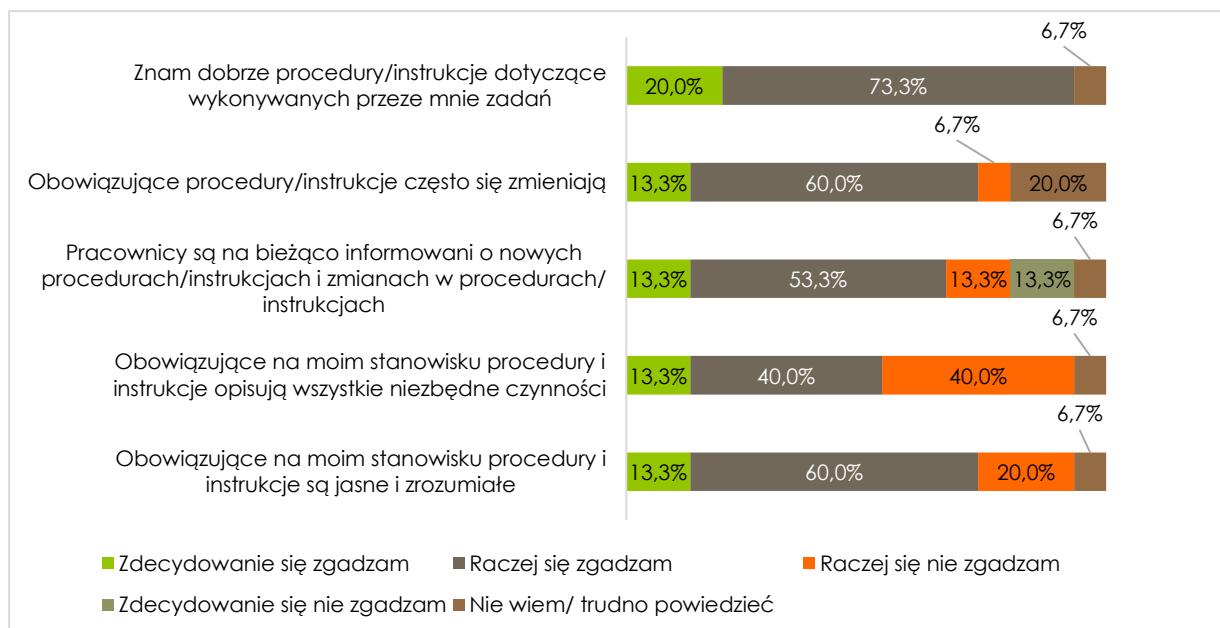
Jak wskazano w rozdziale dotyczącym oceny zasobów technicznych w ramach zarządzania i wdrażania RPOWP 2014-2020 wykorzystywane są 3 systemy informatyczne. Główną rolę pełni CSI SL2014. Jest to system centralny (ogólnopolski). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego jest odpowiedzialny za jego utrzymanie i rozwój, umożliwia również dostęp do systemu wszystkim instytucjom zaangażowanym we wdrażanie poszczególnych programów operacyjnych. System wykorzystywany jest w pełnym wymiarze funkcjonalnym w zakresie procesu obsługi projektu od momentu podpisania umowy/wydania decyzji. Zakres i forma informacji zbieranych w ramach systemu zostały opracowane zgodnie z *Wytycznymi w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020*. Dodatkowo w ramach systemu wdrażania RPOWP 2014-2020 zostały zastosowane narzędzia wspomagające CSI SL2014. Należą do nich: *System Obsługi Wniosków Aplikacyjnych RPOWP (SOWA RPOWP)* – obsługujący proces naboru wniosków o dofinansowanie oraz *System Oceny Formalno-Merytorycznej (SOFM)* - obsługujący proces oceny formalno-merytorycznej wniosków o dofinansowanie. IZ RPOWP odpowiedzialna jest za ich utrzymanie i rozwój oraz zapewnia dostęp do nich wszystkim uczestnikom procesu wdrażania RPOWP, tj. instytucjom zaangażowanym we wdrażanie RPOWP, ekspertom oraz beneficjentom, zgodnie z ich kompetencjami. Zadania te realizowane są zgodnie z *Zarządzeniem nr 90/2017 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2017 roku w sprawie ochrony danych osobowych oraz bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego (wraz z załącznikami tj. Polityką Bezpieczeństwa Przetwarzania Danych Osobowych oraz Instrukcją zarządzania systemami informatycznymi w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku)*.

Z systemów informatycznych korzystają pracownicy zgodnie z zakresem wykonywanych zadań. Za administrację systemami odpowiadają natomiast właściwe komórki: Referat Monitorowania i Systemów Informatycznych w DRR (w przypadku UMWP) i Wydział Informatyki (w przypadku WUP).

Pracownicy, którzy oceniali procedury dotyczące zadań informatycznych nie wskazali znaczących uchybień. Są one dla nich jasne i zrozumiałe, znają je, mają informacje na temat zmian, które zachodzą. Jediną kwestią, na którą zwrócili uwagę (40%) jest

to, że obowiązujące na danym stanowisku pracy procedury/instrukcje nie opisują wszystkich niezbędnych czynności, jakie należy wykonywać w ramach zadań informatycznych.

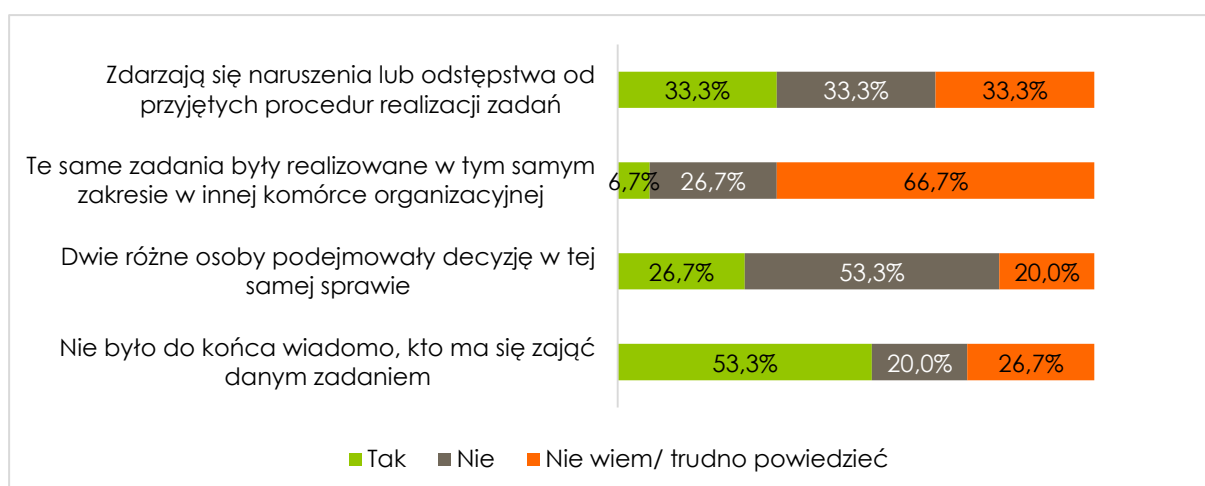
Rysunek 77. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami informatycznymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=15. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Wskazywane przez pracowników braki w zakresie opisu zadań, jakie należy wykonywać na danym stanowisku przekładają się na to, że ponad połowa pracowników zajmujących się działaniami informatycznymi (53,3%) wskazała, że zdarzyły się sytuacje, w których nie było do końca wiadomo, kto ma się zająć danym zadaniem. Nie wskazywano jednak szczegółowych kwestii, o jakie zadania chodzi.

Rysunek 78. Ocena podziału zadań związanych z zadaniami informatycznymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=15. Odpowiedź na pytanie: „Czy w pracy Pana/Pani komórki organizacyjnej zdarzyły się poniższe sytuacje?”.

Analiza procedur czy wyniki wywiadów z przedstawicielami IZ/IP nie wskazują na istnienie znaczących problemów, które potwierdzałyby wyniki badania z pracownikami. Nie zidentyfikowano „wąskich gardeł”, a pracownicy oceniają, że mają dostęp do niezbędnych

informacji i dokumentów potrzebnych do realizacji zadań. Możliwe więc, że sygnalizowane problemy mają charakter przejściowy i wymagają zastosowania danej procedury kilka razy, tak by uświadomić sobie jak działa w praktyce.

System informacji i promocji

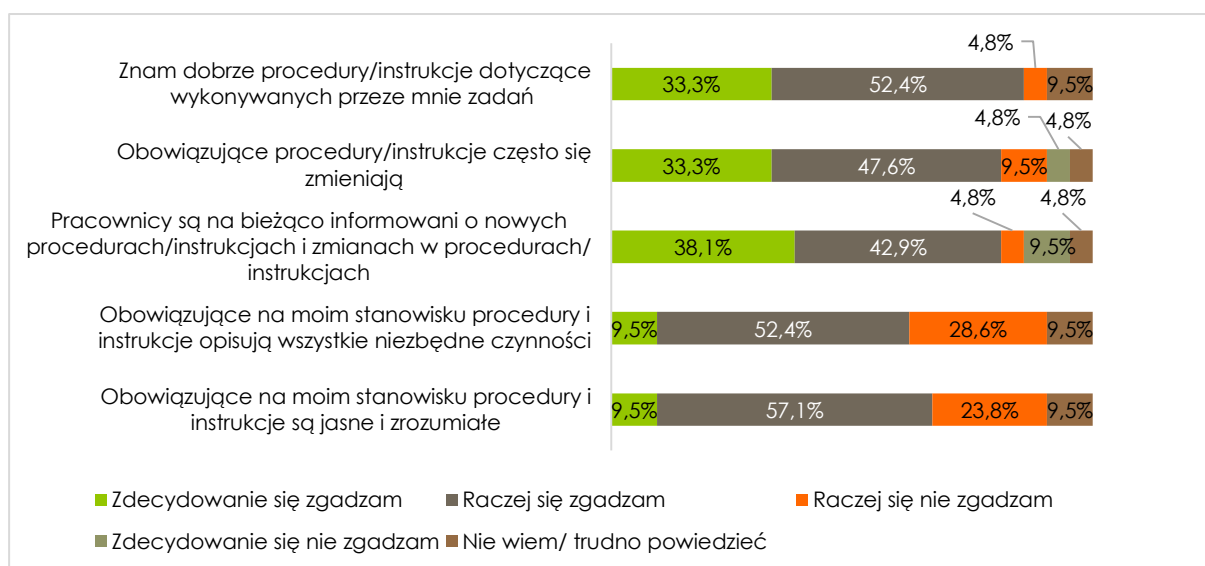
Działania informacyjno-promocyjne realizowane w ramach RPOWP 2014-2020 prowadzone są w oparciu o *Strategię Komunikacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*, która jest zgodna ze *Strategią komunikacji Polityki Spójności na lata 2014-2020* oraz *Wytycznymi MIR w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020*. Strategia Komunikacji RPOWP jest dokumentem obejmującym cały okres realizacji RPOWP 2014-2020. Instytucją odpowiedzialną za opracowanie oraz wdrożenie, we współpracy z IP, *Strategii komunikacji Programu* jest IZ. Komórką odpowiedzialną jest Referat Pomocy Technicznej, Informacji i Promocji w DRR UMWP, który odpowiada również za koordynację realizacji całości działań komunikacyjnych dotyczących RPOWP 2014-2020. Jak wspomniano IZ w realizacji działań informacyjno-promocyjnych współpracuje z IP (tj. WUP i Stowarzyszeniem BOF), które realizują zadania związane z tymi działaniami na podstawie zawartych porozumień. W WUP komórką odpowiedzialną jest Wydział Informacji i Promocji EFS, natomiast w Stowarzyszeniu BOF za te kwestie odpowiada specjalista ds. komunikacji społecznej.

Dokumentami operacyjnymi, które określają zakres działań informacyjno-promocyjnych, harmonogram i budżet na każdy rok kalendarzowy są Roczne Plany Działań. Działania informacyjne i promocyjne wynikające ze Strategii Komunikacji RPOWP oraz Roczego Planu Działań Informacyjnych i Promocyjnych finansowane są w ramach X Osi Priorytetowej – Pomoc Techniczna.

Wyniki analizy dokumentów regulujących funkcjonowanie podsystemu Informacji i promocji pokazują, że **konieczne jest dokonanie aktualizacji Strategii komunikacji Programu w zakresie opisu systemu instytucjonalnego i współpracy dotyczącej realizacji działań komunikacyjnych dot. RPOWP 2014-2020**. W obowiązującym dokumencie (wersja z 22 lipca 2015 roku) stosowane są nieaktualne opisy dot. działania podsystemu (m.in. błędne nazwy komórek organizacyjnych, brak uwzględnienia Stowarzyszenia BOF jako IP). Strategia nie jest przez to spójna z innymi dokumentami regulującymi funkcjonowanie systemu m.in. z IW.

Pracownicy zajmujący się zadaniami związanymi z informacją i promocją RPOWP 2014-2020 w zdecydowanej większości (85,7%) znają procedury/instrukcje dotyczące wykonywanych przez nich zadań. Posiadają też (81% z nich) bieżącą wiedzę na temat nowych procedur/instrukcji czy zmian, jakie zaszły. Procedury i instrukcje są w zdecydowanej większości jasne i zrozumiałe, choć 23,8% pracowników zgłasza w tej kwestii wątpliwości (nie wskazują jednak na konkretne procedury, a na IW jako na całość). 28,6% pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z informacją i promocją ocenia, że obowiązujące procedury i instrukcje nie opisują wszystkich niezbędnych czynności, które należy wykonać. Szczegółowe wyniki w tym zakresie przedstawiono na kolejnym rysunku.

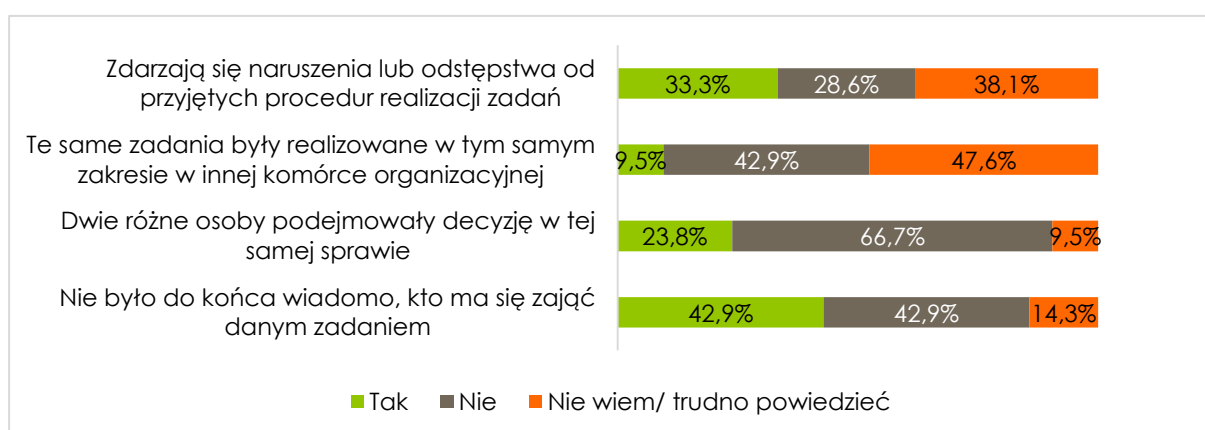
Rysunek 79. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z informacją i promocją



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=21. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”

42,9% pracowników zgodziło się ze stwierdzeniem, że trakcie realizacji zadań zdarzyły się sytuacje, w których nie było do końca wiadomo, kto ma się zająć danym zadaniem. Jako przykład takich podano organizację spotkań, posiedzeń itp. Wydaje się więc, że konieczne jest dookreślenie zakresu i formy współpracy przy realizacji działań informacyjno-promocyjnych zarówno między komórkami organizacyjnymi danej instytucji, jak i na poziomie międzyinstytucjonalnym. Dużo rzadziej zdarzały się sytuacje, że dwie różne osoby podejmowały decyzję w tej samej sprawie, a sporadycznie występowały sytuacje, że te same zadania były realizowane w tym samym zakresie w innej komórce organizacyjnej. 1/3 badanych pracowników zajmujących się działaniami informacyjno-promocyjnymi oceniła, że zdarzają się naruszenia lub odstępstwa od przyjętych procedur realizacji zadań.

Rysunek 80. Ocena podziału zadań związanych z informacją i promocją



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=21. Odpowiedź na pytanie: „Czy w pracy Pana/Pani komórki organizacyjnej zdarzyły się poniższe sytuacje?”

Pracownicy zajmujący się działaniami komunikacyjnymi dot. RPOWP 2014-2020 nie identyfikują sytuacji, w których brakowałoby dokumentów/informacji niezbędnych do realizacji zadań. W systemie realizacji działań komunikacyjnych nie zdiagnozowano również „wąskich gardeł” ani problemów, które utrudniałyby lub uniemożliwiały

ich realizację. Pojawiały się jedynie opinie, które wskazują, że większa uwaga pracowników w zakresie działań informacyjno-promocyjnych jest przykładana do działań dotyczących EFRR niż EFS, co może niekorzystnie wpływać na ich skuteczność czy użyteczność.

W ocenie podsystemu informacji i promocji została również (zgodnie z przyjętym modelem komunikacji społecznej) uwzględniona perspektywa odbiorców prowadzonych działań. Ponad 85% wnioskodawców RPOWP 2014-2020 bardzo dobrze i dobrze ocenia dostępność informacji nt. RPOWP 2014-2020. Tylko 3% badanych¹⁷³ wskazało na problemy w tym zakresie (wymieniano wśród nich m.in. nieczytelność stron internetowych, niekompletność publikowanych na niej informacji czy to, że niemal wszystkie informacje są dostępne wyłącznie w Internecie). Wnioskodawcy korzystają z szerokiego spectrum kanałów informacyjno-promocyjnych, za pomocą których są przekazywane informacje na temat RPOWP 2014-2020. Są to głównie komunikaty bezpośrednie kierowane przez instytucje systemu realizacji RPOWP 2014-2020 (głównie za pośrednictwem stron internetowych, spotkań, konferencji czy szkoleń). Relatywnie duża grupa badanych wnioskodawców posiadała doświadczenie w zakresie aplikowania o wsparcie – 36,8% wnioskodawców¹⁷⁴ stwierdziło, że informacje nt. możliwości składania wniosków o dofinansowanie były im znane, ponieważ byli wnioskodawcą/beneficjentem w ubiegłych latach (perspektywa finansowa 2007-2013). Ci, którzy korzystali z usług punktów informacyjnych (84,4% korzystających stanowili wnioskodawcy, którzy kontaktowali się z Głównym Punktem Informacyjnym Funduszy Europejskich w Białymstoku) pozytywnie oceniają ich działanie (w zakresie obsługi, dostępności, zakresu przekazywanych informacji, zadowolenia z kontaktu). Również pozytywne oceny (w zakresie aktualności, zrozumiałości, kompletności zamieszczonych informacji) zostały wystawione stronie internetowej <http://www.rpo.wrotapodlasia.pl> (korzystało z niej 93,8% badanych wnioskodawców). Jedynym zidentyfikowanym problemem dla badanych było znalezienie informacji na stronie – 2 na 10 wnioskodawców nie zgodziło się bowiem ze stwierdzeniem, że na tej stronie łatwo można znaleźć potrzebne informacje. Co drugi badany wnioskodawca brał udział w szkoleniach dotyczących RPOWP 2014-2020. Szkolenia w większości oceniane są jako spełniające swoją rolę – pozytywnie oceniono prowadzących i ich przygotowanie, materiały szkoleniowe oraz organizację szkoleń. 3 na 10 uczestników szkoleń oceniło jednak, że dotyczyły one zbyt podstawowych kwestii, co może oznaczać, że powielano na nich podstawowe informacje dobrze znane wnioskodawcom, szczególnie tym doświadczonym. Dużego znaczenia nabiera w tym kontekście kwestia różnicowania szkoleń ze względu na doświadczenie grupy docelowej (podmiotom aplikującym po raz pierwszy należy przekazywać podstawowe informacje dotyczące składania wniosków; informacje te można pominąć w przypadku doświadczonych beneficjentów np. JST, gdzie należy skupić się na szczegółach czy wręcz rozstrzygać kwestie problematyczne sygnalizowane przez nich). 31,9% uczestników szkoleń¹⁷⁵ oceniło, że były one ich zdaniem organizowane raczej izdecydowanie zbyt późno w porównaniu do harmonogramu składania wniosków. Należy mieć jednak na uwadze, że szkolenia bardzo często są odpowiedzią na zapotrzebowanie ze strony zainteresowanych (np. pojawiają się pytania, wątpliwości, prośby o interpretacje). Stąd są organizowane dopiero wtedy, kiedy

¹⁷³ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=375. Odpowiedź na pytanie: „Jak Pan/i ocenia generalnie dostępność informacji o RPOWP 2014-2020?”

¹⁷⁴ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=375. Odpowiedź na pytanie: „Skąd dowiedział/a się Pan/i o możliwości składania wniosków o dofinansowanie w ramach RPOWP 2014-2020?”

¹⁷⁵ CAWI z wnioskodawcami/beneficjentami RPOWP 2014-2020, n=191. Odpowiedź na pytanie: „Czy w Pana/i ocenie termin szkoleń był dobrze dopasowany do harmonogramu składanych wniosków?”

istnieje taka konieczność – ten aspekt mógł mieć wpływ na ocenę wnioskodawców, którzy uznali terminy szkoleń za zbyt późne w stosunku do harmonogramu naboru wniosków.

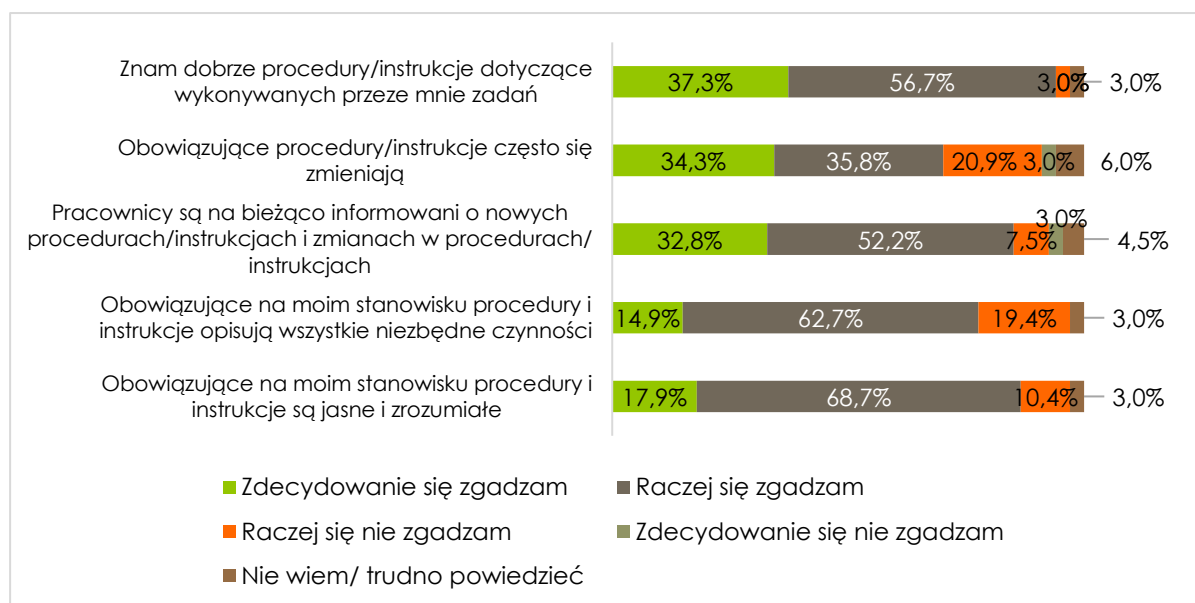
W związku ze zidentyfikowanymi powyżej problemami, które mogą ograniczać skuteczność czy użyteczność prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych **rekomenduje się przeprowadzenie badania ewaluacyjnego, którego celem będzie ocena dotychczas przeprowadzonych działań komunikacyjnych dot. RPOWP 2014-2020**. Szczególną uwagę należy położyć na ocenę: czy istnieje nierównomierność w zakresie realizacji działań komunikacyjnych dot. EFRR i EFS, skuteczności i użyteczności szkoleń, spotkań i konferencji oraz funkcjonalności i użyteczności stron internetowych dot. RPOWP 2014-2020.

Zarządzanie finansowe

DEFRR/DEFS, wykonując zadania IZ, przygotowuje Deklarację wydatków na podstawie otrzymanych od instytucji systemu wdrażania deklaracji wydatków oraz wniosków składanych przez beneficjentów bezpośrednio do IZ RPOWP. Deklaracje wydatków są sporządzane i przesyłane do Biura Certyfikacji (wykonującego zadania Instytucji Certyfikującej). W deklaracji wydatków występują następujące elementy: zestawienie wydatków, kwoty odzyskane, kwoty wycofane, wypłacone zaliczki oraz korekty systemowe. IZ RPOWP sporządza Deklarację wydatków raz w miesiącu w terminie do 30 dni po zakończeniu okresu, którego dotyczy Deklaracja wydatków, zgodnie ze wskazaniem IC. W uzgodnieniu z IC możliwa jest zmiana częstotliwości przekazywania Deklaracji wydatków, ale nie może się to odbywać rzadziej niż raz na kwartał.

Pracownicy IZ/IP zajmujący się zarządzaniem finansowym bardzo wysoko ocenili procedury dotyczące kontroli. Praktycznie nie wskazywali na problemy interpretacyjne w tym zakresie, jedynie 19,4% stwierdziło, że obowiązujące na stanowisku pracy procedury i instrukcje nie opisują wszystkich czynności, jakie należy wykonywać.

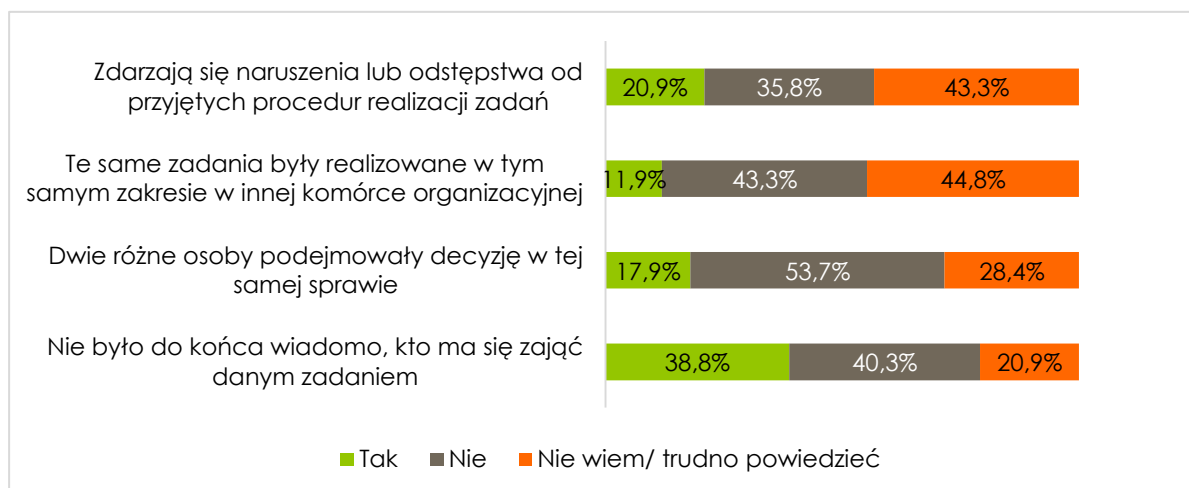
Rysunek 81. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z zarządzaniem finansowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=67. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Niewielka część badanych pracowników (20,9%) oceniła, że w tym systemie zdarzają się naruszenia lub odstępstwa od przyjętych procedur realizacji zadań. Nieco więcej pracowników (38,8%) zajmujących się zarządzaniem finansowym wskazało na to, że pojawiły się sytuacje, w których nie było wiadomo, kto ma się zająć danym zadaniem. Jednocześnie nie wskazano konkretnych przykładów takich sytuacji.

Rysunek 82. Ocena podziału zadań związanych z zarządzaniem finansowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=67.
Odpowiedź na pytanie: „Czy w pracy Pana/Pani komórki organizacyjnej zdarzyły się poniższe sytuacje?”

W badaniu z beneficjentami nie zdiagnozowano problemów z płatnościami czy rozliczaniem projektów. Funkcjonowanie podsystemu nie stanowi więc „wąskiego gardła” w systemie wdrażania całego RPOWP 2014-2020.

System koordynacji

Jak wspomniano już na początku raportu, wszystkie wskazane podsystemy podlegać muszą koordynacji. Na system ten w szczególności składają się takie elementy jak: wsparcie komplementarności operacji, proces naboru i oceny wniosków¹⁷⁶, mechanizm cross financingu, kryteria wyboru projektów/operacji dot. komplementarności¹⁷⁷, KM RPOWP 2014-2020 i grupy robocze dot. wdrażania Programu, współpraca pomiędzy departamentami i innymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Programu, podejmowanie wspólnych działań informacyjno-promocyjnych, koordynowanie instrumentu ZIT oraz RLKS.

Kluczowym referatem dla koordynacji Programu jest Referat Koordynacji działający w ramach DRR. Z kolei w ramach WUP działa Wydział Wdrażania RPO. Działania Referatu Koordynacji nie zawsze oceniane są jako optymalne z punktu widzenia potrzeb innych uczestników systemu realizacji Programu. W badaniach jakościowych zwracano uwagę na potrzebę większego angażowania się pracowników referatu w wypracowywanie wspólnego podejścia obowiązującego wszystkie jednostki wdrażające (obecnie identyfikowane są przypadki, że np. DEFS i DEFRR mają inne sposoby działania względem tych samych zadań) oraz w motywowanie departamentów i komórek wdrożeniowych do rzetelnego wypełniania zadań istotnych z punktu widzenia całego Programu. Wydaje się również istotne, by pracownicy Referatu Koordynacji w znacznie większym stopniu

¹⁷⁶ Proces był przedmiotem odrębnej ewaluacji i nie podlegał ocenie w ramach przedmiotowego badania

¹⁷⁷ Proces był przedmiotem odrębnej ewaluacji i nie podlegał ocenie w ramach przedmiotowego badania

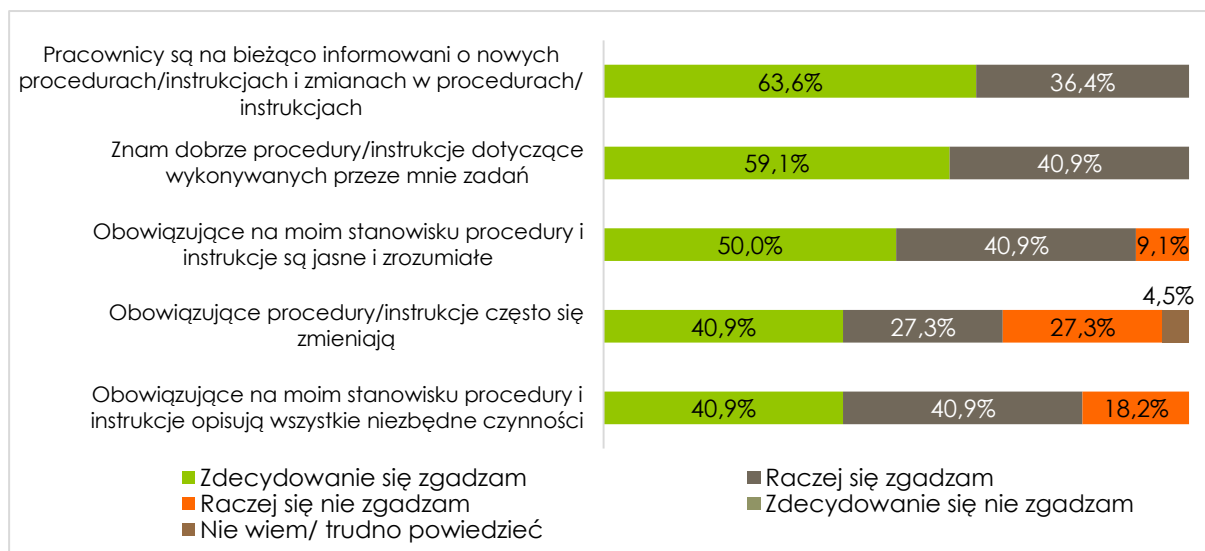
odpowiadali za wykonywanie zadań związanych z koordynowaniem (by działania nie ograniczały się tylko do koordynowania pracy innych departamentów i referatów).

Istotna z punktu widzenia koordynacji jest także rola samego KM RPOWP oraz Grupy roboczej ds. efektywnego wykorzystania EFS. Pomimo występujących krytycznych opinii na temat KM (opisanych wcześniej) bezwzględnie podkreślić trzeba duże znaczenie tego gremium dla rozwijania współpracy w regionie między różnymi partnerami społeczno-gospodarczymi a samorządem oraz jego wpływu na sposób wdrażania Programu.¹⁷⁸

Pozytywnie na proces koordynowania wpływa również tzw. grupa ds. efektywności wdrażania RPO, do której należą wszyscy dyrektorzy/ich zastępcy głównych departamentów i biur odpowiedzialnych za realizację RPO oraz przedstawiciel/e Zarządu Województwa. Podczas spotkań grupy poruszane są bieżące sprawy, omawiane zidentyfikowane problemy i trudności oraz wypracowywane działania zaradcze, które następnie mogą być np. wdrażane operacyjnie przez poszczególnych pracowników niższego szczebla. Rola i efekty działania grupy są pozytywnie oceniane przez kadre zarządzającą – rozmówcy wskazują na to, że spotkania poświęcone są konkretnym tematom, nie ma tam miejsca na ogólne i mało praktyczne dyskusje, a co więcej, spotkania te i ustalenia mają praktyczne przełożenie na późniejsze działania poszczególnych komórek czy instytucji.¹⁷⁹

Oceniając ten podsystem warto przeanalizować również oceny pracowników, którzy zajmują się zadaniami związanymi z koordynacją. Jak widać na poniższym rysunku, pomimo, że procedury związane z koordynacją ulegają dość częstym zmianom, to pracownicy nie dostrzegają problemów w pozyskiwaniu informacji o modyfikacjach. Co więcej – badani wskazują, że procedury te są im dobrze znane i w większości cechują się wysokim poziomem zrozumiałości oraz opisują zdecydowaną większość niezbędnych czynności (18,2% badanych wskazało, że procedury nie obejmują wszystkich istotnych zadań).

Rysunek 83. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z koordynacją



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=22. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

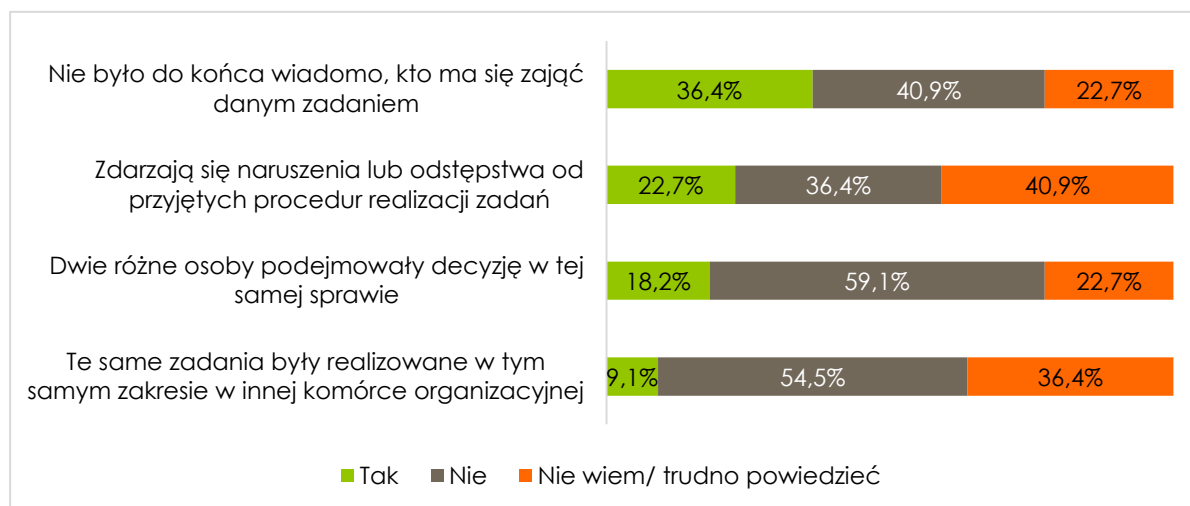
¹⁷⁸ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

¹⁷⁹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

Jedynie 9,1% badanych pracowników (zajmujących się koordynacją) wskazało, że wśród wykonywanych zadań są takie, które można by usprawnić poprzez zmianę odpowiednich procedur/instrukcji¹⁸⁰. Z kolei zaledwie 4,5% pracowników przyznało, że istnieją jeszcze zadania, dla których nie zostały stworzone procedury¹⁸¹.

Podobnie jak w innych podsystemach, także w przypadku koordynacji widać, że pozytywna ocena procedur nie przekłada się na równie dobrą ocenę podziału zadań i kompetencji. Spora część pracowników (36,4%) zaangażowanych w tego typu zadania wskazała na przypadki, gdy nie było do końca wiadomo, kto de facto zajmować się ma danym zadaniem, co nierzadko prowadziło do tego, że decyzje podejmowane były przez więcej niż 1 osobę i/lub te same zadania były realizowane w tym samym zakresie w więcej niż 1 komórce organizacyjnej. Te wyniki wskazują na dość niepokojące zjawisko – ciężko bowiem koordynować całym Programem, jeśli samo skoordynowanie zadań związanych z systemem koordynacji jest problemowe.

Rysunek 84. Ocena podziału zadań związanych z koordynacją



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=22. Odpowiedź na pytanie: „Czy w pracy Pana/Pani komórki organizacyjnej zdarzyły się poniższe sytuacje?”

Oceniając koordynację warto zwrócić uwagę na działania oddolne – wdrożone np. przez jedną z instytucji. Takim rozwiązaniem, które można uznać za dobrą praktykę - wartą wprowadzenia przede wszystkim w IZ - jest działające w WUP samodzielne stanowisko do spraw instrukcji wdrażania PO (co prawda stanowisko to łączy w sobie zadania z 2 Programów, ale w przypadku istnienia kilku instytucji w systemie realizacji można byłoby taką osobę powołać również w ramach 1 Programu). Osoba na tym stanowisku odpowiada za bieżące monitorowanie wszystkich zmian w przepisach prawa (mających wpływ na system realizacji i wdrażania), zmian w wytycznych, za kontakt z odpowiednimi instytucjami zarządzającymi. Jej zadaniem jest zwracanie uwagi na to, by instrukcje były zrozumiałe dla pracowników instytucji – w tym celu może np. organizować szkolenia dla pracowników.¹⁸²

¹⁸⁰ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=22. Odpowiedź na pytanie: „Czy wśród wykonywanych przez Pana/Panią zadań są takie, które można usprawnić poprzez zmianę procedur/instrukcji ich wykonywania?”

¹⁸¹ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=22. Odpowiedź na pytanie: „Czy dostrzega Pan/Pani zadania w ramach systemu realizacji RPOWP 2014-2020, dla których nie zostały opracowane procedury, a Pana/Pani zdaniem powinny zostać opracowane?”

¹⁸² IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

Powołanie takiej osoby w strukturze IZ lub przydzielenie takich zadań konkretnej osobie np. w ramach DRR (W Referacie Koordynacji) lub odpowiednie poszerzenie kompetencji osoby zajmującej samodzielne stanowisko pracy ds. analiz zarządczych¹⁸³ mogłoby usprawnić proces bieżącego przepływu informacji (drogą formalną i nieformalną) nt. występujących trudności w stosowaniu procedur – szczególnie w odniesieniu do procesów, w ramach których opis procedur odnosi się do współpracy większej liczby interesariuszy reprezentujących jedną czy więcej instytucji. Wydaje się, że w wyniku zmian prawa, osoba taka będzie funkcjonowała w ramach RPOWP. Analiza zapisów obowiązującej ustawy wdrożeniowej wskazuje bowiem, że określone zadania w tym zakresie będzie pełnił Rzecznik Funduszy, który musi być powołany przez wszystkie IZ Programów. Rzecznik Funduszy będzie odpowiadał m.in. za: dokonywanie okresowych przeglądów procedur w ramach programu operacyjnego obowiązujących we właściwej instytucji oraz formułowanie propozycji usprawnień dla właściwej instytucji.

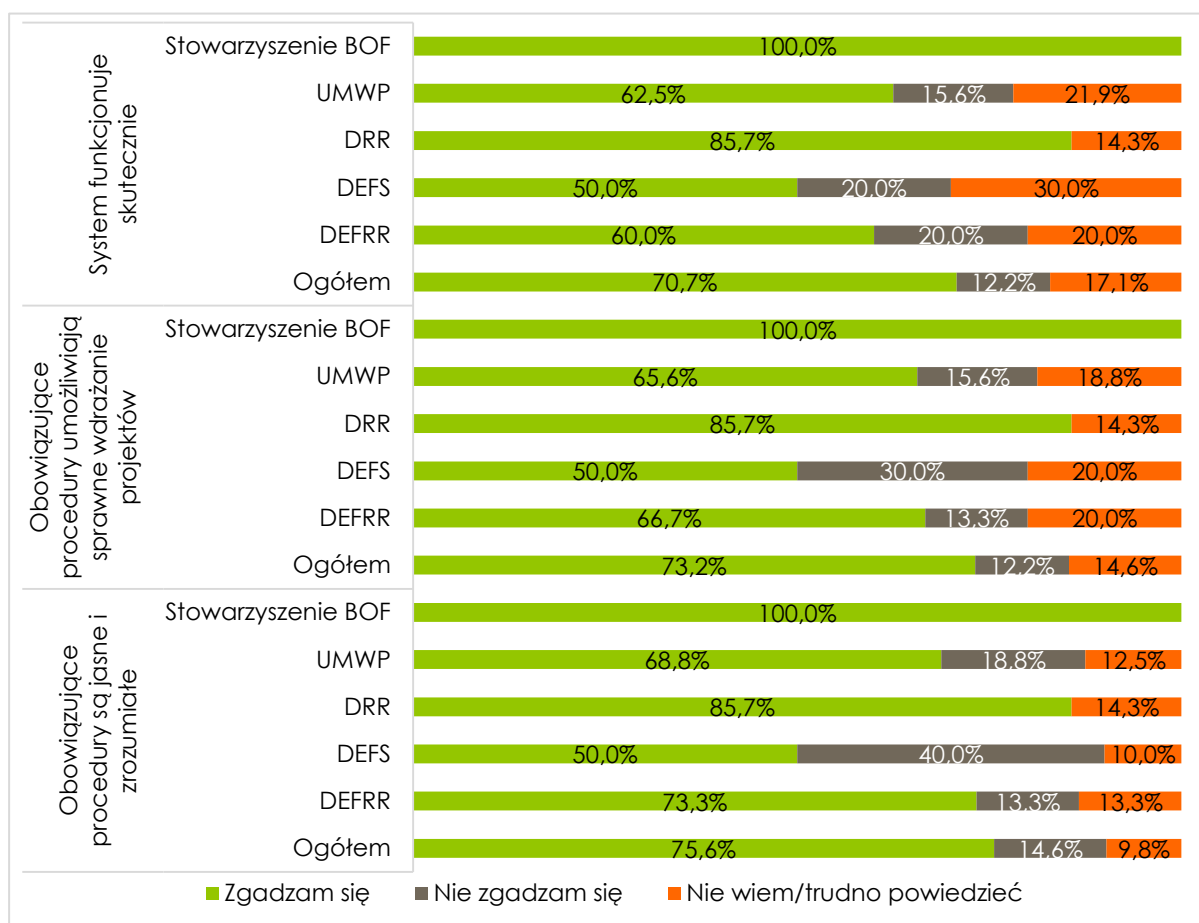
W ramach systemu koordynacji oceniono także rozwiązania obecne w ramach RPOWP, tj. ZIT, RLKS, IF oraz projekty zintegrowane – są to bowiem rozwiązania, których wdrażanie przede wszystkim wymaga współpracy różnych referatów, komórek, departamentów jak i instytucji. Poniżej przedstawiono ocenę tych rozwiązań (z uwagi na przyjęte dla nich zasady i procedury).

ZIT

Procedury ZIT na poziomie ogólnym oceniane są relatywnie dobrze na każdym ze stwierdzeń zaprezentowanych na kolejnym rysunku. Istotne różnicowania zachodzą jednak na poziomie instytucji i departamentów w ramach UMWP. Zdecydowanie pozytywniej rozwiązanie ZIT oceniane jest przez przedstawicieli BOF niż UMWP (żaden z pracowników BOF nie wyraził negatywnej oceny w zakresie jasności i zrozumienia procedur, ich wpływu na sprawne wdrażanie czy skuteczność całego systemu BOF). Co więcej w samym UMWP wskazać można również na duże różnice w tym zakresie. Najwięcej osób negatywnie oceniających wskazane tu elementy ZIT reprezentuje DEFS, z kolei wśród pracowników DRR nie zidentyfikowano przypadku osoby, która nie zgodziłaby się z poniższymi stwierdzeniami (mamy więc do czynienia z ocenami pozytywnymi) – DEFRR plasuje się po środku (wśród pracowników są zarówno tacy, którzy się zgadzają jak i nie zgadzają). Zdaniem pracowników IZ problemem w skutecznym funkcjonowaniu systemu jest przede wszystkim niewłaściwy podział zadań pomiędzy IZ i IP ZIT BOF.

¹⁸³ Stanowisko nie istnieje od 01.01.2018 roku.

Rysunek 85. Ocena procedur związanych z instrumentem ZIT



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=41. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę systemu wdrażania projektów w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

W trakcie części wywiadów pogłębionych wskazywano na potrzebę dodania IP BOF kompetencji w zakresie wdrażania projektów ZIT, tak by instytucja ta miała podobne zadania jak IP WUP. Rozwiązanie to jednak może nie być właściwe, mając na uwadze etap wdrażania RPOWP oraz zasoby kadrowe IP BOF (które musiałyby ulec znacznemu zwiększeniu w wyniku ww. zmian). Bardziej zasadne wydaje się wykorzystanie obecnego potencjału Stowarzyszenia BOF (w tym zadań, jakie IP BOF powinna realizować w swoim zakresie) jako podmiotu istotnie wspomagającego wdrażanie Programu. Warto też podkreślić, że zakres zadań IP BOF ulegał już zmianom względem stanu pierwotnego. Aneks do porozumienia IZ-IP BOF z lutego 2017r. poszerzył zakres zadań¹⁸⁴ o: współudział w kontrolach projektów w miejscu ich realizacji prowadzonych przez IZ RPOWP; udział w badaniach ewaluacyjnych w zakresie instrumentu ZIT; udział w pracach grup roboczych powołanych przez IZ w zakresie powierzonych zadań; dokonywanie analizy ryzyka oraz zapobieganie nadużyciom finansowym. Obecny zakres zadań został pozytywnie oceniony przez przedstawicieli IP BOF, którzy wskazali, że dalsze zwiększanie obowiązków musiałyby skutkować zwiększeniem zasobów, jakimi podmiot dysponuje.

¹⁸⁴ Przed tym aneksem zadania IP BOF dotyczyły m. in: obowiązków związanych z wyborem projektów; monitorowania i sprawozdawania z realizacji ZIT oraz Strategii ZIT BOF; prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych; przekazywania IZ RPOWP wyników kontroli zewnętrznych.

Pomimo pozytywnej oceny (dokonanej przez pracowników IP BOF w badaniu ilościowym) całego systemu procedur związanych z instrumentem ZIT, przedstawiciele BOF wskazywali jednak, że procedury te są zbyt szczegółowe w porównaniu z wielkością i strukturą IP. W rozmowach podkreślano szczególnie trudności w spełnieniu zaleceń Instytucji Kontrolujących (IK) polegających na konieczności podawania dokładnych nazw stanowisk w przypadku opisywania rozdzielnych zadań i funkcji składających się na określone procesy. W przypadku instytucji o kilkusobowym zespole (takim jak IP BOF) jednoznaczny podział zadań i funkcji nie jest tak naprawdę możliwy - każdy z pracowników powinien posiadać kompetencje do wykonywania niemal wszystkich zadań, dzięki czemu w prosty sposób można realokować zasoby w sytuacji kiedy danej osoby nie ma dłużej w pracy lub jest ona zbyt obciążona swoimi obowiązkami.¹⁸⁵ Mając to na uwadze istotne wydaje się uwzględnianie w przyszłości - przy okazji zmiany lub tworzenia nowych procedur - posiadanych zasobów i struktury poszczególnych instytucji i komórek organizacyjnych, tak by nie ograniczać w takich przypadkach elastycznego wykorzystywania posiadanych zasobów kadrowych.

Oceniając proces realizacji ZIT warto podkreślić także ważną i pozytywną zmianę, jaka zaszła w obszarze dostępu pracowników IP do systemu SL2014. W pierwszym okresie wdrażania podział zadań i kompetencji wpisanych w porozumieniu między IZ a IP BOF wskazywał, że pracownicy ci nie będą mieć dostępu do systemu, a wszystkie potrzebne informacje będą im przesyłane przez UMWP. Rozwiązanie takie okazało się na tyle nieskuteczne, nieefektywne i prawdopodobnie obciążające dodatkowo zasoby UMWP, że zdecydowano się na przyznanie dostępu do SL pracownikom Stowarzyszenia, co w ich opinii było bardzo ważną jakościową zmianą w procesie wdrażania projektów.¹⁸⁶

RLKS

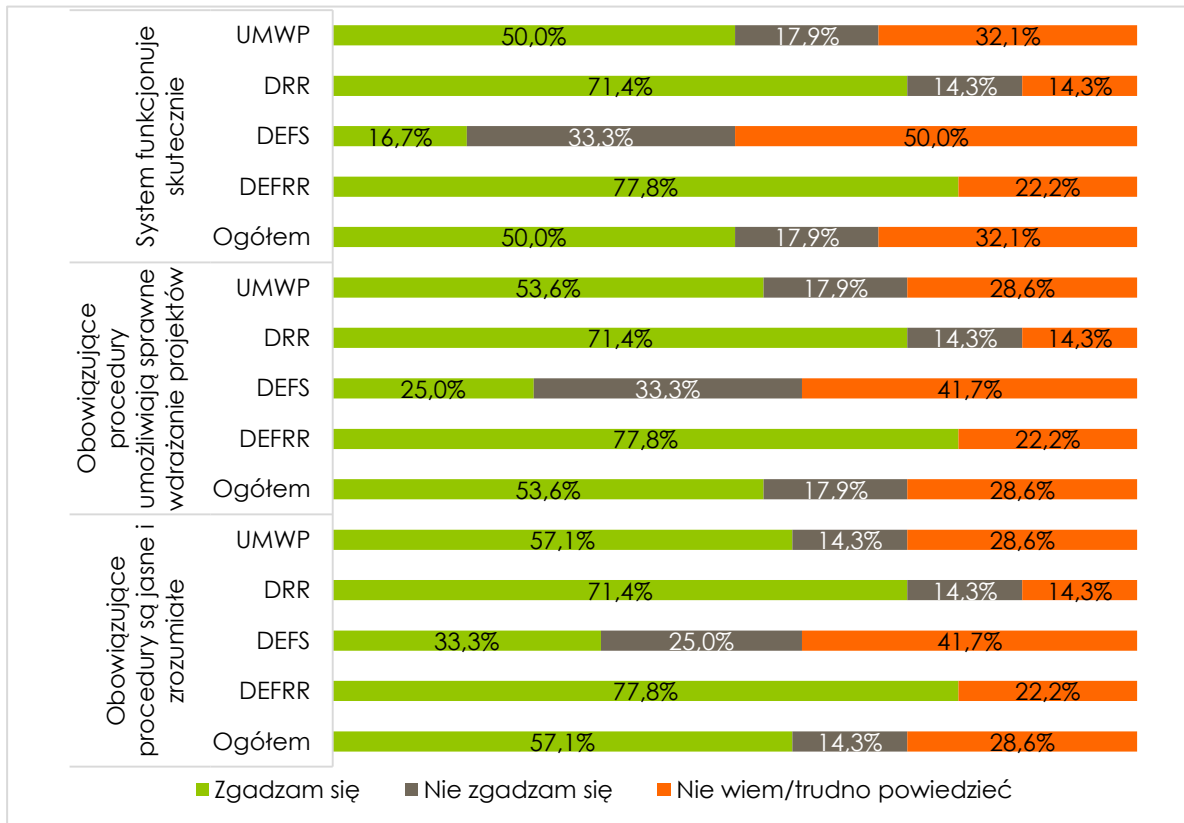
Ogólna ocena procedur i systemu RLKS jest raczej pozytywna, co przedstawia kolejny rysunek. Trzeba jednak zwrócić uwagę na istotny % osób negujących skuteczność systemu czy też zdolność obecnych procedur do sprawnego wdrażania projektów. Dziwić może też duży odsetek osób, które nie wyraziły swojej opinii pomimo, że wcześniej wskazały jednoznacznie na to, że zajmują się instrumentem RLKS. Podobnie jak w przypadku ZIT - wyniki badania ilościowego wskazują na spore różnice między różnymi departamentami w ramach samego UMWP. W zasadzie tylko w przypadku pracowników DEFRR nie odnotowano odpowiedzi negujących oceniane twierdzenia - co wskazywać może na ich pozytywną ocenę RLKS. Największy odsetek osób negatywnie oceniających procedury oraz skuteczność całego instrumentu pracuje w DRR (czyli departamencie współkoordynującym wdrażanie RLKS¹⁸⁷), w DEFS z kolei mimo, że przeważa liczba osób oceniających RLKS negatywnie, to jednak w dalszym ciągu spora grupa osób ocenia go pozytywnie.

¹⁸⁵ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹⁸⁶ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹⁸⁷ DRR wraz z DROW wspólnie odpowiadają za koordynację całego instrumentu.

Rysunek 86. Ocena procedur związanych z instrumentem RLKS



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=19. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę systemu wdrażania projektów w ramach instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Wśród problemów związanych z RLKS pracownicy IZ wskazują na takie kwestie jak: zbytńia ogólność zapisów ustawy o RLKS i innych dokumentów prawnych mających wpływ na wdrażanie (co może jednak wynikać z tego, że samo rozwiązanie nie jest w centrum zainteresowania MR, z uwagi na to, że realizowane jest tylko w ramach dwóch RPO¹⁸⁸); przeniesienie w znacznej mierze całego ciężaru wdrażania projektów na UMWP (badani wskazują na brak zasadności istnienia RLKS w obecnym kształcie z uwagi na to, że projekty i tak są wdrażane przez UMWP, a nie przez LGD). W wywiadach pogłębionych wskazywano także na problemy wynikające z faktu, że do DEFRR i DEFS nierzadko trafiają wnioski z LGD, które nie spełniają wymogów RPOWP, a generują niepotrzebnie prace po stronie instytucji zajmującej się ich weryfikacją¹⁸⁹.

Niejednoznaczne oceny sposobu wdrażania instrumentu RLKS prezentują także przedstawiciele samych LGD¹⁹⁰. Samo rozwiązanie oceniane jest bardzo pozytywnie, dużo zastrzeżeń budzi zaś sposób jego wdrażania. W wywiadach wskazywano między innymi, że pomimo pierwotnych założeń o traktowaniu RLKS jako działania oddolnego, służącego lokalnym społecznościom – a przez to o mniejszym poziomie skomplikowania – okazało się w praktyce, że poziom skomplikowania i zburokratyzowania wdrażania instrumentu jest na takim samym poziomie jak w przypadku całego Programu (obciążenia administracyjne

¹⁸⁸ Na taki element wskazywała większość rozmówców wywiadów pogłębionych (członków KM RPOWP, IZ i IP RPOWP).

¹⁸⁹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020; warsztat rekomendacyjny.

¹⁹⁰ Wywiady pogłębione z przedstawicielami LGD.

w projektach o małej wartości są identyczne do obciążeń w przypadku projektów wielomilionowych¹⁹¹). Istniejące obecnie procedury oraz dokumenty w ramach RLKS oceniane są jako mało zrozumiałe dla mieszkańców jak i samych LGD.

Badani przedstawiciele Grup są świadomi opóźnień w realizacji RLKS, jednakże przyczyn tego stanu rzeczy upatrują częściej po stronie IZ RPOWP. Do takich czynników ich zdaniem można zaliczyć:

- Zbyt małą liczbę pracowników kierowanych do obsługi RLKS w ramach UMWP (w tym do oceny wniosków);
- Zbyt ogólne i nieprecyzyjne odpowiedzi pracowników (głównie DEFS) na pytania kierowane ze strony przedstawicieli LGD (np. w zakresie kosztów kwalifikowalnych);
- Niezapraszanie reprezentantów LGD na posiedzenia zarządu województwa, które poświęcone są wdrażaniu RLKS (w opinii rozmówców – z tego powodu nie mają oni możliwości przedstawienia swojego punktu widzenia jak i bieżącej oceny rozwiązań proponowanych przez przedstawicieli IZ/IP);
- Dublowanie się kompetencji i zadań DROW oraz DEFRR/DEFS w zakresie weryfikowania wniosków, kontroli (co opóźnia wdrażanie całego instrumentu);
- Wydłużanie czasu merytorycznej oceny wniosków z uwagi na angażowanie DROW w proces oceny zgodności wyboru projektów z umową ramową i zasadami obowiązującymi w ramach PROW (dopiero po takiej ocenie projekty przesyłane są do oceny merytorycznej do DEFS/DEFRR);
- Zbyt ogólne zapisy w kartach kwalifikacji dotyczących warunków wsparcia projektów (LGD i przedstawiciele IZ odmiennie interpretują te zapisy przez co dochodzi do sprzecznych ocen tych samych wniosków);
- Ograniczone możliwości uzupełnień i wyjaśnień składanych przez beneficjentów na etapie weryfikacji wniosków przez IZ (nieprecyzyjna ocena istniejącej definicji „oczywistych omyłek”). **Zdaniem samych zainteresowanych (LGD) zasadne wydaje się dopuszczenie w procedurach możliwości szerokiego składania wyjaśnień, poprawek i uzupełnień przez beneficjentów w ramach RLKS.**

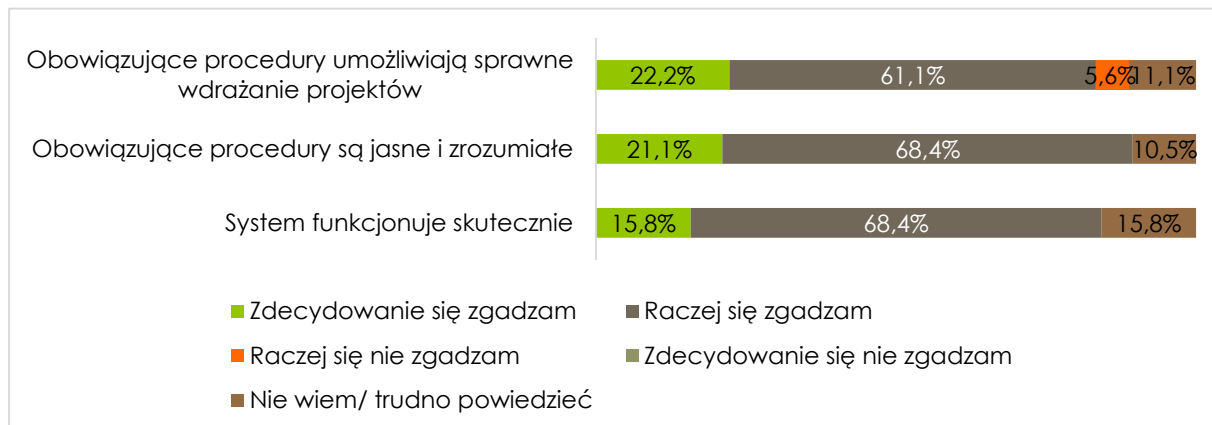
Z drugiej zaś strony przedstawiciele LGD pozytywnie oceniają zaangażowanie pracowników DEFRR, zwracając uwagę na ich obecność w terenie – prowadzenie spotkań, konsultacji z pracownikami LGD (wniosek taki potwierdzony został także w trakcie warsztatu rekomendacyjnego). Mając to na uwadze **zaleca się podjęcie działań zmierzających do większego angażowania się pracowników DEFS w spotkania i konsultacje z przedstawicielami LGD (np. prowadzenie szkoleń, warsztatów)**. Warto zaznaczyć, że badani pozytywnie (w przeciwieństwie do przedstawicieli IZ/IP) oceniają obecny podział zadań i kompetencji w ramach RLKS. **Zwracają jednak uwagę na potrzebę większego angażowania się pracowników IZ na etapie ogłaszania naborów przez LGD (w ich opinii pracownicy powinni weryfikować treść ogłoszeń i dokumenty do naborów z uwagi na to, że później to IZ podpisuje umowy z beneficjentami).**

¹⁹¹ Na podobny wniosek (dotyczący niskiej efektywności RLKS – instrument ma przypisaną niewielką część alokacji a angażuje relatywnie duże zasoby do jego wdrożenia) zwracali także przedstawiciele IZ RPOWP.

IF

Instrumenty Finansowe to jedno z najlepiej ocenianych przez pracowników IZ (DRR, DEFRR, DEFS) i IP WUP rozwiązań w ramach RPOWP 2014-2020 – przy czym większy odsetek osób zdecydowanie zgadzających się z poniższymi stwierdzeniami występuje w WUP.

Rysunek 87. Ogólna ocena procedur związanych z IF



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=18.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę systemu wdrażania projektów w ramach instrumentów finansowych poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Być może tak pozytywna ocena wynika z faktu, że istotny zakres obowiązków związanych z wdrażaniem IF jest po stronie BGK (instytucji o dużym doświadczeniu i kompetencjach w zakresie wdrażania IF), co naturalnie powoduje, że pracownicy IZ/IP (przede wszystkim Referatu Instrumentów Finansowych działającym w DRR) są w pewnym stopniu odciążeni i nie muszą poświęcać temu instrumentowi zbyt dużo uwagi.

Instrumenty Finansowe były też przedmiotem wywiadu z przedstawicielem BGK¹⁹², który wskazywał przede wszystkim na potrzebę większej liczby kontaktów bezpośrednich z IZ – dzięki temu można wypracować znacznie więcej działań i decyzji niż za pomocą formalnych pism. Zdaniem rozmówcy, procedury przewidziane do wdrażania IF sprawiają pewne trudności, ponieważ nie przystają one do specyfiki IF. Obecne procedury bardziej pasują do systemu dotacyjnego, a nie uwzględniają roli BGK, który nie jest beneficjentem dotacyjnym - pełni rolę partnera, który ma inne zadania i obowiązki niż typowy beneficjent RPOWP. Zdaniem rozmówcy rola BGK nie wpisuje się do końca w obowiązujące ramy proceduralne, które są zbyt mocno zbiurokratyzowane i sformalizowane (stąd też wynika zapewne zgłaszana potrzeba zwiększenia liczby kontaktów roboczych).

Projekty zintegrowane

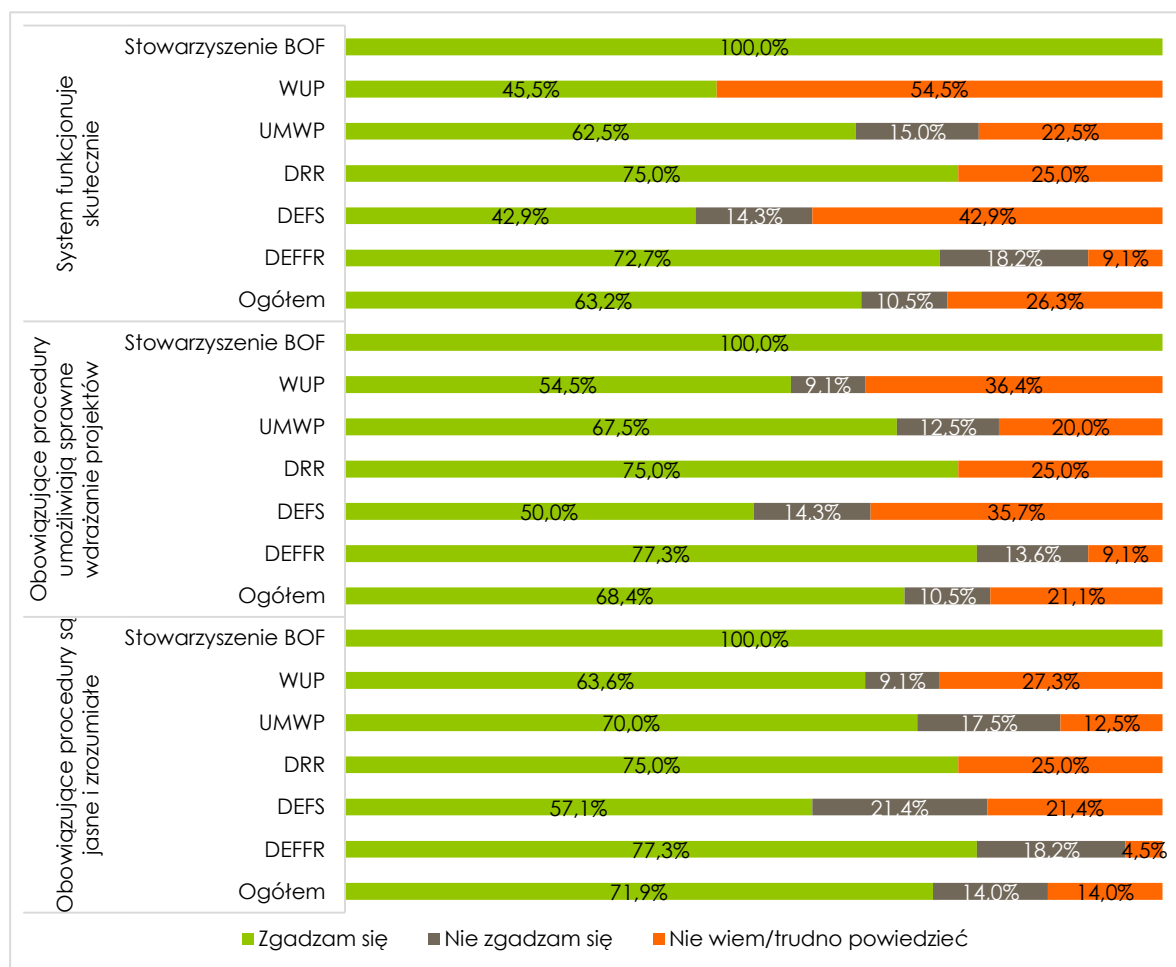
Ogólna ocena procedur i skuteczności systemu wdrażania projektów zintegrowanych jest raczej pozytywna (patrz: kolejny rysunek). Różnice w ocenach występują jednak pomiędzy IZ a IP oraz w ramach samego UMWP. Zdecydowanie pozytywnie instrument ten oceniany jest przez pracowników IP ZIT BOF. W przypadku IP WUP pojawiły się pojedyncze osoby, które wskazywały na to, że procedury nie do końca są zrozumiałe i nie zapewniają skutecznej realizacji projektów¹⁹³. Największe zróżnicowanie ocen ma miejsce w przypadku UMWP –

¹⁹² Wywiad pogłębiony z przedstawicielem operatora IF RPOWP 2014-2020.

¹⁹³ Warto jednak mieć na uwadze różnice między projektami zintegrowanymi wdrażanymi przez WUP a tymi wdrażanymi przez IP BOF oraz UMWP, które z pewnością mają wpływ na wskazywane oceny. Projekty WUP

część pracowników nie tylko negatywnie ocenia procedury, ale i cały system wdrażania tego rodzaju projektów. W podziale na poszczególne departamenty można wskazać, że najczęściej głosy negatywne występują w DEFRR, przy jednoczesnym ich braku w DRR.

Rysunek 88. Ogólna ocena procedur związanych z projektami zintegrowanymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=57.
Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę systemu wdrażania projektów w ramach projektów zintegrowanych poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”

Zdaniem przedstawicieli IZ, trudnością we wdrażaniu tych projektów jest (podobnie jak w przypadku ZIT) niewłaściwy podział zadań między IZ a IP ZIT BOF, w wyniku czego to UMWP odpowiada za negocjowanie i realizowanie projektów. Z drugiej jednak strony podział tych kompetencji pozytywnie oceniają przedstawiciele samego BOF. Wskazywano np. (podobnie jak w przypadku projektów ZIT), że obecny podział optymalnie wykorzystuje potencjał poszczególnych podmiotów/komórek (IP BOF, DEFS, DEFRR) bez konieczności wprowadzania dodatkowych zmian¹⁹⁴.

Realizacja tego typu projektów jest utrudniona z uwagi na przyjęte zasady ich wdrażania – powodzenie projektu zintegrowanego jako całości uzależnione jest od tego czy projekty

są jednofunduszowe (EFS) i w całości realizowane są przez IP WUP. Z kolei projekty zintegrowane wdrażane przez IP BOF oraz UMWP są projektami dwufunduszowymi (zawierają komponent EFS oraz EFRR).

¹⁹⁴ W chwili obecnej realizacja dwufunduszowych projektów zintegrowanych przebiega następująco: IP BOF w całości ocenia wnioski uproszczone projektów (tzw. fiski). Po tej ocenie składane są 2 osobne projekty w generatorze (dla EFS i EFRR), w których ocenę angażowani są pracownicy DEFS i DEFRR, a IP BOF ocenia je pod względem zgodności ze Strategią. Umowy o dofinansowanie podpiswane są przez UMWP.

finansowane zarówno z EFS jak i EFRR zostaną zrealizowane i rozliczone (problem z jedną częścią przełoży się bezpośrednio na problemy całego projektu) - ale też brak rozwiązań systemowych wypracowanych w skali całego kraju (przede wszystkim odpowiedniej funkcjonalności SL2014, która pozwalałaby w prosty sposób takie projekty wprowadzać do systemu jako jeden projekt).¹⁹⁵

Jednym z najlepiej ocenianych elementów projektów zintegrowanych są procedury i rozwiązania w zakresie zapewniania komplementarności inwestycji – dla porównania relatywnie słabiej ocenia się mechanizmy komplementarności między działaniami EFS i EFRR w przypadku, gdy projekty realizowane są od siebie niezależnie (w tych przypadkach komplementarność powinna być zapewniona za pomocą harmonogramów naborów, co w opinii badanych nie zawsze się udaje skoordynować).¹⁹⁶

Podsumowując, przedstawiona w całym rozdziale ocena procedur regulujących określone podsystemy wskazuje na pewne ich ograniczenia i problemy. W ramach każdego z analizowanych podsystemów zawarto konkretne informacje o występujących na tym polu trudnościach czy też barierach proceduralnych (np. istnienie zadań dla których brak określonych procedur; brak wyraźnego i jednoznacznego przypisania zadań do pracowników; zbyt częste zmiany procedur; problemy ze rozumieniem opisu istniejących procedur; zbyt duże przywiązywanie wagi do procedur zamiast do uzyskiwanych efektów; zbyt częste zezwalanie na realizację zadań „w terminie nie dłuższym niż...” – co przy zbyt dużej liczbie dni pozwala pracownikom na wykorzystywanie takiego okresu do samego końca, bez liczenia się z negatywnymi skutkami dla całego procesu i pracy innych osób). Wskazywane trudności skutkują np. sytuacjami wykonywania tych samych zadań, czy podejmowania decyzji w tych samych sprawach przez więcej niż 1 osobę, czy też stosowaniem procedury pozwalającej na odstępstwa od procedur.

Mimo opinii o zbyt dużej szczegółowości IW (szczegółowość rozumiana tu przede wszystkim jako liczba procedur¹⁹⁷), w trakcie badania pojawiło się wiele głosów wskazujących na potrzebę dalszego doprecyzowania procedur, przede wszystkim pod kątem jednoznacznego wskazania konkretnym pracownikom co i kiedy mają wykonywać – w tej chwili bowiem część badanych odnosi wrażenie, że wszystkie zapisy IW powinny obowiązywać wszystkich pracowników, brak jest jasnego rozgraniczenia zadań i obowiązków między referatami i departamentami (co nierzadko doprowadzało dotychczas do problemów we współpracy). Spora część zadań nieprzypisanych do nikogo związana jest z czynnościami wynikającymi np. ze sprawami spływającymi do Urzędu z zewnątrz (np. z ministerstw) – w takich przypadkach nie jest możliwe stworzenie jednoznacznych zapisów z uwagi na różny charakter spraw, jakie mogą wpłynąć. Mając to na uwadze, **warto rozważyć wskazanie w ramach IZ RPOWP jednego referatu, który będzie w głównej mierze odpowiadał za wszystkie kwestie związane z RPO będące wynikiem/następstwem kontaktów ze strony zewnętrznych względem IZ/IP RPOWP podmiotów/instytucji**. Wydaje się, że najbardziej odpowiednim referatem będzie Referat Koordynacji w ramach DRR, którego pracownicy mogliby zwracać się z prośbą do innych referatów (adekwatnych z punktu widzenia zagadnienia) o pomoc w procedowaniu sprawy/udzieleniu odpowiedzi.

¹⁹⁵ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹⁹⁶ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

¹⁹⁷ W opinii kadry zarządzającej katalog procedur obejmuje już wszystkie elementy systemu realizacji.

6.4.2 Skuteczność mechanizmów i procedur

Pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź:

12. Czy przyjęte mechanizmy i procedury pozwalają na identyfikację zagrożeń w realizacji Programu i szybką reakcję w tym zakresie?

13. Czy funkcjonujące mechanizmy i procesy w ramach RPOWP mogą zagrozić osiągnięciu Ram Wykonania?

Identyfikacja zagrożeń i zarządzanie ryzykiem

W tej części rozdziału analizie poddano procesy związane przede wszystkim z systemem realizacji RPOWP 2014-2020 oraz mechanizmy w zakresie zarządzania ryzykiem pod kątem zapewnienia możliwości identyfikacji zagrożeń w realizacji Programu i szybką reakcję w tym zakresie.

Rozpatrując mechanizmy związane stricte z zarządzaniem ryzykiem, szczególną uwagę należy zwrócić na opisane ramy zapewniające przeprowadzenie - w razie potrzeby - odpowiednich działań w zakresie zarządzania ryzykiem¹⁹⁸. Zgodnie z założeniami, proces zarządzania ryzykiem obejmuje: identyfikację i ocenę ryzyka, ustalenie metody przeciwdziałania ryzyku, przeciwdziałanie ryzyku oraz monitorowanie procesu i dokonywanie zmian. Kontrola zarządcza wiąże się nieodzownie z zarządzaniem ryzykiem, gdyż w IZ RPOWP kontrolą zarządczą określa się ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Tak więc, analiza ryzyk jest jednym z elementów kontroli zarządczej. W ramach procedury identyfikacji ryzyka należy zidentyfikować cele i zadania dla danego przedziału czasowego, zagrożenia związane z osiągnięciem celów oraz zrealizowaniem zidentyfikowanych zadań wraz z ich wewnętrznymi i zewnętrznymi przyczynami oraz możliwymi scenariuszami rozwoju zdarzeń. Ze względu na to, iż mechanizm kontroli zarządczej jest na poziomie organizacji postrzegany jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, zarządzanie ryzykiem jest prowadzone w sposób ciągły.

W ramach analizy ryzyka, każdy z departamentów/biur, zaangażowanych we wdrażanie Programu, analizuje stojące przed nim w ciągu najbliższego roku oraz w całej perspektywie finansowej cele i zadania oraz projekty, programy, podstawy prawne i zadania zrealizowane do tej pory oraz określa zagrożenia związane z osiągnięciem celów i realizowanych zadań, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka nadużyć finansowych. Dodatkowo może określać możliwe scenariusze rozwoju zdarzeń. Analiza ryzyk wiąże się z określeniem przewidywanych skutków, jakie będzie miało ziszczenie określonego ryzyka dla realizacji zadań i celów. Ryzyko umiarkowane i poważne, jako ryzyko przekraczające akceptowany poziom wymaga ustalenia i podjęcia działań ograniczających je do tego poziomu poprzez zmniejszenie jego wpływu lub prawdopodobieństwa ziszczenia się (przeciwdziałanie ryzyku). Na skutek analizy ryzyk IZ/IP RPOWP tworzą plany działań. DRR, DEFRR DEFS oraz BPR i BC przedkładają analizy swoich ryzyk do Koordynatora Kontroli Zarządczej Urzędu, powołanego odrębnym zarządzeniem Marszałka Województwa oraz do sekretariatu Zespołu ds. własnej oceny ryzyka nadużyć finansowych w ramach RPOWP 2014-2020. Zidentyfikowane ryzyko oraz ustalone metody jego ograniczania do akceptowalnego poziomu są na bieżąco oceniane (monitorowane) przez: dyrektorów departamentów i biur Urzędu zaangażowanych w system

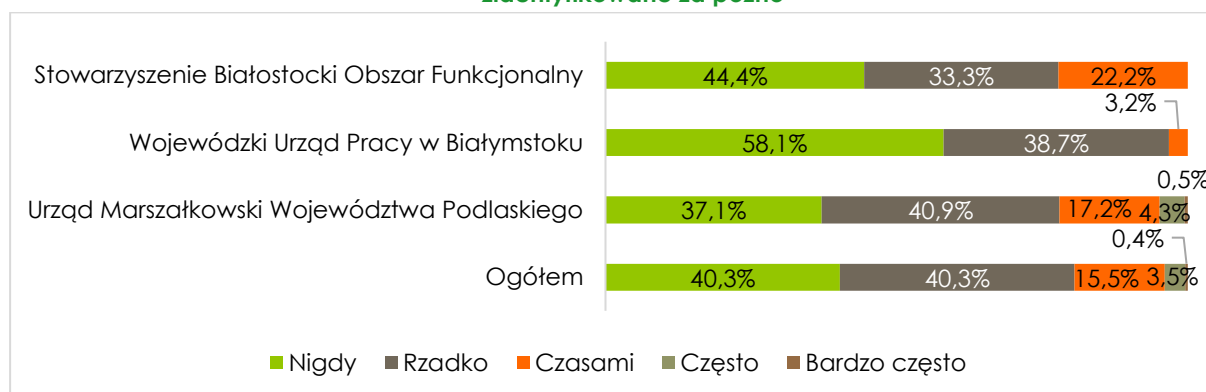
¹⁹⁸ Opis Funkcji i Procedur IZ oraz IC RPOWP 2014-2020, Białystok, luty 2017.

wdrażania Programu, którzy oceniają poziom zidentyfikowanego ryzyka oraz skuteczność stosowanych metod jego ograniczania. Z kolei efektywność zarządzania ryzykiem oraz system kontroli zarządczej podlega niezależnej i obiektywnej ocenie przez audyt wewnętrzny w ramach uprawnień i instrumentów będących w dyspozycji audytorów wewnętrznych. Wyniki niniejszych ocen wykorzystywane są do poprawy efektywności zarządzania ryzykiem oraz usprawnienia systemu kontroli zarządczej. Analizę ryzyk dla całego UMWP – uwzględniającą wszelkie wnioski – w formie sprawozdania Koordynator Kontroli Zarządczej Urzędu przedkłada Marszałkowi Województwa Podlaskiego do akceptacji. W ramach kontroli zarządczej Programu mającej na celu ograniczenie ryzyka stosuje się dodatkowo przegląd systemu zarządzania i kontroli RPOWP 2014-2020, w ramach którego wszystkie komórki organizacyjne poszczególnych Departamentów i Biur UMWP zaangażowanych we wdrażanie RPOWP 2014-2020 dokonują corocznego przeglądu procedur obowiązujących w IZ RPOWP, w tym m.in. zapisów Instrukcji Wykonawczej oraz OFIP. Szczegółowe procedury w tym zakresie określa Instrukcja Wykonawcza IZ RPOWP oraz IW WUP i IW ZIT BOF. Ponadto, w ramach wdrożonego w ramach Programu systemu zarządzania i przeciwdziałania zagrożeniom nadużyciom finansowym wprowadzono Procedurę dotyczącą środków zwalczania nadużyć finansowych RPOWP na lata 2014-2020.

Proces zarządzania ryzykami został też szczegółowo opisany w Zarządzeniu Nr 104/2016 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 10 października 2016 r. Analiza tych zapisów wskazuje, że proces ten w teorii jest de facto zgodny z literaturą przedmiotu w tym zakresie¹⁹⁹.

Mimo istnienia tego typu zapisów, proces zarządzania ryzykiem nie jest w pełni optymalny – o czym świadczą oceny pracowników IZ i IP RPOWP przedstawione na poniższym rysunku. Zdaniem 15,5% badanych (22,2% w przypadku IP BOF, 17,2% w przypadku IZ RPOWP) często dochodziło do sytuacji, kiedy to zagrożenia i problemy w realizacji RPOWP były identyfikowane zbyt późno. Można na tej podstawie twierdzić, że coroczny przegląd systemu zarządzania i kontroli RPOWP 2014-2020 jest działaniem nie do końca wystarczającym.

Rysunek 89. Ocena stwierdzenia „Zagrożenie/problem w realizacji RPOWP 2014-2020 zostało zidentyfikowane za późno”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy ocenić jak często w Pana/Pani pracy zdarzyły się następujące sytuacje.”

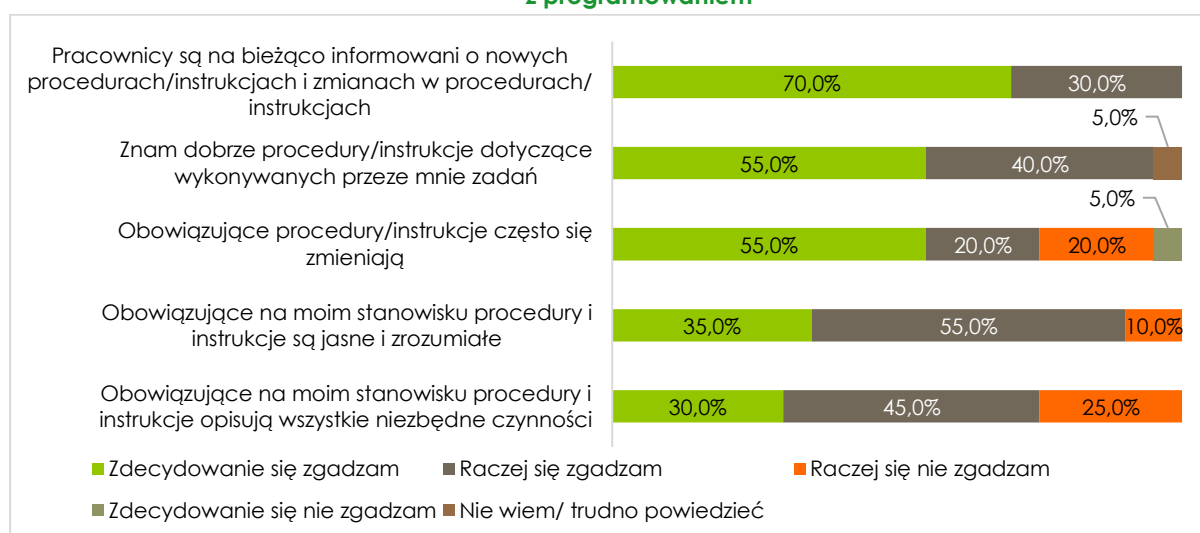
Elementem zarządzania ryzykiem jest reagowanie na zmiany i wprowadzanie zmian zarówno na poziomie Programu jak i poszczególnych procesów. W tym celu sformułowano i przyjęto procedury i instrukcje. W przypadku obu IP są to procedury: aktualizacji IW IP, udziału

¹⁹⁹ Patrz: Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s.1 i n.

w zmianie Porozumień między IZ a IP oraz dokumentowania odstępstw od procedur zawartych w IW. W przypadku IZ lista tego typu procedur jest zdecydowanie szersza i obejmuje: instrukcje aktualizacji opisu funkcji i procedur, instrukcje zmiany Programu/SZOO, instrukcje aktualizacji IW RPOWP, instrukcje odstąpienia od obowiązującej IW, instrukcje zmiany Porozumień między IZ a IP. Mimo, że niektóre procesy wprost nie są przypisane do IP, to jednak w opisie procesów zawartych w IW IZ wskazano jednoznacznie, że w część z nich (zmiany Programu, zmiany SZOO), angażowane są także WUP i ZIT BOF. Zjawisko to jest oceniane dość negatywnie przez zdecydowaną większość badanych i dotyczy ono nie tylko procedur wymienionych powyżej. Zdaniem badanych istotnym problemem IW jest bowiem to, że określone czynności wynikać mogą z procedur wpisanych dla departamentu X, podczas gdy nie ma ich już w procedurach departamentu Y. Tymczasem pracownik departamentu X wykonuje zadanie do określonego momentu i przesyła swój wynik pracy do departamentu Y by tam ktoś przejął je dalej. Rozwiązanie takie opiera się na domniemanej zasadzie elastyczności pracowników w zakresie wzajemnej współpracy i pomocy przy zadaniach wykraczających zakresem obowiązki przypisane do konkretnego stanowiska czy komórki organizacyjnej. Wydaje się jednak, że rozwiązanie to nie jest skuteczne w praktyce.

W celu oceny wymienionych wyżej procedur i mechanizmów pod kątem ich trafności przeanalizowano odpowiedzi pracowników IZ i IP, którzy są odpowiedzialni za zadania związane z programowaniem (w tym opracowywaniem/aktualizowaniem strategii i planów). Jak widać, ewentualne zastrzeżenia względem procedur i instrukcji dotyczą trudności w ich rozumieniu jak i kompletności – zdaniem ¼ badanych procedury i instrukcje nie opisują wszystkich czynności istotnych z punktu widzenia programowania. Co więcej, 20% badanych pracowników (zajmujących się zadaniami z obszaru programowania) przyznaje, że wśród wykonywanych zadań są takie, które można byłoby usprawnić poprzez zmianę procedur/instrukcji²⁰⁰.

Rysunek 90. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z programowaniem

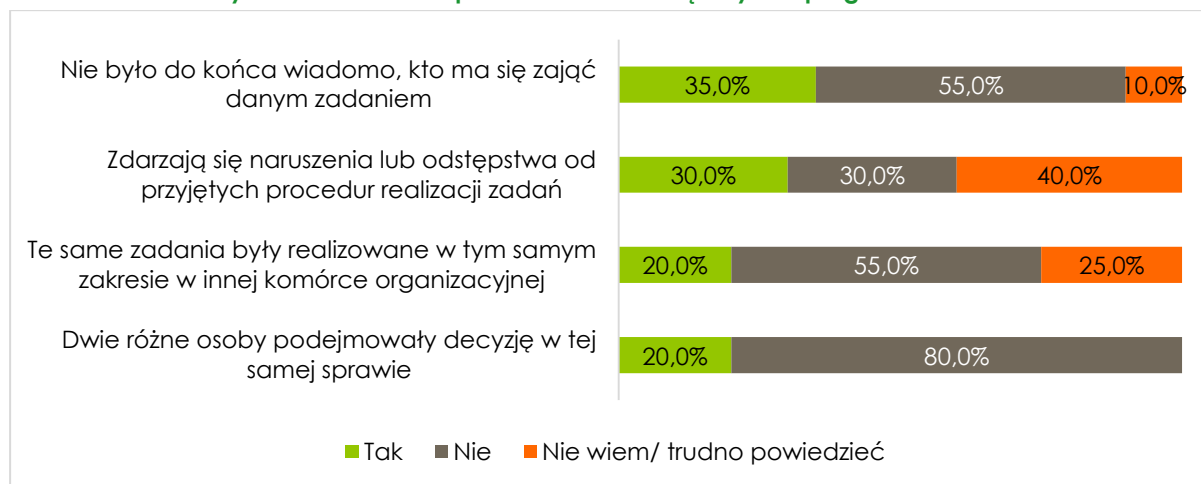


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=20. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

²⁰⁰ CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=20. Odpowiedź na pytanie: „Czy wśród wykonywanych przez Pana/Panią zadań są takie, które można usprawnić poprzez zmianę procedur/instrukcji ich wykonywania?”

Sprawne reagowanie na zagrożenia (w tym dokonywanie zmian w stosownych dokumentach) to również kwestia jednoznacznego podziału zadań. Jak widać na poniższym rysunku, 35% badanych wskazało, że nie było do końca wiadomo kto odpowiada za dane zadania, nieco mniej (20%) przyznało zaś, że występowały sytuacje realizowania tych samych zadań w różnych komórkach organizacyjnych lub podejmowania decyzji przez więcej niż 1 osobę w tej samej sprawie. Wyniki te potwierdzają mogą wcześniej opisywaną sytuację niewpisywania wszystkich procedur i zadań danym komórkom/institucjom, mimo, że w procedurach innych podmiotów, te właśnie komórki/institucje są wskazane jako współwykonawcy danego zadania.

Rysunek 91. Ocena podziału zadań związanych z programowaniem



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ/IP RPOWP 2014-2020, n=20. Odpowiedź na pytanie: „Czy w pracy Pana/Pani komórki organizacyjnej zdarzyły się poniższe sytuacje?”.

Ocena przyjętych mechanizmów i procedur pod kątem zapewnienia możliwości identyfikacji zagrożeń w realizacji Programu i szybkiej reakcji w tym zakresie nie jest do końca pozytywna. Pomimo stworzenia właściwych rozwiązań zgodnych z zaleceniami teoretycznymi, w toku badania okazało się, że nie zapewniają one odpowiednio wczesnego identyfikowania trudności, a zatem – ewentualne reakcje na problemy również są spóźnione. Pozytywnie ocenić można stosowany przegląd systemu zarządzania i kontroli RPOWP 2014-2020, w ramach którego wszystkie komórki organizacyjne poszczególnych Departamentów i Biur UMWP zaangażowanych we wdrażanie RPOWP 2014-2020 dokonują corocznego przeglądu procedur obowiązujących w IZ RPOWP, w tym m.in. zapisów Instrukcji Wykonawczej oraz OFIP. Wydaje się jednak, że **konieczne jest zapewnienie dodatkowego narzędzia pozwalającego pracownikom na szybkie zgłaszanie przypadków napotykanymi trudności w realizacji Programu (w tym trudności proceduralnych). W związku z tym rekomenduje się uwzględnienie w zakresie obowiązków osoby zajmującej stanowisko Rzecznika Funduszy zadań związanych z analizą, priorytetyzacją oraz określaniem możliwych rozwiązań problemów zgłaszanych przez pracowników wszystkich departamentów. Dodatkowo, warto rozważyć zasadność i możliwość uruchomienia dla pracowników elektronicznego narzędzia (np. dodatkowej funkcji w ramach SmartDoca), dzięki któremu możliwe będzie sprawne przekazywanie informacji o występujących trudnościach.**

W toku badania (na różnych jego etapach) zidentyfikowano zjawisko niejednoznacznego rozdzielania zadań i obowiązków między różne komórki organizacyjne (np. mimo, że niektóre procesy wprost nie są przypisane do zadań IP, to w opisie procesów zawartych w IW IZ wskazuje się, że w część z nich (zmiany Programu, zmiany SZOOP) zaangażowane są także

IP WUP i ZIT BOF). Z uwagi na podkreślanie negatywnych efektów tego typu sytuacji, **warto rozważyć dokonanie zmian IW oraz OFiP w kierunku doszczegółowienia zakresu wszystkich zadań i obowiązków, jakie mają być wykonywane przez poszczególne komórki organizacyjne. W przypadku zadań wynikających z kontaktów zewnętrznych, ich koordynację można powierzyć Referatowi Koordynacji w ramach DRR (który będzie miał możliwość angażowania innych komórek w procedowane procesy).**

Ramy Wykonania

Poniżej podjęto się próby oceny, czy funkcjonujące mechanizmy i procesy w ramach RPOWP mogą zagrażać osiągnięciu Ram Wykonania. W tym celu przeanalizowano nie tylko zapisy dokumentów, ale też wypowiedzi przedstawicieli IZ/IP RPOWP oraz samych wnioskodawców.

W pierwszej kolejności warto zobrazować najbardziej aktualny poziom realizacji celów pośrednich (ram wykonania) dla poszczególnych osi priorytetowych.

Tabela 4. Informacja nt. realizacji Ram Wykonania – według stanu z końca III kwartału 2017 r.

Oś priorytetowa	Nazwa wskaźnika / KEW	Jednostka miary	Fundusz	Wartość kumulatywna wskaźnika / KEW	Cel do osiągnięcia na koniec danego roku	% realizacji celu na koniec danego roku	Cel pośredni na 2018 r.	% realizacji celu pośredniego
RPPD.01.00.00	Wartość wydatków certyfikowanych	EUR	EFRR	10 660 297,47	34 430 000	30,96%	58 204 050	18,32%
	Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI 1)	szk.	EFRR	3	50	6,00%	282	1,06%
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	EFS	10 795 230,41	16 550 000	65,23%	36 009 733	29,98%
RPPD.02.00.00	Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie (CI)	osoby	EFS	5 598	4 912	113,97%	3 947	141,83%
	Liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	szk.	EFS	149	195	76,41%	416	35,82%
RPPD.03.00.00	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	EFS	1 532 965,50	12 450 000	12,31%	55 597 788	2,76%
	Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie	osoby	EFS	0	800	0	2 450	0,00%

Oś priorytetowa	Nazwa wskaźnika / KEW	Jednostka miary	Fundusz	Wartość kumulatywna wskaźnika / KEW	Cel do osiągnięcia na koniec danego roku	% realizacji celu na koniec danego roku	Cel pośredni na 2018 r.	% realizacji celu pośredniego
	Liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji i nabywania kwalifikacji w programie	osoby	EFS	1 339	6 408	20,90%	11 085	12,08%
RPPD.04.00.00	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	EFRR	154 238,76	23 980 000	0,64%	36 705 882	0,42%
	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg	EUR	EFRR	0	0	0	20	0,00%
RPPD.05.00.00	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	EFRR	11 274 658,76	13 890 000	81,17%	43 213 449	26,09%
	Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków	szk.	EFRR	19	33	58%	38	50,00%
	Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE	szk.	EFRR	1	10	0,1	14	7,14%
RPPD.06.00.00	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	EFRR	0,00	820 000	0,00%	13 644 085	0,00%
	Długość wybudowanej, rozbudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej	km	EFRR	0	0	0	5	0,00%
	Liczba wspartych form ochrony przyrody	szk.	EFRR	0	0	0	5	0,00%
	Liczba rozbudowanych/zmodernizowanych zakładów zagospodarowania odpadów	szk.	EFRR	0	1	0	1	0,00%

Oś priorytetowa	Nazwa wskaźnika / KEW	Jednostka miary	Fundusz	Wartość kumulatywna wskaźnika / KEW	Cel do osiągnięcia na koniec danego roku	% realizacji celu na koniec danego roku	Cel pośredni na 2018 r.	% realizacji celu pośredniego
RPPD.07.00.00	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	EFS	554 246,42	2 220 000	24,97%	25 265 882	2,19%
	Liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie	osoby	EFS	962	3 135	30,69%	5 235	18,38%
RPPD.08.00.00	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	EFRR	343 756,82	5 560 000	6,18%	42 192 941	0,81%
	Potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej (CI)	osoby	EFRR	0	425	0	1 350	0,00%
	Liczba wspartych podmiotów leczniczych	szk.	EFRR	0	1	0	10	0,00%
	Liczba urzędów, które usprawniły funkcjonowanie dzięki awansowi cyfrowemu	szk.	EFRR	0	0	0	13	0,00%
RPPD.09.00.00	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	EUR	EFS	500 316,72	1 040 000	48,11%	6 096 842	8,21%
	Udział projektów w pełni lub częściowo realizowanych przez partnerów społecznych lub organizacje pozarządowe w ramach realizacji LSR	%	EFS	100	20	5	35	285,71%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego (tabela 4. Dodatkowe cele roczne wyznaczone dla wskaźników / KEW włączonych do Ram Wykonania).

Jak widać w tabeli, większość wskaźników postępu finansowego jest zrealizowana na dość niskim poziomie – najgorzej sytuacja wygląda w Osi VI Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami, Osi IV Poprawa dostępności transportowej, Osi VIII

Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej, Osi III Kompetencje i kwalifikacje, Osi IX Rozwój lokalny. W tych samych osiach (poza IX) również poziom realizacji wskaźników produktu jest na znikomym poziomie. Z uwagi na to, że są to dane z końca III kwartału 2017 roku, a wskaźniki Ram Wykonania odnoszą się do końca roku 2018, można domniemywać, że cele te - na zakładanym poziomie - nie zostaną osiągnięte w znacznej części przypadków. Informacje o problemach w tym zakresie były sygnalizowane również w trakcie wywiadów jakościowych z przedstawicielami IZ oraz IP, jak też przez członków KM RPOWP, którzy jednak wskazywali, że sytuacja taka wynika z wielu złożonych przyczyn.

Przede wszystkim w rozmowach zwracano uwagę na bardzo **ambitne zamierzenia regionu w zakresie poziomu realizacji celów. Z jednej strony chodzi tu o założone wartości docelowe wskaźników na rok 2018, a z drugiej strony** (co też w wywiadach pogłębionych było podnoszone) **faktu przyjęcia w RPOWP nowatorskich rozwiązań w skali kraju, tj. RLKS oraz projektów zintegrowanych realizowanych głównie w procedurze konkursowej**, których wdrażanie nie do końca idzie zgodnie z zamierzeniami (co można tłumaczyć przede wszystkim wysokim poziomem trudności realizacji tych 2 rozwiązań, brakiem doświadczeń w tym właśnie zakresie oraz brakiem dobrych praktyk w skali kraju na temat ich skutecznego wdrażania).

W przypadku projektów zintegrowanych trudnością i wyzwaniem było wypracowanie od podstaw odpowiednich procedur niezbędnych do ich realizowania (w tym procedury dotyczące oceny takich projektów, ich rozliczania czy sposobu ich ujmowania w SL2014²⁰¹). W rozmowach zwracano uwagę na istotne braki w tym zakresie w ustawie wdrożeniowej czy wytycznych dotyczących trybu wyboru projektów.²⁰²

W przypadku projektów ZIT oraz zintegrowanych można jednak wskazać na pewne przyspieszenie ich wdrażania w ostatnim czasie – co zdaniem badanych może być wynikiem wprowadzenia zmian wynikających z tzw. planów naprawczych opracowanych przez IP ZIT BOF na prośbę MiiR (w wyniku których zwiększono zakres zadań IP ZIT BOF). Przyspieszenie to nie musi oznaczać pełnej realizacji zamierzeń, wciąż identyfikowane są bowiem różnego rodzaju zagrożenia dla realizacji tych projektów.²⁰³ W opinii osób zaangażowanych w proces monitorowania i wdrażania Programu, naturalną jest sytuacja, że nowatorskie rozwiązania potrzebują czasu by zaczęły dobrze funkcjonować – stąd też dość pozytywnie oceniają oni przyszłe efekty końcowe wdrażania całego Programu.²⁰⁴

Zdaniem przedstawicieli IP ZIT BOF problemem są duże projekty realizowane w trybie konkursowym (np. w obszarze infrastruktury edukacyjnej), **które niestety są zbyt wolno rozstrzygane i realizowane.**

Kolejnym czynnikiem wpływającym na poziom realizacji Ram Wykonania jest specyfika samych projektów. Znacznie łatwiej wdraża się działania, w których zaplanowano projekty o większej wartości i dużym zakresie przedmiotowym – często są to też projekty ponadlokalne (np. subregionalne). Z pewnością kwestia ta ma przełożenie na postęp realizacji celów

²⁰¹ Trzeba było wymyślić procedurę oceny tych projektów, jakichś fiszek - czego w SL w ogóle nie ma. Później zastosować dwu czy trzyetapowość. Później dopiero pełne wnioski dla EFS i EFRR, a to już zupełnie inne departamenty przecież za to odpowiadają. To instytucjonalnie jest duży problem. A jak to potem rozliczyć? Nawet nie wiedzieliśmy czy w SL będziemy mogli to wpisać jako całość. Okazało się, że nie. Że w SL ten projekt funkcjonuje jako pojedyncze projekty. To jest pięć projektów np. [IDI z przedstawicielem IZ/IP RPOWP 2014-2020]

²⁰² IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

²⁰³ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

²⁰⁴ Wywiady pogłębione z przedstawicielami KM RPOWP 2014-2020 (w tym grup roboczych KM).

(zwłaszcza, gdy mamy do czynienia z trybem pozakonkursowym) – mniejsza liczba projektów może wymagać mniejszych nakładów pracy ze strony instytucji wdrażających (trzeba bowiem mieć na uwadze, że procedury i instrukcje oraz obowiązki są identyczne zarówno dla projektów małych jak i dużych²⁰⁵).

Aktualny poziom realizacji celów pośrednich to też niestety wynik uwarunkowań niezależnych od regionu – tj. przyjmowanych rozwiązań prawnych (na poziomie kraju) w wielu obszarach tematycznych RPOWP 2014-2020, tj. np. edukacji, energetyce, ochronie środowiska i gospodarce odpadami, ale też w obszarze wdrażania Programów Operacyjnych (zmiany wynikające z ustawy o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw²⁰⁶). Wiele trudności w realizacji projektów z zakresu EFS przyniosło wprowadzenie programu Rodzina 500 plus jak i obniżanie wieku emerytalnego. Zdaniem części rozmówców, to właśnie poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej w największym stopniu wpływa na zmniejszenie zainteresowania aplikowaniem o środki na projekty EFS, ponieważ wnioskodawcy są świadomi trudności, jakie napotkają na etapie rekrutacji uczestników do tych właśnie projektów²⁰⁷.

Zgodnie ze Sprawozdaniem z realizacji RPOWP 2014-2020 za rok 2016, do końca roku 2016 ogłoszono w sumie 96 konkursów, złożono 1 387 wniosków o dofinansowanie, podpisano 193 umowy o dofinansowanie. Zdaniem niektórych przedstawicieli IZ/IP taka liczba naborów jest zdecydowanie za mała, co więcej – wskazują oni, że sytuacja w dalszym ciągu w tym zakresie nie jest dobra (przyczyną jednak może być obecnie konieczność zmiany dokumentacji konkursowych i zmiany kryteriów w zaplanowanych już wcześniej na II połowę 2017 roku naborach – co wynika z przyjęcia wskazanej wyżej ustawy). W tym kontekście warto zwrócić też uwagę na **zbyt długą (zdaniem niektórych przedstawicieli IZ/IP może to trwać nawet kilka miesięcy) procedurę opiniowania, przygotowywania i uchwalania aktualizowanych kryteriów wyboru projektów**²⁰⁸.

Przeprowadzone wywiady pogłębione z przedstawicielami IZ/IP wskazują też na inny problem związany z etapem przygotowania i aktualizowania kryteriów. Dość długo trwało wypracowanie rozwiązania w zakresie podziału zadań z tym związanych – tzn. kto przygotowuje pierwszą wersję kryteriów/zmian, kto je opiniuje i kto je finalnie opracowuje. W poszczególnych podmiotach/instytucjach widać dwa wskazywane rozwiązania. Pierwsze z nich mówi o tym, że za przygotowanie kryteriów w największym stopniu odpowiadać powinien referat w DRR przy nieznacznym udziale osób z referatów innych departamentów Urzędu. Drugie rozwiązanie zaś polega na tym, że kryteria przygotowują referaty wdrożeniowe, a DRR jest zaangażowany przede wszystkim w proces koordynowania i potwierdzania tych prac (rozwiązanie obecnie funkcjonujące). Zdaniem ewaluatorów istotne jest jednoznaczne rozwiązanie w tym zakresie tak, by w przyszłości nie pojawiały się trudności związane z procesem aktualizacji kryteriów wyboru.

Kolejnym elementem mającym ograniczający wpływ na postęp wdrażania są limity cross-financingu (10%), które w opinii części rozmówców (głównie przedstawicieli IZ/IP) są zbyt niskie

²⁰⁵ Na taką samą sytuację wskazywano już wcześniej opisując rozwiązanie RLKS, w ramach którego mamy do czynienia ze znaczną liczbą niedużych wartościowo projektów, które jednak wymagają zaangażowania znacznych zasobów po stronie IZ RPOWP.

²⁰⁶ (Dz.U. z 2017 r., poz. 1475).

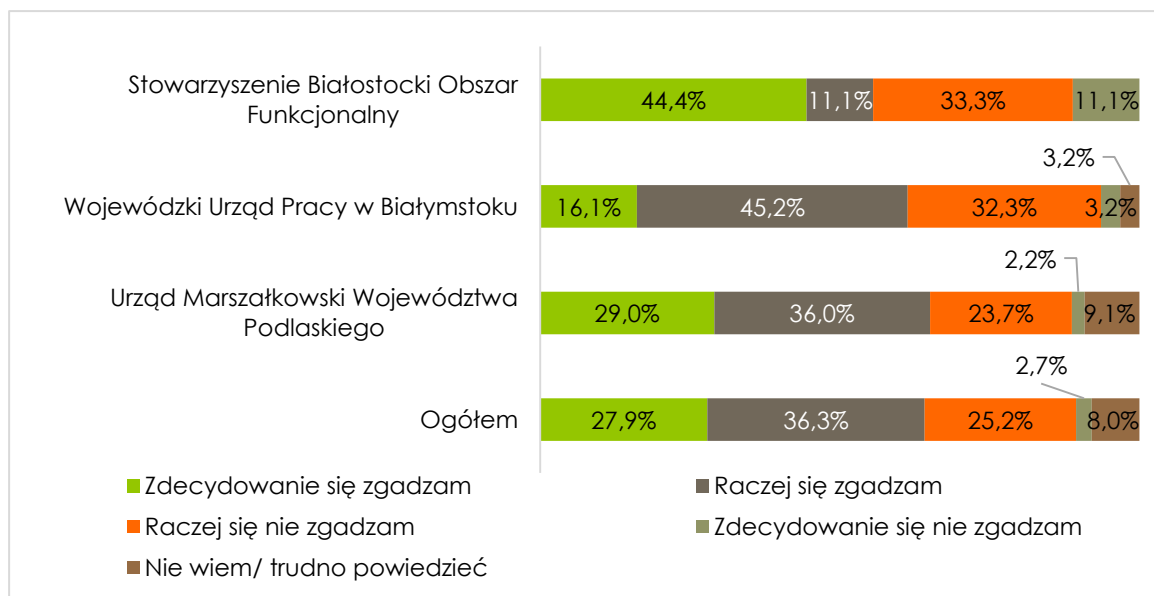
²⁰⁷ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

²⁰⁸ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

i nierzadko jest to powodem tego, że potencjalni wnioskodawcy nie ubiegają się o wsparcie na dany typ projektu.²⁰⁹

Wpływ na prace związane z wdrażaniem Programu z pewnością ma też fakt częstych zmian wytycznych i procedur, co prezentuje poniższy rysunek. Zdaniem pracowników IZ i IP procedury i instrukcje zdecydowanie zmieniają się zbyt często – opinia taka dominuje wśród pracowników UMWP (głównie DEFRR i DEFS).

Rysunek 92. Ocena stwierdzenia „Obowiązujące procedury/instrukcje często się zmieniają”



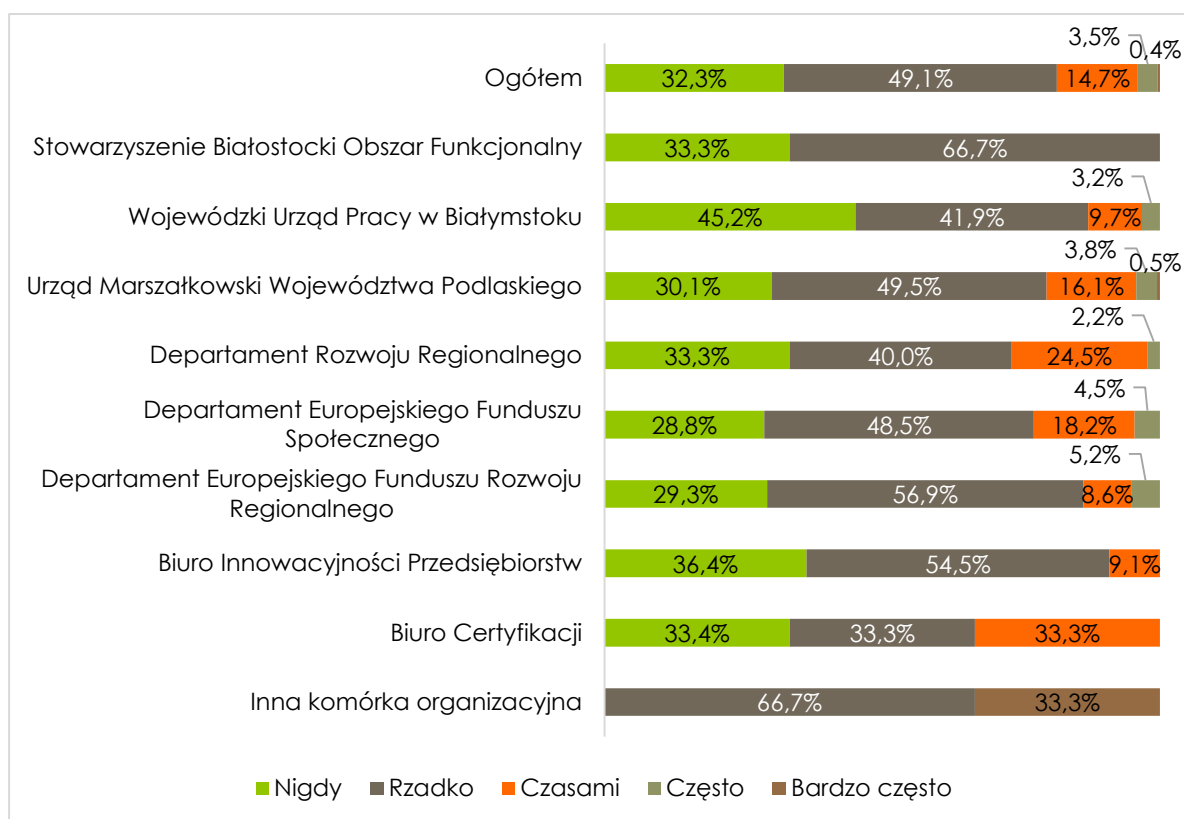
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy o ocenę procedur i instrukcji dotyczących Pana/Pani stanowiska pracy poprzez odniesienie się do poniższych stwierdzeń.”.

Pomimo częstych zmian procedur i instrukcji, zdaniem 18,6%²¹⁰ badanych pracowników brakuje nadal dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji zadań. Największy udział tego typu ocen odnotowano wśród pracowników UMWP (patrz: kolejny rysunek).

²⁰⁹ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

²¹⁰ Suma odpowiedzi: czasami, często i bardzo często, n=226.

Rysunek 93. Częstość występowania braków w zakresie dokumentów/informacji niezbędnych do realizacji zadań przez pracowników IZ i IP RPOWP



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPOWP 2014-2020, n=226. Odpowiedź na pytanie: „Prosimy ocenić jak często w Pana/Pani pracy zdarzyły się następujące sytuacje.”.

Taki wynik może dziwić zważywszy na inne opinie przedstawicieli IZ/IP, które wskazują niemal jednogłośnie na to, że obecne procedury są zdecydowanie zbyt szczegółowe i opisują kwestie ważne jak i mało istotne (które można byłoby pozostawić bez procedury formalnej)²¹¹. Badani wskazują jednak, że taka sytuacja to często wynik zaleceń ze strony Instytucji Kontrolującej (IK) – zaleceń, które nierzadko trudno jest przełożyć na brzmienie konkretnych procedur.²¹²

Mimo powyższych opinii wśród kadry zarządzającej, rozmówcy wskazują, że całościowa ocena systemu realizacji jest pozytywna – co wynika też z tego, że uczestnicy systemu już się do niego przystosowali, wdrożyli mechanizmy jakie narzuca.

W kontekście procedur i wytycznych można też wskazać na niekompletność wytycznych. W przypadku co najmniej jednego z działań (2.4) zidentyfikowano w toku badania brak przygotowania przez IZ RPOWP odpowiednich wytycznych, które pozwoliłyby realizować typ projektu *Realizacja działań zdefiniowanych w ramach procesu określania specjalizacji regionalnych stanowiących instrument wsparcia przedsiębiorstw w procesach dostosowawczych i związanych w szczególności z procesami*. Co prawda nie jest to sytuacja mająca istotny wpływ na realizację celów (ten typ projektu nie został wskaźnikowany), to jednak sytuacja wymagałaby z jednej strony sprawnego przyjęcia

²¹¹ To potwierdzać może formułowany wcześniej wniosek, że głównym zarzutem względem katalogu procedur i instrukcji jest brak dokładnego dookreślenia zadań konkretnych komórek organizacyjnych.

²¹² IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

odpowiednich wytycznych, z drugiej zaś strony – weryfikacji czy tego typu sytuacje nie mają miejsca w innych działaniach Programu.

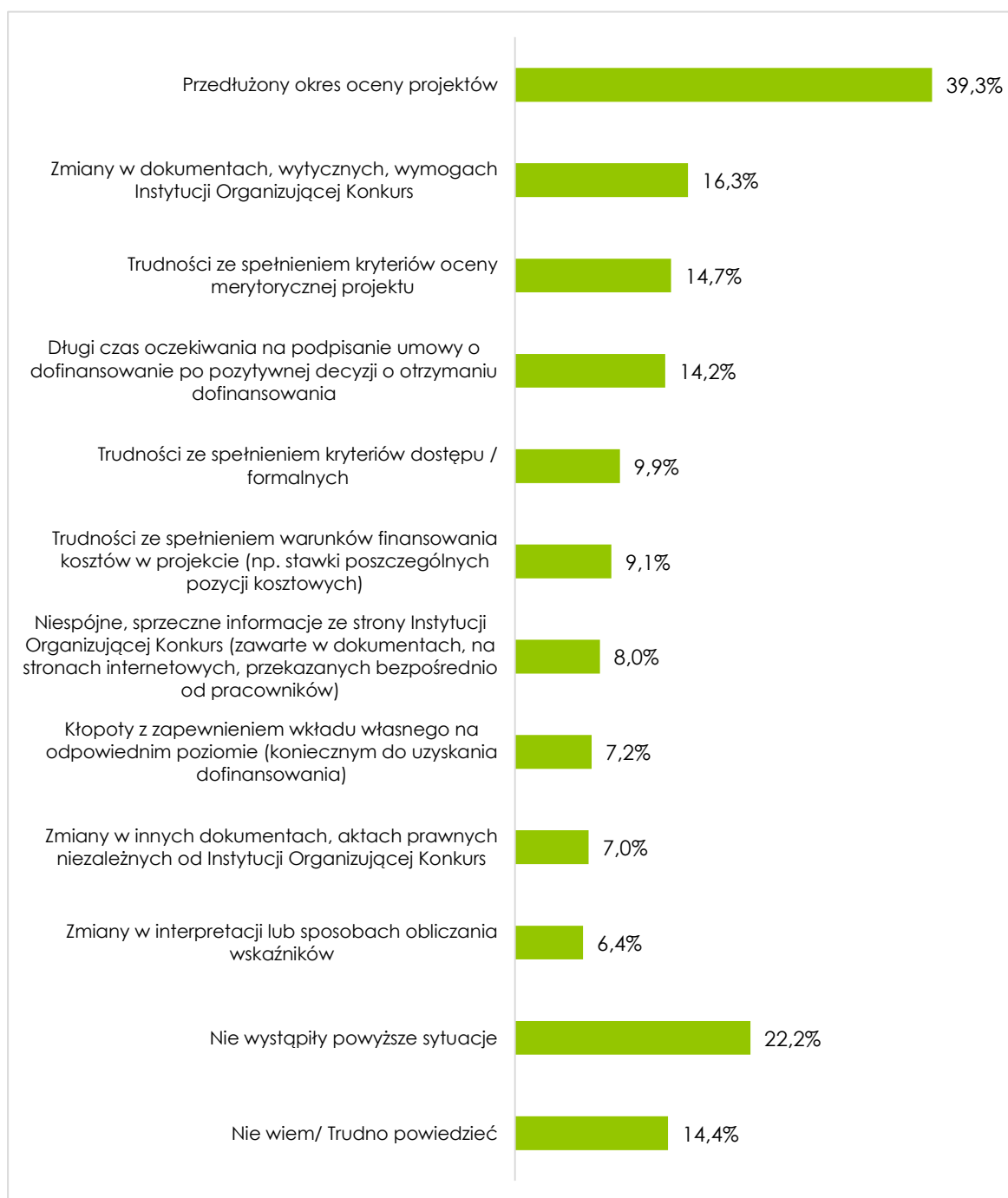
Istotny wpływ na postęp wdrażania (czyli też na możliwość osiągnięcia Ram Wykonania) ma proces przygotowywania i realizowania projektów. W związku z tym warto przeanalizować także opinie wnioskodawców w tym zakresie.

Na podstawie opinii badanych wnioskodawców (przedstawionych na kolejnym rysunku) można stwierdzić, że istotnym problemem (mającym wpływ na opóźnienia) jest proces oceny projektów, który jest przedłużany – opinię taką wyraziło aż 39,3% badanych²¹³ (co ciekawe – podobny % odpowiedzi odnotowano wśród wnioskodawców składających projekty w ramach instrumentu RLKS). Znacznie mniej badanych wskazało na występowanie innych trudności – związanych np. ze zmianami w dokumentach, wytycznych, wymogach IOK, trudnościami ze spełnianiem kryteriów oceny merytorycznej, ale też zbyt długim oczekiwaniem na podpisanie umowy o dofinansowanie. Co ciekawe, badani wnioskodawcy rzadko wskazują na trudności z zapewnieniem wkładu własnego na odpowiednim poziomie. Wrażenie zbyt długiego procesu podpisywania umów może wynikać np. z realizowania procedury nakazującej (przed podpisaniem umowy) pozyskanie informacji z Departamentu Ochrony Środowiska o niezaleganiu przez wnioskodawcę z opłatami środowiskowymi. Procedura jest uznawana za zbyt skomplikowaną, nieelastyczną i mającą negatywny wpływ na proces wdrażania, ponieważ reguluje zbyt wiele elementów, w tym: moment, kiedy należy wystąpić do Departamentu Ochrony Środowiska z odpowiednim pytaniem (nie można tego zrobić wcześniej/później). Bez pozyskania wiedzy w tym zakresie, nie może być też podpisana umowa (w tym parafowana i wysłana beneficjentowi do podpisu w tym samym czasie, kiedy ma miejsce oczekiwanie na potwierdzenie w sprawie niezalegania z opłatami) – mimo, że nierzadko dostępna jest już wcześniej nieformalna wiedza o niezaleganiu z takimi opłatami przez beneficjenta, a odpowiedź w tym zakresie mogłaby być tylko formalnym potwierdzeniem tego stanu.²¹⁴

²¹³ Również zdaniem części przedstawicieli IZ i IP, system oceny projektów oraz przedłużanie tego procesu w praktyce ma kluczowe znaczenie na postęp wdrażania.

²¹⁴ IDI z kluczowymi przedstawicielami IZ/IP RPOWP 2014-2020.

Rysunek 94. Trudności występujące na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie

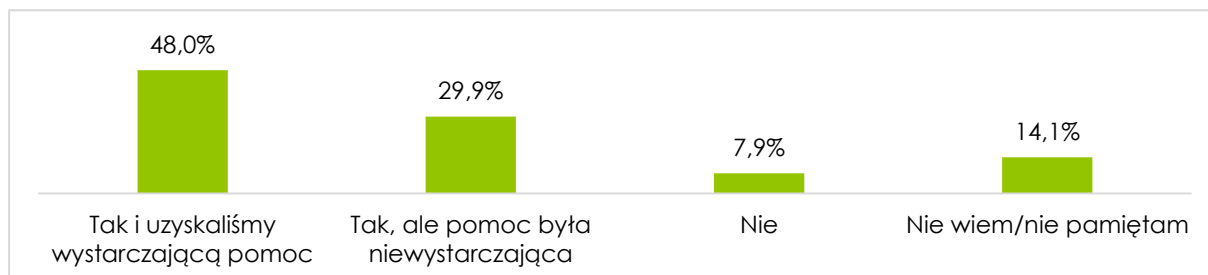


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami, n=374. Odpowiedź na pytanie: „Proszę wskazać, czy podczas przygotowania projektu <nazwa projektu> wystąpiły poniższe sytuacje.”.

Powyższe warto uzupełnić o wskazanie tych czynników, które (jeśli już wystąpiły w praktyce) zdaniem badanych stanowiły największe (bardzo duże i duże) obciążenie na etapie aplikowania o wsparcie. Najwięcej badanych wskazało na takie czynniki jak: niespójne, sprzeczne informacje ze strony Instytucji Organizującej Konkurs (zawarte w dokumentach, na stronach internetowych, przekazanych bezpośrednio od pracowników); kłopoty z zapewnieniem wkładu własnego na odpowiednim poziomie (koniecznym do uzyskania dofinansowania); długi czas oczekiwania na podpisanie umowy o dofinansowanie po pozytywnej decyzji o otrzymaniu dofinansowania; trudności ze spełnieniem kryteriów oceny merytorycznej projektu; przedłużony okres oceny projektów. Zdecydowana większość

badanych, którzy mieli problem z dostępem do zrozumiałych i praktycznych informacji na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie, zwróciła się z prośbą o pomoc lub wyjaśnienie do Instytucji Organizującej Konkurs lub Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich. Jak pokazuje poniższy rysunek – 29,9% badanych uznało, że pomoc była jednak niewystarczająca.

Rysunek 95. Ocena wsparcia ze strony IOK i/lub PIFE w przypadku trudności z dostępem do zrozumiałych i praktycznych informacji na etapie przygotowywania wniosku

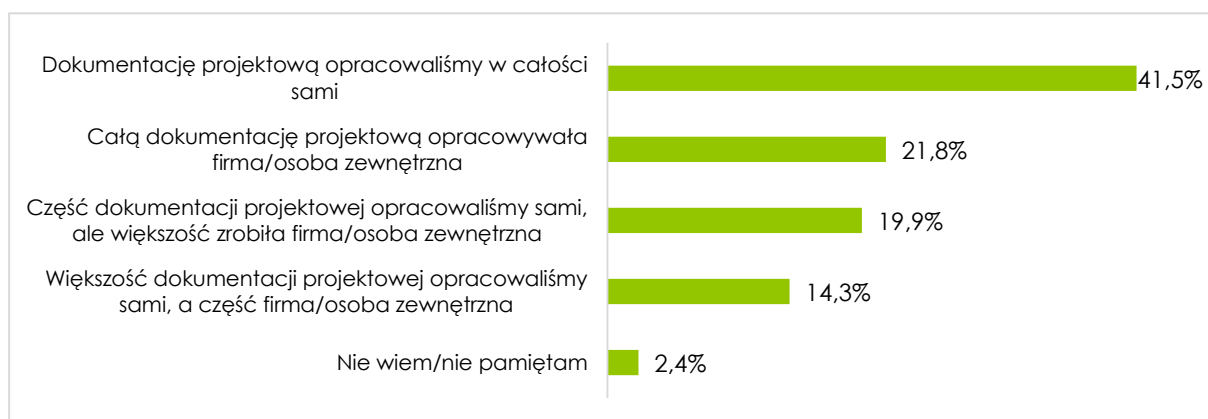


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami, n=177. Odpowiedź na pytanie: „Wskazał/a Pan/i, że mieli Państwo problemy z dostępem do zrozumiałych i praktycznych informacji na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie. Czy zwrócili się Państwo o pomoc lub wyjaśnienia do Instytucji Organizującej Konkurs lub Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich?” (pytanie po filtrze).

Wszystkie problemy z jakimi wnioskodawcy stykali się na etapie opracowywania wniosku o dofinansowanie skutkowały nierzadko rozważaniem przez wnioskodawców możliwości odstąpienia od aplikowania o środki - z twierdzeniem takim zgodziło się 17,8% badanych (n=364). Podobny % badanych (15,8% z 374 ankietowanych) przyznało, że czas na przygotowanie wniosku był zbyt krótki.

W kontekście oceny realizacji Ram wykonania warto też zwrócić uwagę na potencjał wnioskodawców. Jak już wskazano – tylko niewielka część badanych wskazała, że problemem w aplikowaniu o środki był brak wkładu własnego, co może wskazywać, że większość wnioskodawców potencjał w tym zakresie posiada. Pozytywnie można też ocenić to, że badani najczęściej samodzielnie opracowywali dokumentację projektową (wskazało tak 41,5% respondentów). Z drugiej strony, 21,8% badanych przyznało, że dokumentacja w całości była opracowana przez podmiot zewnętrzny – szczegóły prezentuje poniższy rysunek.

Rysunek 96. Proces przygotowywania dokumentacji projektowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami, n=371. Odpowiedź na pytanie: „Czy dokumentację projektową w projekcie TYTUŁ PROJEKTU Z SYSTEMU opracowali Państwo sami, czy zleчилиście ich opracowanie firmie zewnętrznej (ekspertowi)?”

Najczęstszym powodem zlecenia (w całości lub części) przygotowania dokumentacji projektowej były: brak czasu na samodzielne przygotowanie dokumentacji; niedostateczne kompetencje kadry wnioskodawców; brak odpowiedniej liczby pracowników oraz zbyt skomplikowany zakres projektów.

Elementem mającym pozytywny wpływ na proces aplikowania z pewnością jest fakt, że zdecydowana większość badanych wnioskodawców (76,1%) aplikowało i realizowało projekty w ramach poprzedniego RPOWP.

Podsumowując obecny poziom realizacji Ram Wykonania (wartości pośrednich wskaźników założonych dla roku 2018) wskazano, że istnieje duże ryzyko ich nieosiągnięcia. W toku analizy zidentyfikowano szereg czynników mających wpływ na taki stan rzeczy.

Wśród czynników zewnętrznych (niezależnych od IZ i IP RPOWP 2014-2020) zidentyfikowano:

- Wprowadzanie na poziomie centralnym rozwiązań prawnych w obszarach tematycznych RPOWP (edukacja, energetyka, ochrona środowiska, itp.) oraz obszarze wdrażania PO (zmiany wynikające z ustawy o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw) – zmiany te m.in. mogą opóźnić lub utrudnić przeprowadzanie naborów w terminie, motywowanie wnioskodawców do aplikowania jak i realizację projektów;
- Poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej (efekty wprowadzenia m.in. Programu Rodzina 500 plus, obniżenia wieku emerytalnego, wzrostu płac) – wpływa to na zmniejszenie zainteresowania aplikowaniem o środki EFS;

Do czynników wewnętrznych można zaliczyć:

- Ambitne założenia IZ/IP RPOWP co do zaplanowanego poziomu realizacji celów Programu (wysokie wartości wskaźników docelowych, wprowadzenie do Programu nowych rozwiązań typu RLKS, dwufunduszowe projekty zintegrowane – względem których konieczne było wypracowanie od podstaw mechanizmów i procedur ich wdrażania);
- Realizowanie dużej liczby projektów o małym zakresie przedmiotowym i relatywnie niskich wartościach (np. w ramach RLKS) - powoduje to angażowanie znacznych zasobów po stronie IZ/IP RPOWP względem relatywnie niskich efektów odzwierciedlonych w osiągniętych wartościach wskaźników;
- Trudności w zakresie podziału zadań (między DRR a komórkami wdrożeniowymi) w przypadku opiniowania, przygotowywania i uchwalania aktualizowanych kryteriów wyboru projektów – wpływają one na wydłużenie procedury przyjmowania aktualizacji kryteriów wyboru;
- Wydłużanie czasu koniecznego do oceny wniosków o dofinansowanie;
- Zbyt częste zmienianie procedur, wytycznych i instrukcji obowiązujących pracowników IZ i IP RPOWP oraz wnioskodawców;
- Zbyt niskie - z perspektywy wnioskodawców - limity cross-finansingu, które nie stanowią efektu zachęty do aplikowania o tego typu wsparcie;
- Relatywnie długi proces podpisywania umowy o dofinansowanie – ze względu na konieczność wykonania procedury nakazującej IZ/IP (przed podpisaniem umowy) pozyskanie informacji z Departamentu Ochrony Środowiska o niezaleganiu przez wnioskodawcę z opłatami środowiskowymi;


- Problem z motywowaniem wnioskodawców do aplikowania o środki. Badania wskazały na duży odsetek wnioskodawców wskazujących na rozważanie możliwości odstąpienia od aplikowania o środki RPOWP. Taka sytuacja wynika najpewniej z elementów opisanych powyżej oraz prawdopodobnie z przekonania o niewystarczającym wsparciu ze strony IOK i PIFE na etapie przygotowywania wniosków.


Mając na uwadze powyższe czynniki **zaleca się**:

- Przeprowadzenie wewnętrznej analizy zasadności i możliwości uelastyczenia procedur oraz obowiązków związanych z etapem przygotowywania, oceny i rozliczania/kontroli projektów o niskiej wartości (w tym projektów RLKS);
- Przyjęcie jednolitych (dla EFS i EFRR) i stałych zasad w zakresie aktualizacji kryteriów wyboru projektów. Możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze z nich mówi o tym, że za przygotowanie kryteriów w największym stopniu odpowiadać powinien referat w DRR przy nieznacznym udziale osób z referatów innych departamentów Urzędu. Drugie rozwiązanie zaś polega na tym, że kryteria przygotowują referaty wdrożeniowe, a DRR jest zaangażowany przede wszystkim w proces koordynowania i potwierdzania tych prac (rozwiązanie obecnie funkcjonujące). W opinii Wykonawcy, skuteczniejszym rozwiązaniem będzie rozwiązanie drugie.
- Uproszczenie instrukcji/procedury podpisywania umów o dofinansowanie projektu. W tym celu można np. uelastyczyć procedurę tak, by weryfikacja tej kwestii przebiegała równolegle z procesem fizycznego podpisywania umowy (tj. IZ/IP parafuje umowę i wysyła ją do podpisania wnioskodawcy w czasie kiedy instytucja weryfikuje za pośrednictwem Departamentu Ochrony Środowiska (DOS) czy wnioskodawca nie zalega z opłatami za korzystanie ze środowiska). Innym rozwiązaniem mogłoby być odstąpienie od obowiązku weryfikowania przez IZ/IP tego, czy wnioskodawcy nie zalegają z opłatami za korzystanie ze środowiska – w tym przypadku można by wprowadzić obowiązek składania stosownego oświadczenia przez wnioskodawców (oświadczenie byłoby jednym z załączników do wniosku o dofinansowanie).

6.5 Podsumowanie wyników badania z uwzględnieniem kryteriów ewaluacyjnych

W poniższej tabeli przedstawiono ocenę systemu realizacji RPOWP 2014-2020 z perspektywy poszczególnych kryteriów ewaluacyjnych. Ocenę wyrażono w sposób ilościowy (trzystopniowa skala, gdzie 1 poziom oznacza „kryterium spełnione w stopniu niskim”; 2 „kryterium spełnione w stopniu średnim”; 3 – „kryterium spełnione w stopniu wysokim”) oraz jakościowy.

Kryterium	Skala oceny	Ocena
Trafność	 3	System realizacji RPOWP 2014-2020 został zaplanowany w sposób trafny. Do systemu zostały włączone IP, w tym WUP posiadający zasoby wiedzy i doświadczenia z perspektywy finansowej 2007-2013. Podział zadań i obowiązków między poszczególnymi instytucjami został ustalony w sposób adekwatny do potrzeb. Zaplanowany system jest zgodny z przepisami prawa wspólnotowego i krajowego regulującymi wdrażanie Funduszy Europejskich. Zdecydowana większość procedur w sposób trafny reguluje działanie systemu realizacji RPOWP 2014-2020. W poszczególnych podsystemach zidentyfikowano

Kryterium	Skala oceny	Ocena
		<p>pojedyncze problemy, ale nie mają one natury systemowej i ich rozwiązanie jest możliwe przy pomocy narzędzi przewidzianych w systemie.</p> <p>Stworzony system odpowiada na potrzeby jego głównych odbiorców, czyli wnioskodawców RPOWP 2014-2020. Mimo, że pojawiają się opinie o trudności niektórych jego elementów to jednak aktywność wnioskodawców w zakresie składania wniosków potwierdza, że system działa i spełnia swoją rolę.</p>
Efektywność		<p>Rozpatrywanie efektywności w kategoriach eksperymentalnych (pozwalających ocenić co mogłoby się stać, gdyby zaangażowano mniejsze zasoby) nie jest możliwe. Pod względem porównawczym (w stosunku do innych województw) relacja zasoby/nakłady a wyniki nie dostarcza istotnych statystycznie odchyleń czy anomalii. Pozwala to ocenić, że zaplanowany system jest efektywny.</p> <p>Należy w tym miejscu pamiętać, że efektywność systemu realizacji RPOWP 2014-2020 nie może być celem samym w sobie, ponieważ głównym celem jego działania jest skuteczne wdrażanie projektów i wydatkowanie środków. Powinno to się dziać oczywiście przy efektywnie działającym systemie realizacji, ale powinien on być środkiem do celu, a nie celem samym w sobie.</p>
Skuteczność		<p>Skuteczność funkcjonowania systemu realizacji RPOWP 2014-2020 należy rozpatrywać w punktu widzenia skuteczności realizacji projektów. Na obecnym etapie zidentyfikowano problemy w realizacji celów pośrednich (wskaźniki wynikające z Ram Wykonania), co obniża ocenę skuteczności działania systemu. Należy jednak pamiętać, że poziom realizacji RPOWP 2014-2020 jest uzależniony od wielu czynników, w tym od takich o charakterze zewnętrznym, na które instytucje działające w ramach systemu nie mogą oddziaływać.</p> <p>Jako niewystarczająco skuteczne oceniono również istniejące mechanizmy i procedury mające szybko identyfikować zagrożenia w realizacji Programu i reagować na nie. Znacząco obniża to skuteczność działania całego systemu oraz jego składowych.</p>

Źródło: opracowanie własne

6.6 Analiza SWOT

Do przeprowadzenia analizy SWOT zostały wykorzystane dane uzyskane przy analizie desk research oraz przy realizacji wszystkich przewidzianych metodyką technik pozyskiwania i analizy danych. Pozwoliła ona na podsumowanie uzyskanych informacji, poprzez zdefiniowanie mocnych i słabych stron systemu zarządzania i wdrażania RPOWP 2014-2020 oraz określenie szans i zagrożeń, jakie stoją przed tym systemem w przyszłości.

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • Odpowiednia liczba instytucji (IZ/IP) zaangażowanych we wdrażanie RPOWP; • Wdrażanie IF w formule Funduszu Funduszy (koszty zarządzania IF przez menadżera funduszu są pokrywane z alokacji na instrumenty finansowe RPO, która w tym okresie jest stosunkowo wysoka. W modelu tym dochodzi też do odciążenia IZ od wykonywania części działań o charakterze zarządczym i operacyjnym, głównie w zakresie wyboru pośredników finansowych); • Doświadczenia UMWP i WUP z perspektywy 2007-2013 przy realizacji 	<ul style="list-style-type: none"> • Struktura IZ bazująca na zastanej strukturze organizacyjnej UMWP, mająca charakter pionowy i hierarchiczny – w wyniku czego nie jest optymalnie dostosowana do zakresu zadań, przypisanych poszczególnym jednostkom i komórkom zaangażowanym w realizację Programu, wymagających współpracy poziomej i jej koordynacji; • Nadmierne zburokratyzowanie systemu realizacji RPOWP; • Wprowadzenie do RPOWP nowatorskich rozwiązań: RLKS i projekty zintegrowane (konieczność wypracowania nowych

<p>projektów z RPO i PO KL;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dysponowanie kadrami z dużym doświadczeniem w obszarze Funduszy Europejskich; • Dysponowanie kadrami o wysokich kompetencjach i kwalifikacjach; • Rozbudowany system szkoleniowy dla pracowników; • Istnienie systemów wewnętrznych do przesyłania informacji (intranet i SEOD), które mogą być przydatne do realizacji codziennych zadań; • Coroczny przegląd systemu zarządzania i kontroli RPOWP 2014-2020 przez wszystkie komórki organizacyjne poszczególnych Departamentów i Biur UMWP zaangażowanych we wdrażanie RPOWP 2014-2020; • Efektywne działanie grupy roboczej w ramach KM ds. efektywnego wdrażania EFS (wąski i ekspercki skład grupy zapewniający wysoce merytoryczne działania, mające realny wpływ na realizację RPO); • Stosunkowo dobra ocena szkoleń dla beneficjentów i wnioskodawców – zakres szkoleń odpowiadający na zapotrzebowanie ze strony zainteresowanych, szkolenia prowadzone w większości na wysokim poziomie merytorycznym, przykładanie dużej wagi do ich organizacji oraz zapewnienia materiałów szkoleniowych; • Praca w terenie przedstawicieli DEFRR – w postaci prowadzenia spotkań i konsultacji z pracownikami LGD na temat realizacji Programu; • Brak problemów z zapewnieniem wkładu własnego przez potencjalnych beneficjentów. 	<p>procedur, co opóźniało ich wdrażanie);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemy we współpracy IZ z LGD przy wdrażaniu RLKS; • Struktura płci i wieku pracowników wpływająca na liczbę osób przebywających na urloпах wychowawczych i macierzyńskich – problemy ze znalezieniem pracowników na umowy zastępstwa; • Bardzo duże obciążenie pracowników zadaniami, praca w nadgodzinach oraz w soboty; • Niewystarczająca liczba pracowników IZ w porównaniu do liczby zadań i obowiązków; • Problemy z rekrutacją nowych pracowników (brak odpowiedniej liczby chętnych osób posiadających odpowiednie kompetencje i kwalifikacje); • Niska ocena systemu motywacyjnego (płacowego i pozapłacowego); • Problemy w korzystaniu z Internetu (blokada stron internetowych utrudniająca wykonywanie zadań służbowych); • Problemy w komunikacji i przepływie informacji między różnymi komórkami organizacyjnymi; • Brak jednoznacznego przypisania wszystkich zadań do poszczególnych komórek organizacyjnych; • Brak szczegółowych informacji potrzebnych do realizacji zadań angażujących więcej komórek organizacyjnych; • Brak, w niektórych opisach procedur/ instrukcji, wskazania wszystkich czynności obowiązujących na danym stanowisku; • Zbyt częste angażowanie referatów/wydziałów w przygotowywanie informacji sprawozdawczych, które mogłyby zostać pobrane automatycznie z SL2014; • Mimo istnienia odpowiednich zapisów, proces zarządzania ryzykiem nie jest w pełni optymalny, czego skutkiem było zbyt późne identyfikowanie zagrożeń w realizacji RPOWP – co z kolei było związane ze spóźnionymi reakcjami na problemy; • Niejednoznaczne rozdzielanie zadań i obowiązków między poszczególne komórki organizacyjne. Niektóre procedury i instrukcje nie opisują wszystkich czynności istotnych z punktu widzenia programowania. W kilku
---	---

	<p>przypadkach brak opisanie określonych zadań poszczególnym komórkom przypisanym do wykonywania tych zadań;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problem na etapie przygotowania i aktualizowania kryteriów – zbyt długie wypracowywanie rozwiązania w zakresie podziału związanych z tym zadań (wskazanie komórki przygotowującej pierwszą wersję kryteriów, komórki opiniującej i komórki finalnie opracowującej kryteria) wpływające na wydłużenie procedury przyjmowania i aktualizacji kryteriów wyboru; • Przedłużająca się procedura oceny wniosków; • Długi okres upływający od wyboru projektów do podpisania umowy o dofinansowanie; • Niski poziom realizacji Ram Wykonania.
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • Wysoki poziom zaangażowania NGO w rozwój społeczno-gospodarczo-kulturowy regionu; • Wprowadzenie zmian wynikających ze zaktualizowanej ustawy wdrożeniowej (konkursy w rundach, mniejsze obciążenia administracyjne dla beneficjentów, powołanie Rzecznika Funduszy, zmiany w procesie oceny wniosków); • Poprawa funkcjonowania systemu SL2014 wg informacji zgłaszanych przez jego użytkowników może przyczynić się do sprawniejszego wykonywania zadań (np. opracowania czytelnych instrukcji dla SL2014; zwiększenie zakresu danych, jaki może być edytowany przez beneficjentów; skrócenie czasu po stronie IZ/IP na weryfikację sprawozdań i ewentualne wysłanie uwag oraz czasu na rozliczanie wniosków); • Powoływanie kolejnych grup roboczych w ramach KM RPOWP; • Wykorzystywanie dotychczasowych doświadczeń z wdrażania RPOWP 2014-2020 w celu dokonywania pozytywnych zmian w IW/OFiP; • Usprawnienie systemu motywacyjnego dla pracowników IZ i IP (płacowego i pozapłacowego); • Prowadzenie cyklicznych szkoleń dla LGD przez pracowników IZ RPOWP; • Zmiany ustawy o RLKS/ustawy wdrożeniowej – zapewnienie ich 	<ul style="list-style-type: none"> • Uwarunkowania i ograniczenia wynikające z przyjętej umowy partnerstwa; • Trudności w koordynacji zadań wykraczających poza jedną komórkę organizacyjną/departament; • Rozbudowane obowiązki sprawozdawcze IZ RPOWP w stosunku do KE (większy zakres niż w poprzedniej perspektywie); • Niespójności między ustawą wdrożeniową a ustawą RLKS; • Mniejsza pula środków pomocy technicznej względem perspektywy finansowej 2007-2013; • Niskie limity cross-finansingu (10%) - nierzadko jest to powód nieubiegania się o wsparcie na dany typ projektu przez potencjalnych wnioskodawców; • Małe zainteresowanie wnioskodawców częścią działań RPOWP (przede wszystkim działaniami EFS z zakresu poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej mieszkańców regionu); • Zmiany prawa na poziomie centralnym wpływające na ograniczone zainteresowanie aplikowaniem o środki RPOWP; • Częste zmiany w przepisach i wytycznych na poziomie krajowym wprowadzające konieczność zmian w procedurach; • Zbyt często zmieniające się wytyczne, procedury i instrukcje mające wpływ na sprawność wdrażania Programu;

<p>zgodności;</p> <ul style="list-style-type: none">• Po dopracowaniu procedur związanych z RLKS i projektami zintegrowanymi, zwiększono szansę na ich sprawne wdrażanie.	<ul style="list-style-type: none">• Ryzyko niewykonania założonych na 2018 rok Ram Wykonania.
---	---

Źródło: opracowanie własne



7 WNIOSKI I REKOMENDACJE Z BADANIA

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
1	<p>W badaniu zidentyfikowano braki kadrowe w poszczególnych biurach/ departamentach IZ (szczególnie DEFS i DEFRR) przy zadaniach związanych z obsługą konkursów i wdrażaniem projektów. Niewystarczająca liczba pracowników potrzebnych do obsługi powoduje opóźnienie w realizacji poszczególnych zadań związanych z realizacją</p>	<p>Zwiększenie potencjału zasobów kadrowych</p>	<p>Sekretarz Województwa/IZ</p>	<p>Zwiększenie liczby etatów pod warunkiem dostępności środków.</p>	<p>31-12-2018</p>	<p>Programowa (operacyjna)</p>	<p>System realizacji polityki spójności</p>	<p>RPO WP 2014 - 2020</p>	<p>IZ RPO WP 2014 - 2020</p>			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
	RPOWP 2014-2020. (Rozdz. 6.2.1, s. 60-65)											
2	Jakość kapitału ludzkiego jest na wysokim poziomie, brakuje jednak ekspertów/specjalistów branżowych, których zaangażowanie wydaje się potrzebne przy wykonywaniu części zadań przez pracowników IZ/IP. (Rozdz. 6.2.1, s. 66-69)	Zapewnienie wsparcia eksperckiego pracownikom	IZ/IP	W celu zapewnienia wsparcia eksperckiego pracownikom zaleca się: 1. Wykorzystanie pozostałych zasobów UMWP, które nie są w systemie RPOWP 2014-2020 (np. z Departamentu Ochrony Środowiska, społeczeństwa informacyjnego, itd.). Wsparcie pozostałych pracowników UMWP specjalizujących się w danej tematyce mogłoby być wykorzystane przy ocenie oraz kontroli wniosków/projektów. 2. Ogłoszenie przetargu, w wyniku którego firma zewnętrzna zapewni dostęp	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki spójności	RPO WP 2014 - 2020	IZ RPO WP 2014 - 2020			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
				do odpowiednich ekspertów/specjalistów. Przetarg powinien uwzględniać liczbę godzin, które będą w dyspozycji IZ/IP oraz listę potencjalnych ekspertów wraz z wymogami, jakie eksperci ci muszą spełnić. 3. Prowadzenie, w sposób cykliczny, specjalistycznych szkoleń pracowników z zakresu zgodnego z kierunkami wsparcia RPOWP 2014-2020.								
3	Niski poziom satysfakcji z otrzymywanego wynagrodzenia wśród pracowników poszczególnych biur/departamentów IZ. (Rozdz. 6.2.2, s. 71-74)	Analiza systemu wynagrodzeń pracowników zajmujących takie same stanowiska w różnych referatach i departamentach czy wydziałach	Sekretarz Województwa Podlaskiego/IZ	W pierwszej kolejności zaleca się przeprowadzenie analizy wysokości zarobków pracowników w celu identyfikacji, czy poziom wynagrodzenia w poszczególnych biurach/departamentach jest zbliżony do średniej	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki spójności	RPO WP 2014 - 2020	IZ RPO WP 2014 - 2020			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
		zaangażowanych w realizację RPOWP 2014-2020. Ewentualne podniesienie wynagrodzeń w przypadku zidentyfikowania sytuacji, że osoby na tych samych stanowiskach wykonujące podobne/tożsame zadania otrzymują różne wynagrodzenie.		zarobków wszystkich pracowników RPOWP 2014-2020 oraz między osobami zatrudnionymi na tych samych stanowiskach w różnych referatach/ departamentach/ wydziałach wykonujących podobne/tożsame zadania. W przypadku istotnych odstępstw rekomenduje się podwyżkę płac (ich wyrównanie). Analiza powinna uwzględniać z jednej strony staż pracy (by nie było sytuacji, że osoba pracująca krócej, zarabia więcej od osoby z dłuższym stażem pracy) a z drugiej merytoryczny zakres obowiązków.								
4	Niski poziom motywacji pracowników oraz problemy z odpowiednią	Zwiększenie motywacji pracowników.	IZ/IC	W celu zwiększenia motywacji pracowników zaleca się: 1. Organizowanie szkoleń	31-12-2018	Program owa (operacyjna)	System realizacji	RPO WP 2014 -	IZ RPO WP 2014			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)	
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)	
	atmosferą pracy w poszczególnych biurach/ departamentach IZ. (Rozdz. 6.2.2, s. 70)			<p>kadry zarządzającej (dyrektorów i kierowników) z zakresu technik motywacji pracowników, budowania relacji z pracownikami, zarządzania zasobami ludzkim itp. kompetencji miękkich.</p> <p>2. Działania mające na celu budowanie w pracownikach poczucie wspólnego celu. Wyjścia/wyjazdy integracyjne oraz organizowanie szkoleń zewnętrznych połączonych z integracją pracowników.</p> <p>3. Docenienie pracy pracowników szczególnie obciążonych poprzez większe wykorzystanie finansowych i pozafinansowych nagród.</p> <p>4. Wykorzystywanie przez kierowników technik</p>			polityki spójności	2020	- 2020				

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
				związanych z motywowaniem pracowników (np. wyznaczanie osób do realizacji zadań istotnych z punktu widzenia celów organizacji, dziękowanie za wykonanie konkretnego zadania, powierzanie pracownikom uprawnień decyzyjnych w sprawach mniejszej wagi).								
5	Niejasny system premiowy pracowników. Zwiększenie premiowania pracowników za efekty pracy, a nie za zajmowane stanowisko. (Rozdz. 6.2.2, s. 72-74)	Opracowanie przejrzystego i jawnego systemu premii za rzeczywiste efekty w pracy.	Marszałek Województwa Podlaskiego / IZ / IC	Określenie kilku szczegółowych kryteriów lub wyznaczenie celów póżrocznych, wedle których przyznawane będą premie i nagrody pracownicze. Pracownicy powinni być poinformowani o takich ustaleniach. Premiowanie pracowników za rzeczywiste efekty oraz nakłady pracy.	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki spójności	RPO WP 2014 - 2020	IZ RPO WP 2014 - 2020			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
6	Pomimo wystarczającego stopnia wyposażenia stanowisk pracy, zidentyfikowano problemy techniczno-organizacyjne, które mogą utrudniać wykonywanie codziennych zadań. (Rozdz. 6.2.3, s. 89)	Zapewnienie pracownikom odpowiednich warunków pracy poprzez doposażenie pomieszczeń i stanowisk pracy.	IZ / IC	Należy zapewnić pracownikom odpowiednie warunki pracy poprzez wyposażenie stanowisk pracy w profesjonalny sprzęt zapewniający wygodę i bezpieczeństwo korzystania. W tym celu zalecane jest zwrócenie się do kierowników referatów z prośbą o skompletowanie listy potrzeb i przestanie jej do komórki odpowiedzialnej za zamówienia. Przy organizacji przetargu zaleca się stosowanie kryteriów jakościowych (innych niż cenowe) lub szczegółowe opisanie SIWZ/SOPZ.	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki spójności	RPO WP 2014 - 2020	IZ PRO WP 2014 - 2020			
7	Część pracowników UMWP zgłasza problemy związane z korzystaniem z Internetu, które utrudniają bieżącą	Zapewnienie rozwiązania (np. stworzenie stanowisk posiadających	IZ / IC / Marszałek Województwa Podlaskie	Zapewnienie w departamentach kilku stanowisk komputerowych mających swobodny dostęp do Internetu, ale nie	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki	RPO WP 2014 - 2020	IZ RPO WP 2014 -			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
	realizację zadań (wynika to z ogólnego blokowania stron internetowych). (Rozdz. 6.2.3, s. 90)	wolny dostęp do sieci, a nie zawierających dostępu do poufnych danych) i sprawnego (pozwalającego swobodnie korzystać z niezbędnych zasobów internetowych) oraz bezproblemowego korzystania z Internetu – co najmniej w zakresie umożliwiającym wykonywanie zadań służbowych	go	podłączonych do wewnętrznej sieci Urzędu.			ki spójności		2020			
8	Niechęć do podejmowania odpowiedzialności za zadania, których wykonywanie wymaga współpracy lub	Skupienie odpowiedzialności za konkretne zadania w mniejszej liczbie komórek organizacyjnych IZ	IZ/ IP	Zaleca się przejrzanie podziału zadań i jednoznaczne wskazanie kto odpowiada za dane zadanie – wyodrębnienie komórki prowadzącej	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki	RPO WP 2014 - 2020	IZ RPO WP 2014 - 2020			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)	
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)	
	współdziału pracowników z kilku komórek organizacyjnych. (Rozdz. 6.3.1, s. 98).	oraz IP.		zadanie oraz zmniejszenie liczby komórek wspierających. W razie potrzeby oddelegowanie pracownika/ów z komórek wspierających do współpracy z komórką prowadzącą przy zachowaniu decyzyjności komórki prowadzącej (tworzenie doraźnych grup roboczych). Istotne jest, by to ustanowiona komórka prowadząca zadanie przygotowywała pierwszą propozycję materiału, który następnie może być konsultowany/uzupełniony przez osoby z komórek wspierających. Osoba z komórki prowadzącej musi odpowiadać także za finalne przygotowanie efektu danej czynności/zadania/procesu			spójności						

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
9	W ramach RLKS niezadką sytuacją było to, że do oceny UMWP trafiły projekty EFRR/EFS, które nie spełniały podstawowych warunków wsparcia i były one odrzucane po ocenie merytorycznej – budziło to istotne kontrowersje pracowników biur LGD oraz członków Rady LGD. (Rozdz. 6.1.1, s. 47)	Zasadne jest usprawnienie współpracy z LGD w zakresie oceny operacji w ramach RLKS. Rekomenduje się kontynuację współpracy z LGD w formule instytucjonalnej z wykorzystaniem Podlaskiej Sieci LGD i kontynuację szkoleń dla pracowników biura i członków Rady LGD.	IZ/ LGD	Zwrócić należy uwagę na sposób współpracy z NGO's zaangażowanymi we wdrożenie Programu. Ważne jest wzmocnienie i zwielokrotnienie relacji między partnerami w Podlaskiej Sieci LGD. Kontynuować należy szkolenia zewnętrzne z udziałem pracowników różnych referatów IZ – utrzymywanie relacji nieformalnych z pracownikami biura LGD i członkami Rady LGD w celu umożliwienia wypracowania właściwych rozwiązań wdrażania RLKS.	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki spójności	RPO WP 2014 - 2020	IZ RPO WP 2014 - 2020			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
10	Ocena przyjętych mechanizmów (w tym przegląd systemu zarządzania i kontroli RPOWP 2014-2020, w ramach którego wszystkie komórki organizacyjne poszczególnych Departamentów i Biur UMWP zaangażowanych we wdrażanie RPOWP 2014-2020 dokonują corocznego przeglądu procedur obowiązujących w IZ RPOWP) i procedur pod kątem zapewnienia możliwości identyfikacji zagrożeń w realizacji Programu i szybkiej reakcji w tym zakresie nie do końca spełnia swoją rolę. W toku	Rekomenduje się zapewnienie dodatkowego narzędzia pozwalającego pracownikom na szybkie zgłaszanie przypadków napotykanymi trudnościami w realizacji Programu (w tym trudności proceduralnych).	Zarząd Województwa Podlaskiego / IZ / IC	W celu wdrożenia rekomendacji należy uwzględnić - w zakresie obowiązków osoby zajmującej stanowisko Rzecznika Funduszy - zadania związane z analizą, priorytetyzacją oraz określeniem możliwych rozwiązań problemów zgłaszanych przez pracowników wszystkich departamentów.	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki spójności	RPO WP 2014 - 2020	IZ RPO WP 2014 - 2020			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
	badania okazało się, że nie zapewniają one odpowiednio wczesnego identyfikowania trudności, a to powoduje, że ewentualne reakcje na problemy również są spóźnione. (Rozdz. 6.4.2, s. 142)											
11	Wyniki badania wskazują na nierównomierność/ niesymetryczność w realizacji działań informacyjno-promocyjnych dot. EFRR i EFS. Ponadto część wnioskodawców (30%) oceniła, że szkolenia dotyczyły zbyt podstawowych kwestii. Wg 3 na 10 wnioskodawców szkolenia zostały	Rekomenduje się przeprowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego oceny działań komunikacyjnych prowadzonych w ramach RPOWP 2014-2020.	IZ	Należy zaplanować (w Planie ewaluacji) i przeprowadzić badanie ewaluacyjne, którego celem będzie ocena dotychczas przeprowadzonych działań komunikacyjnych dot. RPOWP 2014-2020. Szczególną uwagę należy położyć na ocenę: czy istnieje nierównomierność w zakresie realizacji działań komunikacyjnych dot. EFRR	31-12-2018	Programowa (operacyjna)	System realizacji polityki spójności	RPO WP 2014 - 2020	IZ RPO WP 2014 - 2020			

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
	zorganizowane zbyt późno. W trakcie badania zostały też zidentyfikowane problemy z użytecznością strony internetowej (2 na 10 wnioskodawców miało problem ze znalezieniem informacji). (Rozdz. 6.4.1, s. 127)			i EFS, skuteczności i użyteczności szkoleń, spotkań i konferencji oraz funkcjonalności i użyteczności stron internetowych dot. RPOWP 2014-2020. W badaniu należy wykorzystać metody badawcze: ilościowe (m.in. badanie z wnioskodawcami skutecznymi i nieskutecznymi) oraz jakościowe (np. wywiady pogłębione z realizatorami działań komunikacyjnych, wywiady grupowe z beneficjentami RPOWP 2014-2020). W ramach badania powinna zostać również przeprowadzona ocena zrozumiałości języka czy użyteczności stron internetowych. W raporcie z badania powinny zostać wykorzystane wnioski								

	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
				płynące z innych badań ewaluacyjnych dot. RPOWP 2014-2020 czy RPOWP 2007-2013, nie tylko dotyczących działań komunikacyjnych (metaanaliza raportów końcowych).								



8 BIBLIOGRAFIA

Barca F., McCann P., *Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy*, 2011.

Barwiński M., *Podlasie jako region pogranicza*, Studia z Geografii Politycznej i Historycznej tom 3 (2014).

Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Raport końcowy ECORYS Polska Sp. z o.o.; Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. oraz GEOPROFIT Wojciech Dziemianowicz, Warszawa 2015.

Giddens A., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

<http://www.program500plus.pl/zasady-programu.html>

Instrukcja wykonawcza Instytucji Pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, marzec 2017 r.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.

Kosiedowski W. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń, 2005.

Księga Zarządzania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 122/2017 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 23 października 2017 r.

Kwiecińska-Zdrenka M., *Jak nadążyć za zmianą? Rola ewaluacji rozwojowej w wypełnieniu luki w badaniach złożonych procesów interwencji publicznej* [w:] *Nowe wyzwania dla ewaluacji programów operacyjnych w perspektywie 2014-2020* (praca zbiorowa stanowiąca podsumowanie III Międzyregionalnej Konferencji Ewaluacyjnej), Toruń 2016.

Lendzion B., Olejniczak K., Pander W.: *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa 2009.

Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, 2010.

Obtój K., *Strategia Organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2007.

Opis Funkcji i Procedur Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 196/2572/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 28 lutego 2017 r.

Opis Funkcji i Procedur Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik do Uchwały Nr 129/1564/2016, Zarząd Województwa Podlaskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r., Białystok, kwiecień 2016.

Pawson R., Tilley N., *Realistic Evaluation*, Sage, 1997.

Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. *Wpływ RPOWP 2007-2013 na wzrost dostępności e-usług oraz wykorzystanie rozwiązań z zakresu technologii informacyjnych w instytucjach publicznych*, EVALU Sp. z o.o., ISBN: 978-83-62528-94-3, Białystok 2017.

Raport z badania pn. *Ocena ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020* zamówiony przez IZ RPOWP, opracowany przez konsorcjum firm: Ecorys Polska Sp. z o.o. i RCS Sp. z o.o., Warszawa 2017.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020.

Regulamin Organizacyjny Biura Zarządu Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Załącznik do uchwały NR 181/2362/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 grudnia 2016r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE L Nr 347/320, ze zm.).

Sadowski A., *Społeczne problemy wschodniego pogranicza*, Białystok 1991, M Barwiński., *Stosunki międzypaństwowe Polski z Ukrainą, Białorusią i Litwą po 1990 roku w kontekście sytuacji mniejszości narodowych*, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej”, 1: *Granice – mniejszości narodowe i religijne – dziedzictwo*, s. 139–166, Białystok 2012.

Shannon E., Weaver W., *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, 1963.

Strategia Inwestycyjna Instrumentów Finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik do nr 1 do Uchwały nr 173/2261/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 listopada 2016 r.

Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020, Białystok, 2016, Załącznik nr 13.1.

Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2.

Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

The Programming Period 2014-2020 - Guidance Document on Monitoring and Evaluation – Concepts and Recommendations, European Commission, Bruxelles, 2015, s. 1 i n; *Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative*, European Commission, 2015, s. 1 i n ; *Capturing success of your RDP: Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs*, European Communities, European Evaluation Network for Rural Development, 2014.

Theory based evaluation, DG Regio, 2012.

Uchwała nr 35/323/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 8 kwietnia 2015 r. zmieniona uchwałą nr 37/376/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 21 kwietnia 2015 r., a następnie uchwałą nr 183/2397/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. oraz uchwałą nr 198/2609/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie powierzenia Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Białymstoku funkcji Instytucji Pośredniczącej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 i zawartego na jej podstawie w dniu 23.04.2015 r. Porozumienia między Zarządem Województwa Podlaskiego a Wojewódzkim Urzędem Pracy w Białymstoku, aneksowanego 30.12.2016 roku, a następnie aneksowanego 20.03.2017 r.

Uchwała nr 62/651/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2015 r. zmieniona uchwałą nr 173/2264/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 listopada 2016 r., a następnie uchwałą nr 192/2517/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie powierzenia Stowarzyszeniu Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, jako Instytucji Pośredniczącej, zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 i zawartego na jej podstawie w dniu 20 lipca 2015 r. Porozumienia między Zarządem Województwa Podlaskiego a Stowarzyszeniem Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego wraz z Aneksem nr 1 z dnia 13 kwietnia 2016 r. oraz Aneksem nr 2 z dnia 28 listopada 2016 r. i Aneksem nr 3 z dnia 23 lutego 2017 r.

Uchwała nr 62/651/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie powierzenia Stowarzyszeniu Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, jako Instytucji Pośredniczącej, zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 z późn.zm.

Umowa z dnia 29 listopada 2016 roku z Województwem Podlaskim reprezentowanym przez Zarząd Województwa Podlaskiego, w zakresie zarządzania funduszem funduszy i wdrażaniem instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Westhorp G., *Realist impact evaluation. An introduction*, Methods Lab, 2014.

Wytyczne nr 6/4/2017 w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań związanych z realizacją LSR w ramach działania LEADER objętego PROW 2014-2020, zastępujące wytyczne nr 2/1/2016 z 30 sierpnia 2016 r.

Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, MIIIR/H 2014-2020/9(01)/03/2015, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.

Załącznik 6 do SZOOP RPOWP 2014-2020, *Zasady wdrażania instrumentu RLKS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*.

Zalecenia w zakresie ewaluacji ex ante programów operacyjnych na lata 2014-2020, Warszawa 2012.

Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.

Zarządzenie Nr 50/2015 Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku.



9 SPIS TABEL, RYSUNKÓW I SCHEMATÓW

9.1 Spis tabel

Tabela 1. Struktura próby badania CAWI wg instytucji	27
Tabela 2. Liczba pracowników zaangażowanych w realizację RPOWP 2014-2020 w podziale na Instytucje (stan z 25.08.2017r.)	56
Tabela 3. Zapotrzebowanie na szkolenia w podziale na jednostki organizacyjne UMWP.	77
Tabela 4. Informacja nt. realizacji Ram Wykonania – wedle stanu z końca III kwartału 2017 r. 141	

9.2 Spis schematów i rysunków

Schemat 1. Model logiczny interwencji publicznej.....	20
Rysunek 1. Model procesu komunikacji	24
Rysunek 2. Syntetyczne przedstawienie metod i technik badawczych.....	25
Rysunek 3. Instytucje zaangażowane w realizację RPOWP 2014-2020	32
Rysunek 4. Schemat współpracy komórek UMWP bezpośrednio zaangażowanych w realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 z innymi komórkami UMWP.	33
Rysunek 5. Schemat organizacyjny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku	34
Rysunek 6. Schemat organizacyjny Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego 35	
Rysunek 7. Stopa bezrobocia rejestrowanego stan w końcu okresu w woj. podlaskim i w Polsce 49	
Rysunek 8. Przecięte miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw	49
Rysunek 9. Staż pracy pracowników IZ i IP w instytucji.....	58
Rysunek 10. Staż pracy pracowników IZ i IP w obszarze Funduszy Europejskich.	58
Rysunek 11. Wiek pracowników IZ i IP w obszarze Funduszy Europejskich.....	58
Rysunek 12. Liczba etatów i osób uczestniczących we wdrażaniu RPO (stan z 31.03.2017 r.)	60
Rysunek 13. Całkowita alokacja (w mln EUR) na RPOWP 2014-2020 w przeliczeniu na 1 etatów uczestniczący we wdrażaniu RPO (stan z 31.03.2017 r.)	61
Rysunek 14. Ocena stanu zatrudnienia w instytucji.....	61
Rysunek 15. Ocena stanu zatrudnienia w komórce organizacyjnej pracownika.....	62
Rysunek 16. Wykonywanie ponadobowiązkowych zadań.....	63
Rysunek 17. Wywiązywanie się z powierzonych zadań w godzinach pracy.....	64

Rysunek 18.	Konieczność pracy w godzinach nadliczbowych.....	64
Rysunek 19.	Chęć zmiany stanowiska.	64
Rysunek 20.	Samooceńca posiadanych kompetencji i wiedzy.	65
Rysunek 21.	Ocena poziomu wiedzy pracowników i współpracowników.	66
Rysunek 22.	Ocena zapotrzebowania na ekspertów oraz poziomu doświadczenia współpracowników.....	66
Rysunek 23.	Ocena procesu naboru pracowników	67
Rysunek 24.	Rotacja kadr.....	68
Rysunek 25.	Poziom zadowolenia z zajmowanego stanowiska.	69
Rysunek 26.	Ocena adekwatności wynagrodzenia w podziale na instytucje.....	70
Rysunek 27.	Czy satysfakcjonuje Pana/Panią otrzymywane wynagrodzenie za pracę?	70
Rysunek 28.	Ocena adekwatności wynagrodzenia w podziale na departamenty/biura UM 71	
Rysunek 29.	Średnie wynagrodzenie brutto w instytucjach realizujących poszczególne RPO (stan z 31.03.2017 r.)	72
Rysunek 30.	Podwyżki oraz premie wśród pracowników.	72
Rysunek 31.	Rekompensata nadliczbowych godzin pracy.	73
Rysunek 32.	Awanse oraz nagrody pozafinansowe.	74
Rysunek 33.	Poczucie docenienia oraz motywacji przez przełożonego.	74
Rysunek 34.	Ocena poszczególnych elementów wpływających na motywację.	75
Rysunek 35.	Uwzględnianie przez przełożonych potrzeb szkoleniowych.	76
Rysunek 36.	Udział pracowników w szkoleniach.	76
Rysunek 37.	Zapotrzebowanie na szkolenia w podziale na instytucje	77
Rysunek 38.	Ocena warunków lokalowych pomieszczenia/pokoju.	79
Rysunek 39.	Samodzielne miejsca pracy.	80
Rysunek 40.	Dostosowana instytucji do poruszania się po niej osób z niepełnosprawnościami. 80	
Rysunek 41.	Problemy z zaparkowaniem pod instytucją.....	81
Rysunek 42.	Wymóg modernizacji/rozbudowy budynku, w którym znajduje się instytucja.....	82
Rysunek 43.	Problemy związane z korzystaniem z Internetu utrudniające bieżącą realizację zadań. 82	
Rysunek 44.	Ocena wyposażenia stanowiska pracy.....	83
Rysunek 45.	Ocena wyposażenia stanowiska pracy w meble biurowe.....	83
Rysunek 46.	Ocena wyposażenia stanowiska pracy w sprzęt i urządzenia (w tym komputery, drukarki, skanery, fax itp.).	84
Rysunek 47.	Ocena wyposażenia stanowiska pracy w oprogramowanie.	85
Rysunek 48.	Ocena wyposażenia stanowiska pracy w materiały biurowe.....	85

Rysunek 49. Stopień wykorzystania systemów informatycznych/ aplikacji w trakcie wykonywania zadań.....	86
Rysunek 50. Problemy występujące podczas korzystania z Centralnego systemu informatycznego SL2014.	87
Rysunek 51. Problemy występujące podczas korzystania z systemu SEWA (System Ewidencji Wniosków Aplikacyjnych).	88
Rysunek 52. Problemy występujące podczas korzystania z systemu SOFM (System Oceny Formalno-Merytorycznej).	89
Rysunek 53. Ocena przepływu informacji w UMWP, WUP oraz Stowarzyszeniu BOF.....	93
Rysunek 54. Ocena przepływu informacji w UMWP	94
Rysunek 55. Ocena przepływu informacji w WUP	95
Rysunek 56. Czy występują problemy w przepływie informacji w instytucjach?	95
Rysunek 57. Czy występują problemy w przepływie informacji w instytucjach? Odpowiedzi pracowników ze względu na zakres obowiązków	96
Rysunek 58. Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w instytucji?.....	97
Rysunek 59. Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w komórkach UMWP?	98
Rysunek 60. Jak często zdarzają się problemy w przepływie informacji w instytucji? Odpowiedzi pracowników ze względu na zakres obowiązków	98
Rysunek 61. Czy służbowa droga obiegu dokumentów wydłuża czas realizacji zadań?	99
Rysunek 62. Czy służbowa droga obiegu dokumentów wydłuża czas realizacji zadań? Odpowiedzi pracowników ze względu na zakres obowiązków	100
Rysunek 63. Średnia ocen współpracy z pracownikami instytucji	102
Rysunek 64. Średnia ocen współpracy z pracownikami instytucji według pracowników komórek UMWP	103
Rysunek 65. Średnia ocen współpracy z pracownikami instytucji ze względu na staż pracy pracowników	104
Rysunek 66. Średnia ocen zadań, przydzielonych poszczególnym instytucjom zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie	107
Rysunek 67. Średnia ocen zadań przydzielonych poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie według pracowników komórek UMWP.....	107
Rysunek 68. Średnia ocen zadań przydzielonych poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie według pracowników komórek WUP	108
Rysunek 69. Średnia ocen zadań przydzielonych poszczególnym instytucjom, zaangażowanym w system realizacji RPOWP 2014-2020, pozwalających na sprawną realizację Programu w powierzonym zakresie ze względu na staż pracy	109
Rysunek 70. Ocena systemu sprawozdawczości przez beneficjentów RPOWP 2014-2020 ...	112
Rysunek 71. Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z systemem monitorowania i sprawozdawczości	113

Rysunek 72.	Ocena podziału zadań związanych z monitorowaniem i sprawozdawczością	114
Rysunek 73.	Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z ewaluacją	116
Rysunek 74.	Ocena podziału zadań związanych z ewaluacją	117
Rysunek 75.	Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z kontrolą	119
Rysunek 76.	Ocena podziału zadań związanych z kontrolą	119
Rysunek 77.	Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami informatycznymi	121
Rysunek 78.	Ocena podziału zadań związanych z zadaniami informatycznymi	121
Rysunek 79.	Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z informacją i promocją	123
Rysunek 80.	Ocena podziału zadań związanych z informacją i promocją	123
Rysunek 81.	Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z zarządzaniem finansowym	125
Rysunek 82.	Ocena podziału zadań związanych z zarządzaniem finansowym	126
Rysunek 83.	Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z koordynacją	127
Rysunek 84.	Ocena podziału zadań związanych z koordynacją	128
Rysunek 85.	Ocena procedur związanych z instrumentem ZIT	130
Rysunek 86.	Ocena procedur związanych z instrumentem RLKS	132
Rysunek 87.	Ogólna ocena procedur związanych z IF	134
Rysunek 88.	Ogólna ocena procedur związanych z projektami zintegrowanymi	135
Rysunek 89.	Ocena stwierdzenia „Zagrożenie/problem w realizacji RPOWP 2014-2020 zostało zidentyfikowane za późno”	138
Rysunek 90.	Ocena procedur przez pracowników zajmujących się zadaniami związanymi z programowaniem	139
Rysunek 91.	Ocena podziału zadań związanych z programowaniem	140
Rysunek 92.	Ocena stwierdzenia „Obowiązujące procedury/instrukcje często się zmieniają”	146
Rysunek 93.	Częstość występowania braków w zakresie dokumentów/informacji niezbędnych do realizacji zadań przez pracowników IZ i IP RPOWP	147
Rysunek 94.	Trudności występujące na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie	149
Rysunek 95.	Ocena wsparcia ze strony IOK i/lub PIFE w przypadku trudności z dostępem do zrozumiałych i praktycznych informacji na etapie przygotowywania wniosku	150
Rysunek 96.	Proces przygotowywania dokumentacji projektowej	150



10 ANEKS

10.1 Lista materiałów i dokumentów poddana analizie w ramach desk research

Akty i wytyczne szczebla unijnego oraz krajowego²¹⁵

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006;
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu;
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*;
- Umowa Partnerstwa²¹⁶;
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020;
- Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020;

²¹⁵ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 212/2800/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 16 maja 2017 r., Rozdział V. Wykaz najważniejszych dokumentów służących realizacji RPOWP 2014-2020, s. 247-254.

²¹⁶ Programowanie perspektywy 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Rozwoju, grudzień 2015 r.

- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze zdrowia na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020;
- Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014 - 2020.

Dokumenty programowe

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020;
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP na lata 2014-2020 (SZOOP);
- Opis Funkcji i Procedur Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej RPOWP na lata 2014-2020;
- Instrukcje Wykonawcze Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (IW);
- Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej RPOWP na lata 2014-2020;
- Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej – Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku w ramach RPOWP na lata 2014-2020;
- Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w RPOWP na lata 2014-2020;
- Instrukcja Wykonawcza Instytucji Certyfikującej w ramach RPOWP na lata 2014-2020;
- Plan Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020²¹⁷;
- Wytyczne dotyczące kwestii szczegółowych dla Programu, tzw. „wytyczne programowe”;
- Wytyczne horyzontalne;

²¹⁷ http://rot.wrotapodlasia.pl/pl/System_mon_i_ewal/ewaluacja_rpowp/plan-ewaluacji-rpowp-2014-2020-1.html

- Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

Strategie

- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020.

Badania i analizy w zakresie systemu realizacji

- „Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020”²¹⁸;
- „Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020”²¹⁹;
- „Ocena systemu wdrażania osi priorytetowych na poziomie regionalnym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013”²²⁰.
- „Analiza systemu zarządzania, wdrażania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013”²²¹;
- „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013”²²²;
- „Ocena systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 w zakresie wczesnej identyfikacji barier”, Pracownia Bada i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp. j., Poznań 2016²²³;
- „Ewaluacja on-going systemu wdrażania i zarządzania RPO WŚ 2014-2020”, ITTI Sp. z o.o., Poznań 2016²²⁴.

Inne opracowania

- Sprawozdania z konsultacji społecznych projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020;
- Raporty Ministerstwa Rozwoju pn. „Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności”²²⁵.

Dane osobowe przekazane przez Zamawiającego

²¹⁸ Konsorcjum ECORYS Polska Sp. z o.o., Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A oraz GEOPROFIT Wojciech Dziemianowicz

²¹⁹ Raport dostępny na stronie: <http://rot.wrotapodlasia.pl/pl/badaniaewaluacyjne/>

²²⁰ Raport dostępny na stronie: <http://pokl.wrotapodlasia.pl/ewaluacja/raporty-z-badan.html>

²²¹ Raport dostępny na stronie: <http://www.rpowp.wrotapodlasia.pl/ewaluacja/raporty.html>

²²² Raport dostępny na stronie: http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_290.pdf

²²³ Raport dostępny na stronie: <http://rpo.warmia.mazury.pl/plik/5073/badanie-ewaluacyjne-pt-ocena-systemu-realizacji-regionalnego-programu-operacyjnego-wojewodztwa-warmińsko-mazurskiego-na-lata-2014-2020-w-zakresie-wczesnej-identyfikacji-barier>

²²⁴ Raport dostępny na stronie: <http://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/ewaluacja-on-going-systemu-wdrażania-i-zarządzania-regionalnego-programu-operacyjnego-wojewodztwa-swietokrzyskiego-na-lata-2014-2020/>

²²⁵ Przykładowy raport: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/27944/PotencjaL_administracyjny_systemu_instytucjonalnego_sluzacego_realizacji_UP_w_zakresie_polityki_spojnosci.pdf

- dane osobowe wszystkich pracowników (dyrektorzy, kierownicy, specjaliści, pracownicy średniego i niższego szczebla) zajmujących się RPOWP 2014-2020 w IZ, jak i wszystkich IP (zakres danych: nazwa instytucji; nazwa departamentu/wydziału; nazwa referatu/komórki; imię i nazwisko; zajmowane stanowisko; e-mail; numer telefonu);
- dane kontaktowe do osoby/osób będących przedstawicielem/przedstawicielami operatora IF w ramach RPOWP 2014-2020;
- dane kontaktowe do wszystkich wnioskodawców i beneficjentów RPOWP 2014-2020, w tym wnioskodawców i beneficjentów (innych niż LGD) korzystających z instrumentu RLKS w ramach RPOWP 2014-2020 (zakres danych: numer i nazwa osi priorytetowej; numer działania; nazwa projektu; nazwa wnioskodawcy/beneficjenta; imię i nazwisko osoby kontaktowej; e-mail; numer telefonu).

Dokumenty dot. organizacji pracy Urzędu

- regulamin organizacyjny Urzędu;
- regulaminy organizacyjne lub inne dokumenty organizacyjne dot. komórek organizacyjnych objętych przedmiotowym badaniem;
- struktura organizacyjna Urzędu i komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk;
- struktura organizacyjna komórek organizacyjnych objętych projektem do poziomu stanowisk i przypisaniem do stanowisk organizacyjnych pracowników (imię i nazwisko, poziom zaszerogowania, np. inspektor, specjalista, liczba osób na wieloosobowych stanowiskach);
- inne dokumenty obejmujące zakresy obowiązków i uprawnień dot. komórek organizacyjnych objętych badaniem;
- karty procedur/procesów (jeśli istnieją);
- dokumentacja systemu zarządzania jakością, bezpieczeństwem informacji, kontroli zarządczej, zarządzania ryzykiem (jeśli istnieje);
- inne dokumenty opisujące organizację Urzędu (jeśli istnieją);
- inne dokumenty/wytyczne opisujące system zarządzania funduszami unijnymi w Urzędzie (jeśli istnieją);
- lista użytkowników systemów IT w komórkach organizacyjnych objętych badaniem (imię i nazwisko, nazwa systemu IT, krótki opis systemu IT) (jeśli istnieje);
- lista dokumentów funkcjonujących w komórkach organizacyjnych objętych projektem (jeśli istnieje);
- lista pełnomocnictw z uwzględnieniem zakresu pełnomocnictw funkcjonujących w komórkach organizacyjnych objętych projektem dot. stanowisk organizacyjnych lub osób (imię i nazwisko, przypisanie do stanowiska, poziom zaszerogowania, np. inspektor, specjalista, liczba osób na wieloosobowych stanowiskach).

10.2 Wykaz podmiotów (niebędących osobami fizycznymi) objętych analizą wraz z danymi teleadresowymi podmiotów

Nazwa podmiotu	Adres	Numer telefonu
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	ul. Poleska 89, 15-874 Białystok	85 665 45 49
Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku	ul. Pogodna 22, 15-001 Białystok	85 749 72 00
Słowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego	Ul. Mickiewicza 74 lok. 6, 15 – 232 Białystok	85 661 15 38
LGD Kraina Mlekiem Płynąca	ul. Krótka 15 18-516 Mały Płock	862791910
LGD Szlak Tatarski	ul. Grodzieńska 1, 16-100 Sokółka	857115050
LGD Puszcza Białowieska	Ul. Parkowa 3, 17-200 Hajnówka	856825026
LGD Biebrzański Dar Natury	Wojewodzin 2 19-200 Grajewo	862738044
LGD Fundusz Biebrzański	Plac Kościuszki 21 16 - 150 Suchowola	857128307
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok	85 66 54 110
Słowarzyszenie dla Rozwoju w Suwałkach	ul. Szkolna 7, 16 – 400 Suwałki	519 477 450
Podlaski Związek Pracodawców	ul. Studzienna 2, 15-771 Białystok	85 652 61 07
Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Łomży	Marii Skłodowskiej-Curie 1, 18-400 Łomża	86 473 53 60
Bank Gospodarstwa Krajowego	Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa	22 599 81 37
Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego	ul. Starobojarska 15, 15-073 Białystok	85 740 86 83
Ministerstwo Rozwoju	plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa	22 273 70 00
2 ekspertów zewnętrznych reprezentujących środowisko naukowe i związanych z obszarem zarządzania w administracji publicznej	Nie dotyczy	Nie dotyczy

10.3 Narzędzia badawcze

W wersji elektronicznej – element Raportu Metodologicznego.



Zamawiający/Wydawca:

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
Departament Rozwoju Regionalnego
ul. Poleska 89 15-874 Białystok



Podlaskie

Regionalne Obserwatorium
Terytorialne

Wykonawca:

EVALU Sp. z o.o.

ul. Dzika 19/23 lok. 55
00-172 Warszawa
tel.: 22 403-80-26
fax: 22 403-80-25



Publikacja elektroniczna przeznaczona do bezpłatnej dystrybucji

*Badanie ewaluacyjne finansowane ze środków Pomocy Technicznej w ramach
Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*

