

Ocena systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 w zakresie wczesnej identyfikacji barier

Raport końcowy grudzień 2016



**Fundusze
Europejskie**
Program Regionalny



Zdrowe życie, czysty zysk

Unia Europejska
Europejskie Fundusze
Strukturalne i Inwestycyjne



*Projekt sfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Pomocy Technicznej
Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020*

BADANIE EWALUACYJNE PN.:
OCENA SYSTEMU REALIZACJI REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WOJEWÓDZTWA
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO NA LATA 2014-2020
W ZAKRESIE WCZESNEJ IDENTYFIKACJI BARIER

Raport końcowy

Zamawiający:



Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego
ul. Emilii Plater 1
10-562 Olsztyn

Wykonawca:



Pracownia Badań i Doradztwa "Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j.
ul. Sławie 53; 61-312 Poznań
Tel. 61 622 92 06-07, biuro@re-source.pl

Wykaz skrótów

CATI	Computer Assisted Telephone Interview (komputerowo wspomagany wywiad telefoniczny)
CAWI	Computer Assisted Web Interview (komputerowo wspomagana ankieta internetowa)
CST	Centralny System Teleinformatyczny (SL 2014)
Departamnet AWiC	Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji
Departament EFRR	Department Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
Departament EFS	Department Europejskiego Funduszu Społecznego
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FGI	Focus Group Interview (zogniskowany wywiad grupowy)
FS	Fundusz Spójności
GSE RPO WiM 2014-2020	Grupa Sterująca Ewaluacją Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
IC	Instytucja Certyfikująca
IDI	Individual Depth Interview (Indywidualny wywiad pogłębiony)
IK	Instytucja Koordynująca
IOK	Instytucja Ogłaszająca Konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca (Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie, Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie)
IPI	Indykatorywny Plan Inwestycyjny
IP ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (UM Olsztyn)
ITI	In-depth Telephone Interview (Telefoniczny wywiad pogłębiony)
IW	Instrukcja Wykonawcza
IZ	Instytucja Zarządzająca (Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego)
JE RPO WiM 2014-2020	Jednostka Ewaluacyjna Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
KPA	Kodeks Postępowania Administracyjnego
KE	Komisja Europejska
KM RPO WiM 2014-2020	Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
LSI	Lokalny System Informatyczny MAKŚ 2
MIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MR	Ministerstwo Rozwoju
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
PE RPO WiM 2014-2020	Plan Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
PIFE	Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich (Główny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich, Lokalny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich)
PR	Departament Polityki Regionalnej
PT	Pomoc Techniczna Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
ROPS	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Olsztynie
RPD	Roczne Plany Działań
RPK	Roczny Plan Kontroli
RPO WiM 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
SNA	Social Network Analysis (analiza sieci społecznych)
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
UM Olsztyn	Urząd Miasta Olsztyna
UM Elbląg	Urząd Miejski w Elblągu
UM Ełk	Urząd Miasta w Ełku
UE	Unia Europejska
UM WWM	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
Ustawa wdrożeniowa	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie
WMARR S.A.	Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie)
WND	Wniosek o dofinansowanie
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie
WWM	Województwo Warmińsko-Mazurskie
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZIT Bis	UM Elbląg i UM Ełk

Wprowadzenie

Niniejszy dokument stanowi raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn. „Ocena systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 w zakresie wczesnej identyfikacji barier”.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (RPO WiM 2014-2020) jest następcą Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2007-2013 (RPO WiM 2007-2013) finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), ale w bieżącej perspektywie finansowej jest finansowany z dwóch funduszy: EFRR i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

RPO WiM 2014-2020 ma przyczynić się do realizacji celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także osiągać rezultaty wskazane w Umowie Partnerstwa poprzez koncentrację tematyczną i terytorialną wsparcia na przedsięwzięciach zgrupowanych w 12 osiach priorytetowych: 1. Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur; 2. Kadry dla gospodarki; 3. Cyfrowy region; 4. Efektywność energetyczna; 5. Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów; 6. Kultura i dziedzictwo; 7. Infrastruktura transportowa; 8. Obszary wymagające rewitalizacji; 9. Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych; 10. Regionalny rynek pracy; 11. Włączenie społeczne; 12. Pomoc techniczna.¹

Głównym celem badania była ocena funkcjonowania przyjętego w ramach systemu realizacji oraz analiza barier i problemów organizacyjnych, a także wskazanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności tego systemu. Cele szczegółowe badania obejmowały przedstawienie wniosków i rekomendacji w poszczególnych obszarach problemowych wskazanych w części dotyczącej koncepcji badania.

Badanie finansowane było ze środków EFS w ramach Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020 (PT). W dalszej części dokumentu przedstawione zostały:

- Streszczenie
- Spis treści
- Koncepcja badania i metodologia
- Wyniki badania, z uwzględnieniem oceny struktury instytucjonalnej i rozwiązań organizacyjnych, oceny procesów i regulujących ich procedur oraz oceny zdolności absorpcyjnych beneficjentów/podmiotów aplikujących.
- Zestawienie najważniejszych wniosków i rekomendacji oraz tabela wniosków i rekomendacji, w której Ewaluator sformułował propozycje usprawnienia systemu realizacji i wdrażania (zalecenia dotyczące modyfikacji lub uzupełnienia systemu).
- Aneksy (w odrębnych plikach) zawierające:
 - a) opis zastosowanej metodologii,
 - b) narzędzia badawcze zastosowane w ewaluacji,
 - c) raport/y z przeprowadzonych badań jakościowych zawierające najważniejsze informacje uzyskane w wyniku odpowiedzi na poszczególne pytania zawarte w scenariuszach wywiadów oraz ilości respondentów wyrażających takie opinie,
 - d) raport/y z przeprowadzonych badań ilościowych zawierający uzyskane wyniki w ramach każdego pytania z kwestionariusza,
 - e) raport z przeprowadzonych badań pilotażowych,
 - f) listę respondentów, którzy wzięli udział w poszczególnych metodach,
 - g) listę dokumentów, publikacji i innych materiałów źródłowych, wykorzystanych przy ewaluacji,
 - h) bazę danych z wywiadów ankietowych w formatach sav i xls,
 - i) inne materiały opracowane w trakcie realizacji badania - wykresy
 - j) zestawienia danych zebranych z poszczególnych metod badawczych,
 - k) transkrypcje lub notatki z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych,
 - l) prezentację multimedialną wyników.

¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Załącznik do Uchwały Nr 16/150/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 marca 2015 r., s. 51

Streszczenie

CEL I ZAKRES BADANIA

Niniejszy raport został przygotowany przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” na zlecenie Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego w ramach badania ewaluacyjnego pt. „Ocena systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 w zakresie wczesnej identyfikacji barier”. Badanie realizowano w okresie sierpień – grudzień 2016. Głównym celem badania była ocena funkcjonowania przyjętego w ramach RPO WiM 2014-2020 systemu realizacji oraz analiza barier i problemów organizacyjnych, a także wskazanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności tego systemu. Cele szczegółowe obejmowały przedstawienie wniosków i rekomendacji w zakresie następujących obszarów problemowych:

- A. Ocena struktury instytucjonalnej i rozwiązań organizacyjnych systemu realizacji RPO WiM 2014-2020, w tym: ocenę spójności systemu realizacji, ocenę funkcjonowania struktury organizacyjnej, ocenę koordynacji działań podejmowanych przez instytucje zaangażowane w system realizacji Programu, ocenę potencjału zasobów ludzkich i ocenę posiadanych zasobów materialnych i finansowych poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 oraz system wsparcia realizacji RPO WiM 2014-2020 środkami z pomocy technicznej RPO,
- B. Ocena procesów i regulujących ich procedur w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020: ocena procesu programowania, ocena procesu kontroli, ocena procesu zarządzania finansowego, ocena procesu sprawozdawczości i monitorowania, ocena procesu ewaluacji, ocena procesu informacji, promocji i szkoleń.
- C. Ocena zdolności absorpcyjnych beneficjentów/podmiotów aplikujących,
- D. Identyfikacja dobrych praktyk w zakresie systemów realizacji Programów Operacyjnych i analiza możliwości ich transferu do systemu realizacji RPO WiM 2014-2020,

Zakres czasowy badania obejmował okres od zatwierdzenia RPO WiM 2014-2020 (tj. 12 lutego 2015r.) do dnia podpisania umowy na realizację badania.

METODOLOGIA BADANIA

W badaniu zastosowano następujące metody i techniki badawcze:

- Analiza danych zastanych oraz benchmarking,
- Indywidualne Wywiady Pogłębione (IDI) z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020,
- Wywiady eksperckie (ITI) z przedstawicielami firm doradczych oraz pracownikami jednostek naukowych,
- Komputerowo Wspomagane Wywiady Telefoniczne (CATI) z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020,
- Ankiety internetowe (CAWI) z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis oraz analiza sieci społecznych (SNA),
- Zogniskowane wywiady grupowe (FGI) z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020,
- Panel dyskusyjny z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020,
- Analiza ścieżki krytycznej, analiza SWOT, analiza statystyczna, analiza jakościowa i ekspercka.

NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI

W badaniu zidentyfikowano aspekty systemu realizacji RPO WiM 2014-2020, które funkcjonują w sposób prawidłowy oraz takie, które mogą stanowić barierę w skutecznej i efektywnej realizacji Programu i wymagają zastosowania działań naprawczych. Mocną stroną systemu jest zgodność dokumentów systemowych i obowiązujących procedur z przepisami krajowymi i wspólnotowymi. Pozytywnym elementem jest także stosowanie Rocznych Planów Działań (RPD) – narzędzie to zostało uznane za użyteczne i efektywne w kontekście planowania wdrażania RPO WiM 2014-2020 i osiągnięcia ram wykonania. Wysoka jest także jakość kapitału ludzkiego w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu. Pracownicy (głównie osoby o wieloletnim stażu pracy) są doświadczeni, posiadają odpowiednią wiedzę i kwalifikacje. Z kolei, mocną stroną systemu w kontekście beneficjentów jest fakt, iż nie mają oni problemów z zapewnieniem wkładu własnego, również koszty początkowe realizacji projektu nie stanowią dla nich ograniczenia. Podział zadań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu jest częściowo mocnym aspektem systemu – atutem jest brak powielania się zadań realizowanych przez poszczególne instytucje. Należy jednak zauważyć, iż pomimo braku zjawiska nakładania się zadań, podział obowiązków jest niejednoznaczny, co prowadzi do zjawiska rozproszenia odpowiedzialności lub nakładania się decyzyjności w obrębie tego samego zadania.

Przyczyną powyższego zjawiska jest po pierwsze mnogość instytucji uczestniczących w realizacji Programu (w szczególności wykonywanie zadań Instytucji Zarządzającej (IZ) przez kilka departamentów) oraz ich równorzędność w strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (UM WWM). Po drugie zaś, brak uprawnień do podejmowania decyzji do przypisanej doń odpowiedzialności, co prowadzi do sporów kompetencyjnych pomiędzy pracownikami instytucji, a w konsekwencji – do wydłużonego czasu załatwiania spraw. Szczególnie widoczne jest to w podziale zadań dotyczącym informacji i promocji. Słabą stroną w opinii badanych pracowników IZ/Instytucji Pośredniczącej (IP) oraz firm doradczych jest oddelegowanie całości działań informacyjnych do Punktu Informacyjnego

Funduszy Europejskich. Osoby odpowiadające na pytania beneficjentów nie posiadają praktycznej wiedzy dotyczącej realizacji projektów, a potrzebnych informacji muszą zasięgać od pracowników zatrudnionych w instytucjach ogłaszających konkursy. Generuje to szereg negatywnych konsekwencji, m.in. frustrację beneficjentów i pracowników instytucji ogłaszającej konkurs oraz negatywne opinie o RPO WiM 2014-2020 wśród części beneficjentów. Słabą stroną systemu realizacji Programu jest także obieg informacji pomiędzy instytucjami. Odpowiedniemu przepływowi informacji nie sprzyja jego formalny charakter. Obieg jest zbiurokratyzowany i papierowy, przez co czas dotarcia informacji do adresatów jest znacznie wydłużony, co uniemożliwia sprawne i efektywne działanie w ramach systemu realizacji RPO WiM 2014-2020.

Przytłaczająca dla pracowników zaangażowanych w realizację Programu jest także ilość obowiązujących wytycznych, przepisów, instrukcji i innych dokumentów, które muszą znać i stosować ich zapisy. Sprawności systemu nie sprzyja bardzo duża ilość zmian wprowadzanych obecnie w wytycznych (konieczność ciągłego ich śledzenia jest czasochłonna) oraz fakt, iż procedury nie nadążają za rzeczywistością wdrożeniową (nie wskazują rozwiązań niestandardowych sytuacji). Z badania wynika, iż mimo dużego uszczegółowienia procedur możliwa jest niespójność ich interpretacji np. pomiędzy poszczególnymi komórkami czy pomiędzy IZ a IP.

Badanie wykazało także konieczność usprawnienia działań w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Przede wszystkim poprawy wymaga system motywacji pracowników oraz umożliwienie pracownikom podnoszenia kompetencji w formie – adekwatnych do potrzeb – szkoleń. O słabości systemu motywacyjnego świadczy bardzo rzadkie stosowanie finansowych i pozafinansowych elementów nagradzania pracowników oraz brak uzależnienia ewentualnej nagrody od efektów i ilości wykonywanej pracy. Sytuacja ta ma swoje konsekwencje w rotacji pracowników oraz trudności w pozyskaniu pracowników nowych.

Wśród aspektów związanych bezpośrednio z wdrażaniem Programu, zdiagnozowano relatywnie małą ilość podpisanych umów o dofinansowanie, co może wskazywać na ograniczoną efektywność systemu realizacji RPO WiM 2014-2020. O ile harmonogramy naborów wniosków o dofinansowanie generalnie są ukierunkowane na osiągnięcie w roku 2018 celów pośrednich określonych w ramach wykonania osi priorytetowych, o tyle relatywnie duże – w porównaniu z innymi regionami kraju – opóźnienie w rozpoczęciu realizacji Programu² oraz inne czynniki omówione w zasadniczej części raportu, w tym m.in. dotyczące systemu wyborów projektów³ wskazują na ryzyko niezrealizowania tych celów.

REKOMENDACJE

Z uwagi na fakt, iż struktura IZ/IP bazuje na zastanej pionowej i hierarchicznej strukturze organizacyjnej UM WWM, a zakres zadań przypisany poszczególnym jednostkom i komórkom zaangażowanym w realizację Programu wymaga współpracy poziomej (i jej koordynacji) rekomenduje się szersze stosowanie organizacji pracy z wykorzystaniem systemu grup roboczych – w szczególności przy zadaniach wymagających współpracy równych jednostek/komórek. W pracach grup roboczych powinny brać udział m.in. osoby decyzyjne oraz osoby dysponujące wiedzą, a podejmowane decyzje powinny być komunikowane innym zainteresowanym komórkom/jednostkom.

Z powodu relatywnie dużego ryzyka niezrealizowania celów pośrednich (na 2018 rok) określonych w ramach wykonania rekomenduje się podjęcie działań mających na celu zniwelowanie zidentyfikowanych przeszkód i opóźnień w kontrakcji środków w ramach RPO WiM 2014-2020 poprzez m.in. a) zwiększenie elastyczności w zakresie aktualizacji harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WiM 2014-2020 pozwalające na ogłaszanie kolejnych konkursów w sytuacji małego zainteresowania, nierozstrzygnięcia, anulowania itp. w okresie krótszym niż 3 miesiące - uzyskanie akceptacji Ministerstwa Rozwoju (MR) w zakresie odstąpienia od zapisów Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów 2014-2020 lub zmiana zapisów Ustawy Wdrożeniowej i wytycznych (rekomendacja horyzontalna adresowana do MR), b) podniesienie jakości oraz zwiększanie ilości szkoleń oraz spotkań dla potencjalnych beneficjentów, c) umożliwienie uzyskiwania przez projektodawców informacji bezpośrednio od pracowników Instytucji Ogłaszającej Konkurs, w szczególności w zakresie uzupełnień, d) ogłaszanie kolejnych naborów na ekspertów oceniającego wnioski o dofinansowanie po zwiększeniu stawki wynagrodzenia w X 2016, e) poprawa funkcjonalności systemu informatycznego, f) wydłużenie terminu naboru wniosków o dofinansowanie w przypadku niektórych Działów/Poddziałów (gdy projektodawca musi uzyskać zezwolenia lub opinie np. środowiskowe).

Z uwagi na nadmierne zbiurokratyzowanie systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 rekomenduje się uelastycznienie systemu realizacji programu - w miarę możliwości wynikających z obowiązujących ram prawnych poprzez: umożliwienie odstępstw od procedur opisanych w Instrukcji Wykonawczej (IW) w sytuacjach zmian prawnych lub organizacyjnych, zastosowaniem racjonalnych usprawnień, spiętrzeniem zadań, zdarzeniami losowymi dokumentowane notatką służbową (poprzez wprowadzenie do IW procedury „odstąpienia od procedur” określającą także zasadę zmianę procedury - w ramach aktualizacji IW - jeśli przyczyna odstąpienia ma charakter stały lub powtarzalny); uproszczenie procedury delegacyjnej pracowników Biura Kontroli w Departamencie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego UMWWM, modyfikacja instrukcji obiegu dokumentów i skrócenie ścieżki decyzyjnej, zmniejszenie zakresu działań/decyzji pracownika szeregowego wymagających akceptacji kierownictwa.

² Por. Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju, 24.02.2016, s. 4 oraz Informacja o wynikach kontroli Prawdopodobieństwo postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych, Najwyższa Izba Kontroli, 26.09.2016, s. 13-14 (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,12292,vp,14677.pdf>)

³ Por. badanie ewaluacyjne p.t. Ewaluacja systemu wyboru projektów ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 oraz Informacja kwartalna z realizacji programu operacyjnego za 3 kw. 2016 (Tabela 6. Inne działania podjęte w celu usprawnienia realizacji programu).

Z uwagi na brak „ducha współpracy” w IZ oraz pomiędzy IZ a IP wynikającym z braku poczucia wspólnego celu rekomenduje się podkreślenie znaczenia współpracy i rozważenie zastosowania następujących metod: miękkie działania (spotkania robocze, szkolenia, warsztaty) umożliwiające wymianę doświadczeń i dzielenie się wiedzą, budujące atmosferę współpracy, sprzyjające identyfikacji z celami, kształtujące postawy „systemowe” tj. uwzględniające całość celów i działań systemu realizacji RPO WiM 2014-2020; wypowiedzi i komunikaty wpływające ze strony Zarządu Województwa podkreślające znaczenie wspólnego celu; zobowiązanie do współpracy w obowiązujących procedurach i porozumieniach; uwzględnienie w zasadach premiowania, poza oceną pracy indywidualnej, także pracy zespołowej (np. uzyskanie wspólnego celu komórki/jednostki itp.).

W związku z niesprawną (tj. czasochłonną) komunikacją wewnątrz IZ oraz pomiędzy IZ a IP rekomenduje się usprawnienie komunikacji i skrócenie czasu przepływu informacji wewnątrz IZ oraz pomiędzy IZ a IP poprzez: zwiększenie znaczenia i ilości komunikacji elektronicznej w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 przy jednoczesnym zmniejszeniu papierowego obiegu dokumentów (bez ich dublowania); wybór i upowszechnienie w całym systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 rozwiązań usprawniających wewnętrzny przepływ informacji stosowanych wewnętrznie i oddolnie w niektórych komórkach czy instytucjach IZ/IP, m.in. rozmowy telefoniczne, spotkania bezpośrednie, w tym: włączanie do grup i zapraszanie na spotkania, czy repozytorium skanów pism / wytycznych / interpretacji itd. (również poprzez wykorzystanie Bazy Wiedzy o Funduszach Europejskich), upoważnienie szeregowych pracowników (podwładnych) różnych jednostek czy komórek, na podstawie wcześniejszej ogólnej zgody kierowników i/lub dyrektorów tych pracowników, do bezpośredniego komunikowania się między sobą w sprawach mniejszej wagi (np. sprawach taktycznych i operacyjnych), z założeniem, że muszą oni poinformować kierownika o treści poczynionego uzgodnienia (zgodnie z metodą mostu Fayola), umożliwienie szerokiego uczestnictwa pracowników komórek wdrożeniowych w spotkaniach i grupach roboczych, a w szczególności na poziomie kontaktów z MR

Z uwagi na niską oceną systemu motywacyjnego i dużym ryzykiem zagrożenia fluktuacją kadr w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 rekomenduje się zwiększenie zakresu stosowania finansowych i pozafinansowych elementów systemu nagradzania pracowników i rozważenie zastosowanie następujących metod: metody mostu Fayola (opisanej wyżej), podniesienie wynagrodzeń, uzależnienie premii i nagród od efektów pracy / ilości pracy (w okresach spiętrzeń) i faktyczne ich stosowanie, delegowanie uprawnień (zmniejszenie zakresu działań/decyzji pracownika szeregowego wymagających akceptacji kierownictwa), angażowanie pracowników w dodatkowe zadania nie związane z merytorycznym zakresem obowiązków o charakterze horyzontalnym czy wymagających kreatywności.

Z uwagi na natłok zadań i duże obciążenie pracą w zaangażowanych w komórkach UM WWM realizujących zadania związane z wdrażaniem Programu, w szczególności w zakresie naboru i oceny wniosków o dofinansowanie rekomenduje się zwiększenie poziomu zatrudnienia w tychże komórkach, ew. okresowe zwiększenie zatrudnienia, szczególnie w momentach spiętrzenia prac jak: nabór i ocena wniosków, a także upowszechnienie zasady *flexible resourcing* polegającej na oddelegowywaniu pracowników z komórek mniej obciążonych pracą w danym okresie do zadań związanych z oceną wniosków. Należy także rozważyć wykorzystanie możliwości angażowania absolwentów w oparciu o zapisy Ustawy o praktykach absolwenckich w przypadku występowania zapotrzebowania na proste prace (np. kancelaryjne) w okresie spiętrzeń pracy oraz intensyfikację współpracy z lokalnymi uczelniami i biurami karier, a także podniesienie wynagrodzeń.

Z uwagi na fakt, iż oferowane pracownikom szkolenia, nie są w pełni adekwatne do zgłaszanych potrzeb, rekomenduje się dostosowanie tematyki i zakresu szkoleń do istniejącego zapotrzebowania poprzez redukcję lub rezygnację ze szkoleń ogólnych i organizowanie szkoleń specjalistycznych (wg zapotrzebowania) oraz szkoleń dotyczących kwestii, które zostały zidentyfikowane jako problematyczne lub dotyczące kwestii, które ulegają zmianie (zmiana przepisów / wytycznych itp.). W przypadku wąskiej specjalizacji danego pracownika, należy umożliwić mu korzystanie ze szkoleń indywidualnych, a także rozważyć zamawianie szkoleń grupowych w połączeniu z indywidualnym doradztwem / konsultacjami. Należy także uwzględnić zmniejszenie wagi ceny w wyborze firm szkoleniowych/trenerów na rzecz kryteriów merytorycznych oraz uwzględniać zgłaszane potrzeby szkoleniowe w miarę dostępnych środków z PT i częściej aktualizować plan szkoleń.

Z uwagi na zbyt dużą ilość pracowników w pomieszczeniach IZ oraz IP rekomenduje się poprawę warunków lokalowych ww. instytucji tak, aby stworzyć pracownikom sprzyjające warunki pracy poprzez zmniejszenie ilości pracowników pracujących w jednym pomieszczeniu, ew. zastosowanie ścianek działowych z wygłuszeniem (tzw. przepierzeń).

Z uwagi na problemy w funkcjonowaniu systemu informatycznego LSI MAKS2, utrudniające pracę pracownikom instytucji zaangażowanym w realizację RPO WiM 2014-2020, a także beneficjentom składającym wnioski o dofinansowanie rekomenduje się udoskonalenie systemu informatycznego, w szczególności zwiększenie jego funkcjonalności w zakresie generowania raportów oraz likwidację okresów czasowej niedostępności dla wnioskodawców.

Z uwagi na niezadowalający sposób działania systemu informacji i promocji, m.in. w zakresie kontaktowania się potencjalnych beneficjentów z Punktem Informacyjnym Funduszy Europejskich, a także niską jakością organizowanych dla beneficjentów szkoleń i spotkań informacyjnych rekomenduje się udoskonalenie systemu informacji i promocji, tak, aby beneficjent miał zapewniony dostęp do wyczerpujących i rzetelnych informacji nt. ogłoszonego konkursu poprzez m.in. poszerzenie zakresu współpracy w obszarze promocji i informacji z innymi komórkami/jednostkami, podniesienie jakości szkoleń i spotkań informacyjnych, a także wykorzystywanie funkcjonalności FAQ na stronie internetowej RPO WiM 2014-2020. Należy rozważyć umożliwienie uzyskiwania przez Projektodawcę bezpośredniej informacji w komórkach wdrożeniowych (uwzględnianie finansowania z Pomocy Technicznej).

Abstract

RESEARCH PURPOSE AND SCOPE

This report was developed by the Re-Source Research and Advice Studio at the request of the Warmia and Mazury Voivodeship Management Board within the research: "Evaluation of the implementation system of the Regional Operational Programme of Warmia and Mazury Voivodeship for 2014-2020 in regard to the early identification of barriers". The research was carried out from August to December 2016. The main purpose of the research was to evaluate the functioning of the implementation system approved within the ROP WM 2014-2020, and analysis of barriers and organizational problems, as well as identifying opportunities for improving efficiency and effectiveness of the system. The specific purposes included the presentation of conclusions and recommendations in the following problem areas:

- E. The evaluation of the institutional structure and organizational implementation system of the ROP WM 2014-2020, including: evaluation of the consistency of the implementation system, the evaluation of functioning of the organizational structure, the evaluation of coordination of activities undertaken by the institutions involved in the implementation system of the Programme, the evaluation of potential of human resources, and the evaluation of owned material and financial resources of each of the institutions involved in the implementation of the ROP WM 2014-2020 and the supporting system for the implementation of the ROP WM 2014-2020 with technical assistance of the ROP,
- F. The evaluation of processes and procedures governing the implementation system of the ROP WM 2014-2020: the evaluation of the programming process, the evaluation of control process, the evaluation of financial management process, the evaluation of reporting and monitoring process, the evaluation of evaluation process, the evaluation of information, promotion and training process.
- G. The evaluation of the absorption abilities of beneficiaries/applicants,
- H. The identification of good practices within the implementation systems of the Operational Programmes, and the analysis of possibilities to transfer them to the implementation system of the ROP WM 2014-2020.

The time range of the research covered the period from the approval of the ROP WM 2014-2020 (i.e. 12 February 2015) to the date of signing an agreement on the research implementation.

RESEARCH METHODOLOGY

In the research, the following research methods and techniques were applied:

- Existing data analysis and benchmarking,
- Individual Depth Interviews (IDI) with representatives of the institutions involved in the implementation system of the ROP WM 2014-2020,
- Expert interviews (ITI) with representatives of the consulting companies and employees of scientific units,
- Computer Assisted Telephone Interviews (CATI) with beneficiaries and applicants within the ROP WM 2014-2020,
- Internet surveys (CAWI) with employees of MA and IB of the ROP WM 2014-2020, and social network analysis (SNA)
- Focus group interviews (FGI) with employees of MA and IB of the ROP WM 2014-2020,
- Discussion panel with employees of MA and IB of the ROP WM 2014-2020
- Critical Path Analysis, SWOT analysis, statistical analysis, qualitative analysis and expert analysis.

THE MOST IMPORTANT RESULTS

The research identified the aspects of the implementation system of the ROP WM 2014-2020, which function in a proper manner and those that may pose a barrier to the effective and efficient implementation of the Programme, and require corrective activities. The strength of the system is the compliance of the system documents and applicable procedures with the national and community provisions. A positive element is the use of the Annual Activities Plans - this tool was recognized as useful and effective in the context of planning of the implementation of the ROP WM 2014-2020, and achieving the performance framework. The quality of human capital is high in the institutions involved in the implementation of the Programme. Employees (mainly people with many years of seniority) are experienced and have appropriate knowledge and skills. On the other hand, a strong element of the system in the context of beneficiaries is the fact that they have no problems in providing their own contribution, the initial costs of the project implementation do not limit them, as well. The division of tasks between the institutions involved in the implementation of the Programme is partly a strong aspect of the system - an advantage involves no duplication of tasks carried out by the individual institutions. It should be noted, however, that despite the absence of the phenomenon of overlapping tasks, the division of obligations is ambiguous, leading to the phenomenon of dispersion of responsibility, or overlapping decision-making within the same task.

The reason for this phenomenon is firstly a multitude of institutions participating in the implementation of the Programme (in particular carrying out the MA tasks for several departments) and their equivalence in the organizational structure of the Office. Secondly, no decision-making powers to the assigned responsibility lead to jurisdictional disputes between employees of institutions and consequently extends time to carry out things. This is particularly evident in the division of the tasks on information and promotion. The weakness, in the opinion of the researched employees of MA/IB and consulting companies, is assigning all information tasks to the European Funds Information Point. People responding to the questions

of beneficiaries do not have practical knowledge about the projects, and the necessary information must be obtained from the employees of the institutions announcing application calls. This generates a number of negative consequences, including frustration of beneficiaries and employees of the institutions announcing competitions, and negative opinions about the ROP WM 2014-2020 among a part of beneficiaries. In addition, the weakness of the implementation system of the Programme involves the flow of information between institutions. The proper flow of information is not supported by its formal character. The bureaucratic and paper flow causes the fact that recipients obtain information within longer period of time, which prevents the efficient and effective operation within the implementation of the ROP WM 2014-2020.

The number of the applicable guidelines, regulations, instructions and other documents to be known and applied is also overwhelming for employees involved in the implementation of the Programme. The system efficiency is also not supported by a very large number of changes currently in the guidelines (the need to constantly follow them is time-consuming), and the fact that procedures do not follow with the reality of implementation (they do not indicate non-standard situations). The research shows that despite the fact that the procedures are described in detail, interpretation inconsistency is possible, e.g. between units or between MA and IB.

The research also showed the need to streamline the activities in the area of human resources management. First of all, the employees' motivation system requires improvement; employees should have the opportunity to improve their competences in the form of trainings adequate to the needs. The weakness of the motivation system is proven by a very rare use of financial and non-financial elements of rewarding employees and no dependence of any award on the effects and the amount of carried out work. This situation has its consequences in employees rotation and difficulties in recruiting new employees.

Among the aspects directly related to the implementation of the Programme, a relatively low number of signed financing agreements was diagnosed, which may indicate the limited efficiency of the implementation system of the ROP WM 2014-2020. While the schedules of applications for grants are generally aimed at achieving the intermediate purposes defined in the carrying out priority axes in 2018, whereas a relatively high, in comparison with other regions of the country, delay in the commencement of the Programme⁴ and other factors discussed in the main part of the report, including concerning the projects selection system,⁵ show in particular the risk of failure of these purposes.

RECOMMENDATIONS

Due to the fact that the structure of MA/IB is based on the existing vertical and hierarchical organizational structure of the Marshal's Office, and the tasks assigned to individual units and cells involved in the implementation of the Programme require horizontal cooperation (and its coordination), it is recommended to widely use the work organisation using the working groups system, in particular in tasks requiring cooperation of equal units/cell. The working groups should include, inter alia, decision makers and skilled people, and made decisions should be communicated to other interested cells/units.

Because of the relatively high risk of failure of the intermediate objectives (for 2018) specified within the implementation framework, it is recommended to take activities aimed at overcoming identified obstacles and delays in contracting grants under the ROP WM 2014-2020 by, inter alia, a) increased flexibility in updating of the schedule for calls for submitting grant applications under the ROP WM 2014-2020 allowing for announcing of the next calls in a situation of little interest, non-settlement, cancellation etc. within less than three months, to obtain the MD approval regarding a derogation from the provisions of the Guidelines regarding the types of the projects selection 2014-2020 or a change of the provisions of the Implementation Act and the guidelines (horizontal recommendation addressed to the Ministry of Development), b) increasing the quality and the number of training courses and meetings for potential beneficiaries, c) allow the project providers to obtain the information directly from employees of the unit announcing the call, in particular as regards to amendments, d) announcing further calls for the experts evaluating applications for grants by increasing wage rates in October 2016, e) improving the functionality of the computer system, f) extension of the deadline of the call to submit applications for grants for some Measures (when a project provider must obtain any permit or opinions e.g. environmental).

Due to the excessive bureaucracy of the implementation system of the ROP WM 2014-2020, it is recommended to make the programme implementation system more flexible, to the extent possible under the existing legal framework by: allowing derogations from the procedures described in CI in the case of legal or organizational changes, use of reasonable improvements, banking-up tasks, random events documented in a memo (by introducing the procedure of "derogation from the procedure" specifying the rule of changing the procedure, to CI, within CI updating, if the reason for the derogation is permanent or repeated); simplification of the delegation procedure of employees of the Control Office, modification of the instruction of documents flow and shortening of the decision-making path, reducing the scope of activities/decisions of a regular employee requiring management approval.

Due to the lack of a "spirit of cooperation" in MA and between MA and IB resulting from the lack of a sense of common purpose, it is recommended to stress the importance of cooperation, and consider the application of the following methods:

⁴ Compare the activities plan to increase the efficiency and accelerate the implementation of the programmes under the Partnership Agreement 2014-2020, the Ministry of Development, 24 February 2016, p. 4 and the Information on the results of inspection of the Correctness of procedures for the projects selection within the selected Regional Operational Programmes, the Supreme Audit Office, 26 September 2016, pp. 13-14 (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,12292,vp,14677.pdf>).

⁵ Compare the evaluation research: Evaluation of projects selection system with special emphasis on the projects selection criteria of the Regional Operational Programme of Warmia and Mazury Voivodeship for the years 2014-2020 and the Quarterly information from the operational program implementation for Q3. 2016 (Table 6. Other activities taken to improve the implementation of the programme).

soft activities (working meetings, trainings, workshops) allowing the exchange of experiences and knowledge sharing, forming a spirit of cooperation, promoting identification with the purposes, shaping the system attitude, i.e. taking into account all purposes and activities of the implementation system of the ROP WM 2014-2020; statements and messages from the Management Board of Voivodeship stressing the importance of a common purpose; commitment to cooperation in the applicable procedures and agreements; taking into account the bonus rules, outside of the individual work evaluation, including team work (e.g. to achieve a common purpose of a unit/institution, etc.).

In connection with faulty (i.e. time-consuming) communication within MA and between MA and IB, it is recommended to improve communication and reduce the time of the information flow within MA and between MA and the IB by: increasing the importance and quantity of on-line communication in the implementation system of the ROP WM 2014-2020 simultaneously with reducing paper documents flow (without duplication); selection and spreading throughout the implementation system of the ROP WM 2014-2020 of solutions to improve the internal information flow used internally and from the bottom up in certain units or institutions of MA/IB, inter alia, phone calls, direct meetings, including: inclusion in groups and inviting to meetings, or repository of scans of letters/guidances/interpretations etc. (also by using the Knowledge Base of the European Funds), authorisation for regular employees (subordinates) of different institutions or units, based on a prior general approval of managers and/or directors of those employees, to communicate directly with each other in matters of lesser importance (e.g. tactical and operational), with the assumption that they must inform the manager about the content of the arrangement (in accordance with the method of Fayol's bridge), allowing to wide participation of employees of implementation units in meetings and working groups, and in particular at the level of contacts with the Ministry of Development.

In view of the poor evaluation of the motivation system and the high risk of fluctuation of employees in the institutions involved in the implementation of the ROP WM 2014-2020, it is recommended to increase the scope of financial and non-financial elements of the system of rewarding employees and consider using the following methods: Fayol's bridge (described above), increasing remunerations or making them more flexible (separation of a group of employees carrying out tasks within the implementation of the ROP WM 2014-2020 in the Rules of Remuneration), making bonuses and awards dependent on the effects of work/amount of work (in periods of accumulation) and their real application, delegation of authorisations (reducing the scope of activities/decisions of a regular employee requiring management approval), engaging employees in additional tasks not related to the material scope of the duties of a horizontal nature or requiring creativity.

Due to the accumulation of tasks and large workload in the involved units of the MO of WMV carrying out tasks related to the implementation of the Programme, particularly in terms of selection and evaluation of the applications for grants, it is recommended to increase the level of employment in these units, if necessary, periodically increase employment, especially in times of work accumulation, such as recruitment and evaluation of applications, as well as the dissemination of *flexible resourcing* rule involving the delegation of employees from less busy units to the tasks related to the evaluation of applications. In addition, the use of opportunities to engage graduates based on the provisions of the Act on practices for graduates should be considered in case of the need for simple works (e.g. secretarial) during the accumulation periods and the intensification of cooperation with local universities and career offices, as well as increase of remunerations.

Due to the fact that offered trainings aren't relevant to the needs reported by employees, it is recommended to adjust the subject and scope of trainings to existing needs by reducing of or resignation from general trainings and organising specialized trainings (based on the needs) and trainings on the issues that were identified as problematic or on changed issues (change of regulations/guidelines, etc.). In the case of narrow specialization of an employee, it should be allowed to benefit from individual trainings, as well as to consider ordering group trainings connected with individual advice/consultation. The decreased price weight should be considered in the selection of training companies/trainers to the substantive criteria, and the reported training needs should be considered in terms of the availability of funds from TA, and training schedules should be updated more frequently.

Due to the large number of employees in MA and IB rooms, it is recommended to improve premises conditions of the aforementioned institutions in order to create favourable conditions for employees to work by reducing the number of employees working in one room or the use of partition walls with soundproofing (i.e. partitions).

Due to problems in the functioning of a LSI MAK2 computer system, hindering the work of employees of the institutions involved in the implementation of the ROP WM 2014-2020, as well as beneficiaries of applicants for grants, it is recommended to improve the system, in particular, increase its functionality to generate reports and liquidate periods of temporary unavailability for applicants.

Due to the unsatisfactory level of the information and promotion system performance, including contacting of potential beneficiaries with the IPEF, as well as the low quality of trainings and information meetings organised for beneficiaries, it is recommended to improve the information and promotion system, so that a beneficiary has access to comprehensive and reliable information on the announced call by, inter alia, increasing the scope of cooperation in the field of promotion and information from other institutions/units, improving the quality of trainings and information meetings, as well as the use of the functionality of the FAQ on the website of the ROP WM 2014-2020. It should be considered to allow the project provider to obtain direct information in the units tasked with implementation (taking into account the financing from the Technical Assistance).

Spis treści

Wykaz skrótów	3
Wprowadzenie	4
Streszczenie	5
Cel i zakres badania	5
Metodologia badania	5
Najważniejsze wyniki	5
Rekomendacje	6
Abstract	8
Research purpose and scope	8
Research methodology	8
The most important results	8
Recommendations	9
Spis treści	11
Koncepcja badania i zastosowana metodologia	13
Zakres i odbiorcy badania	13
Metodologia badania	13
Wyniki badania.....	15
Ocena struktury instytucjonalnej i rozwiązań organizacyjnych	15
Spójność systemu realizacji RPO WiM	15
Funkcjonowanie struktury organizacyjnej	31
Koordynacja działań	39
Potencjał zasobów ludzkich.....	58
Posiadane zasoby materialne i finansowe.....	66
Ocena procesów i regulujących ich procedur	69
Zarządzanie finansowe	69
Sprawozdawczość i monitorowanie.....	71
Ewaluacja	76
Kontrola.....	78
Informacja, promocja i szkolenia	79
Ocena zdolności absorpcyjnych beneficjentów/podmiotów aplikujących	91
Aktywność beneficjentów	91
Sytuacja finansowa beneficjentów	92
Ryzyka identyfikowane przez beneficjentów	96
Najważniejsze wnioski i rekomendacje	98
Wnioski z badania	98
Rekomendacje i zalecenia	100
Analiza SWOT	102
Tabela wdrażania rekomendacji	104
Spisy ilustracji	111
Spis wykresów	111
Spis tabel	112
Spis schematów	112
Spis map	112
Aneksy	113

Koncepcja badania i zastosowana metodologia

ZAKRES I ODBIORCY BADANIA

Badanie swoim zakresem objęło okres od zatwierdzenia RPO WiM 2014-2020 (tj. 12 lutego 2015r.) do dnia podpisania umowy (tj. 28.07.2016) na realizację niniejszego badania oraz obszar województwa warmińsko-mazurskiego. Zakres podmiotowy badania obejmował: przedstawicieli podmiotów aplikujących o wsparcie z RPO WiM 2014-2020 (zarówno beneficjenci RPO WiM 2014-2020 realizujący projekty oraz podmioty aplikujące, które nie uzyskały wsparcia z RPO WiM 2014-2020) oraz przedstawicieli IZ, IP RPO WiM 2014-2020. Głównymi odbiorcami badania są: IZ RPO WiM 2014-2020 oraz IP RPO WiM 2014-2020 oraz podmioty zaangażowane we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 i Komisje Oceny Projektów, a także beneficjenci oraz potencjalni beneficjenci programu.

Zakres przedmiotowy badania obejmował następujące obszary problemowe:

A. Ocena struktury instytucjonalnej i rozwiązań organizacyjnych systemu realizacji RPO WiM 2014-2020:

- Ocena spójności systemu realizacji – rozumiana jako ocena systemu jako całości, pod kątem spełnienia wymagań prawno-organizacyjnych oraz wymagań dotyczących podziału zadań i kompetencji pomiędzy instytucjami tworzącymi system.
- Ocena funkcjonowania struktury organizacyjnej – rozumiana jako ocena prawidłowości /trafności i skuteczności działań struktur organizacyjnych poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 pod kątem ich wewnętrznego podziału pracy i przygotowania pracowników do realizacji powierzonych im zadań.
- Ocena koordynacji działań podejmowanych przez instytucje zaangażowane w system realizacji Programu, odniesiona do oceny relacji współpracy i komunikacji pomiędzy instytucjami i wewnątrz instytucji systemu, analiza skuteczności i efektywności procesu komunikacji, współpracy osób i struktur w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu oraz analiza komunikacji instytucji z beneficjentami w zakresie informacji i promocji Programu (w tym szkoleń).
- Ocena potencjału zasobów ludzkich – rozumiana jako ocena adekwatności obecnego i planowanego poziomu zatrudnienia w instytucjach biorących udział we wdrażaniu RPO WiM 2014-2020 w stosunku do realizowanych zadań, doświadczenia i kwalifikacji pracowników zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020, potrzeb szkoleniowych pracowników, systemu motywacyjnego pracowników, ścieżki awansu, fluktuacji kadr oraz ocena jakości obsługi świadczonej beneficjentom Programu.
- Ocena posiadanych zasobów materialnych i finansowych poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 pod kątem posiadanych warunków lokalowych oraz innych zasobów tj. np. sprzęt komputerowy, programy komputerowe, sprzęt biurowy, środki transportu, służących do prawidłowej realizacji zadań poszczególnych instytucji oraz system wsparcia realizacji RPO WiM 2014-2020 środkami z pomocy technicznej RPO.

B. Ocena procesów i regulujących ich procedur w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 – ocena trafności i skuteczności stosowanych procedur w procesie wdrażania Programu w regionie z uwzględnieniem stopnia realizacji zasady partnerstwa na etapie planowania procedur: ocena procesu programowania, ocena procesu kontroli, ocena procesu zarządzania finansowego, ocena procesu sprawozdawczości i monitorowania, ocena procesu ewaluacji oraz ocena procesu informacji, promocji i szkoleń

C. Ocena zdolności absorpcyjnych beneficjentów/podmiotów aplikujących, w tym: aktywność beneficjentów, sytuacja finansowa beneficjentów oraz ocena ryzyk zidentyfikowanych przez beneficjentów

D. Identyfikacja dobrych praktyk w zakresie systemów realizacji Programów Operacyjnych i analiza możliwości ich transferu do systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 w kontekście zidentyfikowanych w badaniu problemów i słabości funkcjonowania systemu realizacji RPO WiM 2014-2020.

METODOLOGIA BADANIA

Badanie było realizowane w okresie sierpień-październik 2016 z zastosowaniem następujących technik i metod:

Analiza danych zastanych – analiza desk research prowadzona była w dwóch etapach obejmujących wstępną analizę podstawowych dokumentów źródłowych oraz analizę właściwą. Przedmiotem analizy danych zastanych były: akty prawne, dokumenty programowe/systemowe i sprawozdania oraz raporty ewaluacyjne uwzględniające: badania przeprowadzone na potrzeby RPO Warmia i Mazury na lata 2007-2013, w tym w szczególności rekomendacje z tych badań dotyczące perspektywy finansowej UE 2014-2020, badania ewaluacyjne przeprowadzone na potrzeby PO KL 2007-2013, w tym w szczególności rekomendacje z tych badań dotyczące perspektywy finansowej UE 2014-2020 oraz badania ewaluacyjne i ekspertyzy dotyczące m.in. systemu zarządzania i wdrażania RPO WiM 2007-2013. Ewaluator pracował na najbardziej aktualnych wersjach dokumentów dostępnych w okresie realizacji badania. Szczegółowy wykaz dokumentów poddanych analizie przedstawiono w aneksie do raportu.

Benchmarking – benchmarking został przeprowadzony z uwzględnieniem pozostałych RPO w celu zidentyfikowania rozwiązań w zakresie systemów realizacji RPO, które mogą być zaimplementowane w ramach RPO WiM 2014-2020, a które stanowią odpowiedź na zidentyfikowane w toku ewaluacji problemy i trudności. Analiza objęła zapisy dokumentów

regulujących zarządzanie i wdrażanie innych regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 pozyskane przez Ewaluatora w wyniku kwerendy stron internetowych poszczególnych RPO oraz kontaktów z IZ.

Indywidualne Wywiady Pogłębione (IDI) z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 - IDI przeprowadzono z przedstawicielami następujących jednostek zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020: a) Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Departament Polityki Regionalnej, Departament Koordynacji Promocji, Departament Kontroli, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego, Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Olsztynie); b) Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie; c) Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie; d) Urząd Miasta Olsztyna; e) Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Wywiady eksperckie (ITI) z przedstawicielami firm doradczych oraz pracownikami jednostek naukowych – dobór firm doradczych / konsultingowych zajmujących się doradztwem w procesie aplikowania o środki unijne miał charakter celowy i polegał na selekcji respondentów posiadających duże doświadczenie w świadczeniu usług związanych z doradztwem w procesie aplikowania o środki i był prowadzony dwutorowo: a) analiza informacji w zakresie domeny poczty elektronicznej osoby do kontaktu zawartych we wnioskach o dofinansowanie w celu zidentyfikowania osób reprezentujących firmę doradczą; b) identyfikacja firm świadczących w woj. warmińsko-mazurskim usługi w zakresie przygotowania dokumentacji aplikacyjnej na potrzeby konkursów o wsparcie ze środków UE w oparciu o ogólnodostępne źródła internetowe i bazy firm wraz z weryfikacją ich aktywności we wspieraniu wnioskodawców w ramach RPO prowadzoną w oparciu o informacje zamieszczane na witrynach internetowych firm i w oparciu o rankingi skuteczności firm doradczych. W odniesieniu do pracowników naukowych dobór celowy polegał na zapraszaniu do badania osób posiadających szeroką wiedzę i dorobek naukowy w zakresie zarządzania w administracji publicznej. Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami firm doradczych i oraz jednostek naukowych (Katedra Organizacji i Zarządzania na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Katedra Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach).

Komputerowo Wspomagane Wywiady Telefoniczne (CATI) z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020 – badanie ankietowe objęło wnioskodawców RPO WiM 2014-2020 oraz beneficjentów RPO WiM 2014-2020 (podmioty, z którymi do dnia 20.09.2016 podpisano umowę o dofinansowanie).

Ankiety internetowe (CAWI) z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis – w badaniu ankietowym wzięli udział pracownicy IZ/IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis⁶.

Analiza sieci społecznych (Social Network Analysis – SNA) – w wariancie analizy sieci organizacyjnej, której celem była analiza powiązań współpracy, przepływu informacji i wiedzy pomiędzy pracownikami i poszczególnymi komórkami organizacyjnymi oraz analiza przepływu decyzji pomiędzy pracownikami. Dane na potrzeby analizy sieci społecznych zebrane zostały za pomocą realizowanego wśród pracowników IZ/IP RPO WiM badania CAWI.

Zogniskowane wywiady grupowe (FGI) z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 – wywiady zostały przeprowadzone w ramach 4 sesji tematycznych poświęconych: procesowi zarządzania finansowego, procesowi sprawozdawczości i monitorowania, procesowi ewaluacji oraz procesowi promocji i informacji. Łącznie wzięło w nich udział 30 przedstawicieli: a) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Departament Polityki Regionalnej – Regionalne Obserwatorium Terytorialne: Jednostka Ewaluacyjna RPO WiM; Biuro Budżetu, Biuro Monitoringu i Biuro Koordynacji, Departament Organizacyjny – Biuro Koordynacji PT RPO, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego, Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Olsztynie); b) Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie (Wydział Weryfikacji i Autoryzacji Płatności, Wydział Obsługi Funduszy Europejskich); c) Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie – Wydział Wdrażania Programów Unijnych, stanowisko ds. promocji; d) Urzędu Miasta Olsztyna; e) Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; f) Komitetu Monitorującego RPO WiM 2014-2020.

Panel dyskusyjny z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 - panel miał na celu prezentację i konsultację najważniejszych wniosków i rekomendacji z badania. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Wykonawcy, przedstawiciele Zamawiającego oraz przedstawiciele podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie rekomendacji.

W ramach badania zastosowano także następujące metody analityczne: analiza ścieżki krytycznej, analiza SWOT, analizy statystyczne, analiza jakościowa i ocena ekspercka. Szczegółowy opis metodologii badania przedstawiono w aneksie do niniejszego raportu.

⁶ Ze względu na małe liczebności pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM w IP ZIT oraz ZIT bis i dbałość o zachowanie anonimowości respondentów, wyniki badania CAWI, w tym analizy sieci są w większości przypadków prezentowane łącznie dla UM Olsztyna, UM Elku i UM Elbląga.

Wyniki badania

OCENA STRUKTURY INSTYTUCJONALNEJ I ROZWIĄZAŃ ORGANIZACYJNYCH

Spójność systemu realizacji RPO WiM

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały wyniki oceny systemu jako całości, pod kątem spełnienia wymagań prawno-organizacyjnych oraz wymagań dotyczących podziału zadań i kompetencji pomiędzy instytucjami tworzącymi system. Ocenę oparto o dane pochodzące z analizy desk research w zakresie dokumentów dotyczących systemu realizacji RPO WiM oraz – porównawczo - RPO innych województw na lata 2014-2020, analizy jakościowej transkrypcji wywiadów pogłębionych (IDI) oraz wywiadów grupowych (FGI) z przedstawicielami poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 oraz ankiet internetowych (CAWI) wypełnianych przez pracowników ww. instytucji, w tym wyniki analizy sieci społecznych, a także wywiadów eksperckich z przedstawicielami firm doradczych i pracownikami naukowymi.

Kompletność systemu realizacji RPO WiM 2014-2020

W poniższej części przedstawiona została odpowiedź na pytanie czy przyjęty system realizacji RPO WiM 2014-2020 jest kompletny wraz z propozycjami Ewaluatora co i jak należy w tym zakresie zmienić by zapewnić jego kompletność.

Na system realizacji RPO WiM 2014-2020 składają się struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne oraz procesy i regulujące je procedury. Został on - zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy wdrożeniowej – sformułowany w ramach następujących aktów prawnych i dokumentów:

1. 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.),
2. Rozporządzenie 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),
3. 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.),
4. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 184/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. ustanawiające, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającym 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 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, warunki mające zastosowanie do systemu elektronicznej wymiany danych między państwami członkowskimi a Komisją oraz przyjmujące, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, klasyfikację kategorii interwencji dla wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”(Dz. U. UE L Nr 57/7),
5. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 217, ze zm.),
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie odnoszącym się do środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.),
7. obowiązujące przepisy w zakresie zamówień publicznych,
8. obowiązujące przepisy w zakresie pomocy publicznej,
9. obowiązujące przepisy w zakresie ochrony danych osobowych,
10. Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020⁷,

⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (Załącznik do Uchwały Nr 16/150/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 marca 2015 r.) składa się z dwunastu sekcji, takich jak: 1) strategia dotycząca wkładu programu operacyjnego w realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, 2) osie priorytetowe, 3) plan finansowy, 4) zintegrowane podejście do rozwoju terytorialnego, 5) szczególne potrzeby obszarów geograficznych najbardziej dotkniętych ubóstwem lub grup docelowych najbardziej zagrożonych dyskryminacją lub wykluczeniem społecznym, 6) szczególne potrzeby obszarów geograficznych, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, 7) instytucje i podmioty odpowiedzialne za zarządzanie, kontrolę i audyt oraz rola poszczególnych partnerów, 8) koordynacja między funduszami polityki spójności, EFRROW, EFMR oraz innymi unijnymi i krajowymi instrumentami finansowania oraz EBI, 9) warunki wstępne, 10) zmniejszanie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów, 11) zasady horyzontalne, 12) odrębne elementy. RPO WiM 2014-2020 jest następcą Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013, przez co kontynuuje kierunki działań np. w sferze wypełniania różnych dyrektyw unijnych. Program koncentruje się na: warmińsko-mazurskiej gospodarce i kształceniu dla niej kadr, zmianie sytuacji na rynku pracy, poprawie dostępu do usług publicznych, przełamaniu wykluczenia energetycznego regionu, środowisku przyrodniczym, wypełnianiu luk w systemie transportowym, rewitalizacji miast i ich ubogich społeczności

11. Szczegółowe Opisy Osi Priorytetowych RPO WiM 2014-2020 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 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020,
14. Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020,
15. Instrukcja Wykonawcza Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020,
16. instrukcje wykonawcze instytucji pośredniczących Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020.

Najważniejsze podstawy prawne określające system realizacji RPO WiM 2014-2020 zostały omówione w ramach dalszego podrozdziału raportu p.t. *Zgodność dokumentów systemowych i procedur systemu z przepisami krajowymi i wspólnotowymi* (w przypisie). Poniżej uwzględniono dokumenty programowe i systemowe określające system realizacji Programu. Dokumentem określającym strukturę systemu oraz funkcje poszczególnych instytucji uczestniczących w systemie zarządzania i kontroli RPO WiM 2014-2020 jest Opis Funkcji i Procedur Obowiązujących w Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (OFiP)⁸. Dokumentami określającymi system realizacji Programu są także Instrukcje Wykonawcze: IZ⁹ oraz IP RPO WiM 2014-2020 oraz Instytucji Certyfikującej RPO WiM 2014-2020. Instrukcje wykonawcze instytucji pośredniczących zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 są dokumentami zbieżnymi tematycznie do IW IZ¹⁰. O odrębnych kwestiach stanowi natomiast Instrukcja Wykonawcza Instytucji Certyfikującej¹¹. W dokumencie skupiono się m.in. na systemie wdrażania RPO WiM 2014-2020, funkcjach oraz strukturze organizacyjnej Instytucji Certyfikującej (IC), zakresie jej współpracy z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020, zasadach sporządzania wniosków czy procedurach wstrzymywania certyfikacji.

W opinii Ewaluatora, system realizacji RPO WiM 2014-2020 należy uznać za kompletny - wszystkie istotne procesy zostały opisane w formie procedur. Powyższe wnioski potwierdzają także opinie pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 wyrażone w badaniu CAWI, które szczegółowo zostały omówione w dalszej części raportu, w podrozdziale pt. *Dostęp do informacji i instrukcje wykonawcze*. Tylko co dziesiąty pracownik dostrzega zadania związane

oraz ograniczaniu ubóstwa w regionie (Szczegółowy opis osi priorytetowej I Inteligentna Gospodarka Warmii i Mazur Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, Olsztyn 2016, s.7.). W Programie wyszczególniono dwanaście Osi Priorytetowych, tj. Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur, Kadry dla gospodarki, Cyfrowy region, Efektywność energetyczna, Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów, Kultura i dziedzictwo, Infrastruktura transportowa, Obszary wymagające rewitalizacji, Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych, Regionalny rynek pracy, Włączenie społeczne oraz Pomoc techniczna. W RPO WiM 2014-2020 zastosowane zostały Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, skupiające (1) Olsztyn i jego obszar funkcjonalny (ZIT), a także (2) Elbląg i Elk oraz ich obszary funkcjonalne (ZIT bis).

⁸ Opis Funkcji i Procedur obowiązujących w Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, wersja 3, 29.04.2016. W dokumencie omówiono organizację wewnętrzną, sposób zarządzania ryzykiem i procedury obowiązujące w Instytucji Zarządzającej tj.: 1) procedury wspierające pracę Komitetu Monitorującego, 2) procedury na potrzeby systemu elektronicznego gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, 3) procedury nadzorowania funkcji oficjalnie oddelegowanych przez Instytucję Zarządzającą, 4) procedury oceny, wyboru i zatwierdzania operacji oraz procedury zapewniające ich zgodność, przez cały okres wdrażania, z obowiązującymi przepisami, 5) procedury zapewniające przedłożenie beneficjentowi dokumentu określającego warunki wsparcia dla każdej operacji, 6) procedury weryfikacji operacji, 7) procedury, zgodnie z którymi wnioski o refundację są otrzymywane od beneficjentów, weryfikowane i zatwierdzane oraz zgodnie z którymi zatwierdzane, wykonywane i księgowane są płatności na rzecz beneficjentów, 8) sposób przekazywania informacji Instytucji Certyfikującej przez Instytucję Zarządzającą, 9) sposób przekazywania informacji Instytucji Audytowej przez Instytucję Zarządzającą, 10) odniesienie do krajowych zasad kwalifikowalności określonych przez państwo członkowskie i mających zastosowanie do RPO WiM, 11) procedury sporządzania i przedkładania Komisji rocznych i końcowych sprawozdań z wdrażania, 12) procedury sporządzania deklaracji zarządczej, 13) procedury sporządzania rocznego podsumowania końcowych sprawozdań z audytu i kontroli, 14) procedury informowania pracowników o powyższych procedurach oraz wskazanie zorganizowanego/przewidzianego szkolenia i wszelkich wydanych wskazówek, 15) procedury odnoszące się do zakresu, zasad i procedur dotyczących skutecznych rozwiązań określonych przez państwo członkowskie w odniesieniu do badania skarg dotyczących EFSL.

W OFiP określono także ścieżkę audytu i procedury dotyczące nieprawidłowości oraz określono funkcje Instytucji Certyfikującej, jej wewnętrzną organizację i procedury dotyczące sporządzania i składania wniosków o płatność oraz zestawienia wydatków oraz procedury odnoszące się do zakresu, zasad i procedur dotyczących skutecznych rozwiązań określonych przez państwo członkowskie w odniesieniu do badania skarg dotyczących EFSL. W odniesieniu do IC podjęto także kwestię systemu księgowego będącego podstawą poświadczania zestawienia wydatków przed Komisją oraz odzyskanych kwot. W dokumencie przedstawiono także opis systemów informatycznych procedur weryfikujących ich bezpieczeństwo.

⁹ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (Departament Polityki Regionalnej, wersja 2, 10.06.2016) szczegółowo opisuje: zarządzanie systemem realizacji Programu (w tym m.in.: strukturę, zadania, kwestie umów, procedury zarządzania ryzykiem, procedury zarządzania nadużyciami finansowymi, Roczne Plany Działania, obieg dokumentów); programowanie (w tym: zmiany w Programie, ogłaszanie zmian oraz zgłaszanie, identyfikacja i monitorowanie przygotowania projektów pozakonkursowych); ogłaszanie konkursów i nabór projektów oraz podpisywanie umów o dofinansowanie (w tym: harmonogram naborów, nabór kandydatów, opracowanie regulaminu naborów, nabór i ocena wniosków o dofinansowanie, procedura odwoławcza, tryb pozakonkursowy); zarządzanie finansowe (w tym: budżet, weryfikacja wniosków o płatność, kwalifikowalność wydatków, ustalanie limitu środków); nieprawidłowości i korekty (w tym: raportowanie, odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych, postępowania administracyjne); sprawozdawczość i monitoring; ewaluacja; kontrole; informacja, promocja i szkolenia (w tym: opracowanie strategii komunikacji, rocznego planu działań informacyjnych i promocyjnych, opracowanie i realizacja planu szkoleń pracowników); instrumenty finansowe; pomoc techniczna; systemy informatyczne oraz przechowywanie i archiwizacja dokumentów. Do 25.10.2016 r. w Instrukcji Wykonawczej IZ RPO WiM 2014-2020 wprowadzono 25 zmian. Wynikały one z: uporządkowania czynności wykonywanych na danym stanowisku pracy, uszczegółowienia podziału zadań pracowników, konieczności przyspieszenia wdrażania, w szczególności kontraktacji środków oraz zmniejszenia liczby wniosków pozostawianych bez rozpatrzenia na etapie weryfikacji wymogów formalnych, konieczności usprawnienia procesu oceny wniosków o dofinansowanie, konieczności ujednolicenia niektórych procedur z zapisami ustawy wdrożeniowej, konieczności uspołnienia zapisów w Instrukcji Wykonawczej z Ustawą wdrożeniową oraz uszczegółowienia listy pytań we wzorze list sprawdzających z procedur kontrolnych, dostosowania do formularza „Planu wdrażania”, wprowadzonego w międzyczasie przez Ministerstwo Rozwoju, konieczności uzupełnienia niektórych procesów czy wprowadzenia nowego procesu, także dostosowania zapisów procedur do ich faktycznej realizacji (na podstawie dotychczasowych doświadczeń) czy konieczności doprecyzowania zapisów wynikających ze zmiany przepisów i uregulowań. Wiele wprowadzonych zmian w IW dotyczyło procedur realizowanych przez ROPS. Uzupełniono także procedury dotyczące zarządzania ryzykiem (m.in. wprowadzono rejestr ryzyk czy powołano zespół ds. oceny ryzyk) oraz procedury dotyczące procesu kontroli (wraz z załącznikami). W procedurze realizowanej przez ROPS wprowadzono także zapis dotyczący możliwości składania przez Wnioskodawców wyjaśnień podczas etapu oceny formalnej i merytorycznej. Pozostałe zmiany dotyczyły uporządkowania i doprecyzowania zapisów procedur czy określania zakresu obowiązków na danym stanowisku.

¹⁰ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej WMARR opisuje działania dla IP we wszystkich ww. aspektach. Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie opisuje działania w dwunastu z trzynastu wyszczególnionych powyżej (IP nie dotyczy działań w zakresie instrumentów finansowych), zaś w Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej Wojewódzkiego Urzędu Pracy nie wyszczególniono działań w zakresie programowania oraz instrumentów finansowych, wskazano jednak obowiązki związane z wyborem i oceną pracy ekspertów oraz instrukcję postępowania w sytuacji odstępstw od procedur. W IW IP ZIT określono dodatkowo procedury dotyczące opiniowania/zatwierdzania oraz aktualizacji i monitorowania strategii ZIT.

¹¹ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji, Olsztyn 2015.

z zarządzaniem i wdrażaniem RPO WiM 2014-2020, dla których nie zostały opracowane procedury i w jego opinii winny one zostać opracowane.

System realizacji RPO WiM 2014-2020 należy uznać za kompletny. Zarówno w ocenie Ewaluatora jak i pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020, wszystkie istotne procesy zostały opisane w formie procedur.

Podział zadań/kompetencji pomiędzy instytucje oraz pomiędzy komórkami w instytucjach zaangażowanych w realizację Programu

Poniżej przedstawiono wyniki oceny podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi instytucjami i komórkami w instytucjach zaangażowanymi w realizację Programu w kontekście skutecznej i efektywnej realizacji Programu. Wskazano także w jakich przypadkach występują zjawiska nakładania lub nieprzydzielenia kompetencji.

IZ RPO WiM 2014-2020 odpowiedzialną za całokształt zadań związanych z zarządzaniem RPO WiM 2014-2020, w tym zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli – zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej - jest Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Zarząd WWM realizuje zadania określone w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Statucie Województwa Warmińsko-Mazurskiego, ustawach szczególnych oraz aktach wykonawczych za pośrednictwem UM WWM, który jest jego aparatem pomocniczym. Zgodnie z zapisem OFiP, zadania IZ realizowane są przez następujące jednostki organizacyjne w ramach UM WWM: Departament Polityki Regionalnej (PR), Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Departament EFRR), Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (Departament EFS), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (ROPS), Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji (Departament AWiC) oraz Departament Koordynacji Promocji (Departament KP).

W IW IZ RPO WiM 2014-2020 wskazano funkcje poszczególnych Departamentów UM WWM w systemie realizacji Programu:

- Departament Polityki Regionalnej – funkcja koordynująca i zarządcza,
- Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego (od 1 stycznia 2016 r. Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) – funkcja wdrożeniowa,
- Departament Europejskiego Funduszu Społecznego – funkcja wdrożeniowa,
- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej – funkcja wdrożeniowa,
- Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji – niektóre funkcje wdrożeniowe,
- Departament Kontroli – w zakresie analizy ryzyk,
- Departament Koordynacji Promocji – funkcja wdrożeniowa w odniesieniu do informacji i promocji Programu,
- Departament Finansów i Skarbu – funkcja obsługowa,
- Departament Prawny – funkcja obsługowa,
- Departament Organizacyjny – funkcja obsługowa.

Zakres zadań i opis struktury IZ¹² oraz zakres zadań oddelegowanych poszczególnych IP został przedstawiony w OFiP obowiązujących w Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (w pkt 2.1.2 i 2.1.3). Podział odpowiedzialności za wdrażanie poszczególnych elementów Programu na poziomie priorytetów inwestycyjnych / działań pomiędzy IZ a IP przedstawiono także w załączniku nr 5 do Programu p.t. „Plan działań na rzecz wspierania potencjału zasobów ludzkich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego jako jednostki zaangażowanej w realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020”.

IZ RPO WiM 2014-2020 - zgodnie z art. 123 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹³ - pełni także funkcję Instytucji Certyfikującej (IC). W ramach UM WWM funkcję IC pełni Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji. Zakres zadań, opis struktury oraz procedur IC został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur obowiązujących w Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (pkt 3).

¹² IZ wykonuje zadania związane z: ustanowieniem systemu zarządzania i kontroli RPO WiM 2014-2020; powołaniem i wspieraniem prac Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (KM RPO WiM 2014-2020); sporządzaniem i przedkładaniem KM RPO WiM 2014-2020 do zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów; udostępnianiem IP oraz beneficjentom informacji, w tym opracowaniem Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych (SZOOP); opracowaniem i stosowaniem procedur zapewniających, że projekty przyczynią się do osiągnięcia celów Programu; planowaniem, ogłaszaniem i prowadzeniem naborów wniosków o dofinansowanie projektów; rozpatrywaniem odwołań od decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez IP; sporządzaniem deklaracji zarządczej i rocznych podsumowań końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli; monitorowaniem postępów realizacji RPO WiM 2014-2020; dokonywaniem ewaluacji RPO WiM 2014-2020; zapewnianiem informacji o Programie i jego promocji (m.in. Strategia komunikacji RPO WiM 2014-2020 i Roczne Plany Działania); analizą ryzyka i zarządzaniem nim, w tym: dot. nadużyć finansowych; ustanowieniem systemu elektronicznej rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdego projektu; stosowaniem procedur zapewniających przechowywanie dokumentów dot. wydatków i audytów; zarządzaniem budżetem RPO WiM 2014-2020.

¹³ 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.

Rolę Instytucji Pośredniczących pełnią: Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie (WUP)¹⁴, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie (WFOŚiGW)¹⁵, IP Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Olsztyna (IP ZIT) oraz Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie (WMARR)¹⁶. W systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 funkcjonuje także Urząd Miasta Ełku oraz Urząd Miasta Elbląga, pełniące funkcje ZIT bis.

Z analizy zapisów ww. dokumentów wynika, że na poziomie ogólnym zakresy zadań IZ oraz poszczególnych IP nie nakładają się na siebie. Co prawda, zarówno IZ, jak i IP wykonują zadania związane z wyborem, obsługą i rozliczaniem projektów i nieprawidłowości, lecz wprowadzono demarkację tematyczną (według Działów/Poddziałów)¹⁷.

Jednocześnie, można zauważyć, że zadania poszczególnych IP zostały w OFiP określone w takim samym brzmieniu, natomiast zadania IZ, nawet jeśli ich zakres merytoryczny pokrywa się z zadaniami IP zostały określone z użyciem innych sformułowań, co może utrudnić ich identyfikację czy porównanie. Przykładowo, zadanie IZ dotyczące kontroli projektów zostało sformułowane następująco: „kontroluje, czy dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone, czy wydatki deklarowane przez beneficjentów zostały zapłacone oraz, czy są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, wymaganiami RPO WiM 2014-2020 oraz warunkami wsparcia projektu”, zadanie IP (WUP) zaś: „kontrola realizacji dofinansowanych projektów, w szczególności weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów”.

Czynnikiem powiązanym z podziałem zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi instytucjami i komórkami w instytucjach zaangażowanymi w realizację Programu mogącym stanowić utrudnienie w kontekście skutecznej i efektywnej realizacji Programu jest w opinii Ewaluatora, relatywnie duża – w porównaniu z sytuacją w innych województwach – ilość różnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020. W większości regionów ilość instytucji pełniących funkcje IP w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego nie przekracza 2-3, a liczba ZIT najczęściej wynosi 1, przykładowo: w województwie lubuskim - 2, w tym 1 ZIT; w województwie kujawsko-pomorskim - 2, w tym 1 ZIT; w województwie podkarpackim - 2, w tym 1 ZIT; w województwie świętokrzyskim - 2, w tym 1 ZIT; w województwie lubelskim - 3, w tym 1 ZIT; w województwie małopolskim - 3, w tym 1 ZIT; w województwie mazowieckim - 3, w tym 1 ZIT; w województwie opolskim - 3, w tym 1 ZIT.

¹⁴ Do zadań WUP w Olsztynie należy wdrażanie następujących Działów: Działanie 10.1 Poprawa dostępu do zatrudnienia osób bezrobotnych i poszukujących pracy – projekty pozakonkursowe realizowane przez powiatowe urzędy pracy; Działanie 10.2 Aktywizacja zawodowa osób pozostających bez zatrudnienia – projekty konkursowe; Działanie 10.3 Rozwój samozatrudnienia; Działanie 10.4 Pomoc w powrocie lub wejściu na rynek pracy osobom sprawującym opiekę nad dziećmi do lat 3; Działanie 10.5 Wsparcie pracowników i osób zwolnionych poprzez działania outplacementowe.

¹⁵ Do zadań WFOŚiGW w Olsztynie należy wdrażanie następujących Działów: Działanie 4.1 Wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w ramach Osi Priorytetowej 4 Efektywność Energetyczna; Działanie 4.2 Efektywność energetyczna i wykorzystanie OZE w MŚP w ramach Osi Priorytetowej 4 Efektywność Energetyczna; Działanie 5.1 Gospodarka odpadowa w ramach Osi Priorytetowej 5 Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów; Działanie 5.2 Gospodarka wodno-ściekowa w ramach Osi Priorytetowej 5 Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów; Działanie 5.3 Ochrona różnorodności biologicznej w ramach Osi Priorytetowej 5 Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów.

¹⁶ Do zadań WMARR S.A. w Olsztynie należy realizacja następujących Poddziałów w ramach 1 Osi Priorytetowej: w ramach Działania 1.2. Innowacyjne firmy: Poddziałanie 1.2.1 Działalność B+R przedsiębiorstw oraz Poddziałanie 1.2.2 Współpraca biznesu z nauką; w ramach Działania 1.3. Przedsiębiorczość (Wsparcie przedsiębiorczości): Poddziałanie 1.3.2 Firmy w początkowej fazie rozwoju; w ramach Działania 1.4. Nowe modele biznesowe i ekspansja: Poddziałanie 1.4.2 Pakietowanie produktów i usług – Schemat A oraz Schemat B, Poddziałanie 1.4.3 Technologia informacyjno-komunikacyjna w działalności MŚP, Poddziałanie 1.4.4 Internacjonalizacja MŚP; w ramach Działania 1.5. Nowoczesne firmy: Poddziałanie 1.5.1. Wdrożenie wyników prac B+R oraz Poddziałanie 1.5.2. Odtwarzanie gospodarczego dziedzictwa regionu.

¹⁷ Zakres zadań WUP, WFOŚiGW oraz WMARR S.A. obejmuje: opracowywanie i przekazywanie IZ wkładu do harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym; dokonywanie wyboru projektów do dofinansowania; zawieranie z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania, umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu; prowadzenie procedury odwoławczej, w tym rozpatrywanie protestów; wystawianie na rzecz beneficjentów zleceń płatności / dokonywanie wypłat dotacji celowej; zobowiązanie beneficjentów i nadzór nad prowadzeniem przez nich wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu; rozliczanie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu; monitorowanie postępów realizacji umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu; kontrola realizacji dofinansowanych projektów; zapewnienie przechowywania wszystkich dokumentów dotyczących projektu, wydatków, kontroli i audytów wymaganych do zapewnienia właściwej ścieżki audytu; przekazywanie IZ wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w związku z rozliczaniem wydatków; odyskowanie kwot podlegających zwrotowi; sporządzanie Rocznych Planów Działania; wprowadzenie skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych; sporządzanie i przekazywanie dokumentów niezbędnych do przygotowania przez IZ rocznego zestawienia wydatków, monitorowanie postępów w realizacji Działów/Poddziałów; osiągnięcie finansowych i rzeczowych celów pośrednich i końcowych; współpraca z IZ w zakresie ewaluacji w oparciu o Plan Ewaluacji Programu; bieżące wykorzystywanie wyników badań, ewaluacji, analiz lub ekspertyz związanych z Programem oraz wdrażanie rekomendacji z badań, ewaluacji, analiz lub ekspertyz zgodnie z decyzją IZ; prowadzenie działań informacyjnych i współpraca z IZ w zakresie promocji Programu; współpraca z IZ w zakresie prowadzenia naboru kandydatów na ekspertów i ich Wykazu. Ponadto, do zadań WUP i WMARR S.A. należy także sporządzanie i przekazywanie do IZ deklaracji wydatków oraz prognoz wniosków o płatność, do zadań WUP i WFOŚiGW - realizacja zadań w ramach Osi Priorytetowej 12 Pomoc techniczna, zaś do zadań WFOŚiGW oraz WMARR S.A. - przyjmowanie, weryfikowanie, przechowywanie i zwrot zabezpieczeń prawidłowej realizacji umów o dofinansowanie projektu oraz zamknięcie programu w zakresie Działów.

Dodatkowo, do zadań WUP określonych Porozumieniem nr RPO/IP/1/2015 z 18 sierpnia 2015 r. w sprawie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 i wskazanych w OFiP należy: przygotowanie i przekazywanie IZ propozycji brzmienia SZOOP i ich zmian, bieżąca współpraca z IZ przy realizacji Działów, w tym udział przedstawicieli IP w pracach powołanych przez IZ grup roboczych, w tym koordynowanie prac grup roboczych oraz przygotowywanie i przedkładanie IZ propozycji brzmienia kryteriów wyboru projektów w Działaniach i zmian ich treści, zaś do zadań WFOŚiGW – na mocy Porozumienia w sprawie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 z dnia 2 listopada 2015 r. - należy także weryfikacja i poświadczanie wydatków.

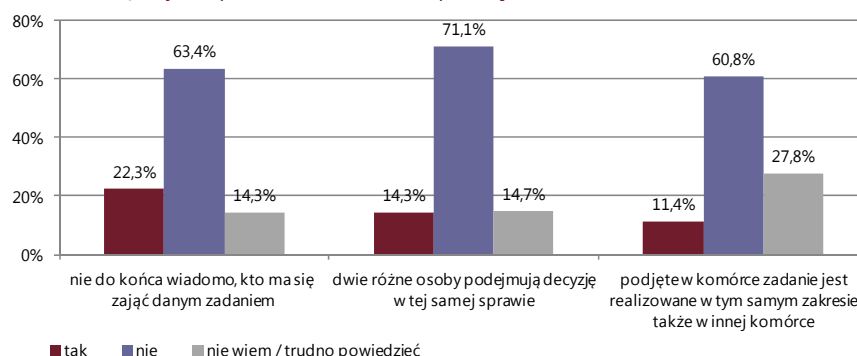
Do zadań IP ZIT określonych w ramach Porozumienia w sprawie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 z dnia 18 marca 2016 r. należy: opracowanie, przedkładanie i uzgadnianie z IZ Strategii ZIT; monitorowanie realizacji Strategii ZIT i składanie IZ sprawozdań z realizacji Strategii ZIT; przygotowywanie i przedstawianie IZ do zatwierdzenia przez KM RPO WiM 2014-2020 propozycji kryteriów wyboru projektów dotyczących zgodności z celami Strategii ZIT dla poszczególnych Działów/Poddziałów oraz współpraca z IZ w przygotowaniu pozostałych kryteriów wyboru projektów; współpraca z IZ przy tworzeniu harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym; udzielanie informacji nt. zasad i kryteriów wyboru projektów; udział w procesie identyfikacji projektu pozakonkursowego; monitorowanie gotowości do złożenia w trybie konkursowym i pozakonkursowym projektów w sposób systematyczny oraz przekazywanie do IZ; udział w ocenie i wyborze projektów w ramach KOP w zakresie kryteriów zgodności ze Strategią ZIT; zatwierdzenie listy ocenionych projektów wspólnie z IZ na zasadach określonych przez IZ w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020; udział w pracach grup roboczych ds. projektów SZOOP; udział przedstawicieli IP ZIT w pracach KM RPO WiM 2014-2020; przygotowanie i utrzymanie zdolności administracyjnej i technicznej do realizacji powierzonych zadań określonych w Porozumieniu; poddanie się procedurze desygnaacji i utrzymania kryteriów desygnaacji w zakresie wynikającym z zadań określonych w Porozumieniu; ponoszenie odpowiedzialności za formalną, merytoryczną, techniczną, organizacyjną oraz finansową stronę powierzonych zadań, zapewniając odpowiednie zasoby do ich realizacji; przekazywanie IZ wszelkich informacji niezbędnych do przygotowania i aktualizacji OFiP oraz IW; opracowanie i aktualizacji procedur dotyczących realizacji Porozumienia w formie IW; opracowanie zasad zarządzania ryzykiem, w szczególności na wypadek ewentualnej potrzeby podjęcia działań w sytuacjach kryzysowych; niezwłoczne informowanie IZ o trudnościach w realizacji zadań, w szczególności o wszelkich zagrożeniach przy wykonywaniu zadań lub o zamiarze zaprzestania ich wykonywania; zachowanie zasad bezstronności, poufności oraz braku konfliktu interesów; realizację działań i obowiązków informacyjnych i promocyjnych; monitorowanie realizacji celów RPO WiM 2014-2020 i wskaźników postępu rzeczowego, w tym szczególnie ram wykonania; sporządzanie dokumentów sprawozdawczych dotyczących realizacji Działów/Poddziałów, o których mowa w Porozumieniu; współpraca z IZ przy realizacji badań ewaluacyjnych, analiz, ekspertyz prowadzonych lub zleczanych przez Instytucję Zarządzającą Programami Operacyjnymi, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, KE; poddanie się kontrolom i audytom; przechowywanie i archiwizowanie dokumentów.

W badaniu jakościowym także zwrócono uwagę na nadmierną rozbudowę systemu realizacji RPO WiM 2014-2020, t.j. dużą ilość instytucji pośredniczących powołanych do realizacji RPO WiM 2014-2020, która - ze względu na trudności w zarządzaniu systemem - może ograniczać skuteczność i efektywność realizacji Programu.

Uwzględniając dotychczasowe doświadczenie poszczególnych instytucji pełniących funkcje IP, można przypuszczać, że dzięki posiadanym przez nie zasobom wiedzy i doświadczenia z wdrażania RPO w poprzedniej perspektywie finansowej, ich zaangażowanie w realizację RPO WiM 2014-2020 przyczyni się do skutecznej i efektywnej realizacji Programu. Podobnego zdania są pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020.

O ocenę podziału zadań i kompetencji pomiędzy instytucje i wewnątrz instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 poproszono także pracowników tych instytucji w ankiecie CAWI. Jej wyniki w odniesieniu do kwestii: podziału kompetencji oraz nakładania się decyzji i zadań przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 1. Identyfikacja trudności związanych z podziałem zadań i kompetencji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Z badania przeprowadzonego z pracownikami instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 wynika, iż podział obowiązków pomiędzy instytucjami oraz komórkami w instytucjach realizujących Program nie jest jednoznaczny. Najczęściej identyfikowaną trudnością (ponad 1/5 wskazań) był brak wiedzy w zakresie tego, kto ma się zająć danym zadaniem. Pracownicy w pytaniu otwartym wskazywali na następujące czynności:

- monitorowanie realizacji RPO WiM – 2014-2020 (przygotowywanie informacji na potrzeby sprawozdawczości i monitorowania, dot. m.in. konkursów, naborów pozakonkursowych, wartości wskaźników, realizacji ram wykonania itd.)
- sporządzanie i zatwierdzanie rocznego harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym (uzgodnienia z IP i ZIT),
- weryfikacja wniosku o płatność Beneficjenta (ustalenie zakresu weryfikacji wniosków o płatność do pogłębionej analizy, prognozowanie),
- koordynacja zarządzania RPO WiM 2014-2020 (zdarza się, że Biuro Koordynacji w Departamencie Polityki Regionalnej nie podejmuje decyzji w poszczególnych kwestiach, a często zajmuje się tylko przekazaniem korespondencji)¹⁸,
- zadania związane z obiegiem informacji i dokumentów: udzielanie odpowiedzi na pisma, opracowywanie zbiorczych informacji dla innych podmiotów, przekazywanie dokumentów IZ, przygotowanie materiałów na temat stanu realizacji programów operacyjnych, przygotowanie wkładu do Roczego Planu Kontroli (RPK) dotyczącego weryfikacji administracyjnych,
- ocena wniosków o dofinansowanie (formalna i merytoryczna),
- przygotowywanie wzorów dokumentów, m.in. umowy o dofinansowanie, kart zmian do IW,
- zadania finansowe: rozliczanie projektów, weryfikacja prognoz i budżetu IP, wstępna ocena kwalifikowalności działań planowanych przez potencjalnych beneficjentów,
- sporządzanie i weryfikacja rocznych planów działania RPO WiM 2014-2020,
- decyzyjność – jest rozmyta pomiędzy komórkami zarządzającymi i wdrażającymi,
- procedura wyjazdu służbowego – delegacja,
- zarządzanie środkami trwałymi,
- procedura odwoławcza,
- szkolenia,

¹⁸ Wynika to z faktu, że Departament Polityki Regionalnej (PR), w tym Biuro Koordynacji, nie ma kompetencji decyzyjnych we wszystkich aspektach działania IZ. PR funkcjonuje w systemie jako departament równoległy, nie nadrzędny, w stosunku do pozostałych. W konsekwencji w sprawach, w których posiada odpowiednie kompetencje podejmuje decyzje. W innych jedynie przekazuje informacje, materiały sporządzone przez odpowiadające za ich treść jednostki. Jednocześnie przekazywanie wszystkim instytucjom w systemie informacji niezbędnych do realizacji ich zadań jest jednym z zadań BK-PR. Ponadto w przypadku rozbieżnych poglądów departamentów i IP, Biuro Koordynacji organizuje spotkania koordynacyjne z udziałem dyrektorów i/lub pracowników, mające na celu wypracowanie wspólnego rozwiązania.

- promocja,
- kontrola.

Kolejną zidentyfikowaną trudnością w tym obszarze jest nakładanie się decyzyjności w obrębie tego samego zadania. Sytuacja ta wskazana została przez ponad 14% badanych pracowników i dotyczyła następujących spraw:

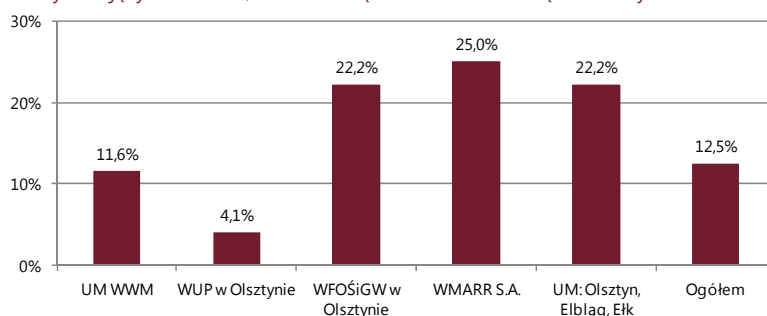
- ustalanie "standardu oceny" podczas prac Komisji Oceny Projektów i prezentowanie różnego podejścia przez osoby nadzorujące pracę KOP,
- zadania dotyczące oceny wniosków o dofinansowanie: decyzja o uzasadnieniu odrzucenia wniosku, sposób i zasady weryfikacji wniosków,
- procedura odwoławcza,
- zadania dotyczące kontroli: przygotowywanie informacji pokontrolnych,
- zmiany w dokumentacji konkursowej,
- wdrażanie Programu.

Pracownicy (ponad 11% badanych) wskazali także, iż działania podejmowane w ich komórce realizowane są w tym samym zakresie także w innej komórce. Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku części procesów takich jak np. ocena i rejestracja wniosków o dofinansowanie czy rozliczanie wniosków o płatność zadania, zgodnie z przyjętymi założeniami, winny być wykonywane przez kilka departamentów.

Reasumując, zadaniami odnośnie których zdiagnozowano najwięcej trudności (z uwagi na nieprzydzielenie czy rozproszenie odpowiedzialności lub powielanie się zobowiązań) są monitoring, działania związane z aktualizacją dokumentacji (planowanie) oraz działania promocyjne. W pytaniach otwartych badani często odpowiadali ogólnie, wskazując, iż sytuacje problemowe dotyczą podziału systemu realizacji na zadania wdrożeniowe i zarządcze, ponieważ w ich opinii granica pomiędzy nimi się zaciera. Potwierdza to także przeprowadzone badanie jakościowe.

Pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 poproszono o opinię czy wykonują oni zadania, które należą do zakresu obowiązków innych osób. Wyniki przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 2. Odsetek pracowników wykonujących zadania, które należą do zakresu obowiązków innych osób



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Badanych poproszono także o wskazanie częstotliwości wykonywania zadań należących do zakresu obowiązków innych osób. Powyższy wykres przedstawia odsetek pracowników, którzy wskazali, iż zadania spoza zakresu swoich obowiązków wykonują „często” oraz „bardzo często”. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, najwięcej zadań z zakresu obowiązków innych osób wykonują pracownicy WMARR S.A. (25%) oraz WFOŚiGW w Olsztynie i IP ZIT (22,2%). Ogółem sytuacja ta dotyczy 12,5% pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu.

Przeprowadzone badanie jakościowe wykazało, że należy zwrócić szczególną uwagę na dwa rodzaje zadań, które nie są wypełniane samodzielnie przez pracowników komórek mających je w swoim zakresie odpowiedzialności: niektóre zadania w obszarze promocji i informacji oraz pomocy technicznej. Komórki te, by móc zrealizować swoje zadania, muszą korzystać ze wsparcia informacyjnego pracowników innych komórek, mimo, że zadania te nie są ujęte w zakresie ich obowiązków i/lub etaty osób angażowanych w realizację tych zadań nie są finansowane ze środków Pomocy Technicznej.

Jeśli chodzi o promocję i informację, to o ile w przypadku procesów takich jak: opracowanie czy aktualizacja projektu Strategii komunikacji RPO WiM oraz Roczego planu działań informacyjnych i promocyjnych RPO WiM, a także sprawozdań z działań informacyjno-promocyjnych i organizowania spotkań informacyjnych i szkoleń dla beneficjentów oraz potencjalnych beneficjentów, zapisy IW zarówno IZ, jak i IP RPO WiM 2014-2020 przewidują, że IZ zwraca się drogą mailową do IP z prośbą o przygotowanie niezbędnych informacji¹⁹, natomiast takie zadania jak: przygotowanie i publikacja materiałów

¹⁹ Przykładowo, w zakresie działań planowanych do realizacji przez IP w ramach rocznego planu działań informacyjno-promocyjnych informacje te obejmują: wstępny plan promocji konkursów ogłaszanych przez daną instytucję z uwzględnieniem konkretnych działań, tematów, liczby oraz kosztów organizacji szkoleń i spotkań informacyjnych dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów Programu oraz liczby ogłoszeń prasowych o konkursach, zaś w przypadku spotkań informacyjnych i szkoleń dla beneficjentów oraz potencjalnych beneficjentów - wstępny plan szkoleń/spotkań z uwzględnieniem tematyki, grup odbiorców i terminów szkoleń/spotkań oraz kosztów ich organizacji. WUP, WFOŚiGW i Departament EFRR oraz FS i ROPS winny przekazać stosowną informację w czasie wskazanym w IW.

medialnych, organizowanie konferencji dla beneficjentów oraz potencjalnych beneficjentów, organizowanie i przeprowadzenie akcji promocyjnych są przypisane tylko do pracownika wieloosobowego stanowiska ds. promocji programu regionalnego w Departamencie Koordynacji Promocji w UM WWM.

Z przeprowadzonego badania jakościowego wynika, że mają miejsce sytuacje, że ww. zadania z zakresu informacji i promocji wykonują także pracownicy/komórki IP, mimo tego, że nie mają tych zadań zawartych w zakresie swoich obowiązków/wykazie zadań i/lub nie mają finansowanych etatów na te zadania. Zadania wykonują z własnej inicjatywy lub są do tego angażowane przez IZ. Wynika to m.in. z braku doprecyzowania, kto ma wykonywać dane zadanie związane z promocją i informacją, a także z braku zasobów wiedzy w komórce odpowiedzialnej za promocję Programu w odniesieniu do szczegółowych aspektów sprawy/wydarzenia.

Procedura udzielania informacji opisana w IW IZ RPO WiM 2014-2020 przewiduje co prawda, że specjalista ds. funduszy europejskich w Zespole Sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich otrzymuje zapytanie i udziela odpowiedzi w zakresie kompetencji (konsultacja bezpośrednia, droga mailowa i telefoniczna) lub przygotowuje odpowiedź (w przypadku pism), a w przypadku szczegółowych zapytań kierowane są one do Instytucji Organizującej Konkurs, jednak w badaniu jakościowym wskazywano, że rola Punktu Informacyjnego zbyt często w takich sytuacjach ogranicza się do funkcji skrzynki podawczej/recepcji/pośrednika dla potencjalnych beneficjentów, a nie dostarczyciela dobrej jakości informacji.

W przypadku Pomocy Technicznej mamy do czynienia z podobnym problemem dotyczącym wykonywania zadań związanych z realizacją Pomocy Technicznej przez pracowników/komórki, które nie mają tego typu zadań ujętych w swoich zakresach obowiązków. W badaniu wskazywano na przykłady sytuacji, w których gdy Departament Organizacyjny UM WWM w związku z organizowanym szkoleniem prosi pracowników innych komórek o przygotowanie pełnego merytorycznego wkładu lub szczegółowo określenie – zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym – listy zakupów na przerwę kawową.

Jednym ze sposobów niwelacji ww. trudności mogłoby być szersze stosowanie rozwiązań w zakresie organizacji struktury IZ i IP RPO WiM 2014-2020 zawierających cechy struktur sztabowych, czyli połączenia struktury liniowej²⁰ ze strukturą funkcjonalną²¹. Charakterystyczną cechą struktury sztabowej jest występowanie – obok komórek liniowych – pomocniczych organów funkcjonalnych, tzw. sztabów. Ich funkcję w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 mogłyby pełnić tzw. grupy robocze czy komitety/komisje. Zadaniem sztabów (grup roboczych) byłoby – poprzez dostarczenie informacji i porad – wspomaganie organów, którym służbowo bezpośrednio podlegają, jak również organów funkcjonalnych na niższych szczeblach hierarchii, przy czym komórki sztabowe nie posiadałyby uprawnień do podejmowania decyzji i wydawania poleceń niższemu szczeblowi. Koniecznym warunkiem efektywnego funkcjonowania takiej struktury organizacyjnej byłoby zatrudnienie/zaangażowanie do pracy w sztabach osób o bardzo wysokich kwalifikacjach.

Z wdrożeniem rozwiązania opartego o struktury sztabowe jest jednak związane ryzyko sporów kompetencyjnych między kierownikiem liniowym a jego sztabem, wynikające z delegowania władzy przez kierowników liniowych na rzecz komórek sztabowych. Z innych zagrożeń należy wymienić: bezkrytyczny stosunek lub ignorowanie przez kierowników liniowych rad i opinii pracowników komórek funkcjonalnych, a także nieumiejętne wykorzystywanie przez kierowników liniowych potencjału komórek funkcjonalnych. Może także dojść do autonomizacji komórek funkcjonalnych, a w przypadku zatrudniania pracowników o niskich kwalifikacjach praca komórek funkcjonalnych może okazać się nieefektywna (tzn. nie spełnią one funkcji organu doradczego). Do innych ryzyk tego typu struktur zalicza się także w literaturze przedmiotu zniekształcenia i opóźnienia informacji przekazywanych przez komórki funkcjonalne w dół za pośrednictwem komórek sztabowych. Do wskazywanych korzyści tego rozwiązania organizacyjnego należą: jednoosobowe kierownictwo, jednoznacznie określony, planowy podział pracy, kompetencji i odpowiedzialności, prostota i przejrzystość konstrukcji, szybkość podejmowania decyzji, zachowanie autorytetu kierownika, specjalizacja i korzystanie przez kierowników z opinii wykwalifikowanych doradców.

W opinii Ewaluatora, podział zadań/kompetencji pomiędzy instytucje oraz pomiędzy komórkami w instytucjach zaangażowanych w realizację Programu może nie zapewnić skutecznej i efektywnej realizacji Programu. O ile – jak wynika z przeprowadzonych analiz – na poziomie ogólnym zakresy zadań IZ oraz poszczególnych IP nie nakładają się na siebie, jednak podział obowiązków pomiędzy instytucjami oraz komórkami w instytucjach nie jest jednoznaczny, co ujawnia się na etapie faktycznej realizacji zadań. Zadaniami, w przypadku których zdiagnozowano największą trudność (z uwagi na występowanie zjawiska nieprzydzielania, a także rozproszenia lub nakładania się kompetencji) są monitoring, działania związane z aktualizacją dokumentacji (planowanie) oraz działania promocyjne. W celu zniwelowania ww. trudności należy zastosować rozwiązania w zakresie organizacji struktury IZ i IP RPO WiM 2014-2020 zawierających cechy struktur sztabowych polegających na połączeniu struktury liniowej ze strukturą funkcjonalną.

Zgodność dokumentów systemowych i procedur systemu z przepisami krajowymi i wspólnotowymi

Poniżej przedstawiono wyniki oceny zgodności dokumentów systemowych i określonych procedur systemu z przepisami krajowymi i wspólnotowymi.

²⁰ W strukturze liniowej dominują więzi służbowe, a wszystkie pozostałe powiązania są do nich dostosowane. W tym typie struktury realizowana jest zasada jedności rozkazodawstwa i jednolitości tj. jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności kierownictwa. Zgodnie z tą zasadą kierownik niższego szczebla otrzymuje polecenia tylko od jednego przełożonego i tylko przez niego jest kontrolowany i rozliczany (z zasad zarządzania H. Fayola). Struktury tego typu przeważnie charakteryzują się dużym stopniem centralizacji.

²¹ W strukturze funkcjonalnej występuje przewaga więzi funkcjonalnych nad służbowymi, przy czym, powiązania służbowe nie pokrywają się z funkcjonalnymi.

System realizacji RPO WiM 2014-2020 został opracowany w ramach następujących ram prawnych o charakterze krajowym i wspólnotowym:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.²²,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.²³,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.²⁴,
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 184/2014 z dnia 25 lutego 2014 r.²⁵,
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020²⁶,
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie odnoszącym się do Śródków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej²⁷,
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.²⁸,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁹,
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa)³⁰,
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³¹,
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³²,
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³³.

W celu oceny zgodności dokumentów systemowych i procedur z przepisami krajowymi i wspólnotowymi dokonano przeglądu i analizy zapisów poszczególnych aktów prawnych określających kontekst realizacji RPO WiM 2014-2020.

²² 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 Społecznego, w tym Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, zakres udzielanego wsparcia, przepisy szczególne 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 r. 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 stanowione 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 r. 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.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dokumenty systemowe i procedury systemu są generalnie zgodne z przepisami krajowymi i wspólnotowymi. Potwierdza to także sprawozdanie z audytu desygnacyjnego z dnia 20.09.2016 (w zakresie objętym procedurą audytu)³⁴, jak również informacje przedstawione w tabeli nr 24 RPO WiM 2014-2020, jeśli chodzi o warunki spełniane na poziomie regionalnym³⁵ oraz dokumencie *Stan spełnienia warunkowości ex ante* stanowiącym załącznik nr 3 do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, jeśli chodzi o warunki spełniane na poziomie krajowym

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dokumenty systemowe i procedury systemu są zgodne z przepisami krajowymi i wspólnotowymi.

Planowanie konkursów i Roczne Plany Działań

Poniżej podjęto próbę określenia czy obowiązujący proces planowania konkursów umożliwi osiągnięcie ram wykonania, a także czy Roczne Plany Działań stanowią efektywne narzędzie planowania wdrażania RPO WiM 2014-2020 w szczególności w kontekście osiągnięcia ram wykonania, realizacji zasady n+3 oraz czy są pomocne do sprawnego reagowania w sytuacji występowania nieprzewidzianych trudności w trakcie wdrażania Programu. Wskazano także, jakie zmiany należałoby do nich wprowadzić, m.in. w kontekście planu zarządzania środkami unijnymi na okres 2016-2018 sporządzanym dla Ministerstwa Rozwoju w ramach Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020.

Z informacji przedstawionych w sprawozdaniu rocznym za lata 2014-2015 oraz informacjach kwartalnych za I, II i III kwartał 2016 roku, wynika, że od uruchomienia programu ogłoszono 95 naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym. Największa ilość ogłoszonych naborów dotyczy osi X (23 nabory) i II (18 naborów), a także I (13 naborów) i XI – 10 naborów. W ramach osi III przeprowadzono dotychczas 1 nabór wniosków o dofinansowanie, w osiach: VII, VIII – po 3 nabory i w Osi IX 2 nabory. Dotychczas rozstrzygnięto 48 naborów, przy czym w 12 konkursach nie wybrano żadnego projektu do dofinansowania.

Z danych finansowo-rzeczowych przedstawionych w informacji kwartalnej z realizacji RPO WiM 2014-2020 za III kwartał 2016 roku, czyli według stanu na 30.09.2016 wynika, że od uruchomienia programu złożono ogółem 1027 wniosków o dofinansowanie³⁶ na łączną kwotę wydatków ogółem – 1 638 575 478,50 zł, wydatków kwalifikowanych – 1 549 809 549 zł, wnioskowanego dofinansowania (ze środków publicznych i UE) – 1 362 037 231 zł. Zatwierdzono zaś 237 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę wydatków ogółem 424 164 637,39 zł.

Od uruchomienia Programu do dnia 30.09.2016 zawarto 91 umów o dofinansowanie na łączną kwotę wydatków ogółem – 180 617 278,80 zł, wydatków kwalifikowanych – 179 690 634 zł, dofinansowania ze środków publicznych – 171 244 643 zł i dofinansowania UE – 150 734 534 zł, co stanowi 2,15% realizacji zobowiązań UE na lata 2014 – 2020 (alokacji środków UE).

Jeśli chodzi o wydatki wykazane przez beneficjentów w zatwierdzonych wnioskach o płatność, wynoszą one: ogółem – 47 177 766 zł, wydatki kwalifikowane – 46 909 325 zł, dofinansowania ze środków publicznych – 46 869 089 zł, dofinansowania UE – 39 852 313 zł, co stanowi 0,57% realizacji zobowiązań UE na lata 2014-2020 (alokacji środków UE).

W poszczególnych osiach priorytetowych od uruchomienia Programu złożono następującą liczbą wniosków o dofinansowanie i podpisano następującą liczbą umów:

³⁴ Proces desygnacji jest odpowiednikiem audytu zgodności, który był realizowany w okresie programowania 2007–2013 przez instytucję audytową i stanowi potwierdzenie spełnienia przez zobowiązane instytucje warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego. Celem audytu prowadzonego przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej jest określenie czy instytucje spełniają kryteria dotyczące: wewnętrznego środowiska kontroli, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą, monitorowania. Pierwsza część audytu przeprowadzana w instytucji audytowej obejmuje następujące trzy etapy: Etap I - przegląd ogólny, który polega na dokonaniu przez instytucję audytową weryfikacji kompletności dostarczonego opisu funkcji i procedur programu na podstawie list sprawdzających. Etap II - przeprowadzenie szczegółowej analizy dokumentów. Weryfikacja obejmuje: akty prawa wspólnotowego, regulacje krajowe, program operacyjny, zawarte porozumienia, procedury/wytyczne przygotowane przez instytucję certyfikującą/zarządzającą, wewnętrzne instrukcje wykonawcze. Etap III - Analiza ryzyka, która ma na celu określenie szczegółowych obszarów do badania. Część druga audytu prowadzona jest w instytucji zarządzającej/certyfikującej z zastosowaniem takich technik, jak: rozmowy i wywiady z pracownikami, przegląd i analiza procedur (instrukcji wykonawczych), analizy przepisów prawnych, porozumień, wytycznych i programów operacyjnych. IZ RPO WiM otrzymała desygnację w dn. 28.09.2016 r., co oznacza, że IZ oraz IC RPO WiM 2014-2020 spełnia kryteria desygnacji określone w załączniku XIII do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

³⁵ Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, s. 256 -302

³⁶ W sprawozdawczości za wnioski złożone traktowane są wnioski, które pozytywnie przeszły ocenę formalną i zostały wprowadzone do SL2014.

Tabela 1. Realizacja finansowo-rzeczowa na poziomie osi priorytetowych od uruchomienia Programu (według stanu na 30.09.2016)

Oś priorytetowa	Alokacja środków UE (w zł)	Fundusz	Wnioski o dofinansowanie				Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowanie						Wydatki wykazane przez beneficjentów w zatwierdzonych wnioskach o płatność				
			liczba	wartość wydatków ogółem (zł)	wartość wydatków kwalifikowanych (zł)	wartość wnioskowanego dofinansowania w zł (ze środków publicz. i UE)	liczba	wartość wydatków ogółem (zł)	wartość wydatków kwalifikowanych (zł)	wartość dofinansowania ze środków publicznych (zł)	wartość dofinansowania UE (zł)	% realizacji zobowiązań UE na lata 2014-2020	ogółem	wartość wydatków kwalifikowanych (zł)	wartość dofinansowania ze środków publicznych (zł)	wartość dofinansowania UE (zł)	% realizacji zobowiązań UE na lata 2014-2020
Oś 1 Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur	1 286 553 017	EFRR	23	27 557 107	20 097 259	11 781 044	1	999 238	999 238	849 353	849 353	0,07	0	0	0	0	0
Oś 2 Kadry dla gospodarki	474 106 289	EFS	390	382 983 055	382 983 055	345 127 879	16	13 015 483	13 015 483	11 677 346	11 063 161	2,33	0	0	0	0	0
Oś 3 Cyfrowy region	307 493 682	EFRR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0	0	0	0	0
Oś 4 Efektywność energetyczna	1 095 576 787	EFRR	200	253 325 417	191 021 057	146 768 090	1	1 205 400	980 000	833 000	833 000	0,08	0	0	0	0	0
Oś 5 Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów	425 922 677	EFRR	46	45 305 457	41 492 609	35 268 718	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oś 6 Kultura i dziedzictwo	530 243 592	EFRR	20	93 194 333	84 740 270	66 873 585	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oś 7 Infrastruktura transportowa	794 620 531	EFRR	7	235 811 613	229 910 979	199 980 163	3	26 678 516	26 247 271	22 310 180	20 078 179	2,53	0	0	0	0	0
Oś 8 Obszary wymagające rewitalizacji	262 513 900	EFRR	1	10 427 839	10 318 899	8 771 064	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oś 9 Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych	325 304 074	EFRR	8	11 031 797	10 306 559	8 580 805	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oś 10 Regionalny rynek pracy	730 314 715	EFS	145	305 821 528	305 821 528	286 165 936	58	108 541 385	108 541 385	106 991 110	92 260 177	12,63	47 177 766	46 909 325	46 869 089	39 852 313	5,46
Oś 11 Włączenie społeczne	513 748 224	EFS	176	234 595 007	234 595 007	219 975 969	8	27 744 495	27 744 495	26 515 807	23 582 818	4,59	0	0	0	0	0
Oś 12 Pomoc techniczna	249 838 062	EFS	11	38 522 326	38 522 326	32 743 977	4	2 432 762	2 432 762	2 067 848	2 067 848	0,83	0	0	0	0	0

Źródło: informacja kwartalna z realizacji RPO WiM 2014-2020 za III kwartał 2016 r.

Jeśli chodzi o obecny stan osiągnięcia celów pośrednich i końcowych określonych w ramach wykonania, całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych dla każdej z osi wynosi 0 zł, natomiast w osi X zrealizowano wskaźnik liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie na poziomie 5 980 osób, co stanowi 63,8% realizacji celu pośredniego i 19,8% realizacji celu końcowego. W pozostałych osiach nie zrealizowano jeszcze żadnego ze wskaźników produktu uwzględnionych w ramach wykonania. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 2. Obecny stan osiągnięcia ram wykonania

oś	Wskaźnik/kluczowy etap wdrażania	jedn.	fundusz	cel pośredni 2018	cel końcowy 2023	zrealizowano III kwartał 2016	% celu pośredniego	% celu końcowego
I	Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie	szt.	EFRR	233	1154	0	0	0
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	71 764 035	377 110 301	0	0	0
II	liczba uczniów objętych wsparciem w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych w programie	os.	EFS	6 074	19 594	0	0	0
	liczba osób z grup defaworyzowanych objętych wsparciem w programie	os.	EFS	3 123	10 075	0	0	0
	liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawców	os.	EFS	1 887	6 086	0	0	0
	liczba osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia w programie	os.	EFS	3 437	11 086	0	0	0
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	2 375 716	13 926 737	0	0	0
III	Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 3 - dwustronna interakcja	szt.	EFRR	0	580	0	0	0
	Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 3 - dwustronna interakcja w zakontraktowanych projektach	szt.	EFRR	110	-	0	0	0
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	1 659 682	89 506 606	0	0	0
IV	Liczba jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE	szt.	EFRR	14	89	0	0	0
	Długość nowo wybudowanych lub zmodernizowanych sieci elektroenergetycznych dla odnawialnych źródeł energii	km	EFRR	80	400	0	0	0
	Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków	szt.	EFRR	56	350	0	0	0
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	52 937 305	315 047 357	0	0	0
V	Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów	szt.	EFRR	0	8	0	0	0
	Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów w zakontraktowanych projektach	szt.	EFRR	2	-	0	0	0
	Liczba wspartych form ochrony przyrody	szt.	EFRR	0	36	0	0	0
	Liczba wspartych form ochrony przyrody w zakontraktowanych projektach	szt.	EFRR	7	-	0	0	0
	Długość wybudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej	km	EFRR	0	37	0	0	0
	Długość wybudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji sanitarnej w zakontraktowanych projektach	km	EFRR	8	-	0	0	0
	Długość wybudowanej lub zmodernizowanej sieci wodociągowej	km	EFRR	0	27	0	0	0
VI	Długość wybudowanej lub zmodernizowanej sieci wodociągowej w zakontraktowanych projektach	km	EFRR	6	-	0	0	0
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	25 881 522,81	123 782 580	0	0	0
	Liczba instytucji kultury objętych wsparciem	szt.	EFRR	2	8	0	0	0
	Liczba wspartych jednostek infrastruktury uzdrowiskowej	szt.	EFRR	0	4	0	0	0
	Liczba wspartych jednostek infrastruktury uzdrowiskowej w zakontraktowanych projektach	szt.	EFRR	1	-	0	0	0
	Długość wybudowanych lub zmodernizowanych wodnych szlaków turystycznych	km	EFRR	0	10	0	0	0
	Długość wybudowanych lub zmodernizowanych wodnych szlaków turystycznych w zakontraktowanych projektach	km	EFRR	5	-	0	0	0
VII	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	36 913 351	154 100 553	0	0	0
	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg	km	EFRR	20	104	0	0	0

oś	Wskaźnik/kluczowy etap wdrażania	jedn.	fundusz	cel pośredni 2018	cel końcowy 2023	zrealizowano III kwartał 2016	% celu pośredniego	% celu końcowego
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	22 256 278	230 934 358	0	0	0
VIII	Otwarta przestrzeń utworzona lub zrehabilitowana na obszarach miejskich	m2	EFRR	101 200	920 000	0	0	0
	Otwarta przestrzeń utworzona lub zrehabilitowana na obszarach miejskich w zakontraktowanych projektach	m2	EFRR	368 000	-	0	0	0
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	14 685 078	76 292 365	0	0	0
IX	Liczba wspartych podmiotów leczniczych	szt.	EFRR	0	9	0	0	0
	Liczba wspartych podmiotów leczniczych w zakontraktowanych projektach	szt.	EFRR	2	-	0	0	0
	Liczba przebudowanych obiektów, w których realizowane są usługi aktywizacji społeczno-zawodowej	szt.	EFRR	4	18	0	0	0
	Liczba obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego	szt.	EFRR	1	8	0	0	0
	Liczba obiektów infrastruktury kształcenia zawodowego w zakontraktowanych projektach	szt.	EFRR	2	-	0	0	0
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFRR	2 417 821	94 540 583	0	0	0
X	Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie	os.	EFS	9 370	30 224	5 980	63,8	19,8
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFS	40 382 670	213 839 003	0	0	0
XI	Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie	os.	EFS	3 419	16 279	0	0	0
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych	euro	EFS	27 275 404	150 588 236	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 6 do RPO WiM 2014-2020 (w zakresie celów pośrednich i końcowych) oraz informacji kwartalnej z realizacji RPO WiM 2014-20 za III kwartał 2016 r. (w zakresie realizacji)

Harmonogramy naborów wniosków o dofinansowanie generalnie są ukierunkowane na osiągnięcie w roku 2018 celów pośrednich określonych w ramach wykonania osi priorytetowych. Potwierdzają to również wypowiedzi osób zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020, biorących udział w badaniach jakościowych.

Istnieje jednak duże ryzyko niezrealizowania celów pośrednich (na rok 2018) określonych w ramach wykonania. Taki stan rzeczy spowodowany jest m.in. opóźnieniami w rozpoczęciu realizacji Programu³⁷ (tj. ogłoszeniu pierwszych konkursów i podpisaniu pierwszych umów o dofinansowanie), a także pracami nad aktualizacją i modyfikacją systemu wyboru projektów. Dodatkowo zdarzały się sytuacje, w których niektóre konkursy były odwoływane lub anulowane, bądź w ich wyniku nie wybrano żadnego projektu do dofinansowania – złożone wnioski o dofinansowanie były odrzucone na etapie oceny formalnej³⁸. Wyżej wymienione czynniki powodują zatem niebezpieczeństwo, iż wskaźniki określone w ramach wykonania mogą zostać nieosiągnięte.

Wielu pracowników IZ/IP podziela tę obawę wskazując jednocześnie na brak elastyczności w zakresie aktualizacji harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WiM 2014-2020 w związku z wynikającym z Ustawy wdrożeniowej wymogiem aktualizacji harmonogramu naborów polegającym na zmianie terminu naboru i/lub dodaniu nowego naboru wniosków o dofinansowanie w terminie nie krótszym niż 3 miesiące licząc od dnia poprzedniej aktualizacji (tj. dnia jego publikacji na stronie internetowej)³⁹, który jest postrzegany jako „wąskie gardło” na drodze osiągnięcia ram wykonania. Jednocześnie, ze względu na początkową fazę wdrażania Programu trudno na tym etapie ocenić ryzyko nieosiągnięcia ram wykonania oraz zasady n+3 (tj. dla celu końcowego – 2023).

RPD stanowią w opinii Ewaluatora efektywne narzędzie planowania wdrażania RPO WiM 2014-2020, w szczególności w kontekście osiągnięcia ram wykonania. Uważają tak też pracownicy IZ / IP RPO WiM 2014-2020 biorący udział w wywiadach jakościowych. Jednocześnie, niektórzy z nich zwracają uwagę, że w sytuacji występowania nieprzewidzianych trudności w trakcie wdrażania Programu mogą nie być one pomocne do sprawnego reagowania. Zdarzają się również opinie przeciwne wskazujące na powielanie się informacji wykazywanych w Rocznych Planach Działania z innymi dokumentami, a także nieuwzględnianie na etapie tworzenia harmonogramu naboru wniosków o dofinansowanie ustaleń zawartych w RPD⁴⁰.

³⁷ Por. Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju, 24.02.2016, s. 4 oraz Informacja o wynikach kontroli Prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów w ramach wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych, Najwyższa Izba Kontroli, 26.09.2016, s. 13-14 (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,12292,yp,14677.pdf>) oraz informacja kwartalna z realizacji Programu – za I kw. 2016 (Tabela 9. Nabory - tryb konkursowy) oraz Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińskiego – Mazurskiego na lata 2014-2020 (Załącznik nr 1 do Uchwały nr 110/2016 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińskiego-Mazurskiego na lata 2014 – 2020 z dnia 25.05.2016 r.), s. 9-14

³⁸ Por. informacja kwartalna z realizacji Programu - za I, II i III kw. 2016 (tabela 9. Nabory - tryb konkursowy)

³⁹ Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów 2014-2020 z dnia 31 marca 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju s. 26-27 oraz art. 47 ust. 3 Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020

⁴⁰ Podczas aktualizacji IW IZ w październiku 2016 zmieniono wzór RPD i wyeliminowano elementy powtarzające się.

Po przeprowadzeniu pod koniec 2015 roku przez Ministerstwo Rozwoju diagnozy stanu wdrażania programów na lata 2014-2020, która wykazała, że opóźnienia w realizacji nowych programów – w porównaniu do tych z okresu 2007-2013 – sięgają nawet 9 miesięcy, opracowano *Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020*. Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów 24 lutego 2016 r.⁴¹. IZ poszczególnych programów są zobowiązane do przygotowania planu zarządzania środkami unijnymi i przedkładania bieżącej informacji w tym zakresie. Dane sprawozdawane w cyklu kwartalnym (w informacjach składanych za lata 2016-2018), następnie – półrocznym (w informacjach składanych za lata 2019-2021), po czym sprawozdawane ponownie w cyklu kwartalnym (począwszy od sprawozdania za I kwartał 2022 r.)

Zdaniem Ewaluatora, informacje z realizacji programu operacyjnego przygotowywane przez Biuro Monitoringu w Departamencie Polityki Regionalnej UM WWM dla MR w trybie kwartalnym są szczególnie przydatne w kontekście sprawnego reagowania w sytuacji występowania nieprzewidzianych trudności w trakcie wdrażania Programu ze względu na bieżący monitoring postępu rzeczowo-finansowego oraz w zakresie wskaźników, a przede wszystkim ze względu na konieczność identyfikacji problemów we wdrażaniu oraz podjętych lub planowanych do podjęcia środków zaradczych na potrzeby opracowania treści ww. informacji.

Ze względu na krótki okres czasu pozostały do zakończenia roku (jeden kwartał), cele do osiągnięcia na koniec 2016 rok, jeśli chodzi o całkowitą kwotę certyfikowanych wydatków kwalifikowanych zakładane na następujących poziomach: dla osi I -1 130 000 zł, dla osi V - 400 000 zł, dla osi X - 13 600 000 zł i dla osi XI 1 130 000 zł, mogą jednak nie zostać w pełni uzyskane.

Do innych zdiagnozowanych problemów, które opóźniają lub zakłócają realizację programu zgodnie z przyjętymi RPD wskazywanych w informacjach kwartalnych należą:

1. Brak zakończenia prac w Ministerstwie Zdrowia nad utworzeniem Platformy P1 (Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych), czego konsekwencją było przesunięcie terminu naboru w Działania 3.2 E-zdrowie .
2. Brak zatwierdzenia Map potrzeb zdrowotnych oraz rekomendacji kryteriów wyboru projektów przez Komitet Sterujący do spraw koordynacji interwencji EFSI w sektorze zdrowia funkcjonujący przy Ministerstwie Zdrowia, czego konsekwencją jest brak możliwości ogłaszania naborów wniosków o dofinansowanie w obszarze zdrowia.
3. Wydłużenie czasu oceny projektów w związku z koniecznością stosowania przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego (KPA) przy doręczeniu pism (21 dni).
4. Mniejsze niż zakładano zainteresowanie ogłoszonymi naborami w ramach niektórych działań RPO WiM 2014-2020 i niska jakość składanych projektów (Poddziałania 1.3.1, 1.3.4, 1.3.5, 6.2.1, Działania 4.5 i 9.2 oraz osi II i XI).
5. Brak możliwości dokonywania drugiej poprawki na etapie weryfikacji wymogów formalnych w wyniku czego duża liczba wniosków o dofinansowanie pozostawianych była bez rozpatrzenia.
6. Zbyt ogólne/budzące wątpliwości zapisy Wytycznych horyzontalnych i ustawy wdrożeniowej i brak zrozumienia przez wnioskodawców treści Regulaminów naborów, czego konsekwencją były niewłaściwe zapisy we wnioskach o dofinansowanie.
7. Ograniczone możliwości informacyjno-promocyjne w związku z brakiem możliwości korzystania z bezpośredniego wsparcia w zakresie wypełniania wniosku o dofinansowanie.
8. Duży odsetek odrzuconych projektów (ok. 40%)⁴² już na etapie weryfikacji wymogów formalnych ze względu na brak dokumentów potrzebnych do aplikowania o środki UE (np. dokumentacja techniczna, studium wykonalności, decyzje środowiskowe i budowlane, audyty energetyczne, programy rewitalizacji).
9. Brak dostatecznej liczby członków Komisji Oceny Projektów do oceny projektów w niektórych dziedzinach i małe zainteresowanie ekspertów zewnętrznych uczestnictwem w ocenie merytorycznej projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ze względu na niskie stawki wynagrodzeń.
10. Niewłaściwa interpretacja Wytycznych przez Beneficjentów w kontekście wyznaczenia obszarów rewitalizacji i pojęcia projektu rewitalizacyjnego, w konsekwencji Lokalne Programy Rewitalizacji zostały przygotowane niezgodnie

⁴¹ Plan działań przewiduje następujące działania:

- horyzontalne: wdrożenie kompleksowego systemu zarządzania celami finansowo-rzeczowymi (monitoring realizacji celów w cyklu kwartalnym); przyjęcie przez Radę Ministrów planu certyfikacji wydatków w ramach funduszy Polityki Spójności dla poszczególnych programów operacyjnych na rok 2016, podjęcie, przez ministra właściwego ds. pracy, działań mających na celu zapewnienie komplementarności instrumentów aktywizacji zawodowej oferowanych osobom bezrobotnym w Polsce, w kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego;
- programowe: przyjęcie kompletnych szczegółowych opisów osi priorytetowych dla programów operacyjnych, przyjęcie wszystkich ogólnych kryteriów wyboru projektów w każdym programie oraz wszystkich kryteriów wyboru projektów w odniesieniu do naborów zaplanowanych na 2016 r. , wypełnienie pozostających do wypełnienia warunków wstępnych;
- instytucjonalne: zakończenie tworzenia zaplanowanego systemu instytucjonalnego w programach, w których ten proces wciąż trwa oraz zawarcie wszystkich niezbędnych porozumień międzyinstytucjonalnych, zakończenie dostosowań instytucjonalnych w związku z nową strukturą ministerstw, zakończenie procesu desygnacji;
- monitoringowo-wdrożeniowe: wdrożenie systemu monitorowania projektów pozakonkursowych, wdrożenie systemu monitorowania projektów dużych, uruchomienie wdrażania instrumentów finansowych, przyspieszenie realizacji ZIT – zakończenie procesu przygotowania strategii ZIT oraz ich opiniowania, przyjęcie przez Komitety Monitorujące kryteriów wyboru projektów w formule ZIT oraz ogłoszenie konkursów;
- legislacyjne: nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych, mającą na celu wdrożenie dyrektyw: 2014/24/UE, 2014/25/UE, 2014/23/UE (termin wejścia w życie 18 kwietnia 2016 r.), konieczność zmiany prawa w zakresie wód opadowych, wdrożenie przepisów ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Prezydent podpisał ustawę 7 stycznia br.), wydanie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, zidentyfikowanie innych barier prawno-proceduralnych wpływających na przebieg realizacji programów.

⁴² Procent odrzuconych projektów wg stanu z listopada 2016 r.

z Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, a także rozbieżności w ocenie LPR-ów przez poszczególnych ekspertów.

11. Trudności w przygotowaniu studium wykonalności przez Beneficjentów (wypełnienie arkusza kalkulacyjnego do analizy finansowo-ekonomicznej).
12. Występujące ograniczenia/czasowy brak dostępu do Lokalnego Systemu Informatycznego (LSI) w czasie trwania naborów dla wnioskodawców oraz brak pełnej funkcjonalności LSI w zakresie generowania raportów.
13. Problemy z eksportem danych z lokalnego systemu informatycznego MAK2 do aplikacji głównej centralnego systemu teleinformatycznego SL2014.
14. Brak nowelizacji rozporządzenia w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz brak uruchomienia Rejestru Usług Rozwojowych, czego konsekwencją są opóźnienia we wdrażaniu Działania 10.6 Usługi rozwojowe dla przedsiębiorstw MŚP i ich pracowników ze względu na brak możliwości dystrybucji wsparcia dla MŚP w ramach Warmińsko – Mazurskiego Systemu Finansowania Usług Rozwojowych dla Przedsiębiorstw i brak możliwości realizacji projektów przez wybranych w konkursie Operatorów.
15. Problemy w aplikowaniu w ramach projektów partnerskich przez Stowarzyszenia oraz podmioty wchodzące w ich skład wynikające z braku jednoznacznej interpretacji zapisów art. 33 ust. 6 ustawy wdrożeniowej, iż brak możliwości wnioskowania przez podmioty powiązane w ramach projektów partnerskich nie dotyczy sytuacji gdzie partnerami w projekcie są stowarzyszenia oraz inne podmioty będące zarazem członkami tych stowarzyszeń.
16. Wydłużony proces wyboru projektów w stosunku do założeń przyjętych w RPO WiM 2014-2020 (130 dni), spowodowany etapowością wyboru projektów oraz warunkowością oceny wynikającą z konieczności stosowania Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014 – 2020 Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, które zostały wprowadzone, po zakończeniu tworzenia Programu.
17. Ryzyko braku zainteresowania udziałem w projektach w celu tematycznym 8 oraz 9 w związku z Programem Rządowym Rodzina 500+ - wycofywanie się uczestników z „trudnych” grup docelowych z udziału w projekcie.
18. Brak podpisania Porozumienia pomiędzy IZ RPO WiM, a PARP ws. powierzenia przetwarzania danych osobowych i obsługi Bazy Usług Rozwojowych, w konsekwencji może nastąpić brak możliwości podpisania umów z wyłonionymi w konkursie operatorami WAMAFUR System i/lub realizacja projektów z naruszeniem przepisów krajowych, co spowoduje opóźnienia we wdrażaniu projektów i wydatkowaniu środków, a nawet niekwalifikowalność wydatków.
19. Niewielka liczba zarejestrowanych firm w Bazie Usług Rozwojowych, w szczególności z regionu Warmii i Mazur i trudności z uzyskaniem wpisu do BUR przez firmy świadczące usługi rozwojowe, czego konsekwencją może być niski poziom zainteresowania MŚP udziałem w projektach rozwojowych ze względu na brak odpowiednich dla nich ofert rozwojowych w BUR.
20. Brak zatwierdzonego Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.

Do działań mogących zniwelować czy zmniejszyć ww. problemy, poza aktualizowaniem harmonogramów i ogłaszaniem kolejnych konkursów oraz bieżącym monitorowaniem sytuacji, należą:

- podniesienie jakości oraz zwiększenie ilości szkoleń oraz spotkań dla potencjalnych beneficjentów,
- kontynuowanie działań ukierunkowanych na poprawę jakości, a przede wszystkim zrozumiałości i użyteczności dokumentów opracowywanych w ramach poszczególnych naborów, w tym w szczególności regulaminów konkursów np. konsultowanie regulaminów konkursów, opracowanie i upowszechnianie streszczeń/checklist dla Wnioskodawców opracowanych przez Instytucje Organizujące Konkursy (IOK) i załączanych do regulaminów
- umożliwienie uzyskiwania przez projektodawców informacji bezpośrednio od pracowników instytucji ogłaszającej konkurs, szczególnie w zakresie uzupełnień,
- ogłaszanie naborów na ekspertów po zwiększeniu stawki wynagrodzenia eksperta oceniającego wnioski o dofinansowanie z EFRR, które nastąpiło w dniu 31.10.2016 r.
- poprawa systemu informatycznego,
- wydłużenie terminu naboru wniosków w przypadku niektórych Działań (gdy projektodawca musi uzyskać zezwolenia lub opinie np. środowiskowe).

W opinii Ewaluatora, pozytywnie należy także ocenić rozwiązania wdrożone przez IZ RPO WiM polegające na zmianie procedur w Instrukcji Wykonawczej umożliwiających dokonywanie drugiej poprawki na etapie weryfikacji wymogów formalnych dla wniosków w ramach EFRR (por. zmiana wprowadzona 18.10.2016r. w regulaminach konkursów dla działań poddziałań 1.4.2, 1.4.3 i 1.4.4) oraz dopuszczenie modyfikacji formuł w arkuszu kalkulacyjnym i umożliwienie dołączenia własnej analizy finansowej przez beneficjentów, a także wprowadzenie kryterium dotyczącego wpływu projektu na realizację wskaźnika lub wskaźników przyjętych do ram wykonania polegające na premiowaniu projektów, które zostaną zakończone w określonym czasie lub ograniczające czas realizacji projektów – np. w przypadku Działania 10.1, w którym kryterium specyficzne obligatoryjne sformułowano następująco: „Maksymalny okres realizacji projektu zawiera się w przedziale 01.01.2016r.-31.12.2016r.”. Należy jednak zwrócić uwagę, że rozwiązanie to może nie być przychylenie przyjęte przez potencjalnych beneficjentów (uznanie kryterium za mające charakter nie merytoryczny). Z punktu widzenia IZ, rozwiązanie to

zapewne przyczyni się do uzyskania zakładanej dla danego roku kalendarzowego wartości wskaźników i kwoty wydatków certyfikowanych. Innym kryterium o podobnej funkcji jest kryterium „Gotowość projektu do realizacji”, w ramach którego ocenie podlega zaawansowanie przygotowania projektu⁴³.

Istnieje ryzyko niezrealizowania celów pośrednich (na 2018 rok) określonych w ramach wykonania. Sytuacja ta jest wynikiem m.in. opóźnienia w rozpoczęciu realizacji Programu, a także innych czynników, w wyniku których konkursy były anulowane bądź nie wybierano żadnego projektu do dofinansowania lub odrzucano dużą ilość projektów na etapie weryfikacji wymogów formalnych. Istotną przeszkodą w osiągnięciu ram wykonania może być brak elastyczności w zakresie aktualizacji harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WiM 2014-2020 w związku z zapisami Ustawy wdrożeniowej. Roczne Plany Działań są efektywnym narzędziem planowania wdrażania RPO WiM 2014-2020, przy czym - ze względu na początkową fazę wdrażania Programu trudno ocenić prawdopodobieństwo osiągnięcia zasady n+3. Narzędzie to jednak może nie być pomocą do sprawnego reagowania w sytuacji występowania nieprzewidzianych trudności w trakcie wdrażania Programu. Do działań zaradczych w kontekście *Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020* należą: podniesienie jakości oraz zwiększenie ilości szkoleń oraz spotkań dla potencjalnych beneficjentów, kontynuowanie działań mających na celu poprawę zrozumiałości i użyteczności dokumentów opracowywanych w ramach poszczególnych naborów, w tym w szczególności regulaminów konkursów np. konsultowanie regulaminów konkursów, opracowanie i upowszechnianie streszczeń/checklist dla Wnioskodawców opracowanych przez IOK i załączanych do regulaminów, umożliwienie uzyskiwania przez projektodawców informacji bezpośrednio od pracowników instytucji ogłaszającej konkurs, szczególnie w zakresie uzupełnień, ponawianie naborów na ekspertów po zwiększeniu stawki wynagrodzenia eksperta, poprawa systemu informatycznego oraz wydłużenie terminu naboru wniosków w przypadku niektórych Działań/Poddziałań, a także zniwelowanie bariery związanej z 3 miesięcznym okresem „karencji” w przypadku aktualizacji harmonogramu naboru wniosków o dofinansowanie.

„Zwinność” systemu realizacji

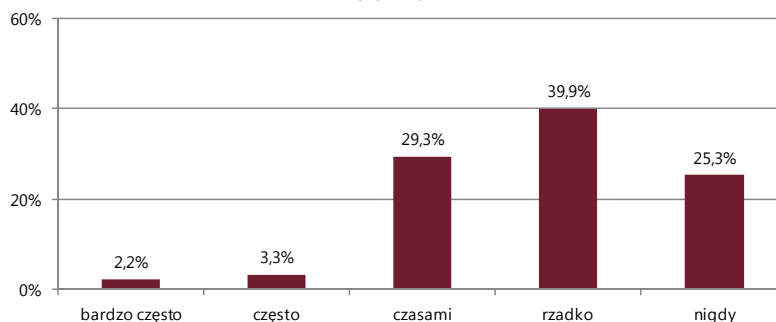
Poniżej dokonano oceny „zwinności” systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 w kontekście reagowania na ewentualne zmiany otoczenia zewnętrznego. We współczesnej teorii zarządzania jednym z istotnych aspektów oceny potencjału organizacji jest tzw. „zwinność” / „adaptacyjność”, którą rozumieć należy jako zdolność do reagowania i przystosowywania się do zmiennego otoczenia zewnętrznego. Systemy zarządzania, które możemy określić jako „zwinne” (z ang. *agile*) lub „adaptacyjne” (ang. *adaptive*) cechuje zdolność do efektywnego funkcjonowania w zmieniającym się otoczeniu instytucjonalnym. W rezultacie, „zwinne” systemy i organizacje cechuje m.in.: umiejętność szybkiego reagowania na zmiany występujące w otoczeniu zewnętrznym; poprawa funkcjonowania i zwiększenie efektywności organizacji; wyższy poziom satysfakcji poszczególnych kategorii interesariuszy; większa skuteczność w realizacji celów organizacji pomimo niekorzystnych zmian otoczenia. „Zwinność” systemu zarządzania i wdrażania ocenić należy jako jedną z istotniejszych zdolności systemu w przypadku takiego procesu jak zarządzanie i wdrażanie Programu, biorąc pod uwagę, że Program funkcjonuje w rozbudowanym otoczeniu instytucjonalnym wynikającym z szeregu regulacji o charakterze ponadregionalnym (krajowym i wspólnotowym). Badania ewaluacyjne realizowane w perspektywie finansowej 2007-2013 wskazują, iż jednym z istotniejszych problemów w procesie wdrażania interwencji był wysoki poziom zmienności regulacji i wytycznych dotyczących wdrażania Programów, co niejednokrotnie blokowało możliwość sprawnego i efektywnego funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie interwencji.

Wprowadzanie zmian pod presją czasu tzn. bez odpowiedniego czasu na przygotowanie powoduje często, że pracowników informuje się w pośpiechu i fragmentarycznie. W rezultacie brakuje czasu na odpowiednie przyjęcie zmian oraz dostosowanie się do nich. Pracownikom instytucji zaangażowanych w realizację programu (tj. IZ i IP) biorącym udział w badaniu CAWI zadano pytanie o to jak często miały miejsce sytuacje, że z opóźnieniem byli informowani o zmianach w przepisach czy wytycznych. Rozkład odpowiedzi przedstawiono na poniższym wykresie.

⁴³ W ramach kryterium można przyznać następujące punkty:

- Projekt wymaga uzyskania decyzji budowlanych, ale jeszcze ich nie uzyskał lub uzyskał decyzje budowlane na mniej niż 50% wartości planowanych robót budowlanych – 0 pkt
- Projekt wymaga uzyskania decyzji budowlanych i uzyskał decyzje budowlane na min. 50% wartości planowanych robót budowlanych – 2 pkt.
- Projekt wymaga uzyskania decyzji budowlanych i posiada wszystkie decyzje budowlane dla całego zakresu inwestycji – 5 pkt
- Projekt nie wymaga uzyskania decyzji budowlanych – 5 pkt

Wykres 3. Częstotliwość informowania o zmianach w przepisach/wytycznych z opóźnieniem

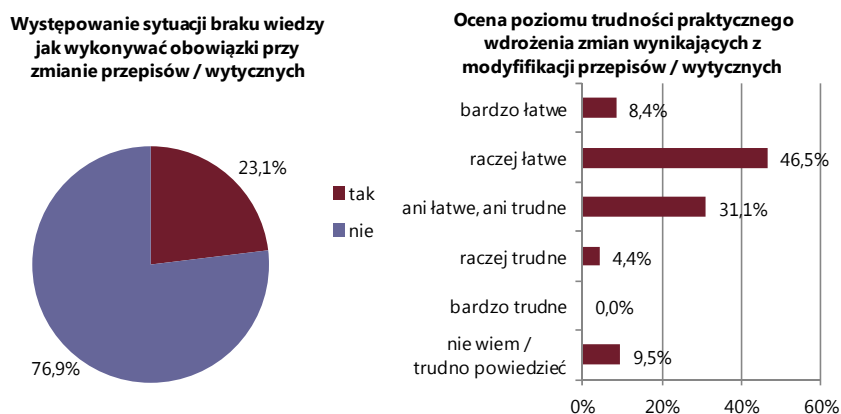


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Sytuacja dotycząca informowania pracowników o zmianach w przepisach i wytycznych z opóźnieniem miała do tej pory miejsce w większości przypadków rzadko (prawie 40% wskazań) lub czasami (29,3% wskazań). Jedna czwarta badanych zawsze była informowana o zmianach na czas.

W koncepcjach dotyczących zarządzania zmianą wskazuje się, że zazwyczaj potrzeba czasu, aby w organizacji poradzić sobie na bieżąco z poszczególnymi elementami procesu zmiany. Samo informowanie o potrzebie i pilności zmian nie jest wystarczające. Należy wtedy zapewnić odpowiednią przestrzeń, a także czas na planowanie, dyskusję, przetwarzanie i dostosowywanie oraz korygowanie informacji. Pracowników IZ i IP zapytano w ankiecie CAWI czy w ich przypadku miały miejsce sytuacje, że nie wiedzieli jak wykonywać swoje obowiązki po zmianie przepisów i/lub wytycznych oraz jak trudne jest dla nich „przestawienie” się na nowy sposób wykonywania zadań, w przypadku istotnych zmian w wytycznych lub procedurach. Rozkład ich odpowiedzi przedstawiono na poniższych wykresach.

Wykres 4. Adaptowanie się pracowników do nowego sposobu wykonywania zadań w przypadku istotnych zmian w wytycznych lub procedurach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Sytuacja braku wiedzy dotyczącej wykonywania obowiązków po zmianie przepisów czy wytycznych dotyczyła blisko 1/4 badanych (23,1%). Poziom trudności praktycznego wdrożenia zmian wynikających z modyfikacji przepisów czy wytycznych oceniono pozytywnie – 54,9% pracowników zaadaptowało się łatwo i raczej łatwo. Dla niemal jednej trzeciej badanych wdrożenie zmian nie jest ani łatwe, ani trudne. Zaś prawie co dziesiąta osoba nie potrafiła się do niniejszej kwestii ustosunkować.

W procesie zarządzania zmianą istotne jest także określenie czy i w jakim zakresie zachodzi potrzeba jej wprowadzenia (tj. na ile i w jakim zakresie jest ona konieczna). Ponadto, włączenie pracowników, a także innych interesariuszy np. potencjalnych beneficjentów w proces zmiany jest jedną z metod zmniejszenia oporu, który – jak potwierdzają także eksperci z zakresu zarządzania biorący udział w wywiadach - jest typową postawą wobec zmiany i wynika z naturalnego strachu przed nowością, nieznajomości zasad, niechęci do uczenia się, a także niechęci do osoby odpowiedzialnej za przeprowadzenie zmiany.

W toku analizy benchmarkingowej dotyczącej pozostałych RPO zidentyfikowano rozwiązanie stosowane w województwie pomorskim, które ma na celu zwiększenie „zwinności” systemu realizacji Programu. W IW IZ RPOWP 2014-2020 zawarto mianowicie zastrzeżenie, że „ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniej efektywności, elastyczności i racjonalności wdrażania RPO WP, przewiduje się w uzasadnionych przypadkach możliwość odstępstw od procedur zapisanych w IW RPO WP. Odstępstwo od procedury wraz z uzasadnieniem dokumentowane jest w formie notatki służbowej akceptowanej przez kierownika referatu (lub koordynatora zespołu w przypadku zespołów niebędących częścią referatu) i zatwierdzonej przez dyrektora departamentu/zastępcę dyrektora departamentu. Odstępstwo od procedury może być uzasadnione w szczególności koniecznością niezwłocznego dostosowania do zmian prawnych lub organizacyjnych, zastosowaniem racjonalnych usprawnień, spiętrzeniem zadań, zdarzeniami losowymi. Jeżeli przyczyna odstępstwa ma

charakter trwały i uzasadnia zmianę procedury, dokonuje się tej zmiany przy najbliższej aktualizacji IW IZ RPO WP. Odstępstwa nie mogą skutkować naruszeniem przepisów prawa”. W przypadku województwa podkarpackiego w IW IZ RPO WP również przewidziano procedurę odstąpienia od zapisów Instrukcji Wykonawczej IZ RPO WP 2014-2020 i przeglądu procedur. Zgodnie z zapisem tej procedury, gdy odstąpienie od procedur ma miejsce w 3 lub więcej identycznych lub podobnych sytuacjach należy wprowadzić zmiany do zapisów instrukcji wykonawczej. W województwie zachodniopomorskim zaś, IW IZ przewiduje rejestr odstępstw. Wyżej wskazane rozwiązanie Ewaluator rekomenduje uwzględnić jako tzw. dobrą praktykę, którą warto przetransferować do systemu realizacji RPO WiM 2014-2020.

Z badania wynika, że dla pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 zmiana nie stanowi większego problemu, nie zidentyfikowano także istotnego wewnętrznego oporu wobec zmian, który mógłby mieć charakter spowalniający czy blokujący realizację RPO WiM 2014-2020, dlatego też „zwinność” systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 należy ocenić pozytywnie.

Rozwiązaniem stanowiącym przykład dobrej praktyki w systemie realizacji innych Programów Operacyjnych w perspektywie finansowej 2014-2020 jest stosowana w województwach pomorskim, podkarpackim i zachodniopomorskim możliwość odstąpienia od zapisów Instrukcji Wykonawczej. Odstępstwo takie jest uzasadnione koniecznością niezwłocznego dostosowania do zmian prawnych lub organizacyjnych, zastosowaniem racjonalnych usprawnień, spiętrzeniem zadań lub zdarzeniami losowymi. W sytuacji, kiedy przyczyna odstępowania ma charakter trwały i uzasadnia zmianę procedury, dokonuje się tej zmiany przy najbliższej aktualizacji IW IZ RPO.

Funkcjonowanie struktury organizacyjnej

W poniższej części przedstawiono wyniki oceny prawidłowości, trafności i skuteczności działań struktur organizacyjnych poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 pod względem ich wewnętrznego podziału pracy i przygotowania pracowników do realizacji powierzonych im zadań. W formułowaniu wniosków wykorzystano dane pochodzące z wyników analizy desk research w zakresie dokumentów dotyczących systemu realizacji RPO WiM oraz – porównawczo - RPO innych województw na lata 2014-2020, wywiadów pogłębionych (IDI) i wywiadów grupowych (FGI) z przedstawicielami poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 oraz ankiet internetowych (CAWI) wypełnianych przez pracowników ww. instytucji, w tym wyniki analizy sieci społecznych, a także wywiadów eksperckich z przedstawicielami firm doradczych i pracownikami naukowymi Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach i Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Struktura organizacyjna i podział pracy w podmiotach zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 oraz bariery proceduralne

W ramach niniejszego podrozdziału przedstawiono odpowiedź na pytanie czy obowiązujące w instytucjach zaangażowanych w system realizacji procedury i instrukcje zapewniają sprawną realizację Programu zgodnie z dokumentami programowymi oraz podpisanymi porozumieniami/umowami. Wskazano także, co należy w tym zakresie poprawić. Zidentyfikowano ponadto czy istnieją bariery proceduralne we wdrażaniu Programu i czy w systemie proceduralnym występują tzw. „wąskie gardła”. Przedstawiono propozycje zmian w tym zakresie mających na celu ich zniwelowanie.

Ponadto, ocenie poddano strukturę organizacyjną podmiotów zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 i określono czy wewnętrzny podział pracy jest dostosowany do realizacji zadań przypisanych w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 związanych nie tylko z zarządzaniem Programem, ale także uczestnictwem tych instytucji w pozostałych procesach i przedstawiono propozycje zmian.

Strukturę organizacyjną oraz podział pracy (tj. zakresy zadań) realizowane w podmiotach zaangażowanych w realizację Programu określają regulaminy organizacyjne poszczególnych instytucji, a także – w zakresie stosowanych procedur - Instrukcje Wykonawcze.

Dokumentem określającym podział pracy w Instytucji Zarządzającej i jej strukturę organizacyjną jest Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie⁴⁴ określający zasady kierowania urzędem, jego organizację wewnętrzną, zadania wspólne departamentów, zakres działania departamentów, organizację działalności kontrolnej, zasady opracowywania projektów aktów prawnych wydawanych przez Sejmik, Zarząd i Marszałka oraz sposób ich realizacji, zasady i tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków oraz petycji, zasady postępowania z wnioskami, uwagami oraz interwencjami Posłów na Sejm RPO, Senatorów RP oraz Radnych Sejmiku oraz zasady pospisywania aktów prawnych, decyzji, opracowań i pism.

Uwagę Ewaluatora zwróciła pewna niespójność w zakresie wskazania komórek organizacyjnych UM WWM zaangażowanych we wdrażanie Programu w różnych dokumentach. W OPIF (s. 18) określono, że zadania IZ wykonują następujące komórki organizacyjne UM WWM: Departament Polityki Regionalnej, Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji oraz Departament Koordynacji Promocji. Natomiast w IW wyszczególniono dodatkowo również

⁴⁴ Załącznik do Uchwały nr 41/664/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 lipca 2016 r.

Departament Kontroli, Departament Finansów i Skarbu oraz Departament Organizacyjny i Prawny. Określono także ich zadania w ramach systemu realizacji Programu⁴⁵.

Kwestią, która została oceniona w badaniu jakościowym jako problematyczna w kontekście struktury organizacyjnej, ze względu na ryzyko trudności zarządczych i komunikacyjnych, jest wielość jednostek pełniących funkcje IZ – departamentów.

Warto wskazać jak wygląda pod tym względem sytuacja w innych województwach wdrażających regionalne programy operacyjne. Województwami, w których struktura IZ RPO jest najmniej złożona są województwa: mazowieckie, w którym funkcję IZ pełnią dwa departamenty Urzędu Marszałkowskiego (Departament Kontroli w zakresie kontroli oraz Departament Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich w pozostałym zakresie) oraz województwo opolskie, w którym funkcję IZ pełni jeden departament w Urzędzie Marszałkowskim – Departament Koordynacji Programów Operacyjnych. W województwie lubuskim funkcję IZ RPO pełnią trzy departamenty Urzędu Marszałkowskiego (Departament Zarządzania RPO, Departament Programów Regionalnych i Departament EFS).

W województwie kujawsko-pomorskim w realizację Programu zaangażowana jest podobna liczba komórek Urzędu Marszałkowskiego jak w przypadku RPO WiM 2014-2020, przy czym w IW wyraźnie wskazano, że funkcję IZ RPO pełnią 3 departamenty: w części dotyczącej zarządzania Programem – Departament Rozwoju Regionalnego, w części dotyczącej wdrażania Programu: w zakresie EFRR – Departament Wdrażania EFRR, w zakresie EFS – Departament Wdrażania EFS. IW RPO WK-P wskazuje również departamenty pełniące funkcje pomocnicze: Departament Finansów, Wydział Zamówień Publicznych, Departament Rozwoju Gospodarczego i Współpracy Międzynarodowej, Departament Organizacyjny, Departament Spraw Społecznych i Zdrowia, Departament Nadzoru Właścicielskiego, Transportu i Cyfryzacji, Departament Promocji oraz utworzony na potrzeby realizacji Programu w perspektywie finansowej 2014-2020, Wydział Certyfikacji.

Podobnie zorganizowano IZ RPO w województwie małopolskim, gdzie dwa departamenty pełnią funkcję IZ (Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi – jednostka ds. zarządzania, Departament Funduszy Europejskich – jednostka ds. wdrażania). Wyszczególniono także departamenty pomocnicze: Departament Budżetu i Finansów, Departament Organizacji, Biuro Prawne i Zamówień Publicznych, Biuro Cyfryzacji. Departamentu Audytu i Kontroli, Departament Polityki Regionalnej i Departament Rozwoju Gospodarczego. Zaś w województwie podkarpackim funkcję IZ pełni aż 8 departamentów Urzędu Marszałkowskiego, bez wyszczególnienia IZ i departamentów pomocniczych, czyli struktura organizacyjna jest zbliżona do IZ RPO WiM 2014-2020.

Struktura IZ RPO WiM 2014-2020 jest bardziej rozbudowana niż w porównywanym województwach i ta jej cecha – może w opinii Ewaluatora stanowić jedną z barier systemu zarządzania RPO WiM 2014-2020. Rozbudowana struktura organizacyjna IZ może bowiem mieć wpływ na trudności we współpracy i jednoznacznym określeniu zakresu zadań i kompetencji

⁴⁵ Komórki uczestniczące w realizacji RPO WiM 2014-2020 w Urzędzie Marszałkowskim realizującym zadania Instytucji Zarządzającej RPO WiM 2014-2020:

Departament Polityki Regionalnej – w realizacji RPO WiM 2014-2020 uczestniczą następujące komórki organizacyjne Departamentu: Biuro Koordynacji, Biuro Programowania, Biuro Przedsiębiorczości, Biuro Budżetu, Biuro Monitoringu, Regionalne Obserwatorium Terytorialne. Zakres zadań Departamentu Polityki Regionalnej został szczegółowo przedstawiony w odrębnym dokumencie pt. Opis Funkcji i Procedur (strony 34-38). Schemat organizacyjny Departamentu Polityki Regionalnej uwzględniający stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 przedstawiono w załączniku nr Z.1.1.1, a opisy stanowisk Departamentu Polityki Regionalnej – w załączniku nr Z.1.1.2.

Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – w skład Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wchodzi następujące komórki zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020: Biuro Koordynacji, Biuro Projektów Przedsiębiorczości, Biuro Projektów Cyfryzacji, Biuro Projektów Energetyka i Rewitalizacja, Biuro Projektów Kultura i Infrastruktura Społeczna, Biuro Projektów Transport, Biuro Płatności, Biuro Kontroli, Biuro Postępowań Administracyjnych, Zespół ds. Systemów Informatycznych. Zakres zadań Departamentu EFRR został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 34-47). Schemat organizacyjny Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przedstawiono w załączniku nr Z.1.1.3, a opisy stanowisk – w załączniku nr Z.1.1.4.

Departament Europejskiego Funduszu Społecznego – w realizacji RPO WiM 2014-2020 uczestniczą następujące komórki organizacyjne Departamentu: Biuro Strategii i Monitorowania, Biuro Projektów Konkursowych (Biuro Projektów Kształcenia Zawodowego), Biuro Finansów, Biuro Kontroli (Biuro Kontroli Projektów), Biuro Informacji i Promocji (Biuro Projektów Kształcenia Ogólnego), Biuro Projektów Transferu Wiedzy (Biuro Usług Rozwojowych dla Przedsiębiorstw), Biuro Projektów Systemowych (Biuro Kształcenia Ustawicznego), Samodzielne Stanowisko ds. Rozwoju Zasobów Ludzkich. Zakres zadań Departamentu został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 47-55). Schemat organizacyjny obejmujący stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 przedstawiono w załączniku nr Z.1.1.5, a opisy stanowisk Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego – w załączniku nr Z.1.1.6.

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej – w realizacji RPO WiM 2014-2020 są zaangażowane następujące komórki organizacyjne ROPS: Biuro ds. pomocy i integracji społecznej, Biuro Projektów Integracji Społecznej, Biuro Planowania i Naboru Wniosków, Biuro Kontroli, Samodzielne Stanowisko ds. rozliczeń finansowych i postępowań administracyjnych. Zakres zadań ROPS został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 55-62). Schemat organizacyjny Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej uwzględniający stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 zaprezentowano w załączniku nr Z.1.1.7, a opisy stanowisk – w załączniku nr Z.1.1.8.

Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji – w realizacji RPO WiM 2014-2020 biorą udział następujące komórki organizacyjne Departamentu: Biuro ds. Audytu Wewnętrznego, Biuro ds. Certyfikacji, Biuro ds. Kontroli Systemu i Nieprawidłowości RPO WiM 2014-2020. Zakres zadań Departamentu został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 62-64). Schemat organizacyjny Departamentu Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji uwzględniający stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 stanowi załącznik nr Z.1.1.9, a opisy stanowisk Departamentu Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji – załącznik nr Z.1.1.10.

Departament Kontroli – w realizacji RPO WiM 2014-2020 są zaangażowane następujące komórki organizacyjne Departamentu: Biuro ds. Kontroli Pomocy Technicznej RPO, Samodzielne stanowisko ds. przeciwdziałania nadużyciom finansowym i korupcji. Zakres zadań Departamentu został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 64-66). Schemat organizacyjny Departamentu Kontroli obejmujący stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 przedstawiono w załączniku nr Z.1.1.11, a opisy stanowisk Departamentu Kontroli – w załączniku nr Z.1.1.12.

Departament Finansów i Skarbu – w realizacji RPO WiM 2014-2020 jest zaangażowana jedna komórka organizacyjna Departamentu – Biuro Funduszy Strukturalnych. Zakres zadań Departamentu został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 66-67). Schemat organizacyjny Departamentu Finansów i Skarbu obejmujący stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 przedstawiono w załączniku nr Z.1.1.13, a opisy stanowisk Departamentu Finansów i Skarbu znajdują się w załączniku nr Z.1.1.14.

Departament Koordynacji Promocji – w realizacji RPO WiM 2014-2020 uczestniczy jedna komórka organizacyjna Departamentu – Zespół Promocji Regionalnego Programu Operacyjnego. Zakres zadań Departamentu został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 64-68). Schemat organizacyjny Departamentu Koordynacji Promocji uwzględniający stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 stanowi załącznik nr Z.1.1.15, a opisy stanowisk Departamentu Koordynacji Promocji – załącznik nr Z.1.1.16.

Departament Organizacyjny – w realizacji RPO WiM 2014-2020 uczestniczy jedna komórka organizacyjna – Biuro Koordynacji Pomocy Technicznej RPO. Zakres zadań Departamentu został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 68-69). Schemat organizacyjny Departamentu Organizacyjnego obejmujący stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 został przedstawiony w załączniku nr Z.1.1.17, a opisy stanowisk Departamentu Organizacyjnego – w załączniku nr Z.1.1.18.

Departament Prawny – w realizacji RPO WiM 2014-2020 bierze udział Zespół Radców Prawnych ds. Regionalnego Programu Operacyjnego. Zakres zadań Departamentu został przedstawiony w Opisie Funkcji i Procedur (strony 69-70). Schemat organizacyjny Departamentu Prawnego obejmujący stanowiska zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 przedstawiono w załączniku nr Z.1.1.19, a opisy stanowisk Departamentu Prawnego – w załączniku nr Z.1.1.20.

poszczególnych komórek. Pracownicy IZ i IP biorący udział w wywiadach jakościowych także wskazywali na ograniczenia związane z charakterem struktury organizacyjnej UM WWM pełniącego funkcje IZ RPO WiM 2014-2020.

Zasadniczą trudność związaną ze strukturą organizacyjną i podziałem pracy w podmiotach zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 polega zdaniem Ewaluatora na tym, że struktura IZ bazuje na zastanej strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego określonej w Regulaminie Organizacyjnym i innych aktach prawnych (m.in. ustawie o samorządzie województwa), która ma charakter pionowy i hierarchiczny. Jednocześnie, zakres zadań przypisany poszczególnym jednostkom i komórkom zaangażowanym w realizację Programu określony w Instrukcjach Wykonawczych i OFiP wymaga współpracy poziomej i jej koordynacji. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku Instytucji Pośredniczących. W konsekwencji, struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 (w szczególności w zakresie podejmowania decyzji i obiegu dokumentów i przepływu informacji) nie jest optymalnie dostosowana do realizacji zadań w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 t.j. zadań i procedur, które, by były realizowane sprawnie i efektywnie wymagają poziomego przepływu dokumentów i informacji oraz bezpośredniej współpracy między stanowiskami szeregowymi różnych jednostek / komórek, a także kompetencji do podejmowania decyzji na niższych szczeblach itp.

Niewątpliwie do wad płaskiej struktury organizacyjnej należą trudności koordynacji poziomej (nawet w ramach jednej komórki organizacyjnej) oraz mniejsza elastyczność w ustalaniu nietypowych zadań kierowniczych i terminów ich realizacji, jak również – wskazywane w literaturze przedmiotu⁴⁶ – mniejsze możliwości wykorzystania awansów pionowych jako elementu motywacji. Zaletą płaskiej struktury organizacyjnej są z kolei krótsze drogi i czas przepływu informacji w kierunku pionowym i mniejsze zniekształcenie przekazywanych informacji.

W przypadku decyzji o wyszukaniu struktury należałoby się z kolei liczyć z takimi jej typowymi ograniczeniami jak: dłuższe drogi i czas przepływu informacji i większe zniekształcenia informacji przekazywanych w kierunku pionowym, ograniczenia przepływu innowacji i mniejsze możliwości wyzwalania inicjatywy i kreowania samodzielności szeregowych pracowników, a także trudności koordynacji współdziałania licznych jednostek organizacyjnych i ryzyko nadmiernej centralizacji. Jako zalety struktury smukłej w literaturze przedmiotu wskazuje się: łatwiejszą koordynację współdziałania pracowników w ramach jednej komórki organizacyjnej, większe możliwości wykorzystania awansów pionowych jako elementu motywacji, a także łatwiejszą koordynację poziomą na poszczególnych szczeblach zarządzania.

Jak widać, zarówno nadmiernie smukła (w której rozpiętość kierowania jest mała), jak i nadmiernie płaska struktura Instytucji Zarządzającej (w której rozpiętość kierowania jest duża), mogłaby się okazać równie niekorzystna dla sprawnego funkcjonowania systemu realizacji RPO WiM 2014-2020. Uwzględniając, że struktura organizacyjna wpływa na sposób działania i odpowiedzialności pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020, należy rozważyć uspołnienie struktury organizacyjnej Urzędu z wymogami funkcjonalnymi wynikającymi z pełnienia funkcji IZ tzn. zwiększenie jej adekwatności – na tyle na ile byłoby to możliwe w ramach obowiązujących ram prawnych - w odniesieniu do przyjętych procedur realizacji zadań w ramach poszczególnych procesów ujętych w OFiP oraz IW IZ. Analogiczną optymalizację należałoby wprowadzić w instytucjach pełniących funkcje IP. Jednym z pomocnych rozwiązań jest wspomniana wcześniej organizacja zespołów sztabowych.

Główną trudnością wynikająca ze stosowania zasad obowiązujących w organizacjach o pionowych strukturach jest nadmierne zbiurokratyzowanie systemu realizacji RPO WiM 2014-2020, które obniża jego sprawność i efektywność, na którą to trudność zwracają także uwagę pracownicy instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu.

Należy więc - w miarę możliwości wynikających z obowiązujących ram prawnych – ograniczyć stopień biurokratyzacji systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 m.in. ze względu na ryzyko autonomizacji, na które zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu w zakresie zarządzania organizacjami publicznymi⁴⁷ i na które wskazywali także pracownicy jednostek naukowych biorących udział w wywiadach eksperckich. Zjawisko autonomizacji pojawia się wówczas, gdy wytyczne i procedury są ślepo przestrzegane, a instytucja traci swój cel/kierunek. Następuje przestawienie celów i środków - plany i instrumenty kontroli stają się celami do spełnienia bez względu na to, czy przyczyniają się do osiągnięcia pierwotnych celów instytucji czy nie. Przestawienie takie wynika w dużej mierze z nadmiernej biurokratyzacji organizacji. Często też ma miejsce sytuacja, w której plany, wytyczne i procedury przeszkadzają instytucji, zamiast jej pomagać w osiągnięciu celu, bo przykładowo straciły aktualność.

Efektywność i skuteczność systemu realizacji RPO winna być więc oceniana w perspektywie wdrożeniowej (tzn. na ile przyczynia się do wdrażania Programu), co oznacza, że komponent zarządczy Programu wyrażony m.in. w przyjętych procedurach winien mieć znaczenie służalcze (poboczne) względem komponentu wdrożeniowego⁴⁸. W celu oceny ryzyka autonomizacji i uwzględniając, że zasadniczym celem systemu realizacji RPO winno być wdrażanie Programu, czyli realizacja projektów przyczyniających się do uzyskania jego celów dokonano analizy stosunku ilości procedur wdrożeniowych względem zarządczych ujętych w instrukcjach wykonawczych IZ RPO w poszczególnych województwach w ramach analizy benchmarkingowej. Jej wyniki przedstawiono na poniższej mapie. Im wyższa wartość, tym w danej IW ujęto więcej procedur wdrożeniowych w porównaniu z ilością procedur zarządczych. Wartość 1 oznacza, że ilość procedur zarządczych i wdrożeniowych ujętych w IW IZ jest taka sama. Wartość <1 oznacza, że system realizacji danego RPO ma tendencję do

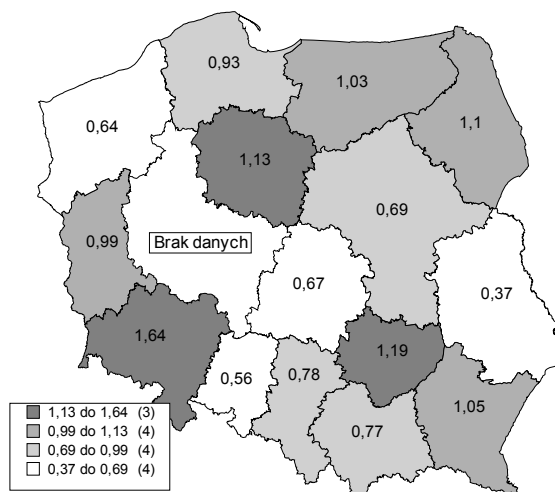
⁴⁶ http://www.studium.agrobiznesu.up.lublin.pl/images/materialy/10_oiz_struktury.pdf

⁴⁷ W polskojęzycznym piśmiennictwie na ryzyko autonomizacji zwrócił uwagę Jan Zieleniewski (1978), a jej problematykę rozwinął Witold Kieżun (Kieżun, 1978).

⁴⁸ Chodzi o priorytetyzację aspektu wdrożeniowego względem zarządczego w systemie realizacji Programu (mierzoną ilością procedur).

autonomizacji – komponent zarządczy staje się istotniejszy od komponentu wdrożeniowego Programu, czego wskaźnikiem jest ilość procedur danego typu przyjętych w instrukcji wykonawczej.

Mapa 1. Stosunek ilości procedur wdrożeniowych względem zarządczych w IW IZ poszczególnych RPO



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy IW IZ poszczególnych RPO

Ilość przyjętych w IW IZ RPO procedur z zakresu zarządzania ma w największym stopniu charakter nadmiarowy względem procedur z zakresu wdrażania w instrukcjach wykonawczych w następujących województwach: lubelskie, opolskie, zachodniopomorskie.

Najkorzystniejszy stosunek komponentu wdrożeniowego do zarządczego zidentyfikowano w przypadku RPO następujących województw: dolnośląskiego, świętokrzyskiego, kujawsko-pomorskiego i podlaskiego.

Jeśli chodzi o województwo warmińsko-mazurskie, uplasowało się ono w drugim kwartylu z wynikiem 1,03, który oznacza równowagę elementu zarządczego i wdrożeniowego. Średnia dla wszystkich RPO wynosi 0,84. Można więc powiedzieć, że istniejące procedury raczej nie blokują skutecznej i efektywnej realizacji RPO WiM 2014-2020.

W celu zoptymalizowania systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 można jednak – jak sugerują eksperci z dziedziny zarządzania z jednostek naukowych – przeprowadzić profesjonalny audyt procedur i ograniczyć ilość procedur w IW tylko do tych niezbędnych, czyli dotyczących czynności i procesów najbardziej powtarzalnych oraz wymaganych procedurą desygacji i innymi obowiązującymi wytycznymi⁴⁹. Nie jest to jednak, w świetle przedstawionych wyników, niezbędne.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że w modelu, gdzie dominuje biurokratyczny styl kierowania, czyli administrowanie, działania są ukierunkowane do wewnątrz i na procedury, w przeciwieństwie do modelu zarządzania, gdzie stosuje się menadżerski styl kierowania, w którym działania są ukierunkowane na zewnątrz i na potrzeby. Cechą modelu biurokratycznego jest więc swoista separacja, czyli brak współdziałania z innymi jednostkami, podmiotami i brak partnerstwa⁵⁰. Należy więc w tym kontekście także uwzględnić fakt, że z uwagi na ilość instytucji w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 konieczne są procedury, które precyzują zasady współpracy w procesach wspólnych i są one niezbędne, mimo że nie wymagane są dla uzyskania desygacji.

W ramach przeprowadzonej analizy benchmarkingowej przeprowadzono analizę częstości występowania słowa „współpraca” (w każdej z form gramatycznych) w Instrukcjach Wykonawczych poszczególnych IZ RPO w kraju. Regionami, w których – w porównaniu z pozostałymi województwami – położono największy nacisk na współpracę są województwa: podkarpackie (119 odniesień), lubelskie (113 odniesień), a także kujawsko-pomorskie (84 odniesienia w treści całej IW IZ) i dolnośląskie (92 odniesienia w grupie procesów dot. zarządzania systemem). Najmniej odniesień do współpracy w procesie realizacji przyjętych procedur zidentyfikowano w IW IZ RPO następujących województw: opolskie (18), lubuskie (19) oraz śląskie (20) i świętokrzyskie (24). W IW IZ RPO WiM zidentyfikowano przeciętną – w porównaniu z pozostałymi województwami – ilość odniesień do współpracy – 50, przy czym tylko trzecia część z nich odnosi się bezpośrednio do współpracy między jednostkami zaangażowanymi w realizację Programu czy komórkami UM WWM przy realizacji zadań. Relatywnie duża ilość odniesień dotyczy bowiem procesu ewaluacji, w tym współpracy z wykonawcą badania ewaluacyjnego. Mniejsza liczba odniesień do współpracy z innymi jednostkami czy komórkami w opisie realizacji danej procedury czy procesu może świadczyć o większej separacji systemu realizacji RPO czy wybranego jego aspektu. Należy jednocześnie zauważyć, że współpraca może być określona w instrukcjach poprzez wskazanie wprost czynności wykonywanych w ramach współpracy, bez użycia słowa „współpraca”.

⁴⁹ Jednocześnie należy uwzględnić, że z uwagi na ilość instytucji w systemie konieczne są procedury, które precyzują zasady współpracy w procesach wspólnych i są one niezbędne, mimo że nie wymagane są dla uzyskania desygacji.

⁵⁰ http://www.witoldkiezun.com/docs/iusetlex_012005.htm

W opinii Ewaluatora warto, w kontekście zdiagnozowanych w rozdziale raportu pt. *Koordinacja działań*⁵¹ i sygnalizowanych wcześniej problemów z wymianą informacji i współpracą, zarówno zewnętrzną tj. pomiędzy instytucjami, jak i wewnętrzną (wewnątrz instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020), budować poczucie wspólnego celu i podkreślać znaczenie współpracy i do niej zachęcać, zarówno poprzez „miękkie” działania i komunikaty - co przede wszystkim sugerują eksperci z jednostek naukowych specjalizujący się w dziedzinie zarządzania, jak i poprzez „zobowiązanie” do współpracy w obowiązujących procedurach⁵². Podobne odczucie mają niektórzy przedstawiciele IZ/IP biorący udział w wywiadach jakościowych.

Z przeprowadzonego badania wynika, że w systemie proceduralnym występują jednak tzw. „wąskie gardła”. Nie mają one jednak znaczenia krytycznego. Jest nim przede wszystkim niesprawna (tj. czasochłonna) komunikacja. Pracownicy biorący udział w badaniu jakościowym postulują zwiększenie znaczenia i ilości komunikacji elektronicznej w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020, która miałaby się przyczynić do skrócenia czasu przepływu informacji. Innym postulowanym rozwiązaniem mającym na celu zniwelowanie wąskich gardeł w systemie proceduralnym jest ujednolicenie procedur między IZ i IP RPO WiM 2014-2020 odnoszących się do analogicznych procesów. Innym „wąskim gardłem” w systemie proceduralnym jest przekazanie obowiązków/zadań bez odpowiednich uprawnień.

W opinii Ewaluatora, największą trudnością zdiagnozowaną w ramach analizy ścieżki krytycznej, jest kwestia związana z zachowaniem terminów określonych w IW dotyczących czasu trwania poszczególnych zadań w ramach procedur. Największe prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka przy jednoczesnym największym znaczeniu skutków niezachowania terminów określonych w IW dla osiągnięcia celów/rezultatów procesu dotyczy następujących procesów:

- procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie (ryzyko przedłużenia okresu oceny wniosków wynikające m.in. z braku odpowiedniej liczby ekspertów /pracowników w stosunku do złożonych wniosków poddawanych ocenie odpowiednio: merytorycznej i formalnej, ryzyko długotrwałego procesu kontraktowania, w tym negocjacji i aneksowania umów wynikające m.in. z terminów dot. odbierania korespondencji określonych w KPA, ryzyko nieterminowej realizacji spraw przez pracowników w ramach procedury odwoławczej oraz w konsekwencji ryzyko niezrealizowania wskaźników w 2018 roku i utrata rezerwy wykonania),
- procesu płatności (ryzyko niewykonania przyjętego harmonogramu wydatków),
- procesu informacji i promocji (ryzyko nieterminowego publikowania dokumentów tj. harmonogram naboru, ogłoszenie o naborze, wytyczne itd.),
- procesu sprawozdawczości i monitorowania (ryzyko nieterminowego przygotowywania sprawozdań, informacji itd.),
- a także procesu zarządzania systemem (ryzyko nieterminowego przekazywania dokumentów przez jednostki i komórki zaangażowane w system realizacji RPO WiM 2014-2020, ryzyko nieterminowego przyjmowania/aktualizacji dokumentów itp.).

Na problem z zachowaniem terminów, także w relacjach o charakterze wewnętrznym (tj. pomiędzy instytucjami i wewnątrz instytucji zaangażowanych w realizację programu) wskazywano również w badaniu jakościowym.

„Wąskim gardłem” obowiązującego w ramach RPO WiM 2014-2020 systemu jest także obowiązująca zasada weryfikowania i akceptowania zdecydowanej większości działań/decyzji pracownika szeregowego przez kierownictwo danej komórki, co wydłuża czas realizacji zadań i mocno obciąża kadrę kierowniczą. Może też świadczyć o systemowym braku zaufania do pracowników, nieodpowiednim ich przeszkoleniu, czy zatrudnianiu pracowników o niskich kwalifikacjach. Przykładowo, w IW IP (WUP) znajduje się zapis, który uniemożliwia pracownikowi na stanowisku ds. informacji i promocji wysłanie maila w odpowiedzi na zapytanie bez wcześniejszego zaakceptowania jego treści przez kierownika i dyrektora⁵³. Analogiczne ograniczenie obowiązuje w procedurach IZ RPO WiM⁵⁴. Zalecaną przez Ewaluatora metodą niwelacji ww. bariery jest metoda tzw. mostu Fayola, szerzej opisana w dalszej części raportu⁵⁵, mająca na celu usprawnienie komunikacji poprzez zastąpienie komunikacji pionowej komunikacją poziomą.

Obowiązujące w instytucjach zaangażowanych w system realizacji procedury i instrukcje nie zapewniają sprawnego realizacji Programu zgodnie z dokumentami programowymi oraz podpisanymi porozumieniami/umowami z uwagi na nadmierne biurokratyzowanie systemu. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 i wewnętrzny podział pracy nie jest w pełni dostosowany do realizacji zadań przypisanych w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 związanych nie tylko z zarządzaniem Programem, ale także uczestnictwem tych instytucji w pozostałych procesach. Zasadnicza trudność związana ze strukturą organizacyjną i podziałem pracy w instytucjach zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 polega na tym, że struktura IZ/IP bazuje na pionowej i hierarchicznej strukturze

⁵¹ W rozdziale pt. *Koordinacja działań* została przedstawiona szczegółowa diagnoza współpracy pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020 oraz pomiędzy komórkami w tych jednostkach.

⁵² Obie ww. metody należy stosować jednocześnie.

⁵³ W przypadku zapytania skierowanego w formie pisemnej lub korespondencji e-mail, pracownik na stanowisku ds. informacji i promocji w WUP-OFE - opracowuje propozycję odpowiedzi, przekazuje do akceptacji Kierownikowi WUP-OFE i Dyrektorowi WUP/Wicedyrektorowi ds. Funduszy Europejskich, a zaakceptowaną treść odpowiedzi przesyła klientowi w terminie maksymalnie 5 dni roboczych od daty wpływu do IP pisma/maila z zapytaniem.

⁵⁴ Specjalista ds. funduszy europejskich w PIFE-KP otrzymuje zapytanie i udziela odpowiedzi w zakresie kompetencji (konsultacja bezpośrednia, droga mailowa i telefoniczna) lub przygotowuje odpowiedź (w przypadku pisma) i przekazuje do zatwierdzenia Koordynatorowi PIFE-KP. 1) Weryfikacja i zaparowanie proponowanej treści odpowiedzi (w przypadku pisma) i przekazanie do zatwierdzenia Dyrektorowi/Z-cy Dyrektora KP przez Koordynatora PIFE-KP; 2) Zatwierdzenie treści odpowiedzi przez Dyrektora/Z-cę Dyrektora KP.

⁵⁵ Rozdział pt. *„Współpraca i ścieżka służbowa wewnątrz instytucji biorących udział w systemie realizacji Programu”*

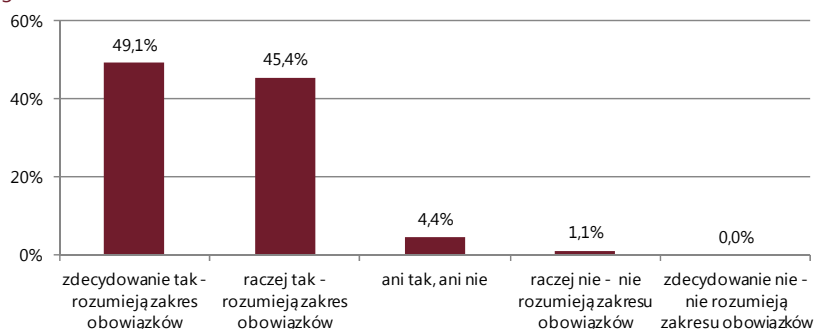
organizacyjnej, a zakres zadań przypisany poszczególnym jednostkom i komórkom zaangażowanym w realizację Programu wymaga współpracy poziomej i jej koordynacji. Z badania wynika także, że istnieją bariery proceduralne we wdrażaniu Programu tzn. w systemie proceduralnym występują tzw. „wąskie gardła”. Jest nim przede wszystkim niesprawna (tj. czasochłonna) komunikacja oraz zasada weryfikowania i akceptowania zdecydowanej większości działań/decyzji pracownika szeregowego przez kierownictwo danej komórki. Rozwiązaniem mającym na celu zniwelowanie tego problemu jest zwiększenie znaczenia i ilości komunikacji elektronicznej w systemie realizacji RPO oraz ujednolicenie procedur między IZ i IP RPO WiM 2014-2020, które odnoszą się do analogicznych procesów, a także upowszechnienie metody tzw. mostu Fayola, mającej na celu usprawnienie komunikacji poprzez zastąpienie komunikacji pionowej komunikacją poziomą.

Znajomość procedur i wykonywanie zadań przez pracowników zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020

W ramach poniższej części przedstawiono odpowiedź na pytanie czy pracownikom zaangażowanym we wdrażanie Programu znane są powierzone im zadania oraz procedury ich realizacji oraz czy obowiązujące w instytucjach zaangażowanych w system wdrażania procedury i instrukcje są jasne i zrozumiałe dla pracowników. Wskazano także co należy w tym zakresie zmienić. Określono także czy zadania wykonywane są zgodnie z określonymi procedurami i zidentyfikowano utrudnienia w odpowiednim wypełnianiu zadań i ich przyczyny. Oceniono również czy istnieje odpowiedni nadzór i kontrola realizowanych zadań i zaproponowano zmiany w tym zakresie.

Pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 poproszono o opinię czy zakres obowiązków wynikający z zajmowanego przez nich stanowiska jest dla nich jasny i zrozumiały. Wyniki przedstawiono na poniższym wykresie.

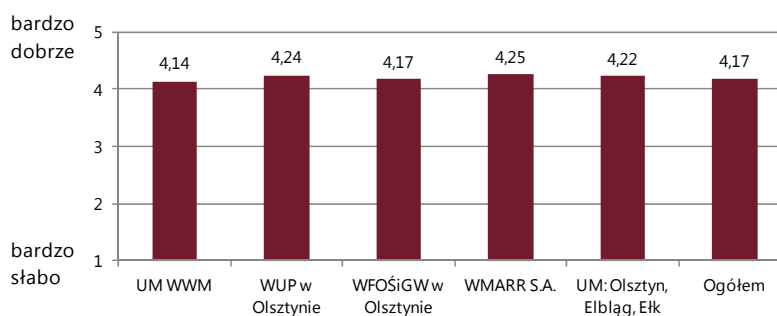
Wykres 5. Opinia pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 na temat zrozumiałości zakresu obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Zdecydowana większość badanych pracowników IZ i IP (94,5%) - wskazała, iż zakres obowiązków wynikający z zajmowanego przez nich stanowiska pracy jest dla nich zrozumiały. Sytuacja niejasności dotyczy znikomego odsetka pracowników – 1,1%. Pracownikom instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 biorącym udział w badaniu CAWI zadano także pytanie czy znane są im procedury realizacji powierzonych im zadań (instrukcje wykonawcze) i poproszono o samoocenę w tym zakresie na 5-cio stopniowej skali (od bardzo słabo do bardzo dobrze).

Wykres 6. Ocena pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 na temat znajomości procedur dotyczących wykonywanych zadań



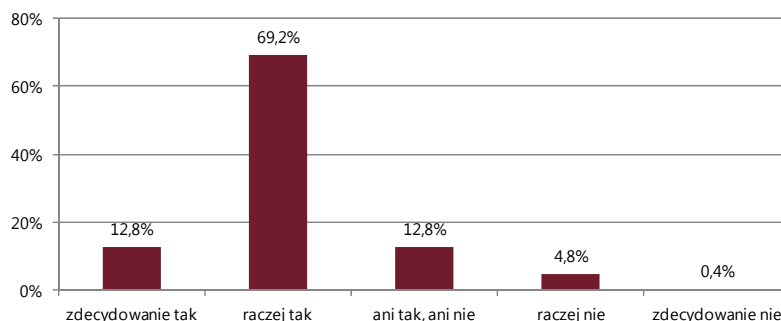
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Znajomość procedur we wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację Programu oceniona została na podobnym poziomie – od 4,25 w WMARR S.A. (najwyżej) do 4,14 w UM WWM (najniżej). Oznacza to, że procedury określone

w instrukcjach wykonawczych są dobrze znane pracownikom zaangażowanym w realizację Programu. Osobom, które wskazały, iż procedury są słabo zadane pytanie o przyczynę zaistniałej sytuacji. Uzasadnieniem niskiej znajomości wytycznych był brak czasu na zapoznanie się z nimi oraz krótki staż pracy.

Pracowników IZ i IP zapytano także czy ich zdaniem obowiązujące procedury są jasne i czytelne.

Wykres 7. Opinia pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 na temat tego czy obowiązujące procedury są jasne i czytelne



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

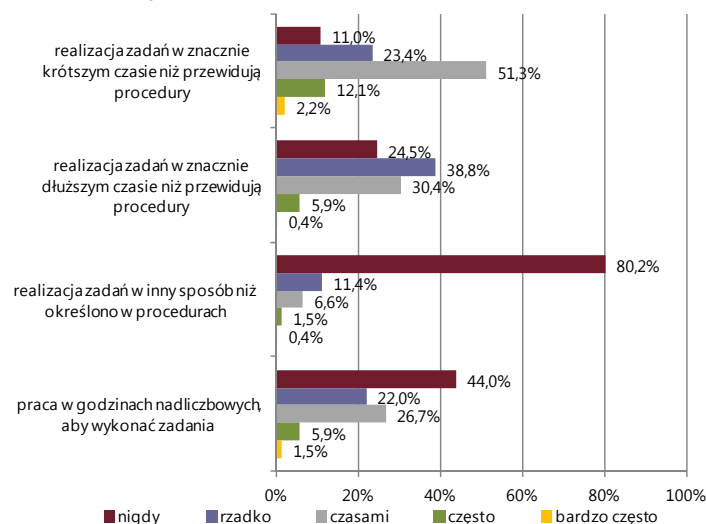
Zdecydowana większość badanych (82%) wskazała, że procedury są jasne i czytelne. Nie zgadza się z tym pozostałe 18% pracowników zaangażowanych w realizację Programu, zdaniem których procedury są zbyt rozbudowane, jest ich wiele (co wynika m.in. ze skomplikowanej struktury IZ), są napisane niezrozumiałym językiem, zawierają zbyt wiele odwołań do rozporządzeń – zamiast konkretnych informacji, zawierają wykluczające się wzajemnie zapisy oraz brakuje im aktualizacji.

Wyniki badania jakościowego również potwierdzają powyższy wniosek. Jednocześnie rozmówcy w wywiadach jakościowych wskazują, że zapisy instrukcji wykonawczych nie są na tyle wyczerpujące, by przykładowo nowozatrudniony pracownik samodzielnie przeprowadził jakąś procedurę tylko w oparciu o nie. Jednocześnie, niemal jedna czwarta pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 dostrzega zadania, których realizację można ułatwić lub przyspieszyć poprzez zmianę procedur ich wykonywania. Jako sposoby usprawniające wskazano:

- wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów - wprowadzenie systemu przekazywania pism fax-em lub mailem za potwierdzeniem odbioru, rezygnacja z korespondencji pisemnej,
- zmniejszenie ilości pytań na poszczególnych etapach konkursu (co przyczyniłoby się do szybszej oceny wniosków),
- zmiana zakresu sprawozdawczości na poziomie IP poprzez korzystanie w większym zakresie przez IZ z danych gromadzonych w systemie teleinformatycznym,
- uproszczenie procedury delegacyjnej pracowników Biura Kontroli,
- ograniczenie ilości procedur i ich uproszczenie oraz ujednolicenie,
- skrócenie i uproszczenie ścieżki decyzyjnej oraz obiegu dokumentów,
- rozdzielenie oceny wniosków oraz opieki nad projektami,
- zmniejszenie ilości osób składających podpisy na pismach i wnioskach,
- uproszczenie i skrócenie procedury oceny projektów - skrócenie list sprawdzających.

Z wyżej przedstawionych postulatów, wynika, że nadzór i kontrola realizowanych zadań, jest postrzegana jako nadmiarowa. Pracownikom zaangażowanym w realizację RPO WiM 2014-2020 zadano także pytanie o rzeczywisty czas realizacji zadań w odniesieniu do czasu przewidzianego na ich realizację w procedurach.

Wykres 8. Ocena czasu pracy i sposobu realizacji zadań



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Z badania wynika, iż połowie pracowników (51,3%) czasami udaje się zrealizować zadanie w czasie krótszym, aniżeli przewidują to procedury. Co czwartemu pracownikowi (23,4%) udaje się to rzadko, a co dziesiątemu (11%) - nigdy. Osoby, które na niniejsze pytanie udzieliły odpowiedzi „często” (stanowią one 12,1% ogółu pracowników) bądź „bardzo często” (2,2%) poproszono o wskazanie czynności realizowanych w znacznie krótszym czasie. Są to: akceptacja zmian w projekcie, aktualizacje dokumentów, ocena projektów, kontrola projektów i przygotowanie informacji pokontrolnej, weryfikacja audytów zewnętrznych, weryfikacja wniosków o płatność oraz przygotowywanie dokumentacji (aneksu, umowy).

Jak wynika z badania, pracownicy zazwyczaj nie realizują zadań w czasie znacznie dłuższym niż przewidują to procedury (63,3% odpowiedzi „rzadko” i „nigdy”). Trzeciej części badanych (30,4%) czasami zdarza się realizować zadania dłużej aniżeli przewidują to procedury. Natomiast nieliczni (6,3%) wskazywali, iż sytuacja ta ma miejsce często lub bardzo często i dotyczy następujących zadań: kontrole na miejscu realizacji projektów, kontrole trwałości, ocena wniosków o dofinansowanie, weryfikacja wniosków o płatność, odpowiedź na pisma, opiniowanie zewnętrznych dokumentów, aktualizacja instrukcji, umieszczanie ogłoszeń w prasie i serwisie oraz pozyskiwanie danych z systemu teleinformatycznego.

Z badania wynika, iż ponad 80% pracowników realizuje zadania w sposób zgodny z określonym w procedurach. Wyłącznie nieliczni (1,5%) wskazali, iż sytuacja realizacji zadań w inny sposób niż określono w procedurach ma miejsce często i dotyczy: weryfikacji wniosków o płatność, oceny wniosków o dofinansowanie, ogłoszenia o naborze, zadań związanych z przygotowaniem i realizacją konkursów, wysyłania korespondencji do beneficjenta, zastępowania korespondencji mailowej - papierową oraz procedury odwoławczej. Badani często wskazywali także, że inny sposób realizacji zadań niż określony procedurami oznacza odwrócenie kolejności realizowanych czynności. W pytaniach otwartych wskazano także czynniki utrudniające postępowanie zgodne z procedurami, do których należą: niemożliwość dotrzymania terminów z IW z uwagi na oczekiwanie na podpis osób zarządzających oraz brak aktualizacji IW w sytuacji, gdy przepisy krajowe zostały zmienione.

Ostatnie, zadane pracownikom pytanie dotyczyło pracy w godzinach nadliczbowych. 44% osób wskazało, iż nigdy nie pracowało dłużej niż liczba wymaganych godzin, zaś 26,7% pracowników czasami pracuje dłużej. Nieliczni (7,4%) wskazali, iż praca w godzinach nadliczbowych zdarza im się często lub bardzo często. Dotyczy to realizacji następujących zadań (w kolejności od najczęściej wskazywanych):

- ocena wniosków o dofinansowanie,
- zamieszczanie ogłoszeń o naborach wniosków na stronach internetowych oraz przygotowanie materiałów informacyjnych na potrzeby Dyrekcji/innych komórek urzędu (czego przyczyną jest dostarczanie potrzebnych danych i dokumentów "na ostatnią chwilę" oraz ogłaszanie kilku konkursów w tym samym czasie),
- tworzenie i analiza dokumentów: wytycznych horyzontalnych, zapisów Regulaminów Konkursów, prace nad IW, przygotowywanie dokumentacji aplikacyjnej oraz opracowywanie materiałów zbiorczych z informacji otrzymanych z innych departamentów,
- dekretacja pism, korekty pism, przygotowywanie odpowiedzi na pisma, pisanie decyzji i postanowień administracyjnych,
- przygotowywanie prezentacji,
- delegacje (wyjazdy służbowe, załatwianie spraw sądowych),
- kontrola realizacji projektu (wizyty kontrolne, monitoringowe) oraz kontrole trwałości,
- monitoring,
- organizacja posiedzeń Komitetu Monitorującego RPO WiM 2014-2020 (wraz z przygotowywaniem materiałów),
- praca w systemach informatycznych,
- przygotowywanie zestawień finansowych, planowanie budżetu,

- weryfikacja wniosków o płatność,
- udzielanie konsultacji,
- weryfikacja zastrzeżeń i skarg beneficjentów,
- postępowania przetargowe (terminy wynikające z PZP),
- organizacja szkoleń.

Badani niejednokrotnie wskazywali także, iż sytuacja pracy po godzinach nie wynika z charakteru ww. zadań, lecz z ich nagromadzenia w czasie lub zbyt późnym przekazaniem zadań do realizacji.

Utrudnieniem w wykonywaniu zadań przez pracowników wskazywanym w badaniu jakościowym jest także brak jednolitości procedur obowiązujących w poszczególnych instytucjach zaangażowanych w realizację Programu, czego jednak nie potwierdza analiza zapisów samych dokumentów przeprowadzona przez Ewaluatora, który nie zidentyfikował bardzo istotnych rozbieżności. Struktura poszczególnych instrukcji wykonawczych, w tym: grupowanie procedur w procesy, kolejność ich prezentacji w dokumencie, a także nazewnictwo procesów czy procedur jest w dużym stopniu analogiczne w IW IZ oraz poszczególnych IP. IW WUP w największym stopniu odbiega od wspólnego schematu.

Prawdopodobnie rozbieżności występują przy kwestiach bardziej szczegółowych, które nie zostały ujęte w procedurach opisanych w instrukcjach wykonawczych. Jeśli bowiem chodzi o szczegółowe wykonywanie procedur, czy kwestie interpretacji zapisów obowiązujących dokumentów, w badaniu jakościowym bardzo często wskazywano na niejednorodność (brak spójności) w postępowaniu poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020.

Udoskonalenia, w opinii pracowników IZ/IP RPO WiM 2014-2020 wymaga także forma opisu procedur w instrukcjach wykonawczych.

Z przeprowadzonej analizy benchmarkingowej wynika, że forma opisowa jest najrzadziej stosowana w IW IZ pozostałych województw. IW IZ RPO w formie opisowej – poza województwem warmińsko-mazurskim – opracowano tylko w dwóch województwach: lubelskim oraz świętokrzyskim. Ta forma prezentacji bardzo utrudnia odbiór dokumentu. Ponadto, sprawia on wrażenie nieczytelnego, skomplikowanego / złożonego. Bardzo często stosowana jest forma tabelaryczno-opisowa (w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim, podlaskim oraz zachodniopomorskim). Zaś w województwach: lubuskim, łódzkim, małopolskim, pomorskim i śląskim instrukcja wykonawcza ma formę wyłącznie tabelaryczną. W województwie małopolskim oraz podkarpackim opis procedur w IW IZ RPO wzbogacono także o schematy blokowe. Jest to rozwiązanie, które nie zostało zawarte w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 i było rekomendowane w badaniu ewaluacyjnym p.t. „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w zakresie wczesnej identyfikacji barier”, a w opinii Ewaluatora mogłyby ono stanowić użyteczne rozwiązanie w kontekście zwiększenia stopnia czytelności i przejrzystości IW, szczególnie z punktu widzenia nowych, niedoświadczonych pracowników. Jednocześnie istnieje możliwość jego sprawnego transferu do systemu realizacji RPO WiM 2014-2020. W województwie małopolskim ponadto wyraźnie wskazano, które procesy mają charakter zarządczy, które wdrożeniowy, co w dużym stopniu zwiększa czytelność i zrozumiałość IW. W dokumencie zawarto także analizę ścieżki krytycznej dla poszczególnych procesów, ponadto na poziomie każdego procesu zdefiniowane zostały jego cele operacyjne, mierniki realizacji/efekty realizacji celów/zadań oraz identyfikacja głównych ryzyk związanych z jego realizacją wraz z określeniem najistotniejszych wdrożonych mechanizmów kontrolnych, oceną istotności ryzyka, sposobu reakcji na ryzyko i ew. opis wdrożenia dodatkowych mechanizmów kontrolnych (tzw. *action plan*), co należy wskazać jako dobrą praktykę.

Generalnie, w ocenie Ewaluatora, struktura IW IZ i IP RPO WiM 2014-2020 jest czytelna, ale zostało wyszczególnionych bardzo dużo grup procedur i struktura dokumentu (grupowanie procedur w procesy i przypisanie do poszczególnych grup procesów) w niektórych aspektach może wydawać się mało logiczna. Niektóre z grup procedur dla zwiększenia czytelności można połączyć w jedną grupę np. punkt 1.7 i 1.6 (oba dotyczą zarządzania ryzykiem). Ponadto programowanie mogłoby zostać ujęte w grupie procesów dotyczących zarządzania (w IW IZ RPO innych województw zmiany/aktualizacja RPO czy SZOOP są ujęte w procesach dotyczących zarządzania systemem), a procedury dotyczące projektów pozakonkursowych mogłyby zostać ujęte w grupie procesów dot. wdrażania (jak w innych województwach), obecnie jest przypisane do procesu programowania). Niektórzy z badanych zwracali także uwagę w wywiadach jakościowych, że w ich odczuciu, procedury opisane w instrukcjach wykonawczych są zbyt ogólne i nieprecyzyjne.

Procedury określone w instrukcjach wykonawczych są dobrze znane pracownikom zaangażowanym w realizację Programu, a zdecydowana większość badanych pracowników IZ i IP wskazała, iż zakres obowiązków wynikający z zajmowanego przez nich stanowiska pracy jest dla nich zrozumiały. Zadania wykonywane są zgodne z procedurami. Nadzór i kontrola realizowanych zadań jest, w świetle wyników badania, rozproszona oraz nadmierna i postulowane jest jej zredukowanie.

Koordinacja działań

Poniżej przedstawiono wyniki oceny koordynacji działań podejmowanych przez instytucje zaangażowane w system realizacji Programu, odniesionej do oceny relacji współpracy i komunikacji pomiędzy instytucjami i wewnątrz instytucji systemu, analizy skuteczności i efektywności procesu komunikacji, współpracy osób i struktur w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu oraz analizy komunikacji instytucji z beneficjentami w zakresie informacji

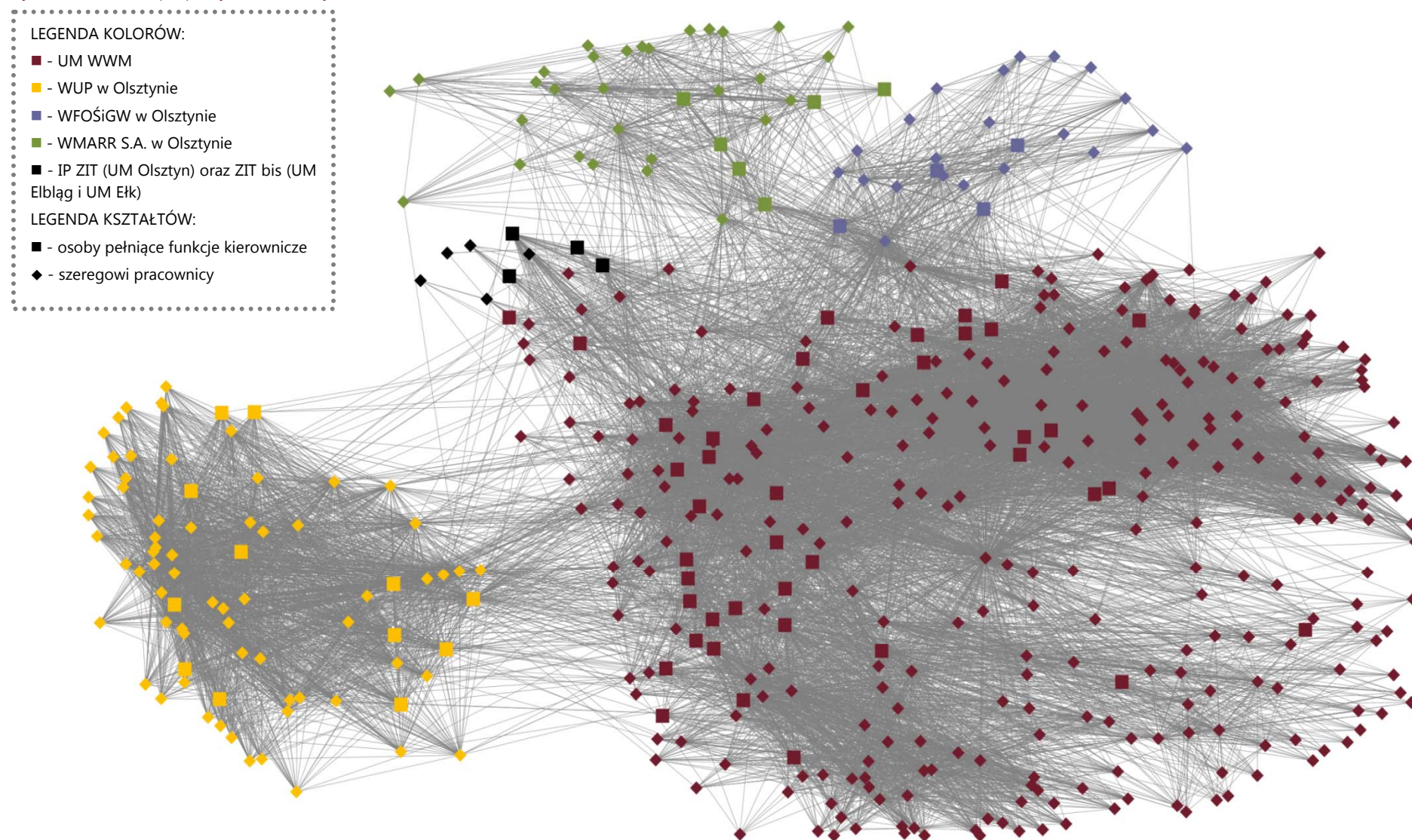
i promocji Programu (w tym szkoleń). W formułowaniu wniosków wykorzystano dane z analizy desk research w zakresie dokumentów dotyczących systemu realizacji RPO WiM oraz – porównawczo - RPO innych województw na lata 2014-2020 oraz wyniki wywiadów pogłębionych (IDI) oraz wywiadów grupowych (FGI) przeprowadzonych z przedstawicielami poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020, jak również wyniki badania CAWI prowadzonego wśród pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu, a tym także wyniki analizy sieci społecznych (SNA).

Współpraca w realizacji Programu

Współpraca w ramach systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 została poddana analizie z wykorzystaniem instrumentarium analizy sieci. Wyniki przeprowadzonej analizy poddane zostały wizualizacji za pomocą schematów sieci składających się z węzłów symbolizujących poszczególne instytucje / jednostki organizacyjne / osoby oraz linii łączących węzły, które oznaczają występowanie danego typu relacji pomiędzy instytucjami / jednostkami organizacyjnymi / osobami połączonymi linią. Analiza obejmuje 4 rodzaje relacji:

- współpracę roboczą oznaczającą wspólną realizację zadań;
- przepływ informacji;
- przepływ wiedzy – relacje przekazywania informacji szczególnie istotnych, porad, udzielania pomocy w przypadku problemów;
- przepływ decyzji – relacje uzyskiwania / udzielania zgód / akceptacji.

Rysunek 1. Sieć współpracy w ramach systemu wdrażania RPO WiM



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; w=473, k=15031;

W pierwszej kolejności warto przyrzeć się uogólnionej strukturze współpracy, obejmującej wszystkie 4 wymienione typy relacji. W ramach systemu realizacji RPO WiM zidentyfikowano strukturę współpracy obejmującą niemal wszystkich - 473 na 474 pracowników analizowanych instytucji. Pomiędzy pracownikami występuje 12 367 relacji współpracy. Mimo iż relacje te stanowią zaledwie 11,1% maksymalnej liczby relacji, która miałaby miejsce, gdyby każdy pracownik współpracował z każdym innym pracownikiem, to sieć współpracy należy uznać za bardzo złożoną. Złożoność i stopień skomplikowania sieci doskonale prezentuje przedstawiony na poprzedniej stronie schemat.

Wizualnie widoczna jest niejednorodność sieci współpracy. W centralnej części schematu, gdzie znajduje się duże nagromadzenie pracowników UM WWM, występują obszary, gdzie sieć jest na tyle gęsta, iż całkowicie przysłania białe tło – mamy do czynienia z tak dużym nagromadzeniem cienkich krawędzi, iż zlewają się one w jedną całość. Z drugiej strony mniejsza gęstość sieci występuje w innych miejscach sieci współpracy w ramach UM WWM – np. w tej bliższej prawego dolnego rogu schematu. Przeciętny pracownik instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie RPO WiM 2014-2020 współpracuje średnio z nieco ponad 52 osobami (taki jest średni stopień węzła w sieci współpracy). Jednak zróżnicowanie w tym zakresie jest dość duże – rekordzista (pracownik Departamentu Prawnego UM WWM) prowadzi współpracę z większością pracowników zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 – 276 osobami. Przy czym jego sytuacja nie jest odosobniona – 53 pracowników prowadzi współpracę ze 100 osobami lub więcej, z czego 30 to pracownicy Departamentu EFRR UM WWM. Sytuacja prowadzenia współpracy z tak wieloma osobami może być dla pracowników dużym obciążeniem.

Sieć współpracy w systemie realizacji Programu odznacza się generalnie wysoką spójnością, najdłuższy dystans (*Maximum Geodesic Distance*) w sieci wynosi 4, co oznacza, iż jeżeli dowolny pracownik przekaze informacje wszystkim swoim współpracownikom, a oni dalej wszystkim swoim współpracownikom, to po czwartym takim przekazaniu informacji na pewno dotrze ona do wszystkich pracowników wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020. Średnio stanie się to już przy trzecim przekazaniu informacji, ponieważ średni dystans wynosi 2,17.

W poniższej tabeli przedstawiono średnie wartości współczynnika *Betweenness Centrality*, dla pracowników poszczególnych instytucji oraz jednostek organizacyjnych. Współczynnik ten określa istotność pozycji danej osoby czy grupy w sieci jako pośrednika informacji. Osoby czy też grupy z wysoką wartością współczynnika są kluczowe dla procesu komunikacji

Tabela 3. Wartość współczynnika Betweenness Centrality

Nazwa instytucji / jednostki	Średni współczynnik Betweenness Centrality	Liczba pracowników
WUP w Olsztynie	300,45	79
Kierownictwo WUP Olsztyn	932,25	3
Wydział Obsługi Funduszy Europejskich	660,88	18
Wydział Kontroli Zewnętrznej Funduszy Europejskich	258,98	11
Wydział Organizacji Urzędu i Rozwoju Kadr	121,66	12
Wydział Weryfikacji i Autoryzacji Płatności	69,73	22
Wydział Budżetu i Funduszy	67,24	6
Zespół ds. systemów informatycznych Urzędu	44,72	2
Wydział Logistyki	0,33	4
UM WWM	296,31	324
Departament Prawny	3034,13	6
Departament Koordynacji Promocji	492,61	6
Departament Polityki Regionalnej	445,24	42
Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji	431,32	16
Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego	225,11	113
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej	187,75	46
Departament Europejskiego Funduszu Społecznego	187,72	72
Departament Finansów i Skarbu	78,87	13
Departament Organizacyjny	62,65	10
WMARR S.A.	184,43	36
Wydział Wdrażania Programów Unijnych	172,76	21
Zarząd	53,55	3
Wydział Księgowy	1,44	3
WFOŚiGW w Olsztynie	181,08	25
Zespół ds. Wdrażania	120,17	13
Zespół ds. Kontroli i Monitoringu	34,37	7
Zespół Promocji i Komunikacji	21,69	2
UM Elk⁵⁶	161,67	3
UM Elbląg	82,10	2
UM Olsztyn	16,09	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; dla zachowania anonimowości zaprezentowano wyniki dla komórek organizacyjnych, w których pracuje więcej niż 1 pracownik

Na poziomie poszczególnych instytucji największe znaczenie w sieci współpracy posiadają WUP w Olsztynie oraz UM WWM. Pracownicy tych instytucji w największym stopniu pełnią pośredniczące role we współpracy. Z kolei pozycje najbardziej peryferyjne posiadają podmioty pełniące rolę ZIT (IP) oraz ZIT bis.

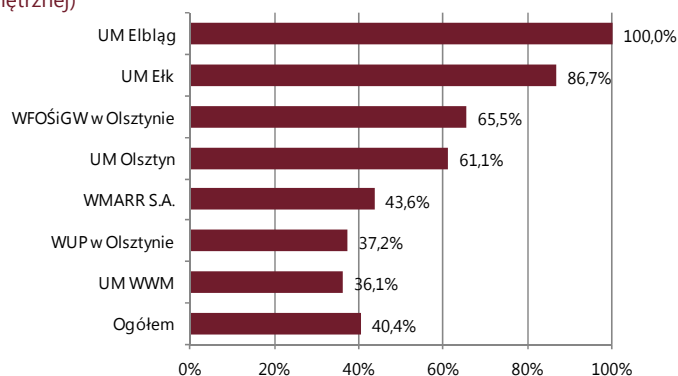
⁵⁶ UM Elbląg oraz UM Elk pełnią funkcje ZIT bis. Zgodnie z SOPZ (s.20) ZIT bis jest traktowany jako instytucja zaangażowana w realizację Programu i jej pracownicy zostali objęci badaniem CAWI i analizą SNA.

Należy zauważyć, iż kwestia centralności pozycji w każdej analizowanej instytucji jest silnie zróżnicowana. Generalną prawidłowością jest występowanie wysokich współczynników centralności dla jednostek pełniących zadania w zakresie o charakterze horyzontalnym, lecz bezpośrednio związanym z wdrażaniem programu – dotyczącym różnorodnych obszarów interwencji czy etapów jej wdrażania. Realizacja takich zadań wręcz wymusza kontakt z wieloma osobami z różnych jednostek / instytucji. W przypadku WUP przykładem takiej jednostki jest Kierownictwo posiadające najbardziej centralną pozycję w sieci spośród wszystkich jednostek organizacyjnych tej instytucji. W UM WWM najbardziej centralną pozycję posiada Departament Prawny. Jednak relatywnie wysoki współczynnik Betweenness Centrality posiadają także Departament KP, Departament PR oraz Departament AWiC. Wszystkie te jednostki pełnią zadania o charakterze horyzontalnym, wymagającym częstych kontaktów z osobami z różnych jednostek / instytucji. W strukturze organizacyjnej WMARR S.A. nie występują jednostki pełniące funkcje horyzontalne. W jego przypadku najbardziej centralną pozycję w sieci zajmuje najliczniejsza komórka zajmująca się wdrażaniem na poziomie operacyjnym. Podobnego rodzaju komórka zajmuje najbardziej centralną pozycję w WFOŚiGW w Olsztynie, choć w przypadku tego podmiotu mamy do czynienia z występowaniem w strukturze Zarządu, który mógłby pełnić funkcje horyzontalne. Dość peryferyjna pozycja Zarządu WFOŚiGW w strukturze współpracy wskazuje, iż nie jest on partnerem, który pośredniczy w dużej liczbie relacji współpracy w procesie wdrażania RPO WiM 2014-2020.

Generalną tendencją jest zajmowanie peryferyjnych pozycji w sieci przez jednostki pełniące funkcje techniczne i pomocnicze w systemie realizacji Programu – w przypadku WUP są to Wydział Logistyki czy Zespół ds. systemów informatycznych Urzędu, a w przypadku UM WWM - Departament Organizacyjny.

Ze względu na omówiony we wcześniejszej części dokumentu charakter podziału zadań pomiędzy instytucje zaangażowane we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 konieczne jest występowanie współpracy zewnętrznej – pomiędzy podmiotami biorącymi udział w systemie realizacji. W celu porównania stopnia w jakim poszczególne instytucje skupiają się na współpracy zewnętrznej, na poniższym wykresie przedstawiony został udział relacji współpracy zewnętrznej w całkowitej liczbie wskazanych relacji współpracy (zarówno wewnętrznej i zewnętrznej).

Wykres 9. Udział relacji współpracy zewnętrznej (pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu) w całkowitej liczbie relacji współpracy(wewnętrznej i zewnętrznej)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM Elbląg n=12; UM Ełk n=15; WFOŚiGW w Olsztynie n=84; UM Olsztyn n=18; WMARR S.A. n=78; WUP w Olsztynie n=247; UM WWM n=795; Ogółem n=1249, wartości n dotyczą całkowitej liczby wskazanych relacji współpracy wskazanych na poziomie instytucji

Ogólnie rzecz biorąc, relacje współpracy zewnętrznej stanowią 40,4% wszystkich zidentyfikowanych w badaniu CAWI relacji współpracy. Taki stan rzeczy wskazuje na generalnie większą częstość współpracy wewnętrznej (w ramach jednej instytucji) niż współpracy zewnętrznej. Taki udział relacji współpracy pomiędzy instytucjami, biorąc pod uwagę charakter podziału zadań pomiędzy instytucjami, nie wskazuje na występowanie utrudnień we współpracy o charakterze krytycznym, które uniemożliwiałyby prowadzenie współpracy.

Wśród podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Programu mamy do czynienia z trzema instytucjami, w których współpraca zewnętrzna jest rzadsza niż wewnętrzna są to UM WWM (udział współpracy zewnętrznej na poziomie 36,1%), WUP w Olsztynie (37,2%) oraz WMARR S.A. (43,6%). Powodem takiego stanu rzeczy może być z jednej strony relatywnie duża liczba realizowanych przez te instytucje zadań, w tym zadań realizowanych samodzielnie, bez konieczności angażowania pracowników innych instytucji, a z drugiej strony są to także instytucje największe pod względem liczebności pracowników, co w połączeniu z koniecznością pracy zespołowej staje się powodem istnienia w ich ramach licznych relacji współpracy wewnętrznej, które stają się istotną częścią ogółu relacji. W mniejszych instytucjach relacje współpracy wewnętrznej nie mają szansy mieć tak wysokiego udziału.

Wskazany wyżej wniosek tłumaczy również wysoki udział współpracy zewnętrznej w najmniejszych instytucjach - WFOŚiGW w Olsztynie (udział relacji współpracy zewnętrznej 65,5%), oraz instytucjach zaangażowanych we wdrażanie ZIT – Urzędzie Miasta Olsztyna (61,1%) pełniącym funkcje IP oraz Urzędzie Miasta Ełku (86,7%) i Urzędzie Miasta Elbląga pełniącym funkcje ZIT bis, którego pracownicy nie wskazali w badaniu na występowanie współpracy wewnętrznej. Należy jednak przypuszczać,

iż w rzeczywistości współpraca w ramach komórki urzędu zaangażowanej w wdrażanie RPO WiM 2014-2020 występuje, trudno sobie wyobrazić brak współpracy w tak małej – dwuosobowej jednostce.

W kolejnych dwóch częściach dokumentu omówiono rozłącznie strukturę relacji zewnętrznych – pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie oraz strukturę relacji wewnętrznych - w ramach instytucji.

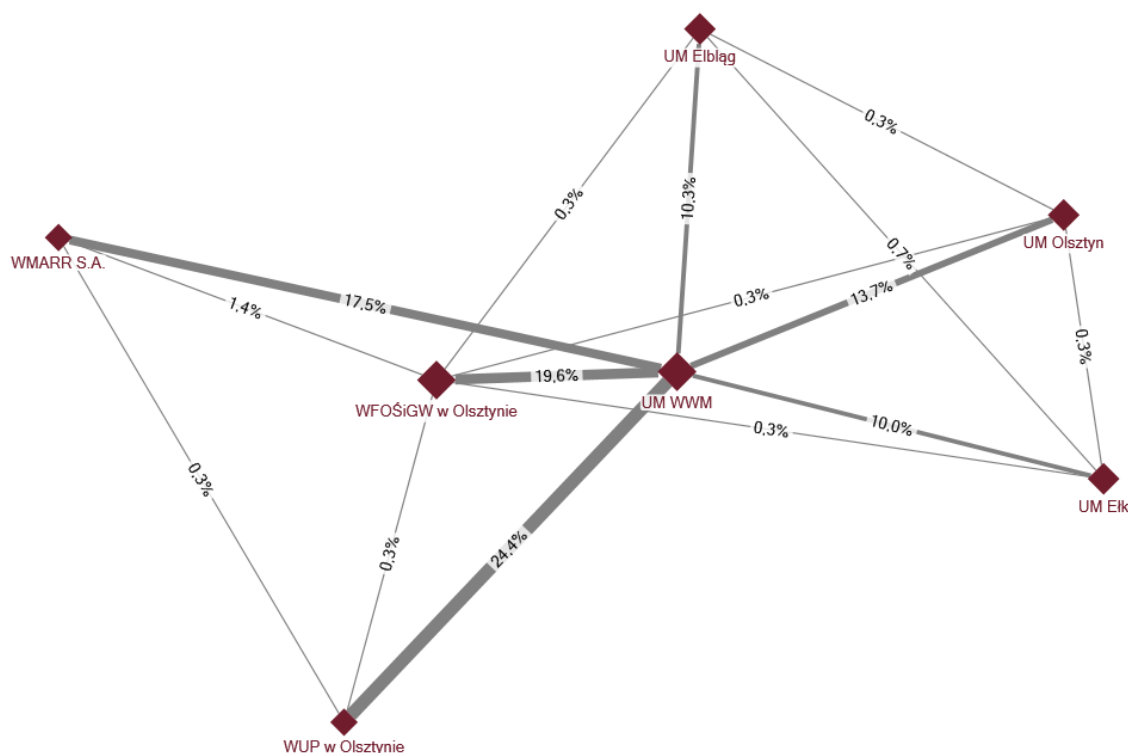
Współpraca i przepływ informacji pomiędzy instytucjami biorącymi udział w systemie realizacji Programu

Poniżej oceniono jak przebiega współpraca (formalna i nieformalna) pomiędzy instytucjami biorącymi udział w systemie realizacji Programu. Wskazano także jakie problemy w tym zakresie zgłaszają instytucje. Oceniono również czy przepływ informacji pomiędzy instytucjami sprzyja systemowi realizacji Programu oraz określono obszary, w których przepływ informacji jest niewystarczający. Wskazano także propozycje zmian w tym zakresie.

W przypadku współpracy zewnętrznej najczęstszą z czterech analizowanych rodzajów kooperacji jest współpraca robocza. Takie relacje kooperacji stanowią ponad połowę - 57,1% wszystkich wskazanych relacji współpracy zewnętrznej. Udział relacji przepływu informacji to 21,0%. Przepływy wiedzy posiadają udział 12,3%, a relacje przepływu decyzji - 8,9%. Powodem takiej struktury relacji jest założony podział zadań pomiędzy instytucje, który zakłada realizację niektórych zadań przy współpracy pracowników z różnych podmiotów, nie aż tak często z kolei zakładany jest udział więcej niż jednej instytucji w procesie decyzyjnym.

Na pierwszym, przedstawionym niżej schemacie przedstawiona została sieć współpracy roboczej pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w system realizacji RPO WiM 2014-2020.

Rysunek 2. Sieć współpracy roboczej pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; $w^{57}=7$, $k^{58}=15$; wartości procentowe i grubość linii przedstawiają udział relacji współpracy pomiędzy dwoma instytucjami połączonymi linią w całkowitej liczbie wskazanych w badaniu relacji współpracy; wielkość figur geometrycznych na podstawie stopnia węzła (liczby instytucji, z którymi współpracę prowadzi dany podmiot)

W przypadku kooperacji roboczej mamy do czynienia z relatywnie dużą gęstością sieci współpracy. Wynosi ona 71,4% - taki udział posiada liczba istniejących relacji współpracy pomiędzy instytucjami w stosunku do maksymalnej liczby relacji – sytuacji, w której występowałaby współpraca pomiędzy wszystkimi analizowanymi podmiotami.

UM WWM jest niekwestionowanym liderem współpracy roboczej, co nie powinno dziwić ze względu na kluczowe znaczenie tej instytucji dla systemu realizacji Programu. Mamy więc do czynienia z silną centralizacją relacji współpracy roboczej w Urzędzie Marszałkowskim. UM WWM współpracuje ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020. Dotyczy go aż 95,5% wszystkich wskazanych w badaniu relacji współpracy zewnętrznej. Przy czym najczęstsza jest współpraca z WUP w Olsztynie. Relacje współpracy pomiędzy tymi dwoma instytucjami stanowią 24,4% wszystkich relacji

⁵⁷ liczba węzłów

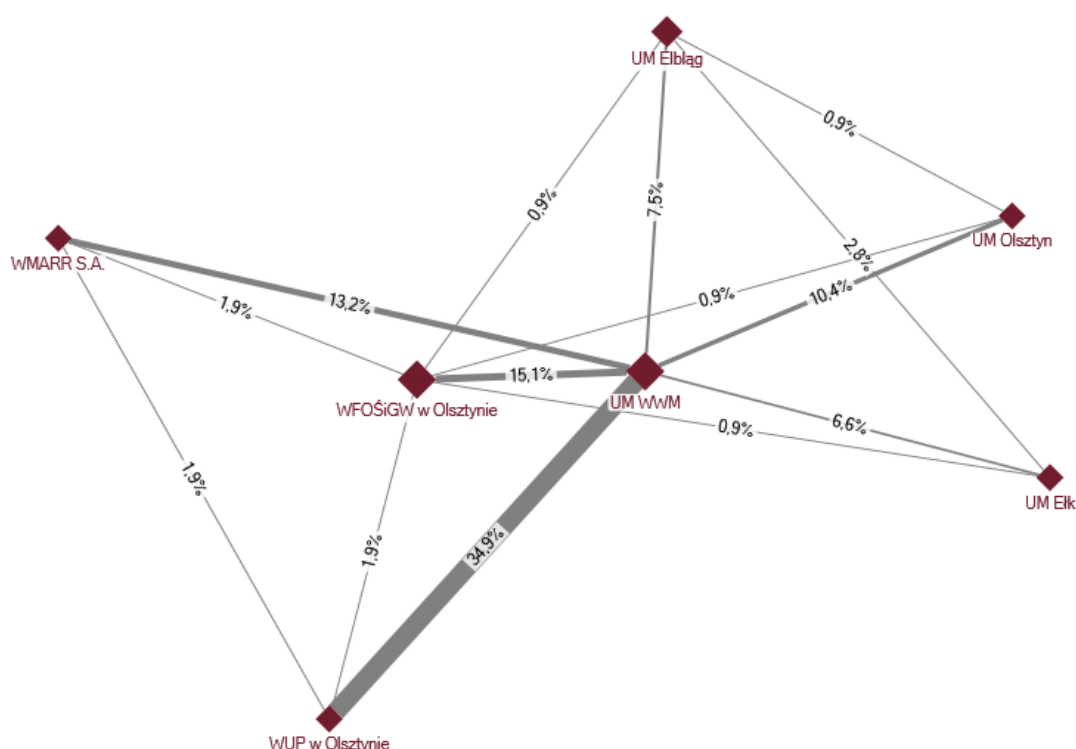
⁵⁸ liczba krawędzi

współpracy zewnętrznej, czego powodem oprócz występowania istotnej liczby zadań angażujących obie instytucje, jest także ich wielkość – są to dwie instytucje z największą liczebnością pracowników.

Relacje współpracy zewnętrznej wszystkich trzech instytucji zaangażowanych w ZIT na poziomie regionalnym (pełniąc funkcje IP ZIT oraz ZIT bis) są podobne. Najczęściej współpracują one z UM WWM, lecz ze względu na podobieństwo wdrażanej interwencji także pomiędzy sobą oraz z WFOŚiGW w Olsztynie.

Warto zauważyć, iż relacje współpracy WFOŚiGW są tak samo różnorodne jak relacje UM WWM. Również współpracuje on ze wszystkimi instytucjami. Najczęstszym partnerem współpracy roboczej WFOŚiGW w Olsztynie jest z oczywistych względów UM WWM, lecz jak wspomniano występuje także współpraca robocza z wdrażającymi interwencje o zbliżonym charakterze urzędami miast. Pracownicy Funduszu współpracują także z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie całkiem innych obszarów interwencji – WUP w Olsztynie oraz WMARR S.A. Biorąc pod uwagę rozbieżność obszarów interwencji, którymi zajmują się te podmioty oraz brak szczególnego nacisku na współpracę tych instytucji w dokumentach regulujących podział zadań tj. OFiP czy IW, współpracę tę, tak jak kooperację WUP w Olsztynie z WMARR S.A., należy interpretować jako spontaniczną inicjatywę oddolną, której motywem mogło być np. pominięcie UM WWM jako pośrednika w procesie konsultacji / uzgodnień. Należy jednak zaznaczyć, iż są to relacje bardzo rzadkie i z tego względu mają one poboczne znaczenie.

Rysunek 3. Sieć przepływu informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; w=7, k=14; wartości procentowe i grubość linii przedstawiają udział relacji współpracy pomiędzy dwoma instytucjami połączonymi linią w całkowitej liczbie wskazanych w badaniu relacji współpracy; wielkość figur geometrycznych na podstawie stopnia węzła (liczby instytucji, z którymi współpracę prowadzi dany podmiot)

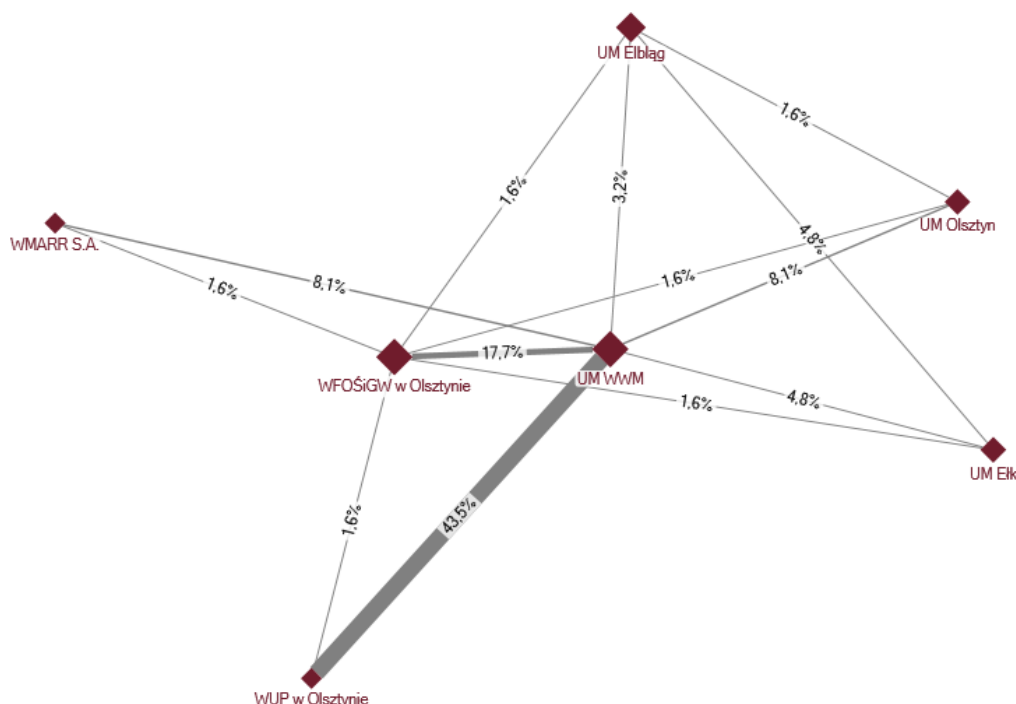
Sieć przepływu informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 ma zbliżoną strukturę do sieci współpracy roboczej, co jest sytuacją w pełni naturalną, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż przepływ informacji w wielu przypadkach jest elementem współpracy roboczej.

Różnią ją jedynie brak wskazań na przepływ informacji pomiędzy Urzędem Miasta Olsztyna i Urzędem Miasta Ełku. Ta zmiana spowodowała spadek gęstości sieci współpracy do 66,6%.

W przypadku sieci przepływu informacji również mamy do czynienia z dużą centralizacją relacji na rzecz UM WWM. Urząd Marszałkowski jest uczestnikiem 87,7% relacji przepływu informacji – których najczęstszym partnerem jest WUP w Olsztynie (34,9% relacji).

Biorąc pod uwagę, iż relacje przepływu informacji wskazywane były w badaniu ponad dwukrotnie rzadziej niż relacje współpracy roboczej oraz brak występowania sytuacji istnienia przepływu informacji pomiędzy instytucjami nie prowadzącymi współpracy roboczej, możemy wnioskować, iż relacje nieformalnego czy też niepowiązanego bezpośrednio z zadaniami przepływu informacji mają raczej znaczenie incydentalne.

Rysunek 4. Sieć przepływu wiedzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020

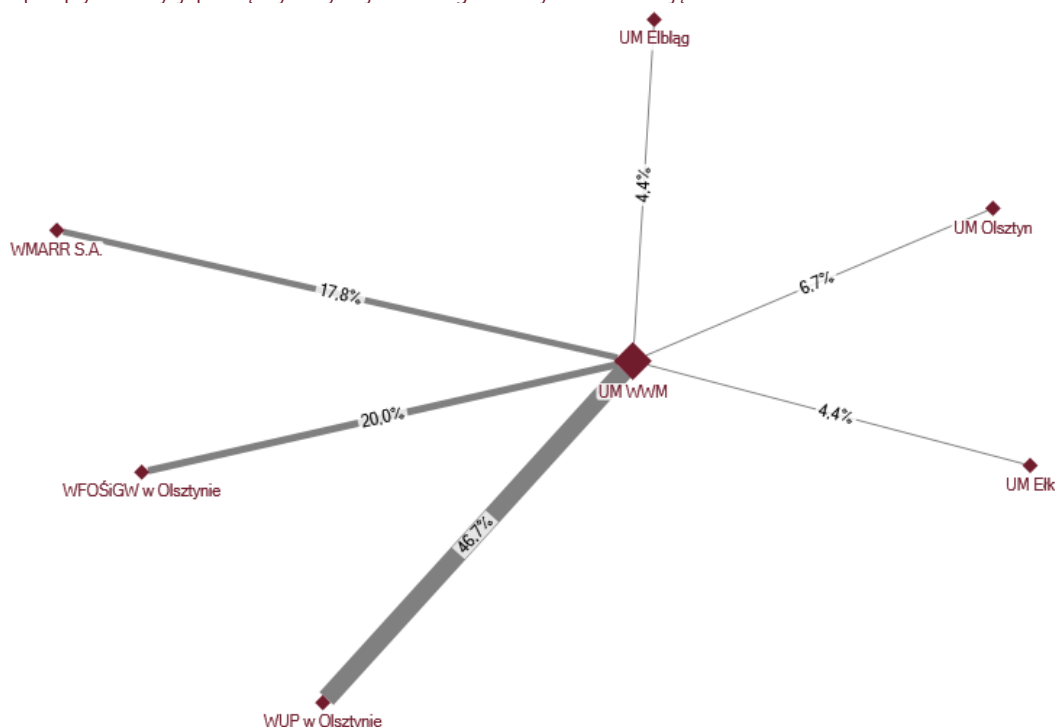


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; w=7, k=13; wartości procentowe i grubość linii przedstawiają udział relacji współpracy pomiędzy dwoma instytucjami połączonymi linią w całkowitej liczbie wskazanych w badaniu relacji współpracy; wielkość figur geometrycznych na podstawie stopnia węzła (liczby instytucji, z którymi współpracę prowadzi dany podmiot)

Struktura sieci przepływu wiedzy nie różni się znacząco od sieci przepływu informacji. Jedyną różnicą jest brak wskazań na wymianę wiedzy pomiędzy WUP w Olsztynie a WMARR S.A., w przypadku których mamy do czynienia z przepływem informacji. Jednak ze względu na rozbieżność obszarów interwencji, którymi zajmują się wskazane instytucje, brak występowania przepływu wiedzy pomiędzy nimi należy uznać za mało znaczący dla zapewnienia odpowiedniego poziomu dyfuzji wiedzy. Mimo zbliżonego profilu działania nie mamy do czynienia z przepływem wiedzy pomiędzy Urzędem Miasta Olsztyna a Urzędem Miasta Ełku. Sytuację tę należy ocenić negatywnie, ponieważ przepływ wiedzy, a więc informacji o charakterze strategicznym, które mogą np. być pomocne w rozwiązywaniu problemów, mógłby być korzystny dla obu instytucji. Jednak wskazany brak przepływu nie ma znaczenia krytycznego dla uczestnictwa żadnej ze wskazanych instytucji w procesie dyfuzji wiedzy, ponieważ każda z nich posiada relację przepływu wiedzy z UM WWM, WFOŚiGW oraz Urzędem Miasta Elbląga.

Centralną pozycję w sieci przepływu wiedzy, tak jak w poprzednio omówionych sieci, zajmuje UM WWM, który uczestniczy w wymianie wiedzy ze wszystkimi instytucjami. W ujęciu liczby wskazywanych relacji - Urząd Marszałkowski jest uczestnikiem 85,4% wszystkich wskazanych w badaniu relacji przepływu wiedzy, przy czym partnerem ponad połowy relacji jest WUP w Olsztynie. Pomiędzy tymi dwoma podmiotami przepływ wiedzy jest najczęstszy.

Rysunek 5. Sieć przepływu decyzji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020



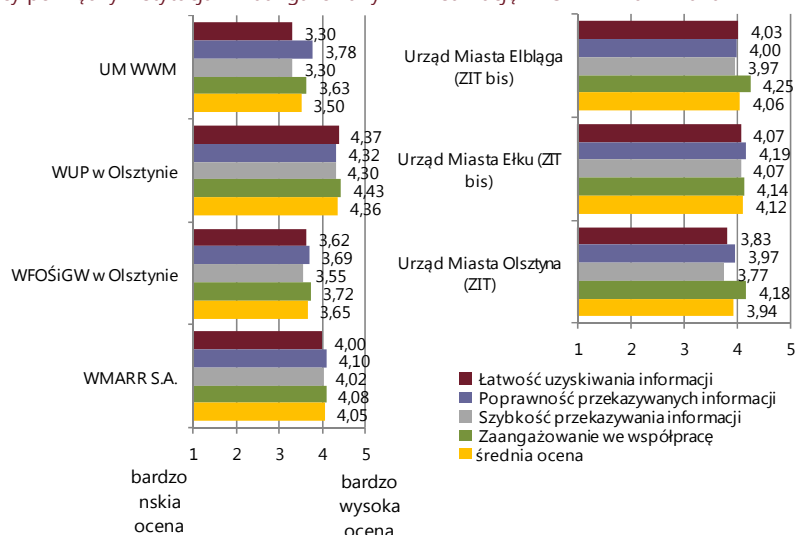
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; $w=7$, $k=7$; wartości procentowe i grubość linii przedstawiają udział relacji współpracy pomiędzy dwoma instytucjami połączonymi linią w całkowitej liczbie wskazanych w badaniu relacji współpracy; wielkość figur geometrycznych na podstawie stopnia węzła (liczby instytucji, z którymi współpracę prowadzi dany podmiot)

W przypadku przepływu decyzji, a więc uzyskiwania pozwoleń / akceptacji, struktura sieci ma kształt gwiazdy, w której centralną pozycję posiada UM WWM, będący uczestnikiem wszystkich relacji przepływu decyzji. Nie mamy do czynienia z przepływem decyzji pomiędzy podmiotami pełniącymi funkcję IP. Taki kształt sieci świadczy o właściwym odwzorowaniu w praktyce formalnej struktury podległości IP względem IZ i braku zależności decyzyjnej pomiędzy poszczególnymi IP. Najczęstszym partnerem UM WWM w relacjach przepływu decyzji, ze względu na dużą liczbę pracowników, jest WUP w Olsztynie.

Podsumowując analizę sieci współpracy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020 wskazać należy, iż w jej strukturze nie występują dysfunkcjonalności, które wskazywałyby na istotne zaburzenie roboczej współpracy pomiędzy instytucjami, przepływu informacji oraz przepływu wiedzy, czyli sytuacji niewystępowania współpracy czy przepływu informacji. Nie zidentyfikowano występowania sytuacji braku powiązań kooperacyjnych pomiędzy instytucjami, które ze względu na charakter wykonywanych zadań powinny ze sobą współpracować. Jako odpowiednią w stosunku do formalnej struktury systemu realizacji Programu należy uznać również rzeczywistą strukturę przepływu decyzji. Na występowanie problemów, których konsekwencją byłoby zaniechanie współpracy, nie wskazuje również intensywność współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami, która stanowi wypadkową potrzeb współpracy wynikających z liczby pracowników poszczególnych podmiotów.

Z przeprowadzonej analizy sieci wynika, że współpraca i przepływ informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu istnieje na poziomie zapewniającym funkcjonowanie systemu realizacji Programu. W celu oceny jakości i przebiegu współpracy (zarówno formalnej i nieformalnej), pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 poproszono o wskazanie listy instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 tych, z pracownikami których instytucji współpracują oni wykonując swoje obowiązki np. współpracują przy realizacji swoich zadań, otrzymują praktyczne informacje, które pomagają im wykonywać codzienną pracę, zwracają szukając wsparcia i porad, gdy mają nowe lub trudne zadanie do wykonania czy starają się uzyskać zgodę przed podjęciem istotnej decyzji. Wyniki w tym zakresie zostały przedstawione wyżej w formie analizy sieci społecznych. W dalszej kolejności pracowników poproszono o ocenę tej współpracy na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką uwzględniając jej następujące aspekty: łatwość uzyskiwania informacji, szybkość przekazywania informacji, poprawność przekazywanych informacji, zaangażowanie we współpracę. Wyniki tej oceny przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 10. Ocena współpracy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020

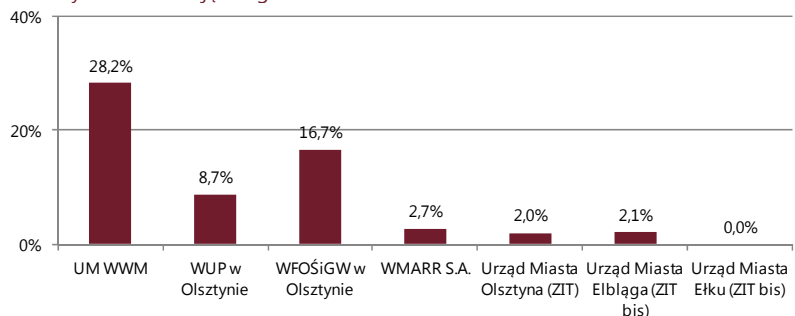


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM: Łatwość uzyskiwania informacji n=80, Szybkość przekazywania informacji n=81, Poprawność przekazywanych informacji n=78, Zaangażowanie we współpracę n=79, średnia ocena n=78; WUP w Olsztynie: Łatwość uzyskiwania informacji n=54, Szybkość przekazywania informacji n=54, Poprawność przekazywanych informacji n=53, Zaangażowanie we współpracę n=53, średnia ocena n=53; WFOŚiGW w Olsztynie: Łatwość uzyskiwania informacji n=61, Szybkość przekazywania informacji n=60, Poprawność przekazywanych informacji n=61, Zaangażowanie we współpracę n=61, średnia ocena n=60; WMARR S.A.: Łatwość uzyskiwania informacji n=51, Szybkość przekazywania informacji n=51, Poprawność przekazywanych informacji n=51, Zaangażowanie we współpracę n=51, średnia ocena n=51; Urząd Miasta Olsztyna (ZIT): Łatwość uzyskiwania informacji n=35, Szybkość przekazywania informacji n=35, Poprawność przekazywanych informacji n=35, Zaangażowanie we współpracę n=33, średnia ocena n=33; Urząd Miasta Elbląga (ZIT bis): Łatwość uzyskiwania informacji n=29, Szybkość przekazywania informacji n=28, Poprawność przekazywanych informacji n=28, Zaangażowanie we współpracę n=28, średnia ocena n=28; Urząd Miasta Elku (ZIT bis): Łatwość uzyskiwania informacji n=28, Szybkość przekazywania informacji n=28, Poprawność przekazywanych informacji n=27, Zaangażowanie we współpracę n=28, średnia ocena n=27; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały współpracę z daną instytucją; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Instytucją ocenioną najwyżej pod względem wszystkich aspektów współpracy jest WUP w Olsztynie pełniący w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 funkcję Instytucji Pośredniczącej (średnia ocen 4,36). Z tą instytucją, w opinii pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu, współpraca przebiega najlepiej. Szczególnie wysoko oceniono zaangażowanie WUP we współpracę i łatwość uzyskiwania informacji. Najgorzej, pod kątem wszystkich aspektów, oceniono przebieg współpracy z UM WWM (średnia ocen 3,5). Szczególnie nisko oceniono aspekty współpracy związane z łatwością uzyskiwania informacji z UM WWM i szybkością przekazywania informacji. Przebieg współpracy z WFOŚiGW w Olsztynie pełniącym funkcję Instytucji Pośredniczącej również nie został oceniony wysoko (średnia ocen 3,65), szczególnie jeśli chodzi o szybkość przekazywania informacji i łatwość uzyskiwania informacji. Relatywnie dobrze oceniono przebieg współpracy z Urzędem Miasta Elku (4,12) oraz Urzędem Miasta Elbląga (4,06) pełniących w systemie wdrażania RPO WiM 2014-2020 funkcję ZIT bis.

Pracowników, którzy przy realizacji swoich zadań współpracowali z daną instytucją zapytano także czy występowały problemy we współpracy. Poniżej przedstawiono wyniki oceny tym zakresie.

Wykres 11. Odsetek pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 wskazujących na problemy we współpracy z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM n=85, WUP w Olsztynie n=69, WFOŚiGW w Olsztynie n=78, WMARR S.A. n=73, Urząd Miasta Olsztyna (ZIT) n=50, Urząd Miasta Elbląga (ZIT bis) n=48, Urząd Miasta Elku (ZIT bis) n=45; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały współpracę z daną instytucją

Najwięcej zidentyfikowanych problemów w zakresie współpracy dotyczy UM WWM (28,2%) oraz WFOŚiGW w Olsztynie (16,7%) oraz WUP w Olsztynie (8,7%). W przypadku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wskazywane problemy dotyczyły:

- biurokracji: nadmiar szczegółów przy wymogach proceduralnych, problem z uzyskaniem zgody,
- braku chęci współpracy ze strony osób zajmujących stanowiska kierownicze,
- braku informacji – braku odpowiedzi na zadane pytania, braku wiążących i jednoznacznych wytycznych postępowania, braku jasnych i szybkich interpretacji,
- czasu reakcji na zgłoszone zapytanie / problem,
- przekierowania pytań z punktu informacyjnego do IP,
- brak sprawnie funkcjonujących narzędzi informatycznych,
- trudności w skontaktowaniu się (nieodbieranie telefonów).

Problemy dotyczące współpracy z WFOŚiGW w Olsztynie dotyczą natomiast następujących kwestii:

- braku terminowości w przekazywaniu dokumentacji,
- błędów w przekazywanej dokumentacji (sprzeczne i niezetelne informacje, zmiana wcześniej prezentowanych stanowisk),
- braku zaangażowania w rozwiązywanie problematycznych sytuacji,
- przepływu informacji.

Problemy dotyczące współpracy z WUP w Olsztynie dotyczą natomiast braku terminowości oraz niezgodności w interpretacji dokumentacji.

W przeprowadzonym badaniu jakościowym zidentyfikowano istotny problem dotyczący współpracy IZ z poszczególnymi IP polegający na rozproszeniu nadzoru, a także komunikacji. Jako dobrą praktykę z innych regionów można wskazać województwo dolnośląskie, w którym do zadań związanych z nadzorem i współpracą z IP powołano w ramach struktur UMWD pełniących funkcję IZ Dział Współpracy z Instytucjami Pośredniczącymi przy Wydziale Zarządzania RPO w Departamencie Funduszy Europejskich, w którym zatrudnionych jest 5 pracowników⁵⁹.

Współpraca (formalna i nieformalna) pomiędzy instytucjami biorącymi udział w systemie realizacji Programu przebiega bez istotnych zakłóceń. Współpraca i przepływ informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020 stanowi ok. 40% wszystkich relacji współpracy, co jest poziomem zapewniającym prawidłowe funkcjonowanie systemu realizacji Programu. Nie zidentyfikowano istotnych zaburzeń roboczej współpracy pomiędzy instytucjami oraz wewnątrz instytucji, przepływu informacji oraz przepływu wiedzy, czyli sytuacji niewystępowania współpracy czy przepływu informacji. Najlepiej, w opinii pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu, współpraca przebiega z WUP w Olsztynie (pod względem wszystkich aspektów współpracy). Najgorzej oceniono przebieg współpracy z UM WWM, który zajmuje centralną pozycję w sieci współpracy ze względu na pełnioną w systemie funkcję IZ (Urząd Marszałkowski jest uczestnikiem 88% relacji przepływu informacji). Szczególnie nisko oceniono obszary związane z łatwością uzyskiwania informacji z IZ i szybkością przekazywania informacji przez IZ. UM WWM jest także instytucją, w przypadku której najczęściej wskazywano na występowanie problemów we współpracy. Zgłaszane problemy dotyczyły biurokracji, braku chęci współpracy, trudności w skontaktowaniu się drogą telefoniczną. Wskazywano także na brak odpowiedzi na zadane pytania, brak wiążących i jednoznacznych wytycznych postępowania, brak jasnych i szybkich interpretacji oraz długi czas reakcji na zgłoszone zapytanie czy problem, a także przekierowanie pytań z punktu informacyjnego do IP. Są to obszary, gdzie przepływ informacji jest niewystarczający.

Współpraca i ścieżka służbowa wewnątrz instytucji biorących udział w systemie realizacji Programu

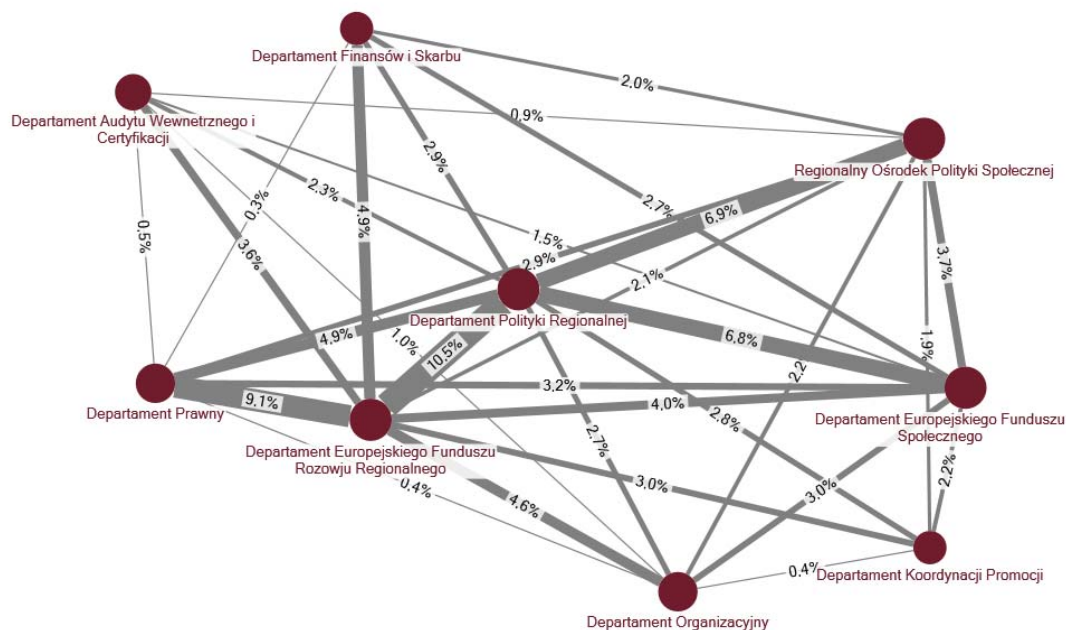
W ramach poniższego podrozdziału raportu określono czy wewnątrz instytucji zaangażowanych w proces realizacji RPO WiM istnieje sprawny przepływ informacji oraz wskazano obszary, gdzie przepływ informacji jest niewystarczający. Przedstawiono również propozycje zmian w tym zakresie. Ponadto, sformułowano odpowiedź na pytanie czy ścieżka służbowa (dokumenty systemowe i regulacje wewnętrzne) determinująca obieg dokumentów wewnątrz instytucji zapewnia sprawne i efektywne działanie i wskazano bariery i problemy w systemie komunikacji powodujące utrudnienia w obiegu dokumentów.

W pierwszej kolejności omówiona została struktura współpracy wewnętrznej, czyli współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi instytucji zaangażowanymi we wdrażanie RPO WiM 2014-2020. Dla zapewnienia anonimowości w analizie nie zostały uwzględnione te komórki organizacyjne, w których pracuje 1 osoba. Analiza nie obejmuje również podmiotów pełniących rolę IP ZIT, ponieważ w ich przypadku w realizację RPO WiM 2014-2020 zaangażowani są przedstawiciele tylko jednej jednostki organizacyjnej. Struktura uogólnionych powiązań kooperacyjnych (obejmujących wszystkie 4 typy relacji: a) współpracę roboczą oznaczającą wspólną realizację zadań; b) przepływ informacji; c) przepływ wiedzy – relacje przekazywania informacji szczególnie istotnych, porad, udzielania pomocy w przypadku problemów; d) przepływ decyzji –

⁵⁹ <http://bip.umwd.dolnyslask.pl/dokument,iddok,110,idmp,61,r,o>

relacje uzyskiwania / udzielania zgód / akceptacji) dla poszczególnych instytucji przedstawiona została na kolejnych schematach.

Rysunek 6. Sieć współpracy wewnętrznej UM WWM



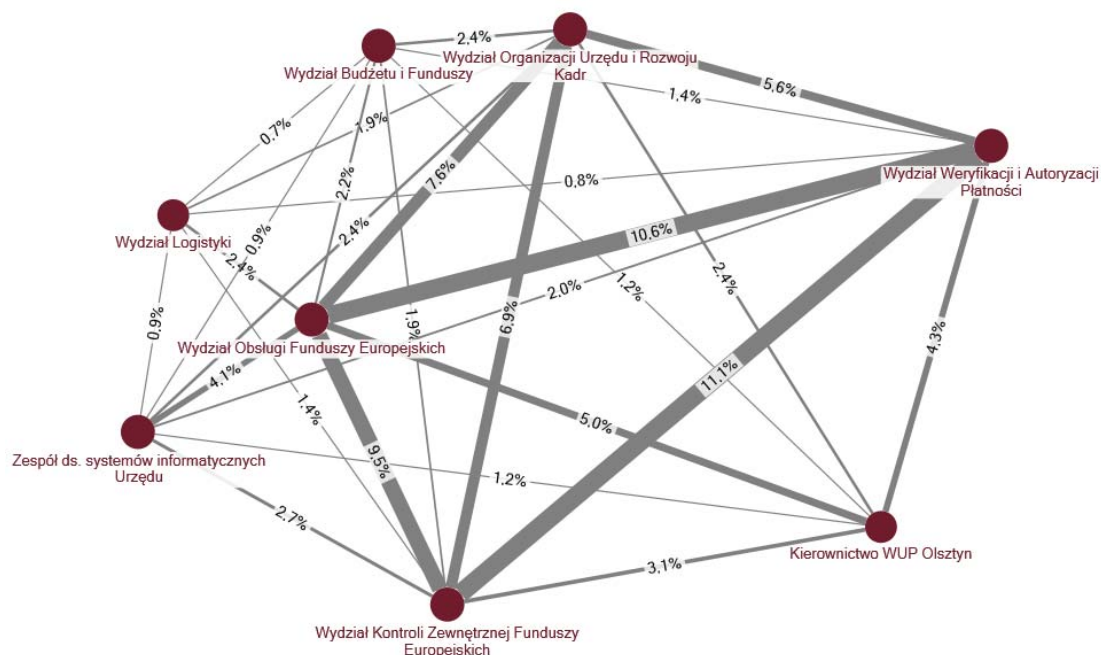
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; $w=9$, $k=31$; wartości procentowe i grubość linii przedstawiają udział relacji współpracy pomiędzy dwoma jednostkami połączonymi linią w całkowitej liczbie wskazywanych w badaniu relacji współpracy wewnętrznej; wielkość figur geometrycznych na podstawie stopnia węzła (liczby jednostek organizacyjnych, z którymi współpracę prowadzi dany podmiot).

W przypadku struktury współpracy w ramach UM WWM mamy do czynienia z wysoką gęstością sieci. Wynosi ona 86,1% - taki udział posiada liczba istniejących relacji współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi w maksymalnej możliwej liczbie relacji współpracy, która miałaby miejsce gdyby każda komórka organizacyjna współpracowała z wszystkimi pozostałymi.

Współpracę z ośmioma - wszystkimi możliwymi - komórkami organizacyjnymi prowadzą 4 jednostki: Departament EFRR, Departament EFS, Departament PR oraz ROPS. Instytucje te stanowią również swoisty rdzeń relacji współpracy w ramach UM WWM. Relacje współpracy pomiędzy nimi stanowią niemal połowę – 45,9% wszystkich wskazanych w badaniu CAWI relacji współpracy wewnętrznej. Centralną pozycję w sieci współpracy pomiędzy komórkami posiada Departament Polityki Regionalnej, którego pracownicy są uczestnikami aż 39,8% wszystkich wskazanych relacji współpracy, co może wskazywać na prawidłowe funkcjonowanie jego roli zarządczo-koordynacyjnej.

Zidentyfikowana struktura współpracy nie posiada dysfunkcyjności, które mogłyby wskazywać na występowanie krytycznych zaburzeń we współpracy pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w realizację RPO WiM przejawiających się brakiem współpracy czy przepływu informacji.

Rysunek 7. Sieć współpracy wewnętrznej WUP w Olsztynie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; $w=9$, $k=35$; wartości procentowe i grubość linii przedstawiają udział relacji współpracy pomiędzy dwoma jednostkami połączonymi linią w całkowitej liczbie wskazanych w badaniu relacji współpracy wewnętrznej; wielkość figur geometrycznych na podstawie stopnia węzła (liczby jednostek organizacyjnych, z którymi współpracę prowadzi dany podmiot).

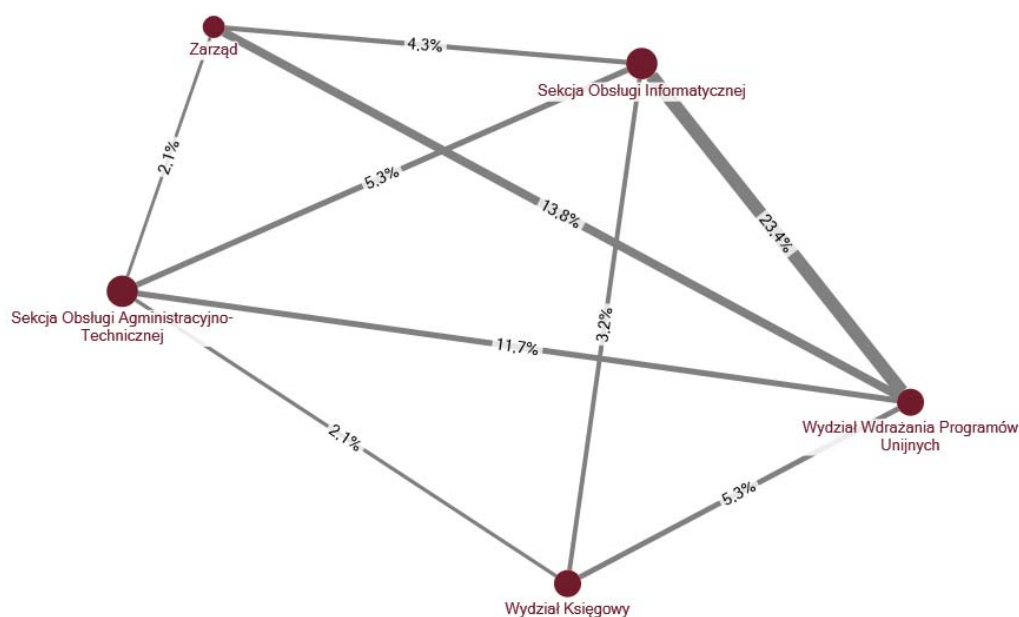
Również w przypadku WUP w Olsztynie struktura współpracy wewnętrznej charakteryzuje się dużą gęstością. Wskaźnik gęstości wynosi w jej przypadku aż 97,2%. Co za tym idzie, niemal wszystkie analizowane jednostki prowadzą współpracę z niemal z wszystkimi pozostałymi.

Największa intensywność współpracy występuje pomiędzy trzema jednostkami zajmującymi się realizacją RPO WiM na poziomie wdrożeniowym (Wydział Obsługi Funduszy Europejskich, Wydział Kontroli Zewnętrznej Funduszy Europejskich, Wydział Weryfikacji i Autoryzacji Płatności) oraz Wydziałem Organizacji Urzędu i Rozwoju Kadr. Relacje pomiędzy tymi czterema komórkami stanowią 44,5% wszystkich wewnętrznych relacji współpracy w ramach WUP.

W ramach WUP nie jest możliwe wskazanie wyraźnego lidera współpracy. Z kolei pozycje najbardziej peryferyjne posiadają komórki pełniące funkcje pomocnicze w realizacji Programu: Zespół ds. systemów informatycznych Urzędu, Wydział Logistyki czy Wydział Budżetu i Funduszy.

W strukturze współpracy nie występują właściwości, które wskazywałyby na występowanie krytycznych zaburzeń w procesie współpracy charakteryzujących się jej zanikiem.

Rysunek 8. Sieć współpracy wewnętrznej WMARR S.A.

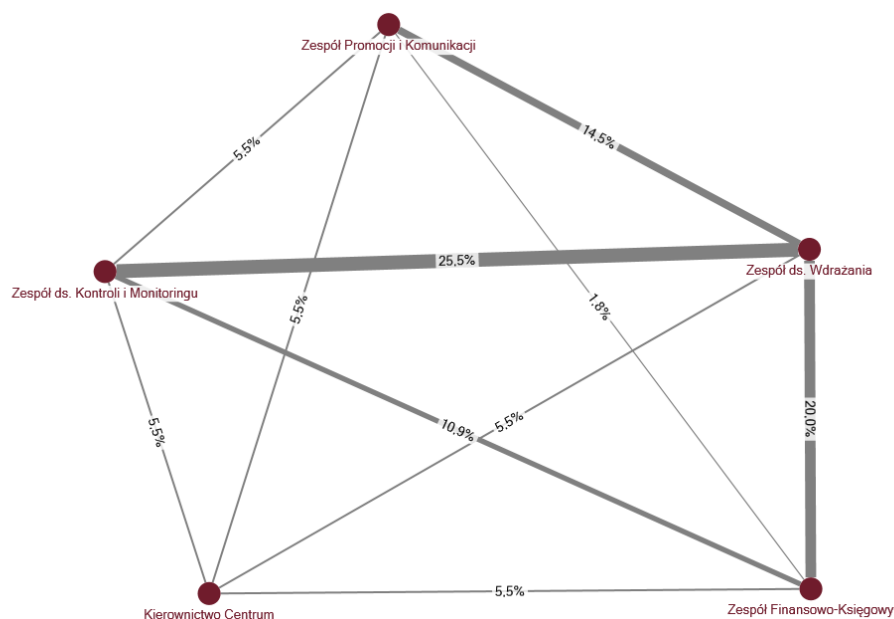


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; $w=5$, $k=9$; wartości procentowe i grubość linii przedstawiają udział relacji współpracy pomiędzy dwoma jednostkami połączonymi linią w całkowitej liczbie wskazanych w badaniu relacji współpracy wewnętrznej; wielkość figur geometrycznych na podstawie stopnia węzła (liczby jednostek organizacyjnych, z którymi współpracę prowadzi dany podmiot).

Sieć współpracy wewnętrznej WMARR S.A., jak pozostałe dotychczas analizowane, charakteryzuje się dużą gęstością. Wynosi ona 90,0%. Najczęściej wskazywano na współpracę odpowiedzialnego za realizację Programu na poziomie wdrożeniowym Wydziału Wdrażania Programów Unijnych z Sekcją Obsługi Informatycznej odpowiedzialną za wsparcie techniczne. Relacje współpracy tych dwóch komórek organizacyjnych stanowią 23,4% wszystkich wskazanych w badaniu relacji współpracy zewnętrznej. Najbardziej centralną pozycję w sieci współpracy wewnętrznej zajmuje Wydział Wdrażania Programów Unijnych, którego dotyczy 54,2% wszystkich relacji współpracy.

Pomimo, iż w początkowej części rozdziału dotyczącego współpracy wskazano, iż z perspektywy sieci współpracy w całym systemie wdrażania RPO WiM Zarząd WMARR S.A. zajmuje pozycję peryferyjną, to z perspektywy funkcjonowania WMARR S.A., jego pozycja i zaangażowanie we współpracę są wystarczające. Zarząd WMARR S.A. pełni funkcję decyzyjną w wielu zadaniach dotyczących realizacji RPO WiM, dlatego kluczowa dla funkcjonowania systemu realizacji jest jego współpraca z Wydziałem Wdrażania Programów Unijnych, a ta pozostaje na wystarczającym poziomie.

Rysunek 9. Sieć współpracy wewnętrznej Regionalnego Centrum Projektów Środowiskowych WFOŚiGW w Olsztynie



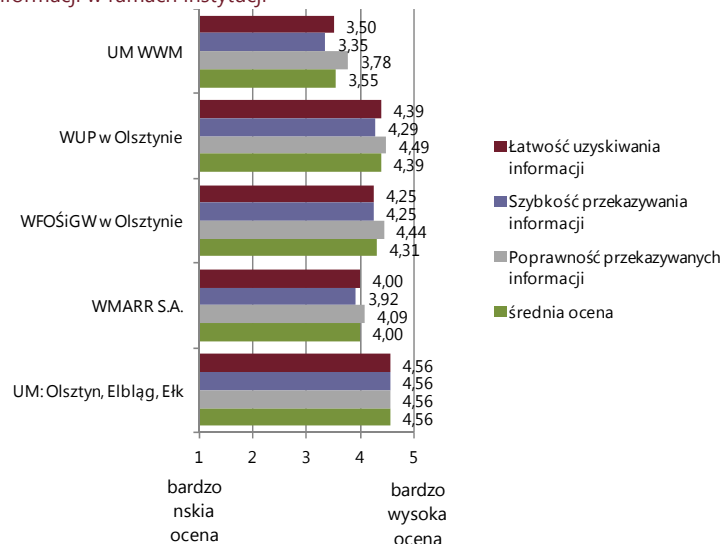
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; w=5, k=10; wartości procentowe i grubość linii przedstawiają udział relacji współpracy pomiędzy dwoma jednostkami połączonymi linią w całkowitej liczbie wskazanych w badaniu relacji współpracy wewnętrznej; wielkość figur geometrycznych na podstawie stopnia węzła (liczby jednostek organizacyjnych, z którymi współpracę prowadzi dany podmiot).

W przypadku sieci współpracy wewnętrznej w ramach WFOŚiGW w Olsztynie mamy do czynienia z grafem o maksymalnej gęstości, co oznacza, iż wszystkie komórki organizacyjne współpracują ze wszystkimi pozostałymi komórkami.

Najbardziej centralną pozycję w sieci współpracy zajmuje jednostka realizująca większość zadań z zakresu wdrażania Programu - Zespół ds. Wdrażania, którego dotyczy aż 60% zidentyfikowanych relacji współpracy. W strukturze współpracy wewnętrznej WFOŚiGW nie występują dysfunkcjonalności, które mogłyby wskazywać na występowanie istotnych zaburzeń w kooperacji.

W celu oceny jakości procesu przepływu informacji oraz zidentyfikowania ewentualnych trudności w tym zakresie, pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 zostali poproszeni o ocenę przepływu informacji wewnątrz reprezentowanej przez siebie instytucji, pod względem: łatwości uzyskania informacji, szybkości przekazywania informacji oraz poprawności przekazywanych informacji. Poszczególne aspekty przepływu informacji oceniano na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 5 bardzo wysoką. Wyniki w tym zakresie przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 12. Ocena przepływu informacji w ramach instytucji

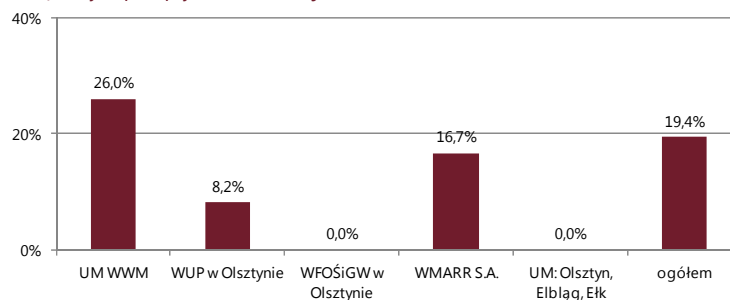


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM: łatwość uzyskiwania informacji - n=163, Szybkość przekazywania informacji n=164, Poprawność przekazywanych informacji n=160, średnia ocena n=160; WUP w Olsztynie: łatwość uzyskiwania informacji n=49, Szybkość przekazywania informacji n=49, Poprawność przekazywanych informacji n=49, średnia ocena n=49; WFOŚiGW w Olsztynie: łatwość uzyskiwania informacji n=16, Szybkość przekazywania informacji n=16, Poprawność przekazywanych informacji n=16, średnia ocena - n=16; WMARR S.A.: łatwość uzyskiwania informacji n=24, Szybkość przekazywania informacji n=24, Poprawność przekazywanych informacji n=23, średnia ocena n=23; IP ZIT oraz ZIT bis: łatwość uzyskiwania informacji n=9, Szybkość przekazywania informacji n=9, Poprawność przekazywanych informacji n=9, średnia ocena n=9; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały współpracę wewnątrz własnej instytucji; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Instytucjami, w których wewnętrzny przepływ informacji oceniono najlepiej – pod względem wszystkich trzech aspektów – jest IP ZIT, czyli UM Olsztyn oraz ZIT bis, czyli UM Elbląg i UM Ełk (średnia ocena – 4,56⁶⁰). Na drugim miejscu, jeśli chodzi o sprawny przepływ informacji uplasował się WUP w Olsztynie oraz WFOŚiGW pełniące funkcje IP. W obu instytucjach szczególnie wysoko oceniono poprawność przekazywanych informacji.

Wewnętrzny przepływ informacji został najgorzej oceniony w UM WWM pełniącym funkcję IZ (średnia ocena – 3,55). Szczególnie nisko oceniono szybkość przekazywania informacji. Pracowników poproszono także o wskazanie czy w ich instytucjach występowały problemy w przepływie informacji.

Wykres 13. Odsetek pracowników poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 wskazujących na występowanie problemów w wewnętrznym przepływie informacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM n=173, WUP w Olsztynie n=49, WFOŚiGW w Olsztynie n=18, WMARR S.A. n=24, IP ZIT oraz ZIT bis n=9, ogółem n=273; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały współpracę wewnątrz własnej instytucji.

Najwięcej problemów związanych z wewnętrznym przepływem informacji zidentyfikowano w UM WWM (26% wskazań), WMARR S.A. (16,7%) oraz WUP w Olsztynie (8,2%).

W celu zidentyfikowania obszarów, gdzie przepływ informacji jest niewystarczający, pracowników, którzy dostrzegają problemy w przepływie informacji w swojej instytucji, poproszono o wskazanie konkretnych trudności w tym zakresie. Pracownicy wskazali na następujące problemy (w kolejności od najczęściej wskazywanych):

- czas przepływu informacji (czas oczekiwania na decyzję, informację zwrotną),
- błędne informacje (powodujące wydłużenie danego procesu) lub brak informacji (np. ze spotkań odbywających się w MR),
- brak osób kompetentnych – posiadających wiedzę w danym zakresie, zapewniających dostęp do potrzebnych informacji (dotyczy to również sytuacji, w której osoba kompetentna jest nieosiągalna),
- brak jednoznacznego wskazania w Regulaminie Organizacyjnym osoby odpowiedzialnej za poszczególne zadania,

⁶⁰ Ze względu na małe liczebności pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM w IP ZIT oraz ZIT bis i dbałość o zachowanie anonimowości respondentów, wyniki badania CAWI, w tym analizy sieci są podawane łącznie dla UM Olsztyna, UM Ełku i UM Elbląga.

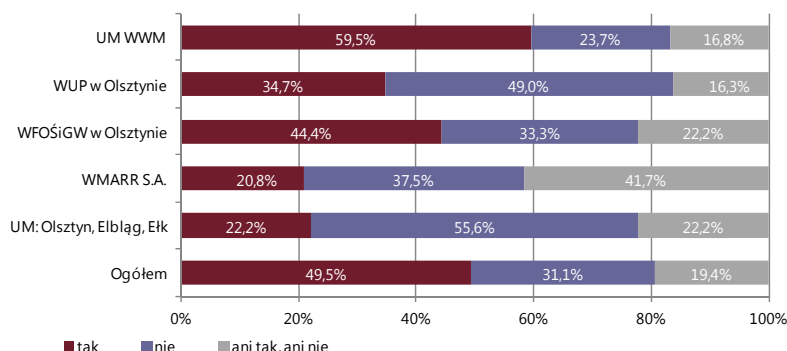
- lokalizacja poszczególnych departamentów,
- błędne dekretowanie,
- decyzyjność zarządu – brak możliwości podejmowania niektórych decyzji na niższych szczeblach wydłuża przepływ informacji,
- niespójne interpretacje wytycznych,
- brak elektronicznego obiegu dokumentów,
- przekazywanie bieżącej korespondencji,
- trudności komunikacyjne z pracownikami instytucji,
- biurokracja – zachowanie formalnej ścieżki służbowej w obiegu informacji, trudność w ustaleniu gdzie znajduje się przekazane do podpisu pismo, wielokrotne przekierowywanie do innych osób,
- niezadowolające funkcjonowanie systemów informatycznych.

Powyższe wnioski potwierdzają także wypowiedzi pracowników IZ i IP w wywiadach jakościowych.

W niektórych instytucjach zaangażowanych w realizację Programu stosowane są rozwiązania usprawniające wewnętrzny przepływ informacji, takie jak rozmowy telefoniczne, spotkania bezpośrednie, w tym: włączanie do grup i zapraszanie na spotkania, czy repozytorium skanów pism. Najczęściej takie rozwiązania usprawniające komunikację są wypracowywane oddolnie i stosowane wewnątrz w ramach jednej komórki organizacyjnej. Warto skorzystać ze sprawdzonych już metod poszerzając jednocześnie zakres ich stosowania do całej instytucji.

W celu określenia czy ścieżka służbowa (dokumenty systemowe i regulacje wewnętrzne) determinująca obieg dokumentów wewnątrz instytucji zapewnia sprawne i efektywne działanie pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację Programu poproszeni zostali o ocenę wpływu służbowej ścieżki obiegu dokumentów na wydłużenie czasu realizacji wykonywanych przez nich zadań. Wyniki w tym zakresie przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 14. Opinie na temat tego czy droga służbowa obiegu dokumentów wpływa na wydłużenie czasu realizacji zadań przez pracowników poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM n=173, WUP w Olsztynie n=49, WFOŚiGW w Olsztynie n=18, WMARR S.A. n=24, IP ZIT oraz ZIT bis n=9, ogółem n=273

Ogółem niemal 50% badanych stwierdziła, że ścieżka służbowa obiegu dokumentów przyczynia się do wydłużenia czasu, który poświęcają na realizację poszczególnych zadań. Największy odsetek odpowiedzi twierdzącej dotyczy pracowników UM WWM – niemal 60% wskazań, najmniej zaś pracowników IP ZIT (UM Olsztyn) oraz ZIT bis (UM Ełk i UM Elbląg) – 22,2%.

Na problem ten wskazują także rozmówcy w wywiadach jakościowych, wskazując jednocześnie, że w ich opinii instrukcje wykonawcze są zbyt szczegółowe, co może utrudniać pracę.

Wynikająca z hierarchii ścieżka służbowa determinująca obieg dokumentów wewnątrz instytucji, czyli ściśle wyznaczona kolejność komunikowania się „w pionie”, jest co prawda warunkiem koniecznym dla zapewnienia „jedności rozkazodawstwa”⁶¹, z drugiej jednak strony czas tego komunikowania się jest zwykle bardzo długi, co jak wskazują wyniki przeprowadzonego badania uniemożliwia sprawne i efektywne działanie w ramach systemu realizacji RPO WiM 2014-2020. Czas przepływu informacji między pracownikami z poszczególnych jednostek i komórek zaangażowanych w realizację Programu można skrócić stosując metodę nazywaną kładką lub mostem Fayola. Jest to sposób kontaktu w hierarchicznej strukturze organizacyjnej zaproponowany w latach 20. ubiegłego wieku przez Henri Fayola⁶², jako wyjątek od zasady hierarchii w celu skrócenia czasu komunikowania się w obrębie organizacji. Polega ona na upoważnieniu szeregowych

⁶¹ Jedność rozkazodawstwa – jedna z 14 zasad zarządzania opracowanych przez Henri Fayola, polegająca na bezpośredniej podległości służbowej pracownika wobec tylko jednego przełożonego, co oznacza, że pracownik odpowiada za swoją pracę tylko przed jednym przełożonym.

⁶² Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947 oraz Fayol H., *Administration industrielle et générale: prévoyance, organisation, commandement, coordination, contrôle*, H. Dunod et E. Pinat, Paris, 1918

pracowników (podwładnych) różnych jednostek czy komórek, na podstawie wcześniejszej ogólnej zgody kierowników i/lub dyrektorów tych pracowników, do bezpośredniego komunikowania się między sobą w sprawach mniejszej wagi (np. sprawach taktycznych i operacyjnych), z założeniem, że muszą oni poinformować kierownika o treści poczynionego uzgodnienia. Metoda ta pozwoliłaby na bieżące porozumiewanie się i działanie bez każdorazowego pytania o zgodę, co niewątpliwie zminimalizuje istniejące bariery komunikacyjne i jednocześnie będzie sprzyjać wzrostowi innowacyjności, kreatywności i zaangażowania pracowników IZ i IP RPO WiM 2014-2020, a także uczyć zarządzania wiedzą. Co istotne, wdrożenie proponowanej metody nie wymaga modyfikacji istniejących struktur. Taka formuła komunikacji wewnątrz instytucji – co warto podkreślić – pozwala pracownikom, poprzez uczynienie ich odpowiedzialnymi za daną sprawę/proces poczuć się docenionymi, czyli dodatkowo pełni funkcję motywacyjną, co w kontekście przedstawionych w kolejnym rozdziale raportu wniosków z badania dotyczących negatywnej oceny istniejącego systemu motywacyjnego, stanowiłoby istotną wartość dodaną. Z powyższych względów ww. rozwiązanie z zakresu nauk o zarządzaniu należy wskazać jako użyteczne narzędzie do rozwiązania problemów zdiagnozowanych w niniejszym badaniu w odniesieniu do systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 zarówno odnoszących się do przepływu informacji i współpracy, jak i systemu motywacyjnego.

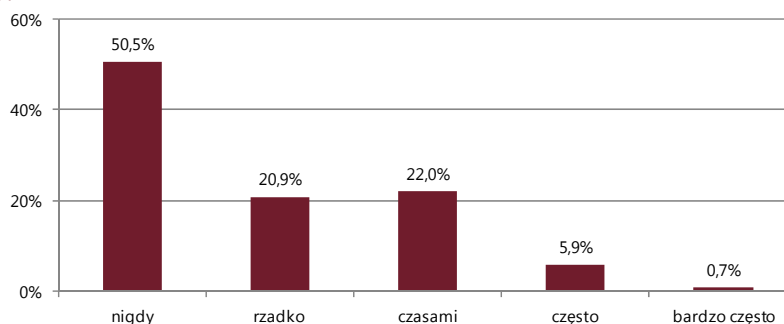
Instytucjami, w których wewnętrzny przepływ informacji pod względem: łatwości uzyskania informacji, szybkości przekazywania informacji oraz poprawności przekazywanych informacji oceniono najlepiej jest IP ZIT, czyli UM Olsztyn oraz ZIT bis, czyli UM Elbląg i UM Ełk. Wewnętrzny przepływ informacji został najgorzej oceniony w UM WWM. Z badania wynika, że obszarem, w którym przepływ informacji w UM WMM jest niewystarczający jest szybkość przekazywania informacji. Celem usprawnienia wewnętrznego przepływu informacji warto skorzystać ze stosowanych w niektórych instytucjach/komórkach oddolnych rozwiązań usprawniających komunikację, tj. rozmowy telefoniczne, spotkania bezpośrednie, w tym: włączanie do grup i zapraszanie na spotkania czy repozytorium skanów pism. Ścieżka służbowa (dokumenty systemowe i regulacje wewnętrzne) determinująca obieg dokumentów wewnątrz instytucji, jest co prawda warunkiem koniecznym dla zapewnienia „jedności rozkazodawstwa” wynikającej z hierarchii, z drugiej jednak strony czas tego komunikowania się jest zwykle bardzo długi, co jak wskazują wyniki przeprowadzonego badania uniemożliwia sprawne i efektywne działanie w ramach systemu realizacji RPO WiM 2014-2020.

Dostęp do informacji

Poniżej przedstawiono odpowiedź na pytanie czy osoby zaangażowane w system realizacji RPO WiM 2014-2020 mają dostęp do informacji koniecznych do sprawnej realizacji powierzonych zadań, określono czy dostępność ta może być jeszcze większa i wskazano propozycje zmian w tym zakresie. Określono także czy instrukcje wykonawcze zawierają niezbędne procedury dla wszystkich działań związanych z realizacją programu oraz jakie dodatkowe procedury należy uwzględnić w instrukcjach wykonawczych.

Pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 biorących udział w badaniu CAWI zapytano o to, jak często w ich pracy zdarzają się sytuacje gdy brakuje im informacji czy dokumentów niezbędnych do sprawnej realizacji zadań. Strukturę ich odpowiedzi przedstawiano na poniższym wykresie.

Wykres 15. Występowanie sytuacji braku dokumentów / informacji niezbędnych do realizacji zadań przez pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

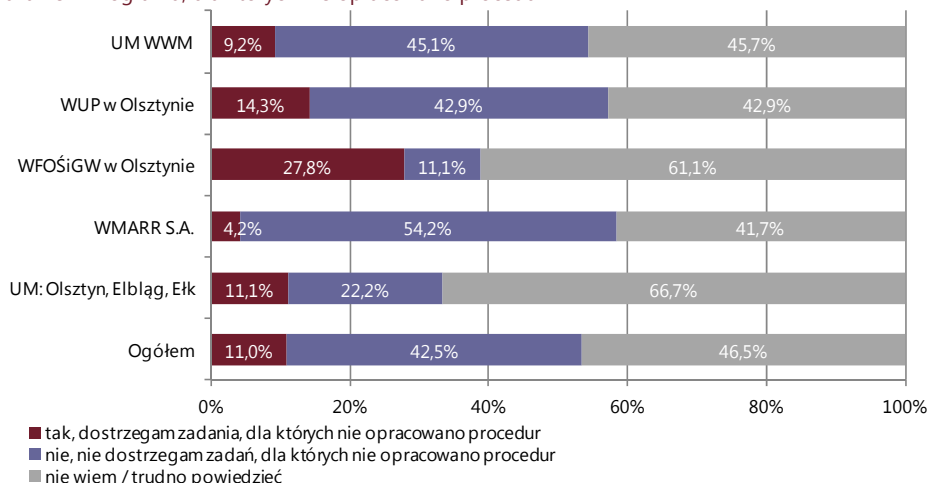
Z przeprowadzonego badania wynika, że osoby zaangażowane w system realizacji RPO WiM 2014-2020 mają zazwyczaj dostęp do informacji koniecznych do sprawnej realizacji powierzonych zadań. Połowa pracowników (50,5%) instytucji zaangażowanych w realizację Programu wskazała, iż do tej pory nie zdarzyła im się sytuacja, w której brakowałoby im dokumentów czy informacji niezbędnych do realizacji zadań. Co piąty pracownik deklaruje (20,9%), że taka sytuacja zdarza mu się rzadko, a co czwarty, że czasami (22%). W przypadku 6,6 % pracowników taka sytuacja miała miejsce często lub bardzo często. Pracownicy, którym czasami, często lub bardzo często brakowało dokumentów czy informacji niezbędnych do wykonania zadania zapytano w przypadku realizacji jakiego rodzaju działań brakowało im informacji lub dokumentów oraz

Wskazania dotyczyły:

- bieżących danych na temat osiągniętych wskaźników i wydatkowania środków (dane rozproszone, dane dostępne w systemach informatycznych wymagają interpretacji ze strony pracowników innych komórek),
- dokumentów dotyczących przeprowadzonych audytów instytucji zewnętrznych oraz działaniach kontrolnych w toku realizacji,
- dokumentów dotyczących rozpatrywania protestów i postępowania w procedurze odwoławczej,
- dokumentów dotyczących oceny warunkowej projektów,
- dokumentów dotyczących oceny wniosków o dofinansowanie,
- dokumentów od Wnioskodawców,
- Instrukcji wypełniania wniosków o płatność,
- dokumentów dotyczących obszaru zdrowia,
- dokumentów dotyczących działań związanych z kwalifikowalnością wydatków,
- instrukcji do LSI MAKŚ2,
- interpretacji: wytycznych MR, zapisów Ustawy wdrożeniowej, kryteriów wyboru projektów i wytycznych bądź zapisów SzOOP, wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków, pomocy publicznej,
- wzorów dokumentów (gotowych wzorów umów, porozumień),
- odpowiedzi na pisma - brak informacji o poczynionych ustaleniach,
- dokumentów dotyczących formy przekazywania informacji kwartalnej ze strony gmin do Instytucji Zarządzającej,
- informacji nt. ostatecznej wersji dokumentu,
- uszczegółowionych Wytycznych,
- dokumentów dotyczących doświadczeń poprzedniego okresu programowania,
- dokumentów dotyczących przygotowywania rocznego podsumowania z końcowych sprawozdań i audytu oraz deklaracji zarządczej.

W celu określenia czy instrukcje wykonawcze zawierają niezbędne procedury dla wszystkich działań związanych z realizacją programu pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu poproszono o określenie czy dostrzegają zadania związane z zarządzaniem i wdrażaniem Programu, dla których nie opracowano procedur, a w ich opinii powinno się tego dokonać.

Wykres 16. Odsetek pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 identyfikujących zadania związane z zarządzaniem i wdrażaniem Programu, dla których nie opracowano procedur



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM n=173, WUP w Olsztynie n=49, WFOŚiGW w Olsztynie n=18, WMARR S.A. n=24, IP ZIT oraz ZIT bis n=9, ogółem n=273

Uzyskane wyniki potwierdzają wnioski przedstawione we wcześniejszych podrozdziałach dotyczących kompletności systemu realizacji oraz zgodności procedur z przepisami. Zdecydowana większość pracowników odpowiedziała na niniejsze pytanie przecząco lub wstrzymała się od udzielenia jednoznacznej odpowiedzi, co oznacza, że w opinii bezpośrednich użytkowników dokumentów, czyli pracowników IZ i IP RPO WiM 2014-2020, instrukcje wykonawcze IZ i IP zawierają wszystkie niezbędne procedury. Instytucją, która wyróżnia się na tle pozostałych, z uwagi na dostrzeżenie potrzeby wprowadzenia dodatkowych uregulowań podejmowanych czynności, jest WFOŚiGW w Olsztynie – niemal 28% pracowników tej instytucji wskazała, iż powinny zostać opracowane procedury dla pewnych zadań. Poniżej zaprezentowano wykaz zadań, dla których, w opinii pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu brakuje procedur lub istniejące procedury wymagają uszczegółowienia lub uzupełnienia (jest to zbiorcza lista wskazań pracowników wszystkich instytucji, którzy dostrzegli potrzebę uzupełnienia instrukcji wykonawczych o dodatkowe/poszerzone procedury):

- procedura odwoławcza,
- weryfikacja wniosków o płatność,

- kontrole krzyżowe i horyzontalne oraz uszczegółowienie zasad i zakresu kontroli
- przepływ informacji i dokumentów pomiędzy departamentami i instytucjami zaangażowanymi,
- finansowe motywowanie pracowników,
- przyjmowanie i przechowywanie zabezpieczeń prawidłowej realizacji umowy,
- sporządzanie deklaracji zarządczej dla IP,
- procedura sporządzania harmonogramów wniosków o płatność do KE,
- nadzór nad IP w zakresie zadań wdrożeniowych, tj.: ogłaszanie naborów, rozpatrywanie protestów,
- opracowywanie i aktualizacja wytycznych programowych,
- reprogramowanie RPO WiM 2014-2020,
- System LSI MAKŚ2,
- opracowywanie budżetu (obecnie brakuje wyraźnych instrukcji, wskazujących co jest stroną dochodową, a co wydatkową; podział na paragrafy – środki inaczej są ujmowane w organie a inaczej w jednostce. W jednostkach nie ma strony dochodowej, pomimo to planując budżet trzeba ją wypełniać, co rodzi komplikacje i sprzeczność w sprawozdawczości),
- udzielanie pomocy de minimis - wystawianie zaświadczeń o pomocy de minimis,
- procedury przy ocenianiu wniosków przez ekspertów,
- zarządzanie relacjami z beneficjentem, w tym procedury opracowywania szczegółowych wytycznych dla beneficjentów obejmujących m.in. aspekty kontroli czy rozliczania projektów.

W badaniu jakościowym pracownicy instytucji biorących udział we wdrażaniu Programu zwracali uwagę na procedury dotyczące informowania o nieprawidłowościach czy procedury dotyczące kontroli krzyżowej projektów.

Porównując zakres IW dotyczących RPO WiM 2014-2020 do IW dotyczących innych RPO, można wskazać na potrzebę uzupełnienia procedur o kontrolę krzyżową projektów⁶³, nadzór i współpracę z IP oraz przepływ informacji i dokumentów.

Większość osób (50,5%) zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 ma wystarczający dostęp do informacji niezbędnych do sprawnego realizacji powierzonych zadań. Dostęp do informacji może być jednak większy - osoby, które uznały, iż brakuje im informacji wskazywały na brak m.in. bieżących danych na temat osiągniętych wskaźników i wydatkowania środków, interpretacji wytycznych oraz instrukcji systemów informatycznych. Instrukcje wykonawcze IZ i IP zawierają najważniejsze procedury dla działań związanych z realizacją Programu. Wśród procedur, które należałoby przede wszystkim zmienić znajdują się procedury dotyczące procedury odwoławczej, weryfikacji wniosków o płatność oraz kontroli, a także procedury dotyczące przepływu informacji i dokumentów. Zmiana winna polegać na ich uzupełnieniu / uszczegółowieniu.

Potencjał zasobów ludzkich

W ramach poniższej części przedstawiono wyniki oceny adekwatności obecnego i planowanego poziomu zatrudnienia w instytucjach biorących udział we wdrażaniu RPO WiM w stosunku do realizowanych zadań, doświadczenia i kwalifikacji pracowników zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM, potrzeb szkoleniowych pracowników, systemu motywacyjnego pracowników, ścieżki awansu, fluktuacji kadr oraz oceny jakości obsługi świadczonej beneficjentom Programu.

Ocenę oparto o dane pochodzące z analizy desk research w zakresie dokumentów dotyczących systemu realizacji RPO WiM oraz – porównawczo - RPO innych województw na lata 2014-2020, analizy jakościowej transkrypcji wywiadów pogłębionych (IDI) oraz wywiadów grupowych (FGI) z przedstawicielami poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 oraz ankiet internetowych (CAWI) wypełnianych przez pracowników ww. instytucji, a także wywiadów eksperckich z przedstawicielami firm doradczych i pracownikami naukowymi.

Poziom zatrudnienia i jakość kapitału ludzkiego

W ramach poniższego podrozdziału przedstawiono odpowiedź na pytanie czy poziom zatrudnienia i jakość kapitału ludzkiego⁶⁴ w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu są wystarczające i umożliwią sprawne, terminowe i prawidłowe wywiązywanie się z powierzonych zadań oraz czy kwalifikacje posiadane przez pracowników zaangażowanych w system realizacji Programu są wystarczające do właściwego realizowania swoich zadań. Określono jakich umiejętności, kwalifikacji i wiedzy brakuje. Oceniono również czy występuje lub czy może wystąpić zjawisko fluktuacji kadry zaangażowanej w system realizacji RPO WiM 2014-2020.

Zgodnie z informacją przedstawioną przez Zamawiającego w SOPZ⁶⁵, łączna ilość osób zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 wynosi 416⁶⁶. Przykładowo, w województwie podkarpackim za realizację RPO WP odpowiada 396 osób⁶⁷.

⁶³ Która w dniu oddawania niniejszego raportu jest już w opracowaniu.

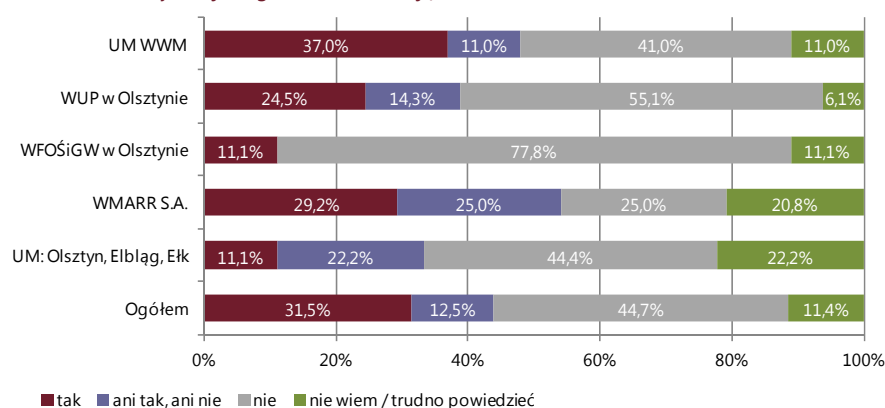
⁶⁴ Na potrzeby niniejszej ewaluacji przyjęto znaczenie określenia kapitał ludzki jako nagromadzony przez pracownika zasób wiedzy fachowej, doświadczenia i umiejętności.

⁶⁵ według stanu na 31.03.2016

Uwzględniając, że określone w załączniku nr 5 do RPO WiM 2014-2020 pt. *Plan działań na rzecz wspierania potencjału zasobów ludzkich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego jako jednostki zaangażowanej w realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko – Mazurskiego na lata 2014 – 2020* zapotrzebowanie kadrowe dla perspektywy 2014-2020 wynosi łącznie 466 osób⁶⁸, w tym 319 osób w przypadku IZ, co stanowi 112% w stosunku do wartości określonych w SOPZ (tj. 416, z czego 286 osób pracuje w IZ), a także fakt, że UM WMM pełniący funkcję IZ RPO WiM 2014-2020 zgodnie z informacją opublikowaną na stronach Biuletynu Informacji Publicznej⁶⁹ o naborach na wolne stanowiska posiada wakaty, należy uznać, że obecny poziom zatrudnienia w UM WMM w komórkach realizujących zadania związane z zarządzaniem lub wdrażaniem RPO jest niewystarczający i może wymagać zwiększenia lub okresowego zwiększenia, szczególnie w momentach spiętrzenia prac jak: nabór i ocena wniosków, by było możliwe sprawne, terminowe i prawidłowe wywiązywanie się z powierzonych zadań. Potwierdzają to również wypowiedzi pracowników w badaniu jakościowym.

W badaniu podjęto także próbę oszacowania ryzyka fluktuacji kadr instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020. Pracowników biorących udział w badaniu CAWI zapytano o to czy zastanawiali się nad zmianą miejsca pracy w ciągu najbliższego roku. Wyniki w tym zakresie przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 17. Rozważanie zmiany miejsca pracy ciągu najbliższych 12 miesięcy przez pracowników poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 (identyfikacja zagrożenia fluktuacją kadr).



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WMM n=173, WUP w Olsztynie n=49, WFOŚiGW w Olsztynie n=18, WMARR S.A. n=24, IP ZIT oraz ZIT bis n=9, ogółem n=273

Z przeprowadzonego badania wynika, że ryzyko zagrożenia fluktuacją kadr w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 jest znaczące. Blisko co trzeci pracownik instytucji objętych badaniem zastanawiał się nad zmianą miejsca zatrudnienia w najbliższym roku. Sytuacja ta dotyczy w największym stopniu pracowników UM WMM (37%) oraz WMARR S.A. (29,2%). W najmniejszym zaś – pracowników WFOŚiGW w Olsztynie oraz IP ZIT, czyli UM Olsztyn i ZIT bis (UM Elbląg i UM Ełk) – 11,1%. Przyczyną zaistniałej sytuacji jest prawdopodobnie brak systemu motywacyjnego w instytucjach zaangażowanych w realizację Programu, co zostało szerzej omówione w kolejnym podrozdziale wraz ze wskazaniem propozycji działań zaradczych w tym zakresie.

Powyższe dane potwierdzają także wnioski z badania jakościowego przeprowadzonego z pracownikami instytucji. W wywiadach wskazywali oni na fakt, iż w związku z brakiem systemu motywacyjnego pracowników (finansowego oraz pozafinansowego) osoby doświadczające, o długim stażu pracy odchodzą z instytucji, zaś na ich miejsce zatrudniane są osoby młode, nie posiadające jeszcze doświadczenia, które trzeba wprowadzić w system pracy danej instytucji, co może wskazywać, że zjawisko fluktuacji kadr już występuje.

Mimo tego, że fluktuacja kadr obsługujących RPO w poprzedniej perspektywie finansowej (tj. w latach 2007-2013) nie była znacząca i wynosiła w roku 2008 - 14,7%, roku 2009 - 8,7%, roku 2010 - 3,5%, roku 2011- 6,6%, roku 2012 - 10,5% i roku 2013 - 7,6%⁷⁰, zagrożenie większą fluktuacją kadr w perspektywie 2014-2020 zidentyfikowano już na etapie programowania RPO WiM 2014-2020. W załączniku nr 5 do RPO pt. *Plan działań na rzecz wspierania potencjału zasobów ludzkich Urzędu*

⁶⁸ W poszczególnych jednostkach i komórkach ilość ta jest następująca:

I. W IZ RPO WiM, czyli Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie w realizację Programu zaangażowano 286 osób, w tym: Departament Polityki Regionalnej – 42 osoby, Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 96 osób, Departament Europejskiego Funduszu Społecznego – 66 osób, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej – 37 osób, Departament Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji – 12 osób, Departament Organizacyjny – 10 osób, Departament Prawny – 7 osób, Departament Finansów i Skarbu – 11 osób, Departament Koordynacji Promocji – 5 osób.

II. W Instytucjach Pośredniczących w realizację RPO WiM 2014-2020 zaangażowanych jest łącznie 130 osób, w tym: Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie – 79 osób, Wojewódzki Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie – 21 osób, Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie – 18 osób, ZIT Olsztyn (UM Olsztyn) – 6 osób, ZIT BIS (UM Elbląga i UM Ełku) – 6 osób.

⁶⁹ z następujących departamentów w ramach Urzędu Marszałkowskiego: Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym – 67 osób, Departament Wspierania Przedsiębiorczości – 115 osób, Departament Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych Regionalnego Programu Operacyjnego – 114 osób, Departament Rozwoju Regionalnego – Instytucja Certyfikująca – 16 osób, Departament Budżetu i Finansów – 26 osób, Departament Audytu i Kontroli – 28 osób, Departament Ochrony Środowiska (Koordynator ds. Środowiska w ramach IZ RPO WP) – 11 osób, Departament Organizacyjno-Prawny – 19 osób (źródło: Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2014 – 2020, s. 23-30)

⁷⁰ W tym: IZ RPO WiM 2014-2020 – 319 osób, IP RPO – 120 osób, ZIT Olsztyn + dwie formy porozumień terytorialnych – 27 osób (źródło: załącznik nr 5 do RPO WiM 2014-2020, s. 21).

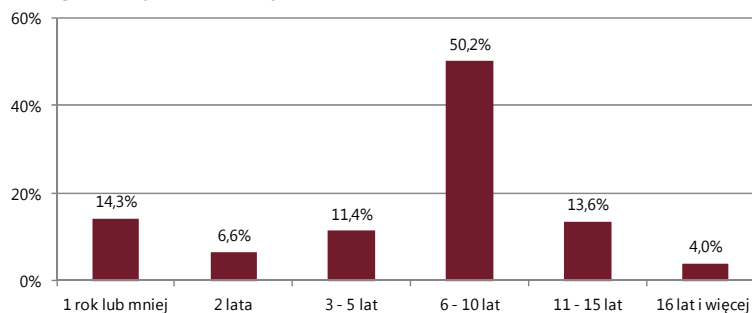
⁶⁹ http://bip.warmia.mazury.pl/urzed_marszalkowski/wakaty/526/status/1/

⁷⁰ Por. załącznik nr 5 do RPO WiM 2014-2020, s. 11

Marszałkowskiego Województwa Warmińsko – Mazurskiego jako jednostki zaangażowanej w realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko – Mazurskiego na lata 2014 – 2020 wskazano, że w miarę poprawy sytuacji na rynku pracy „wyzwaniem w najbliższej przyszłości będzie zapewnienie odpowiednich (konkurencyjnych) warunków, które nie doprowadzą do destabilizacji obecnej sytuacji kadrowej poprzez odpływ doświadczonych i wykształconych pracowników”⁷¹.

Poniżej, przedstawiono informację na temat posiadanego doświadczenia (mierzonego stażem pracy) wśród pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020, co pozwoli określić czy kwalifikacje posiadane przez pracowników zaangażowanych w system realizacji Programu są wystarczające do właściwego realizowania swoich zadań.

Wykres 18. Staż pracy pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

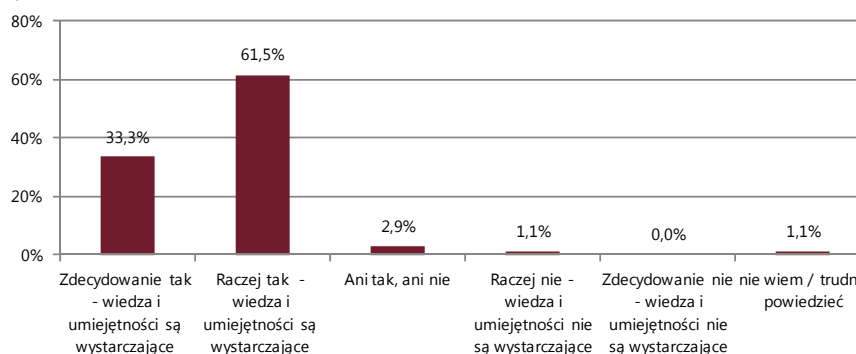
Wśród pracowników IZ/IP RPO WiM 2014-2020, połowa z nich posiada staż pracy w obecnym miejscu zatrudnienia wynoszący 6-10 lat (50,2%), co oznacza, że uczestniczyli oni w realizacji RPO w latach 2007-2013 lub PO KL i mają doświadczenie wyniesione z poprzedniego okresu programowania. Co szósty pracownik IZ/IP posiada staż powyżej 10 lat pracy w obecnym miejscu zatrudnienia. Stosunkowo duże grono osób zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 stanowią osoby świeżo zatrudnione, pracujące w instytucjach rok lub mniej (14,3%). Blisko co piąty pracownik IZ/IP posiada doświadczenie zawodowe liczące 2-5 lat (18%). Instytucjami, które posiadają kadry o największym doświadczeniu są: WUP w Olsztynie (32 % pracowników tej instytucji posiada staż pracy powyżej 10 lat) oraz WMARR S.A. (1/3 pracowników zaangażowanych w realizację RPO pracuje w tej instytucji powyżej 10 lat). Instytucją, która ma najmniej doświadczonych kadr są Urzędy Miast Olsztyna, Ełku i Elbląga (pełniących w systemie funkcję ZIT i ZIT bis) – 22% ich pracowników pracuje 1 rok lub mniej⁷² oraz UM WWM pełniący funkcję IZ – co piąty pracownik Urzędu (19%) zaangażowany w realizację RPO WiM 2014-2020 pracuje nie dłużej niż rok.

Dane o stażu pracy pośrednio wskazują także na wielkość zjawiska obecnej fluktuacji kadr, które omawiano powyżej. Można przyjąć, że w roku realizacji badania (tj. 2016) wynosi ono około 14%.

Korzystną sytuację, jeśli chodzi o zasób doświadczenia wśród pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu potwierdzają także opinie wyrażone w badaniu jakościowym.

Pracowników IZ/IP RPO WiM 2014-2020 poproszono także o określenie czy w ich samoocenie mają oni wystarczającą wiedzę i umiejętności by sprawnie wykonywać swoje aktualne zadania w pracy. Wyniki oceny przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 19. Samoocena wystarczalności wiedzy i umiejętności pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 pod kątem sprawnego wykonywania zadań



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Generalnie, pracownicy zaangażowani w realizację RPO WiM 2014-2020 ocenili swoją wiedzę i umiejętności jako wystarczające do sprawnego wykonywania powierzonych zadań (94,8%). Najlepiej pod tym względem wygląda sytuacja w WUP w Olsztynie, WFOŚiGW w Olsztynie oraz WMARR i IP ZIT tj. UM Olsztyn oraz ZIT bis (UM Elbląg i UM Ełk) w przypadku których wszyscy pracownicy biorący udział w badaniu ankietowym deklarują, że ich wiedza i umiejętności są

⁷¹ Ibidem, s. 13-14

⁷² Wynika to m.in. z faktu, iż funkcja IP ZIT pojawiła się dopiero w perspektywie 2014-2020 (porozumienie z IZ RPO zostało podpisane 18 marca 2016 roku).

wystarczające, by sprawnie wykonywać swoje zadania (suma wskazań „raczej tak” i „zdecydowanie tak”). W przypadku UM WWM 92,5% pracowników ocenia, że posiada wytaczającą wiedzę i umiejętności. Należy również zwrócić uwagę, że deklaracje te mają charakter samooceny, a zazwyczaj bywa ona zawyżona w stosunku do faktycznego poziomu posiadanych kwalifikacji.

W badaniu jakościowym zwracano uwagę na braki w wiedzy i umiejętnościach pracowników młodych, których kwalifikacje okazują się niewystarczające, by sprawnie i terminowo wykonywać zadania na swoim stanowisku. Brakuje im doświadczenia i wiedzy potrzebnych do samodzielnego wykonywania zadań w pracy na danym stanowisku, w szczególności znajomości specyfiki związanej z wdrażaniem RPO.

Aby możliwe było sprawne, terminowe i prawidłowe wywiązywanie się z powierzonych zadań, poziom zatrudnienia w komórkach UM WWM, realizujących zadania związane z zarządzaniem lub wdrażaniem Programu wymagać będzie zwiększenia (szczególnie w momentach spiętrzenia prac związanych z naborem i oceną wniosków o dofinansowanie). Jakość kapitału ludzkiego w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu jest wysoka. Generalnie, pracownikom nie brakuje ani doświadczenia i kwalifikacji, ani umiejętności czy wiedzy do właściwego wykonywania swoich zadań. Kwalifikacje wymagają jednak uzupełnienia w odniesieniu do pewnych kategorii pracowników – osób nowozatrudnionych o krótkim stażu pracy na danym stanowisku. Brakuje im kwalifikacji i wiedzy potrzebnych do pracy na danym stanowisku, w szczególności znajomości specyfiki związanej z wdrażaniem RPO. Z badania wynika, że zjawisko fluktuacji kadr w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 występuje i istnieje ryzyko jego zwiększenia w kolejnych latach. Zasadniczym działaniem zaradczym w tym zakresie jest usprawnienie systemu motywacyjnego pracowników.

System motywacyjny i system szkoleń

W poniższym podrozdziale określono czy istnieje i jest stosowany w poszczególnych instytucjach płacowy i pozapłacowy system motywacyjny. Wskazano także czy wpływa on na wydajność/efektywność pracy oraz rotację kadr oraz określono w jakim stopniu obecny system motywacyjny odpowiada pracownikom i wpływa na efektywność ich pracy. W ramach podrozdziału przedstawiono także odpowiedź na pytanie czy w instytucjach zaangażowanych w system realizacji funkcjonuje system szkoleń dla pracowników oraz w jakim stopniu udział pracowników w szkoleniach o charakterze ogólnym i specjalistycznych jest adekwatny do istniejących potrzeb w tym zakresie.

System motywacji finansowej oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 został sformułowany w dokumentach, które dotyczą całej instytucji (tzn. obejmują wszystkie jej komórki organizacyjne), w strukturach której funkcjonują jednostki i komórki uczestniczące w zarządzaniu i/lub wdrażaniu Programu⁷³.

W celu oceny systemu motywacyjnego stosowanego w poszczególnych instytucjach zaangażowanych w realizację Programu, pracowników biorących udział w badaniu CAWI poproszono o ustosunkowanie się do siedmiu twierdzeń wskazanych na poniższym wykresie.

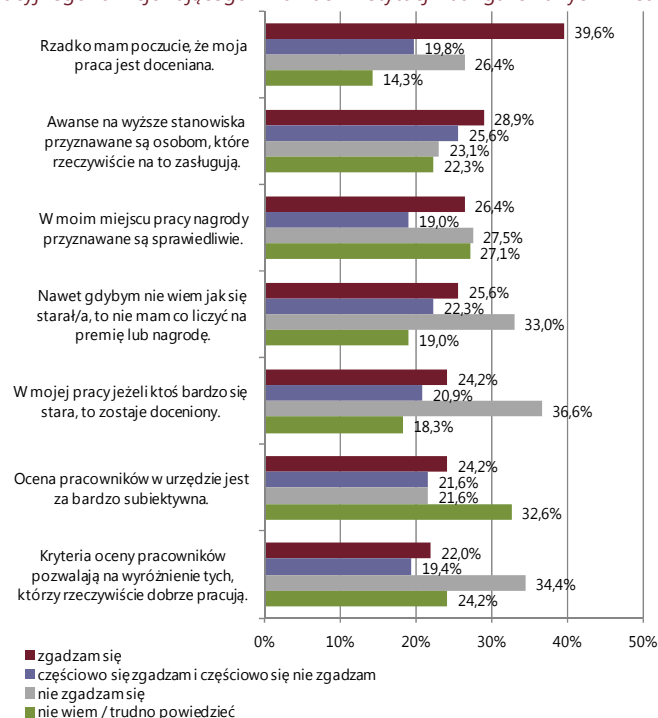
⁷³ W przypadku IZ – UMWWM w Olsztynie są to: Regulamin Wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (załącznik do zarządzenia nr 151/2011 Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 grudnia 2011); Regulamin Pracy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (załącznik do zarządzenia nr 126/2012 Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 grudnia 2012 r.); Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (załącznik do zarządzenia nr 12/2015 Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 lutego 2015 r.)

W przypadku IP – WUP w Olsztynie są to: Regulamin Wynagradzania pracowników Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie (załącznik do zarządzenia nr 40/2013 Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie z dnia 3 grudnia 2013 roku), Regulamin premiowania pracowników Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie (załącznik do zarządzenia nr 45/2013 Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie z dnia 30 grudnia 2013 roku ze zm.), Regulamin pracy w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Olsztynie (załącznik do zarządzenia nr 30/2013 Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie z dnia 1 lipca 2013 roku), Polityka i zasady rozwoju zawodowego pracowników Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie (załącznik do zarządzenia nr 22/2015 Dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie z dnia 2 lipca 2015 roku ze zm.)

W przypadku IP – WMARR S.A. w Olsztynie są to: Regulamin wynagradzania pracowników (załącznik do Uchwały Zarządu WMARR S.A. w Olsztynie z dnia 23 lutego 2016 r.), Regulamin Pracy (załącznik do Uchwały Zarządu z 20 kwietnia 2012 r.)

W przypadku ZIT – UM Olsztyn są to: Regulamin Pracy w Urzędzie Miasta Olsztyna (Załącznik do Zarządzenia nr 148 Prezydenta Olsztyna z dnia 10 maja 2016 r.), Regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Miasta Olsztyn (załącznik do Zarządzenia Nr 130 Prezydenta Miasta Olsztyn z dnia 09 czerwca 2009 roku ze zm.), Procedura szkolenia pracowników Urzędu Miasta Olsztyna z dnia 19.05.2015r., Procedura Doskonalenie pracowników Urzędu Miasta Olsztyna z dnia 24.09.2015 r.

Wykres 20. Ocena systemu motywacyjnego funkcjonującego w ramach instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020



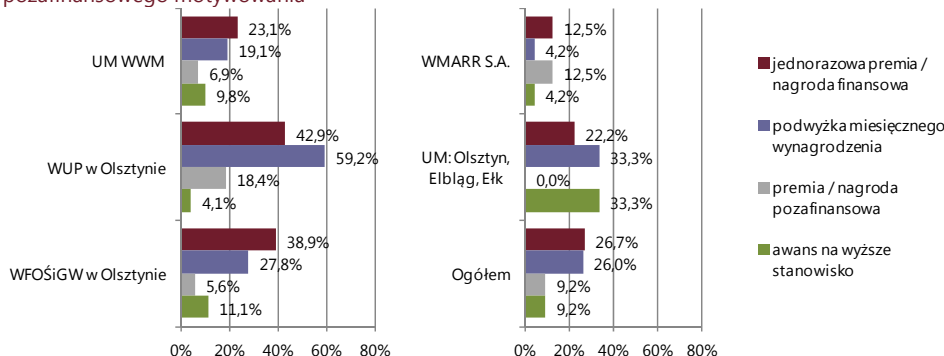
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Analiza uzyskanych wyników prowadzi do następujących wniosków:

1. Pracownicy rzadko mają poczucie, że ich praca jest doceniana (prawie 40% wskazań)
2. Osoba, która bardzo mocno się stara nie zostanie doceniona (prawie 37% wskazań)
3. Kryteria oceny pracowników nie pozwalają na wyróżnienie tych, którzy rzeczywiście dobrze pracują (ponad 34% wskazań)
4. Pracownicy mają niejednoznaczny stosunek do systemu nagród – zbliżona ilość osób uważa, że nagrody są przyznawane sprawiedliwie (27,5%) oraz że są przyznawane niesprawiedliwie (26,4%).
5. Pracownicy w sposób ambiwalentny oceniają system awansów w ich instytucjach – 29% z nich uważa, że awanse są przyznawane osobom, które rzeczywiście na to zasługują, podczas gdy 23% - że tak nie jest. Jednocześnie, aż 47% osób nie potrafi tego ocenić.
6. Co czwarty pracownik (25,6%) jest przekonany, że niezależnie od tego, jak bardzo by się starał, nie ma co liczyć na premię lub nagrodę.

Powyższe wyniki odzwierciedlają system przekonań pracowników odnoszących się do systemu motywacyjnego stosowanego w ich instytucjach. W celu oceny faktycznego funkcjonowania systemu motywacyjnego – zarówno finansowego, jak i pozafinansowego, pracowników IZ i IP oraz ZIT bis biorących udział w badaniu ankietowym zapytano czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy otrzymali premię lub nagrodę finansową i/lub pozafinansową, podwyżkę wynagrodzenia lub awans na wyższe stanowisko. Częstość wskazań przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 21. Deklaracje pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 nt. otrzymania w ostatnim roku wybranych form finansowego i pozafinansowego motywowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM n=173, WUP w Olsztynie n=49, WFOŚiGW w Olsztynie n=18, WMARR S.A. n=24, IP ZIT oraz ZIT bis n=9, ogółem n=273

Generalnie, z badania wynika, że w instytucjach zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 finansowe i pozafinansowe elementy systemu nagradzania pracowników są stosowane relatywnie rzadko – otrzymanie jednorazowej premii / nagrody finansowej oraz podwyżki miesięcznego wynagrodzenia deklaruje co czwarty pracownik (odpowiednio: 26,7

i 26,0%) a co dziesiąty otrzymał w ostatnim roku premię/nagrodę pozafinansową lub awans na wyższe stanowisko (9,2%). Instytucje zaangażowane w realizację Programu wyraźnie częściej stosują płacowe formy motywowania swoich pracowników. Instytucją najczęściej nagradzającą swoich pracowników jest WUP w Olsztynie. Podwyżkę miesięcznego wynagrodzenia otrzymało w ostatnich 12 miesiącach ponad 59% pracowników Urzędu biorących udział w badaniu. Podwyżkę wynagrodzenia odnotowała także 1/3 pracowników IP ZIT oraz ZIT bis oraz ponad 1/4 pracowników WFOŚiGW w Olsztynie. WUP w Olsztynie jest także instytucją najczęściej spośród pozostałych nagradzającą pracowników jednorazowymi nagrodami finansowymi (42,9% wskazań). Pod tym względem aktywny jest również WFOŚiGW w Olsztynie (38,9% wskazań). WUP w Olsztynie motywuje pracowników także najczęściej spośród pozostałych instytucji nagrodami pozafinansowymi (18,4% wskazań). Z kolei osobami najczęściej objętymi w okresie ostatnich 12 miesięcy awansem są pracownicy IP ZIT oraz ZIT bis (33,3% wskazań). Z badania wynika, że najłatwiej motywowaną grupą są pracownicy WMARR S.A. oraz UM WWM.

Wyniki badania jakościowego wskazują, że system motywacyjny nie funkcjonuje w sposób optymalny przede wszystkim z tego względu, że ewentualne nagrody czy premie nie są uzależnione ani od efektów ani od ilości pracy, czego konsekwencją jest utrata jego funkcji motywacyjnej. Oznacza to, że zapisy dokumentów określających systemy motywacyjne w poszczególnych instytucjach nie są w praktyce stosowane tzn. nie w sposób pełniący funkcje motywacyjne.

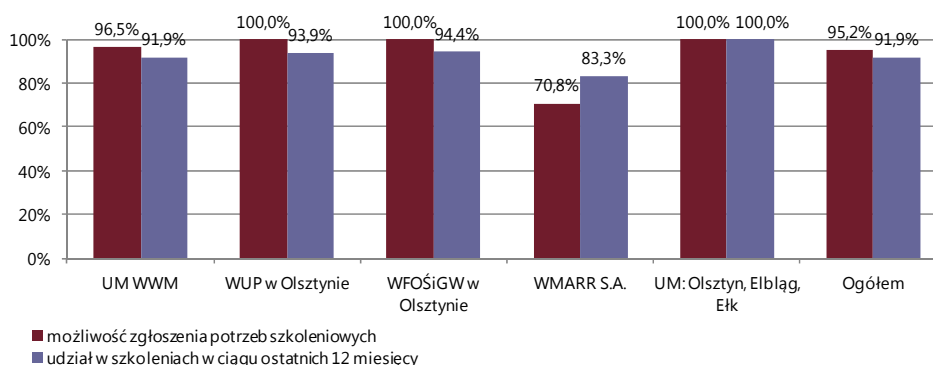
Należy także zwrócić uwagę, że wśród rozmówców z IZ i IP RPO WiM 2014-2020 znajduje się stosunkowo liczna grupa osób, która wyraża przekonanie, że systemowe rozwiązanie w zakresie motywacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 w ogóle nie funkcjonuje. Z przeprowadzonego badania jednoznacznie wynika, że obecny system motywacyjny nie odpowiada pracownikom, nie ma on też żadnego przełożenia na jakość czy wydajność ich pracy. Taka sytuacja ma ponadto negatywne oddziaływanie na rotację kadr. Z tego względu bezwzględnie konieczne wydaje się podjęcie działań naprawczych w tym zakresie.

W opinii Ewaluatora, w kontekście efektywności i skuteczności pracy osób zaangażowanych w realizację Programu, a także zniwelowania ryzyka fluktuacji kadr mniejsze znaczenie ma to, co jest zapisane w dokumentacji (regulaminie wynagradzania, regulaminie pracy itd.), a nawet jakie działania podejmuje instytucja. Istotniejsze jest to, jaki jest ich skutek, mierzony stopniem zmotywowania pracowników i opinie w tym zakresie zebrano w anonimowym badaniu CAWI.

Ewaluator sugeruje także uwzględnienie tendencji na rynku pracy i podniesienie wynagrodzeń (pierwszorazowo o wartość odpowiadającą wskaźnikowi realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego⁷⁴, a w każdym kolejnym roku o wartość odpowiadającą procentowemu wzrostowi przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w administracji publicznej, którego wysokość jest publikowana przez Główny Urząd Statystyczny w trybie kwartalnym/półrocznym/rocznym w raporcie pt. *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej*⁷⁵).

W celu określenia czy w instytucjach zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 funkcjonuje system szkoleń, w ankiecie ewaluacyjnej pracownikom zadano pytanie czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy mieli możliwość zgłoszenia potrzeb szkoleniowych oraz czy brali udział w szkoleniach dla pracowników. Wyniki przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 22. Identyfikacja działalności systemu szkoleń pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM n=173, WUP w Olsztynie n=49, WFOŚiGW w Olsztynie n=18, WMARR S.A. n=24, IP ZIT oraz ZIT bis n=9, ogółem n=273

Jak wynika z wyżej przedstawionych danych, we wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację Programu, funkcjonuje system szkoleń. Pracownicy mają powszechną możliwość zgłaszania swoich potrzeb szkoleniowych. Na tle pozostałych instytucji negatywnie wyróżnia się WMARR S.A. – w przypadku której możliwość zgłoszenia potrzeb szkoleniowych wskazało tylko 70,8% osób. W ciągu ostatnich 12 miesięcy w szkoleniach wzięło udział 100% pracowników IP ZIT biorących udział

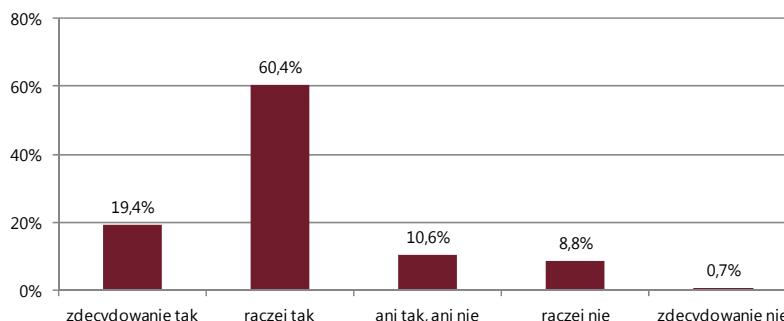
⁷⁴ <http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-realnego-wzrostu-przecietnego-wynagrodzenia-w-2015-r-w-stosunku-do-2014-r-274,3.html>

⁷⁵ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-i-kwartale-2016-roku,1,22.html?pdf=1>

w badaniu. W przypadku pozostałych instytucji – z wyjątkiem WMARR S.A. - udział w szkoleniu był mniejszy niż zgłoszone zapotrzebowanie, jednakże nie był mniejszy aniżeli 92%.

Pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu poproszono także o ocenę adekwatności szkoleń oferowanych przez pracodawcę do ich potrzeb.

Wykres 23. Ocena adekwatności oferowanych przez pracodawcę szkoleń do potrzeb pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Szkolenia oferowane przez pracodawcę były w opinii pracowników, w większym lub mniejszym stopniu adekwatne do ich potrzeb (79,8% wskazań). Niecałe 10% badanych wskazało, iż szkolenia nie były dostosowane do ich potrzeb.

Jednocześnie, w badaniu jakościowym sygnalizowano, że udział pracowników w szkoleniach nie jest w pełni adekwatny do potrzeb. Mimo tego, że w *Planie działań na rzecz wspierania potencjału zasobów ludzkich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko – Mazurskiego jako jednostki zaangażowanej w realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko – Mazurskiego na lata 2014 – 2020* wskazano, że środki z pomocy technicznej przeznaczone zostaną m.in. podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez specjalistyczne szkolenia⁷⁶, w okresie od rozpoczęcia wdrażania RPO WiM 2014-2020 dominują szkolenia o charakterze ogólnym. Wśród pracowników IZ i IP istnieje natomiast zapotrzebowanie na szkolenia specjalistyczne. Kwestia ta została szczegółowo omówiona w badaniu focusowym, gdzie wskazano, iż często zdarza się, że jakość prowadzonych szkoleń jest niska, prowadzący szkolenia okazują się być osobami nieprzygotowanymi i niedoświadczonymi w problematyce działalności urzędów, co powoduje, iż nie potrafią wskazać konkretnych rozwiązań zgłaszanych przez uczestników trudności.

W opinii badanych brakuje warsztatów kompetencyjnych dotyczących współpracy. Ponadto, ograniczona jest możliwość korzystania ze szkoleń zewnętrznych czy studiów podyplomowych, na które też byłoby pewne zapotrzebowanie. Postuluje się także częstszą aktualizację planu szkoleń oraz organizowanie wspólnych szkoleń dla pracowników wszystkich instytucji zaangażowanych w realizację Programu, które stałoby się również okazją do wymiany doświadczeń i nawiązania bezpośrednich relacji między pracownikami poszczególnych instytucji.

Zgodnie z zaleceniem jednego z ekspertów specjalizujących się w zarządzaniu organizacjami publicznymi, należy zrezygnować ze szkoleń ogólnych i przede wszystkim organizować szkolenia dotyczące kwestii, które zostały zidentyfikowane jako problematyczne np. relacje kompetencyjne między komórkami IZ lub szkolenia dotyczące kwestii, które ulegają zmianie (zmiana przepisów / wytycznych itp.).

System motywacyjny pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 istnieje w wymiarze teoretycznym – w dokumentacji, nie pełni zaś swojej zasadniczej funkcji. Płacowy i pozapłacowy system motywacyjny nie spełnia oczekiwań pracowników, nie ma też przełożenia na jakość czy wydajność ich pracy. Stąd duże ryzyko rotacji kadr. Sytuacja ta wymaga podjęcia działań naprawczych i uzależnienia nagród i premii od jakości i ilości pracy.

We wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację Programu, funkcjonuje system szkoleń. Pracownicy mają powszechną możliwość zgłaszania swoich potrzeb szkoleniowych. Dominuje jednak udział w szkoleniach o charakterze ogólnym. Z tego względu organizowane szkolenia uznano za nie w pełni adekwatne do potrzeb. Brakuje natomiast szkoleń specjalistycznych, w których udział, jest w o wiele większym stopniu adekwatny do potrzeb pracowników IZ i IP RPO WiM 2014-2020.

System naboru

Poniżej podjęta została próba oceny systemu naboru pracowników instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 i odpowiedzi na pytanie czy zapewnia nabór pracowników gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie instytucji komórek odpowiedzialnych za realizację Programu.

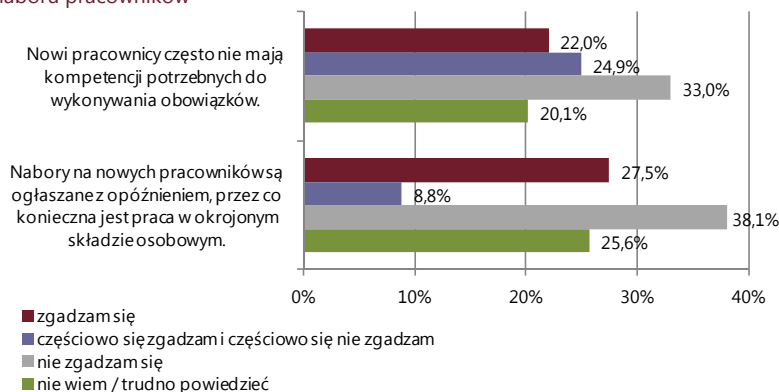
Kwestia naboru pracowników ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia odpowiedniej jakości kadr realizujących zadania związane z wdrażaniem Programu, a także np. ograniczenia konieczności podejmowania późniejszych działań

⁷⁶ Por. załącznik nr 5 do RPO WiM 2014-2020, s. 23

zorientowanych na zapewnienie odpowiedniego poziomu i charakteru kwalifikacji pracowników funkcjonujących w ramach systemu realizacji RPO WiM 2014-2020, takich jak szkolenia, kursy, studia podyplomowe itp. Odpowiednie zaprojektowanie procesu naboru, w tym, w szczególności: szczegółowe określenie poszukiwanych kwalifikacji i kompetencji oraz precyzyjne określenie sposobów ich weryfikacji w procesie rekrutacyjnym pozwoliłoby na zoptymalizowanie całego procesu naboru i zapewnienie wysokiego stopnia adekwatności profilu zatrudnianych pracowników do specyfiki pracy w ramach systemu realizacji RPO WiM 2014-2020.

W celu oceny czy system naboru pracowników instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 zapewnia nabór pracowników gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie instytucji i komórek odpowiedzialnych za realizację Programu, obecnych pracowników IZ i IP poproszono w badaniu CAWI o ustosunkowanie się do dwóch stwierdzeń dotyczących kompetencji nowych pracowników oraz organizowania naborów przedstawionych na poniższym wykresie.

Wykres 24. Ocena systemu naboru pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; n=273

Uwzględniając, że co czwarty pracownik (27,5%) uważa, że nabory są ogłaszane z opóźnieniem i z tego względu konieczna jest praca w okrojonym składzie osobowym oraz że tylko co trzeci pracownik IZ/IP RPO WiM 2014-2020 pozytywnie ocenia kompetencje nowych pracowników potrzebne do wykonywania obowiązków tzn. uważa, że są one wystarczające, należy uznać, że system naboru pracowników instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 nie w pełni zapewnia nabór pracowników gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie instytucji komórek odpowiedzialnych za realizację Programu.

W badaniu jakościowym wskazano na dużą trudność w pozyskaniu nowych pracowników – często konkursy na wolne stanowiska pracy nie zostają rozstrzygnięte. Zaistniała sytuacja wynika po pierwsze – z faktu niskich wynagrodzeń proponowanych kandydatom – przez co osoby z doświadczeniem nie decydują się na pracę w instytucjach oraz – po drugie, które jest konsekwencją pierwszego – na konieczność zatrudniania osób młodych, nie posiadających doświadczenia zawodowego, co prowadzi do trudności w późniejszej współpracy.

Element naboru pracowników w ramach systemu zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 w opinii Ewaluatora nie funkcjonuje optymalnie – zdarzają się bowiem sytuacje, że jest on realizowany w taki sposób, że zasoby ludzkie zaangażowane w system realizacji Programu – w wymiarze ilościowym i jakościowym – nie odpowiadają bieżącym potrzebom. Uzasadnione byłoby wyodrębnienie nawiązanie współpracy z lokalnymi uczelniami i biurami karier w zakresie pozyskiwania nowych kadr. Gdyby była potrzeba wsparcia kadrowego w okresach spiętrzenia pracy w zakresie prostych, niewymagających długiego czasu wdrażania prac (np. w zakresie obsługi kancelaryjnej – kserowanie dokumentów, przygotowywanie do wysyłki itp.), Ewaluator proponuje także skorzystanie z możliwości czasowego zaangażowania (do 90 dni) absolwentów poniżej 30 roku życia w oparciu w zapisy Ustawy z 17 lipca 2009 r. o praktykach absolwenckich⁷⁷. Podejmując decyzję o skorzystaniu z tej formy zatrudnienia należy jednak każdorazowo rozważyć czy korzyści przeważają nad kosztami wynikającymi z tymczasowego charakteru zatrudnienia. Przykładowo, w przypadku UM WWM, należy wziąć pod uwagę, że adresowanie kopert odbywa się elektronicznie, a do systemu trzeba mieć założoną domenę i upoważnienie, których przydzielenie jest procedurą czasochłonną i może trwać dłużej niż okres zatrudnienia danej osoby w oparciu o zapisy Ustawy o praktykach absolwenckich. Do kopiowania czy układania niektórych dokumentów np. list obecności czy ofert również wymagane są upoważnienia (m.in. do przetwarzania danych osobowych itp.). Osoba na praktykach nie może również np. odbierać poczty do departamentu (pism z Kancelarii ogólnej) itp.

Ponadto, jak wskazuje ekspert specjalizujący się w dziedzinie HR, jednym kryteriów naboru, poza kompetencjami i wiedzą, winien być czynnik charakterologiczny związany z zaangażowaniem i chęcią rozwoju. W opinii Ewaluatora, w procesie rekrutacji, należy także wziąć pod uwagę zgodność w zakresie systemu wartości kandydata na pracownika i instytucji (wiedzę i kwalifikację można ewentualnie nabyć).

⁷⁷ Dz. U. nr 127, poz. 1052

System naboru pracowników instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 nie w pełni zapewnia nabór pracowników gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie instytucji komórek odpowiedzialnych za realizację Programu.

Posiadane zasoby materialne i finansowe

Niżej przedstawiona ocena posiadanych zasobów materialnych i finansowych poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM została przedstawiona pod kątem posiadanych warunków lokalowych oraz innych zasobów tj. np. sprzęt komputerowy, programy komputerowe, sprzęt biurowy, środki transportu, służących do prawidłowej realizacji zadań poszczególnych instytucji. Uwzględniono także system wsparcia realizacji RPO WiM środkami z pomocy technicznej RPO.

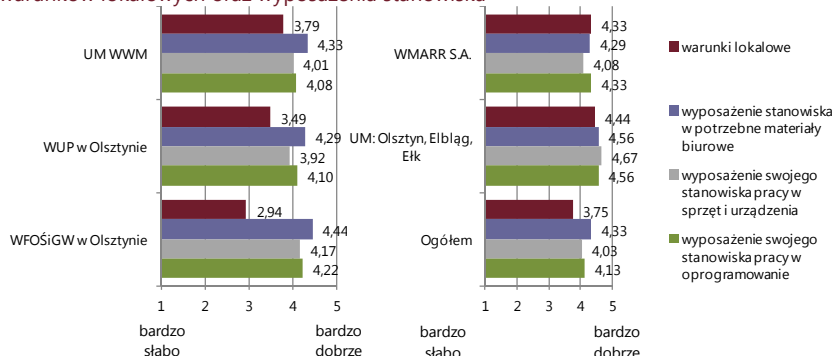
W formułowaniu wniosków wykorzystano dane pochodzące z wyników analizy desk research w zakresie dokumentów dotyczących systemu realizacji RPO WiM oraz – porównawczo - RPO innych województw na lata 2014-2020, wywiadów pogłębionych (IDI), wywiadów grupowych (FGI) z przedstawicielami poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 oraz ankiet internetowych (CAWI) wypełnianych przez pracowników ww. instytucji, a także wywiadów eksperckich z przedstawicielami firm doradczych i pracownikami naukowymi.

Zaplecze techniczne i warunki pracy

Poniżej przedstawiona została odpowiedź na pytanie czy pracownicy dysponują odpowiednim zapleczem technicznym, umożliwiającym sprawną realizację powierzonych im zadań oraz jak pracownicy oceniają warunki pracy (warunki lokalowe, wyposażenie techniczne itp.) i co należy w tym zakresie poprawić.

W celu określenia czy pracownicy zaangażowani w realizację Programu dysponują odpowiednim zapleczem technicznym, umożliwiającym sprawną realizację powierzonych im zadań osoby biorące udział w badaniu CAWI poproszono ocenę na skali od 1 do 5 warunków lokalowych oraz wyposażenia stanowiska pracy w materiały biurowe, sprzęt i urządzenia oraz oprogramowanie. Przedstawiono ją na poniższym wykresie.

Wykres 25. Ocena warunków lokalowych oraz wyposażenia stanowiska



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; UM WWM n=173, WUP w Olsztynie n=49, WFOŚiGW w Olsztynie n=18, WMARR S.A. n=24, IP ZIT oraz ZIT bis n=9, ogółem n=273

Generalnie, zaplecze techniczne, jest w ocenie pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu, wystarczające. Pracownicy najchętniej ocenili warunki lokalowe (3,75 na 5-cio stopniowej skali). Szczególnie źle warunki lokalowe ocenili pracownicy WFOŚiGW w Olsztynie (2,94), najlepiej zaś IP ZIT oraz ZIT bis (4,44). W badaniu jakościowym wskazują oni na trudności związane dużą liczbą pracowników pracujących w jednym pokoju (trudno się skupić na pracy, utrudnione jest też prowadzenie kilku rozmów telefonicznych jednocześnie).

Wyposażenie stanowiska w potrzebne materiały biurowe zostało ocenione najlepiej spośród wszystkich aspektów podlegających ocenie (4,33/5). Wyposażenie stanowiska pracy w sprzęt i urządzenia najwyżej oceniła IP ZIT oraz ZIT bis (4,67), najchętniej zaś WUP w Olsztynie (3,92). Wśród sprzętów i urządzeń, których brakuje wyszczególniono: komputery, monitory, klawiatury, myszki, drukarki, wentylatory chłodzące pomieszczenia oraz prawidłowego oświetlenia. Natomiast wyposażenie stanowiska pracy w oprogramowanie najlepiej oceniła również IP ZIT oraz ZIT bis (4,56), najchętniej zaś UM WWM (4,08).

Pracownicy w pytaniu otwartym zwracali uwagę, nieaktualność zainstalowanego na ich komputerach oprogramowania np. pakietu MS Office, co spowalnia pracę, a także może utrudniać recenzję czy wymianę dokumentów z innymi podmiotami /instytucjami.

Pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 dysponują odpowiednim zapleczem technicznym, umożliwiającym sprawną realizację powierzonych im zadań. Wyjątkiem w tym zakresie są warunki lokalowe, które są aspektem ocenionym najchętniej – wskazano na trudności związane dużą liczbą osób pracujących w jednym pokoju. Wskazywano także na konieczność aktualizacji oprogramowania komputerowego.

Pomoc Techniczna

W ramach poniższego podrozdziału wskazane zostały obszary objęte pomocą techniczną. Przedstawiona została odpowiedź na pytanie czy z punktu widzenia skutecznego wsparcia systemu realizacji Programu zostały one objęte w sposób wystarczający oraz czy są obszary, które należałoby jeszcze objąć pomocą techniczną. Ponadto, przedstawiona została odpowiedź na pytanie czy zidentyfikowane zostały potrzeby poszczególnych instytucji i pracowników względem wsparcia pomocą techniczną oraz czy realizowane wsparcie trafia do wszystkich uczestników systemu wdrażania w odpowiednim zakresie.

Głównym celem 12 Osi priorytetowej - Pomoc techniczna RPO WiM 2014-2020 jest zapewnienie wsparcia procesu zarządzania, wdrażania, informacji i promocji, ewaluacji oraz zapewnienie ciągłości programowania na kolejny okres programowania w Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi przedstawionymi w SZOOP, na realizację ww. celu przeznaczono kwotę 58 014 179 euro w ramach wsparcia UE z EFS i 10 237 797 euro wkładu krajowego. W ramach osi priorytetowej Pomoc Techniczna realizowane są trzy Działania:

- Działanie 12.1 Wsparcie procesu przygotowania, wdrażania, monitorowania i kontroli,
- Działanie 12.2 Działania w zakresie ewaluacji i badań,
- Działanie 12.3 Działania informacyjne i promocyjne.

Projekty realizowane są w trybie pozakonkursowym.

Zadania związane z realizacją Pomocy Technicznej (PT) są mocno rozproszone w strukturze UM WWM⁷⁸.

⁷⁸ Biuro Koordynacji Pomocy Technicznej RPO w Departamencie Organizacyjnym realizuje następujące zadania w zakresie Pomocy Technicznej wskazane w Regulaminie Organizacyjnym UMWWM: współpraca w zakresie przygotowywania sprawozdań/informacji kwartalnych z Osi Pomoc Techniczna RPO WiM 2014-2020 w zakresie realizowanych zadań; współpraca przy sporządzaniu informacji kwartalnych z realizacji Programu w zakresie PT RPO WiM 2014-2020; współpraca przy sporządzaniu sprawozdań rocznych i końcowego z realizacji Programu w części dotyczącej Osi Pomocy Technicznej w ramach RPO WiM 2014-2020; przygotowanie budżetu i planowanie finansowe Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020 w zakresie realizacji operacji finansowych i kategorii wydatków; współpraca w obszarze wnioskowania i rozliczania środków finansowych na realizację Programu w zakresie PT RPO WiM 2014-2020; sporządzanie i realizacja wniosków o dofinansowanie projektu Pomocy Technicznej w ramach RPO WiM 2014-2020 (w uzgodnieniu z Departamentem Polityki Regionalnej) oraz sporządzanie wniosków o płatność wraz z załącznikami w ramach Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020 w zakresie kategorii kosztów wyszczególnionych we wnioskach o dofinansowanie: a) zatrudniania – w szczególności finansowanie wynagrodzeń oraz wynagrodzeń dodatkowych pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020, b) podnoszenia kwalifikacji pracowników – finansowanie w zakresie kosztów organizacji i przeprowadzenia szkoleń, opłaty wpisowe, koszty egzaminów, koszty diet, przejazdów oraz zakwaterowania w związku z udziałem w szkoleniu pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014- 2020, c) wsparcie eksperckie i prawne – w szczególności finansowanie opracowanych ekspertyz, analiz, studiów, koncepcji, doradztwa specjalistycznego oraz wynagrodzenia ekspertów w oparciu o umowy cywilno-prawne, d) finansowania kosztów delegacji kontroli oraz kosztów realizacji kontroli realizowanych przez podmioty zewnętrzne, e) wsparcie procesu realizacji – w zakresie organizacji i finansowania spotkań, grup roboczych, posiedzeń Komitetu Monitorującego, delegacji niezwiązanych z udziałem w szkoleniach i prowadzeniem kontroli, organizacja procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, w tym wynagrodzenia ekspertów oceniających wnioski, tłumaczenia, zakup pracy i publikacji, zakup zbiorów i baz danych, koszty oraz prowizje bankowe, systemy informatyczne, f) finansowanie kosztów organizacyjnych, technicznych i administracyjnych – w zakresie najmu pomieszczeń biurowych, kosztów eksploatacji, usług telefonicznych i internetowych, amortyzacji, adaptacji i modernizacji pomieszczeń, sal konferencyjnych i szkoleniowych, zakupu i konserwacji, naprawy sprzętu i wyposażenia stanowisk pracy, leasingu i wynajmu środków transportu, archiwizacji dokumentów, przesyłek pocztowych i kurierskich, ubezpieczenia sprzętu, zakupu podpisu elektronicznego, kosztów badań wstępnych, okresowych oraz kontrolnych, świadczeń związanych z zapewnieniem przez pracowników okularów do pracy przy monitorze, g) finansowanie innych wydatków kwalifikowanych; koordynacja i realizacja finansowania ekspertów Komisji Oceny Projektów i usług wykonania ekspertyz poprzez zabezpieczenie środków w planie finansowym Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020, oraz ujęcie ich we Wniosku o dofinansowanie projektu Pomocy technicznej w ramach RPO WiM 2014-2020 według zapotrzebowań zgłaszanych przez komórki organizacyjne zaangażowane w realizację RPO WiM 2014-2020 oraz weryfikacja, przygotowanie dokumentów i przekazanie ich do Departamentu Finansów i Skarbu w celu realizacji płatności, a także ujęcie poniesionych wydatków we Wnioskach o płatność; współpraca i realizacja finansowania działania IP - Przedsiębiorczość w zakresie ujęcia wydatków IP - Przedsiębiorczość w planie finansowym i Wnioskach o dofinansowanie projektu Pomocy technicznej w ramach RPO WiM 2014- 2020; współpraca przy przygotowaniu systemu do ewidencji księgowej PT; realizacja zamówień publicznych w zakresie Pomocy Technicznej RPO WiM 2014-2020 o wartości nie przekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych; współpraca w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie Pomocy technicznej w przedmiocie zwrotu środków. Biuro Spraw Pracowniczych w Departamencie Organizacyjnym bierze udział w przygotowywaniu dokumentacji związanej z realizacją Pomocy Technicznej w zakresie zatrudnienia i wynagradzania pracowników. Do zadań Biura Budżetu w Departamencie Organizacyjnym w zakresie Pomocy Technicznej należy zapewnienie wzoru wniosku o dofinansowanie, wzoru umowy/uchwały o dofinansowanie oraz wniosku o płatność w zakresie Pomocy Technicznej RPO WiM 2014-2020.

Z kolei do zadań Biura Płatności w Departamencie Organizacyjnym należy: opracowywanie, weryfikacja i monitoring Roczego Planu Działania IZ dla zadań realizowanych w ramach Pomocy technicznej RPO WiM 2007-2013 w danym roku budżetowym, przygotowywanie uchwał oraz sporządzanie zestawień dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte Rocznym Planem Działania IZ, a także współpraca w zakresie sporządzania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność z Pomocy technicznej, i współpraca w zakresie planowania i wykonania budżetu Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020. Do zadań Biura Kontroli w Departamencie Organizacyjnym należy przeprowadzanie kontroli Pomocy Technicznej w IP.

Do zadań Biura Projektów Kształcenia Zawodowego w Departamencie Europejskiego Funduszu Społecznego w zakresie Pomocy Technicznej należy współpraca z Departamentem Organizacyjnym w zakresie sporządzania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność z Pomocy Technicznej; współpraca z Departamentem O w zakresie planowania i wykonania budżetu Pomocy technicznej RPO WiM na lata 2014 – 2020.

Do zadań Biura Płatności w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa należy wykonywanie przygotowywanie oraz realizacja wniosków aplikacyjnych w ramach Pomocy Technicznej.

Do zadań Biura Projektów Integracji Społecznej, Biura Projektów Integracji Społecznej, Biura Planowania i Naboru Wniosków oraz Samodzielnego Stanowiska ds. rozliczeń finansowych i postępowań administracyjnych w ROPS należy współpraca w zakresie planowania i wykonania budżetu Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020 oraz współpraca w zakresie sporządzania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność z Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020.

Do zadań Biura ds. Kontroli Pomocy Technicznej RPO w Departamencie Kontroli w zakresie Pomocy Technicznej określonych w Regulaminie Organizacyjnym UMWWM należy: przeprowadzanie kontroli na miejscu realizacji projektów Pomocy technicznej realizowanych przez IZ, przeprowadzanie kontroli na miejscu realizacji projektów Pomocy technicznej przeprowadzanych przez IP, przeprowadzanie kontroli na miejscu realizacji projektów Pomocy technicznej realizowanych przez ZIT-y bis, przeprowadzanie kontroli na zakończenie realizacji projektów Pomocy technicznej - zapewnienie ścieżki audytu, prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie Pomocy technicznej w przedmiocie zwrotu środków, opracowywanie i aktualizacja wkładu do Opisu Funkcji i Procedur oraz Instrukcji Wykonawczej IZ RPO WiM 2014-2020 w zakresie Pomocy technicznej, opracowywanie i aktualizacja wkładu do Roczego Planu Kontroli RPO WiM 2014-2020 w zakresie Pomocy technicznej, w tym sporządzanie sprawozdań z realizacji, współpraca przy przygotowywaniu sprawozdań/informacji kwartalnych w zakresie Pomocy technicznej, współpraca przy sporządzaniu dla IK UP informacji kwartalnych z realizacji Programu w zakresie Pomocy technicznej oraz współpraca przy sporządzaniu sprawozdań rocznych i końcowego z realizacji Programu w części dotyczącej Osi Pomocy technicznej. Do zadań Biura ds. Kontroli Systemu i Nieprawidłowości należy współpraca w zakresie sporządzania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność z Pomocy technicznej oraz współpraca w zakresie planowania i wykonania budżetu Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020.

Do zadań Zespołu Promocji Regionalnego Programu Operacyjnego w Departamencie Koordynacji Promocji w zakresie Pomocy Technicznej należy: realizacja budżetu i planowanie finansowe w zakresie Pomocy technicznej w części wdrażanej przez Departament oraz sporządzanie i realizacja wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność z Pomocy technicznej RPO WiM 2014-2020 w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych.

Natomiast, zadania związane ze: sporządzaniem i realizacją zgodnie z decyzją o dofinansowaniu cząstkowego Roczego Planu Działania w ramach operacji finansowanych z Pomocy Technicznej RPO WiM 2007-2013 w zakresie jego ewaluacji oraz przygotowywanie danych do wniosku o płatność w części sprawozdawczości; opracowaniem comiesięcznego zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione w danym miesiącu wydatki w ramach realizacji cząstkowego Roczego Planu Działania w ramach PRO WiM 2007-2013; sporządzeniem comiesięcznego zestawienia dokumentów potwierdzających poniesione w danym miesiącu wydatki w zakresie realizacji cząstkowego Roczego Planu Działania w ramach PT RPO WiM 2007-2013; sporządzaniem i realizacją (zgodnie z decyzją o dofinansowaniu) wniosku o dofinansowanie w ramach Pomocy Technicznej RPO WiM 2014-2020 w części ewaluacji oraz

Finansowaniem z Pomocy Technicznej objęte są następujące rodzaje działań:

1. Zatrudnienie - Koszty związane z wypłatą wynagrodzeń w ramach umów o pracę – wynagrodzenie, dodatkowe wynagrodzenie roczne, dodatki, premie, nagrody, roczna kwota dodatkowa za rok poprzedni, kwota dodatkowa za cel pośredni ram wykonania,
2. Podnoszenie kwalifikacji pracowników - koszty organizacji i przeprowadzenia szkoleń, opłaty wpisowe, koszty egzaminów, koszty diet, przejazdów oraz zakwaterowania w związku z udziałem w szkoleniu,
3. Wsparcie eksperckie i prawne (analizy, ekspertyzy /doradztwo, wynagrodzenie ekspertów w oparciu o umowy cywilno-prawne) - opracowanie ekspertyz, analiz, studiów, koncepcji, doradztwo specjalistyczne i wsparcie eksperckie (np. doradztwo prawne, wsparcie procesu udzielania Zamówień publicznych),
4. Ewaluacja - koszty badań ewaluacyjnych,
5. Kontrola - koszty delegacji w związku z prowadzeniem kontroli, koszty realizacji kontroli przez podmioty zewnętrzne,
6. Wsparcie ZIT bis,
7. Wsparcie procesu realizacji - kompleksowa organizacja spotkań, grup roboczych, posiedzeń KM, delegacje niezwiązane z udziałem w szkoleniach i prowadzeniem kontroli, organizacja procesu naboru i oceny WND PT, w tym wynagrodzenia ekspertów oceniających WND PT, tłumaczenia, zakup prasy i publikacji, zakup zbiorów i baz danych, koszty oraz prowizje bankowe, systemy informatyczne, szkolenia dla członków KM,
8. Informacja i promocja - ogłoszenia oraz publikacje w mediach; przygotowanie i modyfikowanie strategii komunikacji; organizacja i obsługa wydarzeń promocyjnych; zakup wyposażenia pomocniczego do prowadzenia akcji promocyjnych; zakup, opracowanie, druk, powielanie i dystrybucja publikacji i materiałów informacyjnych i promocyjnych; badania opinii publicznej; budowa, rozwój i utrzymanie portali i stron internetowych; zakup domen; promocja portali i stron internetowych, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych w mediach społecznościowych; koszty infolinii; prezentacja i promocja przykładów najlepszych praktyk i najlepszych projektów, finansowanie kompleksowej organizacji spotkań, konferencji, seminariów, finansowanie szkoleń specjalistycznych odpowiadających potrzebom beneficjentów i potencjalnych beneficjentów RPO WiM 2014-2020,
9. Koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne - najem pomieszczeń biurowych; koszty eksploatacji (energia elektryczna, ciepła, woda, sprzątanie); usługi telefoniczne i internetowe; amortyzacja pomieszczeń; amortyzacja sprzętu; adaptacja i modernizacja pomieszczeń, sal konferencyjnych i szkoleniowych; zakup wyposażenia; meble; materiały biurowe; sprzęt komputerowy; oprogramowanie i zakup licencji; sprzęt elektroniczny, drukarki, urządzenia wielofunkcyjne, niszczarki i inne; konserwacja, utrzymanie oraz naprawa sprzętu i wyposażenia; leasing i wynajem środków transportu; archiwizacja dokumentów; przesyłki pocztowe i kurierskie; ubezpieczenie sprzętu; zakup podpisów elektronicznych; koszty badań wstępnych, okresowych oraz kontrolnych; świadczenia związane z zapewnieniem przez pracodawcę okularów do pracy przy monitorze,
10. Inne wydatki

Z badania jakościowego wynika, że potrzeby poszczególnych instytucji i pracowników względem wsparcia pomocą techniczną były identyfikowane, a realizowane wsparcie trafia do wszystkich uczestników systemu wdrażania, przy czym nie zaspokaja ono wszystkich zgłoszonych potrzeb ze względu na ograniczoną pulę środków PT. W największym stopniu redukcja w stosunku do zgłoszonych potrzeb dotyczyła obszaru szkoleń. Jak wynika z przeprowadzonego badania, w tym obszarze istniejące zapotrzebowanie zostało zaspokojone w najmniejszym stopniu.

Zgodnie z Instrukcją realizacji Pomocy Technicznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020⁷⁹, maksymalny koszt krajowego szkolenia 1-2 dniowego (bez kosztów delegacji) wynosi 1 500 zł brutto na osobę. Udział w droższym szkoleniu wymaga zgody Departamentu Polityki Regionalnej UM WWM. W przypadku studiów podyplomowych maksymalny koszt jednostkowy na osobę brutto wynosi 9 000 zł kosztów całkowitych (obejmujących także koszty dodatkowe – diety, przejazdy, dojazdy środkami komunikacji miejscowej, noclegi) oraz 6000 zł kosztów dodatkowych, gdy studia są bezpłatne.

Jeśli chodzi o wyposażenie stanowiska pracy w materiały biurowe i drobny sprzęt biurowy (kalkulator, lampka na biurko, papier, tonery, telefon, zszywacz dziurkacz, itp.), to roczny limit na osobę wynosi 1 500 zł, w przypadku zestawu komputerowego/laptopa z oprogramowaniem – 5 000 zł brutto na osobę.

Z wniosków z badania CAWI przedstawionych we wcześniejszym podrozdziale wynika, że jeśli chodzi o oprogramowanie komputerowe w najmniejszym stopniu zaspokojone zostało zapotrzebowanie WUP oraz UM WWM. Jeśli chodzi o materiały biurowe – WUP w Olsztynie i WMARR, a jeśli chodzi o sprzęt i urządzenia – WUP i UM WWM. Jeśli zaś chodzi o korzystanie przez pracowników ze szkoleń, zapotrzebowanie w najmniejszym stopniu zostało zaspokojone w przypadku WMARR i UM WWM (kwestię tą szczegółowo omówiono w części raportu dotyczącej systemu motywacyjnego i systemu szkoleń).

przygotowywanie wniosków o płatność w tym zakresie realizuje – zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego UMWWM - Regionalne Obserwatorium Terytorialne w Departamencie Polityki Regionalnej UMWWM we współpracy z innymi jednostkami i komórkami zaangażowanymi w realizację Programu.

⁷⁹ Instrukcja realizacji Pomocy technicznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, wersja 3, załącznik nr 2 do Uchwały Nr 42/691/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 lipca 2016 r.

Finansowaniem Pomocy Technicznej objęto następujące rodzaje działań: zatrudnienie, podnoszenie kwalifikacji pracowników, wsparcie eksperckie i prawne, ewaluację, kontrolę, wsparcie ZIT bis, wsparcie procesu realizacji, informację i promocję, koszty organizacyjne, techniczne i administracyjne oraz inne wydatki. W sposób niewystarczający Pomoc Techniczna objęła obszar szkoleń – odnotowano tu największą redukcję zgłoszonych potrzeb.

Potrzeby poszczególnych instytucji i pracowników względem wsparcia pomocą techniczną były identyfikowane. Realizowane wsparcie trafia do wszystkich uczestników systemu wdrażania, przy czym nie zaspokaja ono wszystkich zgłoszonych potrzeb ze względu na ograniczoną pulę środków PT.

OCENA PROCESÓW I REGULUJĄCYCH ICH PROCEDUR

W ramach poniższego rozdziału przedstawiono wyniki oceny następujących procesów: zarządzania finansowego, sprawozdawczości i monitorowania, ewaluacji, kontroli oraz procesu informacji, promocji i szkoleń.

Ocenę oparto o dane pochodzące z analizy desk research w zakresie dokumentów dotyczących systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 oraz – porównawczo - RPO innych województw na lata 2014-2020, analizy jakościowej transkrypcji wywiadów pogłębionych (IDI) oraz wywiadów grupowych (FGI) z przedstawicielami poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 oraz ankiet internetowych (CAWI) wypełnianych przez pracowników ww. instytucji, a także wywiadów eksperckich z przedstawicielami firm doradczych oraz pracownikami naukowymi i wywiadów CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi o wsparcie w ramach RPO WiM 2014-2020.

Zarządzanie finansowe

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały wyniki oceny zarządzania finansowego uwzględniając system finansowy, przepływy finansowe oraz procedury zarządzania finansowego.

Zarządzanie finansowe obejmuje zadania związane z wnioskowaniem o środki finansowe, dokonywaniem płatności oraz przekazywaniem informacji na potrzeby procesu certyfikacji wydatków.

Środki na realizację RPO WiM 2014-2020 zapewniane są w formie płatności przekazywanych z rachunku prowadzonego w BGK z budżetu środków europejskich (z wyłączeniem środków na pomoc techniczną) oraz dotacji celowej z budżetu państwa, przekazywanej przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (środki na finansowanie wkładu krajowego i pomoc techniczną). Beneficjenci RPO WiM 2014-2020, zgodnie z umową o dofinansowanie /decyzją o dofinansowaniu otrzymują dofinansowanie od IZ/IP w formie: płatności (część odpowiadająca wkładowi środków europejskich) i dotacji celowej (część odpowiadająca wkładowi krajowemu, towarzyszącemu wkładowi środków europejskich). Warunki planowania, wnioskowania i rozliczania środków finansowych na realizację RPO WiM 2014-2020 zostały określone w Kontrakcie Terytorialnym dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Proces zarządzania finansowego obejmuje następujące procedury:

1. Budżet i planowanie finansowe
2. Weryfikacja wniosku o płatność Beneficjenta, w tym:
 - Weryfikacja formalno-rachunkowa i merytoryczna wniosku Beneficjenta o płatność kończąca się wypłatą środków
 - Weryfikacja formalno-rachunkowa i merytoryczna wniosku Beneficjenta o płatność niekończąca się wypłatą środków
3. Interpretacje w zakresie kwalifikowalności wydatków
4. Sporządzanie deklaracji wydatków IZ oraz korekty i uzupełniania tego dokumentu
5. Sporządzanie i przedkładanie IC informacji na temat wydatków, które należy wyłączyć/włączyć do Ostatecznego wniosku o płatność do KE/wyłączyć z projektu Zestawienia wydatków
6. Ustalenie limitu środków możliwych do zakontraktowania

Przebieg procedur 1-6 został przedstawiony w Instrukcji Wykonawczej IZ. Przebieg procedur w instrukcjach wykonawczych IP RPO WiM 2014-2020. Procedura 2 – weryfikacja wniosku o płatność – dodatkowo także w Opisie Funkcji i Procedur, zaś procedury 1-2 oraz 4-5 instrukcjach wykonawczych IP RPO WiM 2014-2020. Kluczową procedurą w ramach procesu jest weryfikacja wniosku o płatność Beneficjenta⁸⁰.

⁸⁰ Dofinansowanie z RPO WiM 2014-2020 jest przekazywane beneficjentom w formie refundacji lub zaliczki. Wydatki w ramach projektu poniesione w danym okresie rozliczeniowym rozliczane są na podstawie wniosku beneficjenta o płatność sporządzonego w SL2014. Do wniosku o płatność, o refundację i rozliczenie zaliczki beneficjent przedstawia dokumenty określone w umowie o dofinansowanie projektu. Weryfikacja wniosku o płatność przeprowadzana jest zgodnie z zasadą „dwóch par oczu” z wykorzystaniem listy sprawdzającej wg wzoru przedstawionego w załączniku do Instrukcji Wykonawczej IZ oraz w instrukcjach wykonawczych IP). Jej celem jest sprawdzenie kwalifikowalności wydatków (tj. zgodność z zapisami Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020), określenie czy zostały poniesione zgodnie z celami Programu oraz obowiązującymi przepisami prawa (m.in. przepisami dotyczącymi ochrony konkurencji, udzielania zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz usuwania nierówności i popierania równości kobiet i mężczyzn). Oceniana jest także zgodność projektów/działań z politykami UE. Po weryfikacji wniosku o płatność IZ/IP zatwierdza kwoty do wypłaty uwzględniające wielkość dokonanych wypłat celem zachowania poziomu dofinansowania ustalonego w umowie o dofinansowanie oraz kwoty wydatków błędnie uznanych za kwalifikowalne w ramach weryfikacji poprzednich wniosków o płatność dot. danego projektu. Po zatwierdzeniu kwoty do wypłaty, IZ (dla beneficjentów IZ) przygotowuje dyspozycję przelewu środków weryfikowaną przez Departament Finansów i Skarbu, który - po weryfikacji - sporządza zlecenie płatności w części odpowiadającej wkładowi UE oraz w przypadku projektów, w których część dofinansowania odpowiadająca wkładowi krajowemu finansowana jest z budżetu państwa – zlecenie płatności odpowiadające wkładowi budżetu państwa. Zlecenie płatności w części odpowiadającej wkładowi UE, Departament Finansów i Skarbu przekazuje do Banku Gospodarstwa Krajowego, który dokonuje płatności na rzecz beneficjenta. Zlecenie płatności odpowiadające wkładowi budżetu państwa przekazuje do banku obsługującego IZ, który dokonuje wypłaty współfinansowania krajowego na rzecz beneficjenta. IZ/IP informuje beneficjenta o kwocie zatwierdzonej do wypłaty wraz uzasadnieniem (w sytuacji rozbieżności między kwotą środków zatwierdzonych do wypłaty a kwotą wnioskowaną przez beneficjenta). IZ/IP w trakcie realizacji tego procesu korzysta z SL2014. Weryfikacji oraz zatwierdzania wniosków o płatność dokonuje w ramach IZ: a) Biuro Płatności w Departamencie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w zakresie projektów dofinansowanych z EFRR), Biuro Budżetu w Departamencie Polityki Regionalnej (w

Mimo tego, że - porównując zakres IW IZ RPO WiM 2014-2020 z zakresem instrukcji wykonawczych IZ pozostałych RPO, można zauważyć - ilość opracowanych procedur dotyczących procesu zarządzania finansowego, w tym weryfikacji wniosków o płatność jest jedną z mniejszych w kraju⁸¹, z analiz zapisów ww. procedur przeprowadzonych przez Ewaluatora wynika, że system finansowy powinien gwarantować sprawność i efektywność realizacji RPO WiM 2014-2020, a konstrukcja systemu przepływów finansowych winna umożliwić płynne i terminowe przekazywanie środków finansowych pomiędzy instytucjami oraz przekazywanie płatności dla beneficjentów z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa środków.

Należy jednak zwrócić uwagę, że ze względu m.in. na przedłużający się proces desygnacji – system finansowy nie został jeszcze zweryfikowany w praktyce. W znaczącej części bazuje on na systemie stosowanym i pozytywnie zweryfikowanym w poprzedniej perspektywie finansowej. Instytucje uczestniczące w systemie również wykonywały analogiczne zadania w ramach procesu zarządzania finansowego w ramach RPO WiM 2007-2013, mają więc doświadczenie w tym zakresie. Zadaniem, które nie występowało w poprzedniej perspektywie jest procedura sporządzania i przedkładania IC informacji na temat wydatków, które należy wyłączyć/włączyć do ostatecznego wniosku o płatność do KE/wyłączyć z projektu zestawienia wydatków. W badaniu jakościowym również wskazano, że na tym etapie nie ma jeszcze możliwości pełnej oceny zarządzania finansowego.

Dokumentem mającym na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu zarządzania ryzykiem nadużyć finansowych oraz wprowadzenie jednolitych reguł stosowanych przez IZ i IP w tym zakresie są Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych⁸². Wytyczne są skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji RPO, odpowiedzialnych za odpowiednie zarządzanie ryzykiem. Omawiają środki mające na celu zwalczanie nadużyć finansowych, w tym również: zapobieganie, wykrywanie oraz korygowanie. Dokumentem regulującym obieg dokumentów w ramach funduszy strukturalnych jest Instrukcja Obiegu i Kontroli Dokumentów Finansowo-Księgowych dotyczących funduszy strukturalnych projekcji finansowej na lata 2014-2020⁸³. Szczegółowo omówiono w niej kwestie związane z fakturami, opisem dokumentów składanych w ramach Pomocy Technicznej poszczególnych PO, obiegu dokumentacji oraz dyspozycji przekazywania środków. Procedury w zakresie bezpieczeństwa informatycznego, w tym systemu finansowo – księgowego UM WWM określa Zarządzenie Nr 117/2015 Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia Polityki oraz Procedur Bezpieczeństwa Teleinformatycznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, zaś zasady prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, zabezpieczania i przechowywania dowodów księgowych oraz ich archiwizacji określa Zarządzenie Nr 33/2014 Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Zasad Rachunkowości dotyczące funduszy pomocowych w UM WWM.

W celu odpowiedzi na pytanie czy procedury procesu zarządzania finansowego są przejrzyste i zrozumiałe dla wszystkich uczestników procesu należy wskazać dwie kategorie jego użytkowników - pracowników IZ i IP oraz beneficjentów Programu.

W opinii pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu, procedury procesu zarządzania finansowego są oceniane pozytywnie, szczególnie jeśli chodzi o istotne zwiększenie udziału elektronicznego obiegu dokumentów (z wykorzystaniem systemów SL2014 oraz LSI MAK2), w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową. Element systemu, który wymagałaby poprawy dotyczy montażu finansowego tj. uwzględnienia w nim wkładu prywatnego w projekcie.

W celu poznania opinii wnioskodawców Programu na temat przejrzystości wybranych elementów procedury procesu zarządzania finansowego, w badaniu CATI poproszono ich o wskazanie źródeł, z których korzystali w celu zapoznania się z informacjami dotyczącymi płatności finansowych i rozliczania projektu oraz ocenili zrozumiałość informacji dotyczących płatności i rozliczania projektu przedstawionych w źródłach, z których korzystali. Wyniki w tym zakresie przedstawiono na poniższym wykresie.

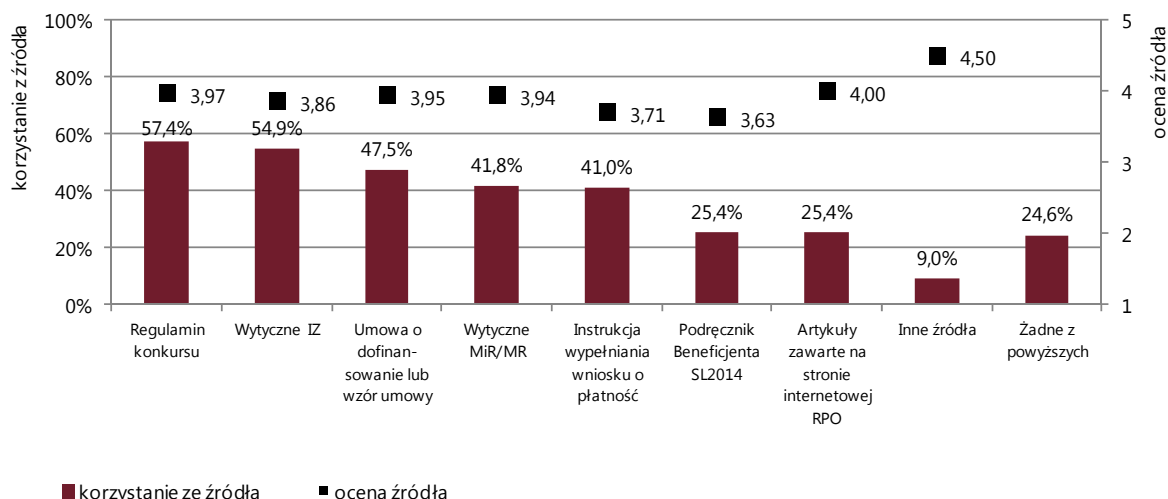
zakresie projektów Pomocy technicznej), Biuro Projektów Integracji Społecznej w ROPS (w zakresie projektów dofinansowanych z EFS) oraz Biuro Projektów Konkursowych, Biuro Projektów Systemowych, Biuro Projektów Transferu Wiedzy oraz Biuro Informacji i Promocji w Departamencie EFS (w zakresie projektów dofinansowanych z EFS). Zadania weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność wykonują także IP - WUP (Wydział Weryfikacji i Autoryzacji Płatności), WFOŚiGW (Zespół ds. Wdrażania) oraz WMARR (Sekcja Płatnicza w Zespole Regionalny Program Operacyjny). W procesie uczestniczy również IC w zakresie weryfikacji deklaracji wydatków od IZ oraz IP oraz przygotowywania wniosków o płatność kierowanych do KE.

⁸¹ Przykładowo, w województwie łódzkim opracowano aż blisko 100 procedur dotyczących tego procesu, w lubuskim blisko 50, w wielu innych regionach – około 20-tu.

⁸² Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko - Mazurskiego na lata 2014 - 2020 z dnia 24 listopada 2015 r.

⁸³ Instrukcja Obiegu i Kontroli Dokumentów Finansowo-Księgowych dotyczących funduszy strukturalnych projekcji finansowej na lata 2014-2020, Olsztyn 2016.

Wykres 26. Wykaz źródeł, z których korzystano w celu zapoznania się z informacjami dotyczącymi płatności finansowych i rozliczania projektu wraz z oceną ich zrozumiałości



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; korzystanie ze źródła n=122, pytanie wielokrotnego wyboru, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%; ocena źródeł: Regulamin konkursu n=67; Wytyczne IZ - n=65; Umowa o dofinansowanie lub wzór umowy n=55; Wytycznych MiR/MR n=51; Instrukcja wypełniania wniosku o płatność n=48; Podręcznik Beneficjenta SL2014 n=30; Artykuły zawarte na stronie internetowej RPO n=29; Inne źródła n=12; pytanie zadawane osobom, które wskazały na wykorzystanie danego źródła danych; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”; ocena na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza całkowitą niezrozumiałość, a 5 pełną zrozumiałość.

Beneficjenci najczęściej korzystają z Regulaminu Konkursu i Wytycznych IZ jako źródeł informacji w zakresie płatności i rozliczania projektu: ponad połowa beneficjentów jako źródło informacji na temat płatności finansowych i rozliczania projektu wskazała Regulamin konkursu (57,4%) oraz Wytyczne IZ (54,9%). Stosunkowo wiele osób czerpało informacje w tym zakresie z Umowy o dofinansowanie lub jej wzoru (47,5%). Nieco rzadziej korzystano z Wytycznych MiR/MR (41,8%) oraz Instrukcji wypełniania wniosku o płatność (41%).

Co czwarty beneficjent informacji o płatnościach i rozliczaniu projektu poszukiwał w Podręczniku beneficjenta SL2014 oraz artykułach zawartych na stronie internetowej RPO. Do innych źródeł, wskazywanych przez uczestników badania, należą: szkolenia, informacje od znajomych, którzy otrzymali dofinansowanie, ulotki oraz firmy doradcze. To właśnie ww. źródła, wskazane jako „inne” zostały ocenione jako najbardziej zrozumiałe i przejrzyste (średnia 4,5 na pięciostopniowej skali).

Należy jednak zauważyć, że wszystkie ze wskazanych źródeł były dla beneficjentów raczej zrozumiałe – ich średnie oceny nie były niższe w większości przypadków niż 3,8. Najmniej zrozumiałe – w opinii beneficjentów są Podręcznik Beneficjenta SL 2014 (średnia ocena 3,63) oraz instrukcja wypełniania wniosku o płatność (średnia ocena 3,71). Oznacza to, że kwestia sposobu sformułowania treści poszczególnych materiałów skierowanych do beneficjentów Programu pod względem jej przejrzystości, w tym trudności stosowanego języka nie powinna stanowić bariery w sprawnej realizacji procesu zarządzania finansowego w ramach RPO WiM 2014-2020.

Uwzględniając, że w procedurach procesu zarządzania nie zidentyfikowano wielu „wąskich gardeł” (zidentyfikowane ryzyko dotyczące procesu płatności odnosi się do niewykonania przyjętego harmonogramu wydatków - por. podrozdział raportu dot. struktury organizacyjnej i podziału pracy) i są one w wystarczającym stopniu zrozumiałe dla wszystkich jego uczestników – zarówno beneficjentów, jak i pracowników, nie powinny one w opinii Ewaluatora stanowić utrudnienia w płynnym i terminowym przekazywaniu środków i płatności w ramach RPO WiM 2014-2020.

Z uwagi na przedłużający się proces desygnacji, system finansowy, w tym konstrukcja przepływów finansowych nie została jeszcze zweryfikowana w praktyce. Jednakże w związku z tym, iż bazuje on na systemie stosowanym i pozytywnie zweryfikowanym w poprzedniej perspektywie finansowej wydaje się, iż powinien gwarantować sprawność i efektywność realizacji RPO WiM 2014-2020, a obecna konstrukcja systemu przepływów finansowych powinna umożliwić płynne i terminowe przekazywanie środków finansowych pomiędzy instytucjami oraz przekazywanie płatności dla beneficjentów z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa środków.

Procedury procesu zarządzania finansowego są przejrzyste i zrozumiałe dla wszystkich uczestników procesu. Pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację Programu, procedury procesu zarządzania finansowego ocenili pozytywnie (w szczególności zwiększenie – w porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej – udziału elektronicznego obiegu dokumentów). Procedury też są zrozumiałe dla beneficjentów, przy czym za najmniej przejrzyste uznano Podręcznik Beneficjenta SL2014.

Sprawozdawczość i monitorowanie

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały wyniki oceny procesu sprawozdawczości i monitorowania z uwzględnieniem systemu monitoringu, Komitetu Monitorującego oraz systemu informatycznego.

System monitoringu

Celem procesu monitorowania jest zbieranie rzetelnych informacji o stopniu wykonania RPO WiM 2014-2020 i przekazywanie ich do wiadomości instytucjom takim jak: Komitet Monitorujący RPO WiM 2014-2020, Komisja Europejska, Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa (minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego) i Instytucja Zarządzająca. Monitorowanie pozwala ponadto śledzić postęp finansowy oraz rzeczowy Programu i zareagować w sytuacji zidentyfikowanych trudności i nieprawidłowości.

W ramach procesu monitoringu i sprawozdawczości w IW IZ RPO WiM 2014-2020 przewidziano 4 procedury: a) monitorowanie realizacji RPO WiM 2014-2020, b) sporządzanie i przedkładanie Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa informacji kwartalnych z realizacji RPO WiM 2014-2020, w tym: opracowanie informacji kwartalnych na poziomie działań/poddziałów, opracowanie informacji kwartalnych na poziomie osi priorytetowych, opracowanie informacji kwartalnych z realizacji działań informacyjno-promocyjnych, opracowanie informacji kwartalnych z realizacji komponentu pomocy technicznej oraz opracowanie informacji kwartalnych z realizacji RPO WiM 2014-2020, c) sporządzanie i przedkładanie Komisji Europejskiej sprawozdań rocznych i końcowego z wdrażania RPO WiM 2014-2020, w tym: opracowanie sprawozdania rocznego i końcowego na poziomie działań/poddziałów, opracowanie sprawozdania rocznego i końcowego na poziomie osi priorytetowych, opracowanie informacji do sprawozdania rocznego i końcowego z realizacji działań informacyjno promocyjnych oraz opracowanie informacji do sprawozdania rocznego i końcowego dotyczących ewaluacji RPO WiM i opracowanie sprawozdania rocznego i końcowego z realizacji RPO WiM 2014-2020, d) Komitet Monitorujący.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi w Opisie Funkcji i Procedur, podstawą do sporządzenia przez IZ sprawozdań rocznych i końcowego do Komisji Europejskiej, a także informacji kwartalnych na poziomie krajowym, są przede wszystkim dane pochodzące z SL2014. Sprawozdania przygotowywane są z wykorzystaniem narzędzia raportowania SRHD.

IZ przedkłada informacje kwartalne, sprawozdania roczne i końcowe do wiadomości Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa (minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego). Zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPO WiM 2014-2020 sprawozdania IZ przekazuje do Komisji Europejskiej poprzez system SFC2014. Dane dotyczące wskaźników, w tym na potrzeby monitorowania ram wykonania, gromadzone są w SL2014. Wskaźniki w ramach Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych dla programów współfinansowanych z EFS, stanowiącej załącznik do Wytocznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych, winny być – zgodnie z zapisami OFiP - wyliczane automatycznie na podstawie danych uczestników, przekazywanych przez beneficjentów z wykorzystaniem LSI MAK2. Przy czym w praktyce system LSI MAK2 nie gromadzi danych uczestników, co było jednym powodów przejścia województwa na SL2014 w zakresie obsługi wniosków o płatność.

Zadania w ramach procesu monitoringu i sprawozdawczości RPO WiM 2014-2020 realizuje przede wszystkim Biuro Monitoringu w Departamencie Polityki Regionalnej UM WWM we współpracy z innymi jednostkami i komórkami zaangażowanymi w realizację Programu⁸⁴.

Z przeprowadzonego badania jakościowego wynika, że dane monitoringowe z zestawieniu z danymi wygenerowanymi w procesie planowania umożliwiają śledzenie osiągania celów operacyjnych i celów programowych, a system monitoringu jest użytecznym narzędziem służącym zapewnieniu odpowiedniej jakości i sprawności realizacji Programu. Jednocześnie, niektórzy z pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 przyznają, że na tym etapie wdrażania Programu system monitoringowy i jego funkcjonalność nie mogła jeszcze zostać w pełni zweryfikowana.

System monitoringu został zorganizowany zgodnie z przyjętym w okresie programowania założeniem, by każda z komórek czy jednostek wdrażających uczestniczyła w procesie monitoringu na poziomie który wdraża lub koordynuje tj. Instytucje Pośredniczące na poziomie Działów/Poddziałów, Departament EFRR, EFS i ROPS na poziomie całych osi priorytetowych, a PR na poziomie całego RPO WiM 2014-2020.

Pomimo tego, że Instrukcja Wykonawcza wskazuje, którą część Informacji kwartalnej z realizacji programu operacyjnego (tj. którą tabelę) powinien wypełnić dany Departament/dana Instytucja oraz na jakim poziomie (Poddziałów/Działów czy osi priorytetowych), z opinii osób zaangażowanych w realizację ww. zadań zebranych w ramach niniejszej ewaluacji wynika, że barierą w procesie monitoringu jest rozbudowany system realizacji Programu przejawiający się w mnogości instytucji i jednostek przy jednoczesnym braku wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy nimi, co w konsekwencji generuje dodatkową ilość pracy (kwestię tą poruszano także we wcześniejszych rozdziałach raportu).

Pomimo tego, że intencją IZ RPO WiM 2014-2020 było, by system monitoringu został wsparty przez osoby / komórki bezpośrednio wdrażające RPO WiM, gdyż – jak słusznie w opinii Ewaluatora założono – że osoby te są bardziej kompetentne, by przykładowo trafniej zinterpretować aktualny postęp finansowy i rzeczowy oraz szybko i sprawnie zdiagnozować ew. trudności czy problemy we wdrażaniu Programu, jednak mnogość zaangażowanych w proces monitoringu instytucji

⁸⁴ Do zadań Biura Monitoringu wskazanych w Regulaminie organizacyjnym UMWWM należy: gromadzenie danych na temat realizacji RPO WiM 2014-2020; analiza realizacji regionalnego programu operacyjnego pod kątem zgodności z celami programów i osiągania zakładanych efektów; współpraca z departamentami zaangażowanymi we wdrażanie Programu przy przygotowywaniu sprawozdań z osi priorytetowych; współpraca z departamentami zaangażowanymi we wdrażanie Programu przy weryfikacji poprawności nadesłanych przez IP sprawozdań z realizacji osi priorytetowych programu; sporządzanie i koordynacja sporządzania sprawozdań okresowych, rocznych i końcowego z realizacji RPO WiM 2014-2020 oraz wprowadzanie danych do systemu SFC2014 w tym zakresie; koordynacja przygotowania informacji na temat wysokości dofinansowania przekazywanego w formie zaliczek; wykonywanie zadań związanych z powołaniem Komitetu Monitorującego oraz pełnienie funkcji sekretariatu Komitetu Monitorującego RPO WiM 2014-2020; koordynacja prac Komitetu Monitorującego, w tym jego grup roboczych; zapewnienie finansowania prac Komitetu Monitorującego; monitorowanie alokacji RPO WiM 2014-2020; monitorowanie ram wykonania; monitorowanie zasady n+3 oraz parytetu min. 10 % na rozwój obszarów wiejskich; sporządzanie i koordynacja sporządzania informacji o stanie wdrażania Programu dla Zarządu i Sejmiku Województwa.

i komórek okazuje się być jedną z przyczyn zidentyfikowanego we wcześniejszej części raportu ryzyka związanego z niezachowaniem terminów określonych w IW. Inną barierą systemu monitorowania są niedoskonałości systemu informatycznego, które szczegółowo zostały omówione w dalszej części podrozdziału. W tym zakresie Ewaluator sugeruje podjęcie działań zorientowanych przede wszystkim na zapewnieniu stabilności systemu informatycznego i wyeliminowaniu błędów ujawniających się w trakcie jego użytkowania.

Komitet Monitorujący

W systemie monitoringu istotną rolę pełni Komitet Monitorujący. Pełni on funkcję doradczą-opiniotwórczą dla IZ. W Uchwale Nr 22/233/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego 28 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (KM RPO WiM 2014-2020), wskazano skład imiennie-instytucjonalny Komitetu (w załączniku nr 1 do Uchwały) oraz jego zadania (w załączniku nr 2) oraz wskazano, że zasady i tryb funkcjonowania Komitetu określa regulamin jego działania przyjmowany podczas pierwszego posiedzenia.

Regulamin KM RPO WiM 2014-2020, który został przyjęty na pierwszym posiedzeniu opracowano na podstawie art. 47, 49 i 110 Rozporządzenia ogólnego. Określa on zasady jego działania, w tym: skład i zasady uczestnictwa w pracach Komitetu, zadania Przewodniczącego, sposób podejmowania decyzji, zasady powoływania i funkcjonowania grup roboczych. Zadania KM RPO WiM 2014-2020 wynikają z zapisów art. 49 rozporządzenia ogólnego⁸⁵.

KM RPO WiM 2014-2020 według stanu na dzień 30 maja 2016 roku liczył 46 członków (oraz 44 ich zastępców, którzy korzystają z takich samych praw i mają takie same obowiązki jak członek komitetu, z tym że prawo do głosowania przysługuje mu jedynie wtedy, gdy uczestniczy w posiedzeniu komitetu oraz gdy członek komitetu jest nieobecny na posiedzeniu)⁸⁶. Ponadto, w pracach KM RPO WiM 2014-2020 uczestniczy 7 obserwatorów bez prawa do głosowania oraz co najmniej jeden przedstawiciel Komisji Europejskiej z głosem doradczym.

Zapewniony został udział partnerów spoza administracji w pracach KM RPO WiM 2014-2020 - skład Komitetu Monitorującego odpowiada wymaganiom określonym w art. 48 Rozporządzenia i art. 14 pkt 4 i 6 ustawy wdrożeniowej. Przedstawiciele: 1) organizacji związkowych, organizacji pracodawców i izb gospodarczych, 2) organizacji pozarządowych, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 3) środowiska naukowego – stanowią łącznie 35% składu KM RPO WiM 2014-2020.

W Opisie Funkcji i Procedur określono, że prace Komitetu Monitorującego RPO WiM 2014-2020 wspiera IZ we współpracy z IP poprzez Sekretariat utworzony w ramach UM WWM. Jego funkcję pełni Biuro Monitoringu w Departamencie Polityki Regionalnej. Jednocześnie, w sprawozdaniu z audytu desygacyjnego dnia 20.09.2016 potwierdzono, że istnieją wystarczające procedury wspierające prace Komitetu (tj. spełniono kryterium desygacji 4.A.i).

Skład, określone zadania i tryb pracy Komitetu Monitorującego winny więc w ocenie Ewaluatora zapewniać efektywne wsparcie w podejmowaniu decyzji na temat kształtu Programu, przy czym w przypadku grup roboczych powoływanych w ramach KM, które z założenia mają podnosić efektywność i skuteczność prac KM RPO WiM 2014-2020, zdiagnozowano małe zaangażowanie członków Komitetu polegające na niskiej frekwencji członków Grup roboczych w spotkaniach grup roboczych, co może wynikać z faktu, że udział w pracach Grupy Roboczej odbierany jest jako dodatkowe obciążenie. Ewaluator proponuje rozważenie wprowadzenia w Regulaminie działania KM RPO WiM 2014-2020 (ew. w regulaminach prac poszczególnych Grup Roboczych) zasady, że nieobecność członka Grupy Roboczej w jej posiedzeniu powinna być zgłaszana z co najmniej 3-dniowym wyprzedzeniem, co może przyczynić się do częściowego zniwelowania problemu niskiej frekwencji, o którym była mowa wyżej.

System informatyczny

W dalszej części podrozdziału przedstawiona została odpowiedź na pytanie czy stworzony został system informatyczny umożliwiający gromadzenie danych niezbędnych dla funkcjonowania systemu realizacji Programu oraz czy system działa sprawnie, czy jego obsługa nie sprawia trudności i czy jest spójny z krajowym systemem informatycznym SL 2014.

⁸⁵ Obejmują one: a) systematyczny przegląd wdrażania Programu i postępów poczynionych na drodze osiągnięcia jego celów, w szczególności w odniesieniu do celów pośrednich i końcowych wskazanych w ramach wykonania, b) analizowanie wszelkich kwestii, które wpływają na wykonanie Programu, c) konsultowanie i akceptowanie zmian RPO WiM 2014-2020 proponowanych przez IZ, d) przedstawianie uwag dotyczących wdrażania i ewaluacji RPO WiM 2014-2020, w tym przedsięwzięć na rzecz zmniejszania obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, e) rozpatrywanie i zatwierdzanie: kryteriów wyboru projektów, rocznych i końcowych sprawozdań wdrażania RPO WiM 2014-2020, planu ewaluacji dla RPO WiM 2014-2020 i jego zmian, strategii komunikacji dla RPO WiM 2014-2020 oraz jej zmian, propozycji IZ dotyczących zmian RPO WiM 2014-2020, f) rozpatrywanie: kwestii, które mają wpływ na wykonanie RPO WiM 2014-2020, postępów w realizacji planu ewaluacji RPO WiM 2014-2020 oraz ewaluacji dotyczących RPO WiM 2014-2020, w tym wyników ewaluacji oraz ich wykorzystywania, postępów w realizacji strategii komunikacji RPO WiM 2014-2020, działania mające na celu promowanie równości szans płci, równych szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami różnego typu, działania mające na celu promowanie zrównoważonego rozwoju, postęp w zakresie działań podejmowanych w celu spełnienia mających zastosowanie warunków wstępnych, wdrażanie instrumentów finansowych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 320).

⁸⁶ w tym: Przewodniczący i jego zastępca, 14 przedstawicieli strony samorządowej (i 14 zastępców), 13 przedstawicieli strony rządowej (i 12 ich zastępców), przedstawiciele partnerów spoza administracji: 4 przedstawicieli organizacji związkowych (i 4 ich zastępców), 6 przedstawicieli organizacji pracodawców (i 6 ich zastępców), 1 przedstawiciel izb gospodarczych (i 1 jego zastępca), 1 przedstawiciel organizacji środowiska naukowego (i 1 jego zastępca), 1 przedstawiciel instytucji otoczenia biznesu (i 1 jego zastępca), 4 przedstawicieli organizacji pozarządowych (i 4 ich zastępców).

W Opisie Funkcji i Procedur określono, że systemem elektronicznym, w którym są gromadzone, rejestrowane i przechowywane dane dotyczące każdej operacji, które są niezbędne do monitorowania, ewaluacji, zarządzania finansowego, weryfikacji i audytu, w tym, w stosownych przypadkach, dane dotyczące poszczególnych uczestników i podział danych odnoszących się do wskaźników według płci jest aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego, którą jest SL2014. Wszystkie instytucje biorące udział w realizacji RPO WiM 2014-2020 zobowiązane są do wprowadzania odpowiednich danych do SL2014. IZ korzysta zarówno z Centralnego Systemu Teleinformatycznego jak i Lokalnego Systemu Informatycznego MAKŚ2⁸⁷.

Procedury odnoszące się do pracy w systemach teleinformatycznych IZ oraz IP określiły w swoich instrukcjach wykonawczych. Gwarantują one, że dane wprowadzane do systemów teleinformatycznych są zgodne z dokumentami źródłowymi, a ich wprowadzanie następuje w określonych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego terminach. Monitorowaniu realizacji tych obowiązków, a także weryfikacji ich spełnienia służą zaplanowane częste audyty jakości danych. W odniesieniu do CST instrukcje uszczegóławiają procedury określone w Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020. Wytyczne te nałożyły na IZ obowiązek zasilania CST danymi z LSI MAKŚ2, w tym minimalny zakres danych oraz procedurę w tym zakresie.

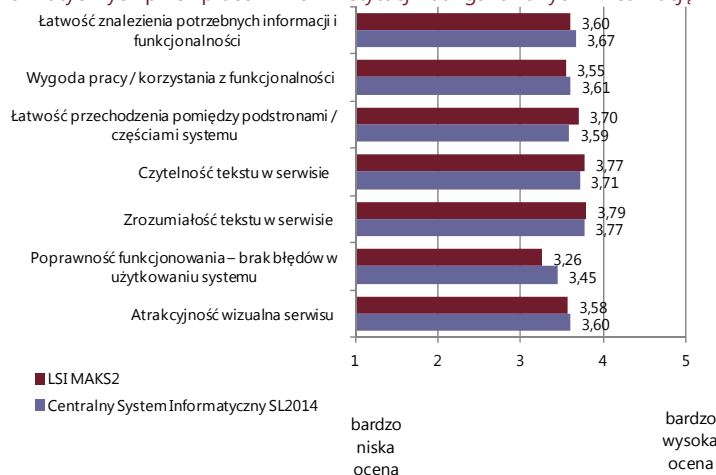
W instrukcjach określono procedury: wprowadzania i usuwania danych do/z systemów; monitorowania usuwania danych; dodawania, zgłaszania i modyfikacji danych w słownikach programowych; przeprowadzania audytów jakości danych; nadawania, zmiany i wycofywania uprawnień oraz weryfikacji bezpieczeństwa systemów. W IW IZ RPO WiM 2014-2020 ujęto 11 procedur w tym zakresie.

Porównując zakres IW IZ RPO WiM 2014-2020 z zakresem instrukcji wykonawczych IZ pozostałych RPO, można zauważyć, że ilość opracowanych procedur dotyczących systemu informatycznego w IW IZ RPO WiM 2014-2020 plasuje się w okolicach średniej krajowej. Województwami, w przypadku których w IW IZ RPO ujęto największą ilość procesu dotyczących systemu informatycznego są: województwa: pomorskie (25), łódzkie (22) i kujawsko-pomorskie (19). Natomiast w województwie małopolskim w IW IZ ujęto tylko jedną procedurę, zaś w województwach: podkarpackim, opolskim oraz dolnośląskim – po 3 procedury dotyczące systemu informatycznego.

Jak wynika z badania przeprowadzonego z pracownikami instytucji zaangażowanych w realizację Programu, dostęp do systemu LSI MAKŚ posiada 73,3% pracowników, zaś 63% pracowników korzysta z niniejszego systemu. W przypadku systemu SL2014 dostęp doń ma zapewnione 70,7% pracowników, zaś 59,7% to osoby korzystające z niego w codziennej pracy.

Pracownicy, którzy korzystają z CST i/lub LSI poproszeni zostali o ocenę w skali od 1 do 5 systemów informatycznych: LSI MAKŚ 2 oraz SL2014 ze względu na siedem aspektów: łatwość znalezienia potrzebnych informacji i funkcjonalności, wygoda pracy / korzystania z funkcjonalności, łatwość przechodzenia pomiędzy podstronami / częściami systemu, czytelność tekstu w serwisie, zrozumiałość tekstu w serwisie, poprawność funkcjonowania – brak błędów w użytkowaniu systemu oraz atrakcyjność wizualna serwisu. Wyniki tej oceny przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 27. Ocena systemów informatycznych przez pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis; łatwość znalezienia potrzebnych informacji i funkcjonalności: LSI MAKŚ2 n=159, SL2014 n=148; Wygoda pracy / korzystania z funkcjonalności: LSI MAKŚ2 n=159, SL2014 n=148; łatwość przechodzenia pomiędzy podstronami / częściami systemu: LSI MAKŚ2 n=160, SL2014 n=147; Czytelność tekstu w serwisie: LSI MAKŚ2 n=163, SL2014 n=147; Zrozumiałość tekstu w serwisie: LSI MAKŚ2 n=160, SL2014 n=147; Poprawność funkcjonowania – brak błędów w użytkowaniu systemu: LSI MAKŚ2 n=152, SL2014 n=137; Atrakcyjność wizualna serwisu: LSI MAKŚ2 n=160, SL2014 n=146; z analizy wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Systemy informatyczne oceniono przeciętnie – oceny poszczególnych aspektów wyrażone przez pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 oscylują między 3,26 a 3,79 na pięciostopniowej skali. Oceny obu

⁸⁷ Z Centralnego Systemu Teleinformatycznego w zakresie: 1) ewidencjonowania danych dotyczących realizacji programów operacyjnych poprzez powiązanie poszczególnych projektów z poziomami wdrażania, przypisanymi celami tematycznymi i priorytetami inwestycyjnymi, wskaźnikami, funduszami, kategoriami regionów, wymiarami i kodami kategorii interwencji funduszy polityki spójności, dla których dane są gromadzone w ramach odpowiednich funkcjonalności w SL2014 a także 2) wnioskowania o płatność, 3) obsługi procesów związanych z certyfikacją wydatków, w ramach funkcjonalności dotyczących wniosków o płatność do certyfikacji, deklaracji wydatków, wniosków o płatność do KE, rocznych zestawień wydatków, rejestru obciążeń na projekcie, zaliczek, zgodnie z wymogami Rozporządzenia wykonawczego nr 1011/2014, a także korekt systemowych, zarówno w zakresie pomocy zwrotnej, jak i bezzwrotnej, 4) monitorowaniem alokacji, tj. wnioskowaniem, kontrakcją i wydatkowaniem środków UE. LSI MAKŚ2 służy w szczególności do wspierania procesów związanych z 1) obsługą naborów i wnioskowaniem o dofinansowanie, 2) rejestrowaniem umów/porozumień w sprawie dofinansowania projektów i ich aneksów oraz umożliwianiem wymianie danych z SL2014.

systemów we wszystkich aspektach są do siebie bardzo zbliżone. Minimalnie lepiej oceniono system LSI MAKS 2 pod kątem łatwości przechodzenia między podstronami, zaś system SL2014 oceniono minimalnie lepiej pod kątem poprawności funkcjonowania. W przypadku pozostałych elementów, tj. łatwość znalezienia potrzebnych informacji i funkcjonalności, wygoda korzystania z funkcjonalności, czytelność i zrozumiałość tekstu w serwisie oraz atrakcyjność wizualna serwisu oceny są niemal identyczne i nie przekraczają 3,8 punktów.

Aspektem sprawiającym największą trudność w gromadzeniu danych niezbędnych dla funkcjonowania systemu realizacji Programu w LSI MAKS 2 w opinii pracowników IZ, IP RPO WiM 2014-2020 oraz ZIT bis jest poprawność jego funkcjonowania, czyli błędy ujawniające się w użytkowaniu systemu.

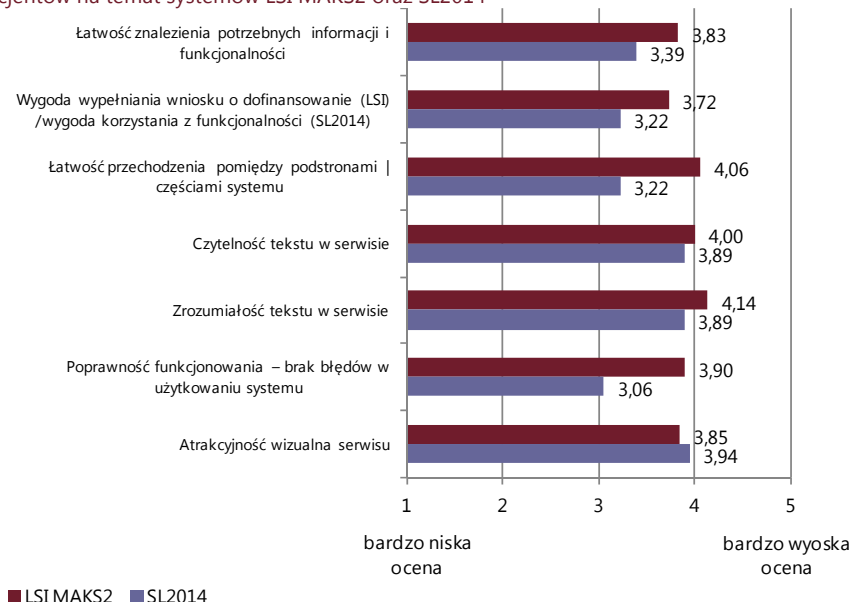
W badaniu jakościowym pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację Programu wskazywali na następujące jego niedoskonałości:

- brak pełnej integracji między Centralnym Systemem teleinformatycznym (CST) i LSI, trudności z importem i eksportem danych i konieczność ręcznego wprowadzania danych,
- brak możliwości dokonywania kontroli krzyżowych,
- nie pokazuje błędów,
- niestabilność, ryzyko utraty wprowadzonych danych i wymaga dodatkowej pracy.

Cześć pracowników IZ/IP jest jednak w pełni zadowolona z istniejących funkcjonalności systemów informatycznych i ich działania.

O ocenę systemu informatycznego poproszono także beneficjentów i wnioskodawców biorących udział w badaniu CATI, przy czym o ocenę LSI poproszono tylko tych respondentów, którzy wskazali, iż osobiście uczestniczyli w wypełnianiu wniosku o dofinansowanie (który to proces realizowany jest za pośrednictwem Lokalnego Systemu Informatycznego), ponieważ tylko praktyczne wykorzystanie systemu pozwala na odpowiednie wyrobienie sobie opinii o jego funkcjonalności. Zdecydowana większość beneficjentów/wnioskodawców (72,1%) wypełniła wniosek o dofinansowanie we własnym zakresie, czyli korzystała z systemu LSI MAKS2 (tzn. nie korzystała w tym zakresie z usługi firmy doradczej). Z systemu teleinformatycznego SL2014 służącego do obsługi realizacji oraz rozliczania projektu korzystało 81,8% beneficjentów. Osoby te poproszone zostały o ocenę systemu LSI MAKS 2 oraz SL2014. Wyniki zobrazowano na poniższym wykresie.

Wykres 28. Opinia beneficjentów na temat systemów LSI MAKS2 oraz SL2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; łatwość znalezienia potrzebnych informacji i funkcjonalności: LSI MAKS2 n=86, SL2014 n=18; Wygoda wypełniania wniosku o dofinansowanie: LSI MAKS2 n=87, wygoda korzystania z funkcjonalności SL2014 n=18; łatwość przechodzenia pomiędzy podstronami | częściami systemu: LSI MAKS2 n=85, SL2014 n=18; Czytelność tekstu w serwisie: LSI MAKS2 n=87, SL2014 n=18; Zrozumiałość tekstu w serwisie: LSI MAKS2 n=87, SL2014 n=18; Poprawność funkcjonowania – brak błędów w użytkowaniu systemu: LSI MAKS2 n=86, SL2014 n=18; Atrakcyjność wizualna serwisu: LSI MAKS2 n=84, SL2014 n=18; pytanie o LSI MAKS2 zadawane w przypadku zadeklarowania osobistego udziału w wypełnianiu wniosku o dofinansowanie; pytanie o SL2014 zadawane beneficjentom, którzy wskazali, iż korzystali z SL2014; z analiz wyłączone odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Z danych przedstawionych na powyższym wykresie jednoznacznie wynika, że lepszą ocenę uzyskał w opinii beneficjentów system LSI MAKS 2, w porównaniu z systemem SL2014. Szczególnie widoczne jest to w aspektach, tj. poprawność funkcjonowania (średnia ocena 3,9 vs. 3,06), łatwość przechodzenia pomiędzy podstronami (4,06 vs. 3,22), wygoda wypełniania wniosku o dofinansowanie (3,72 vs. 3,22) oraz łatwość znalezienia potrzebnych informacji / funkcjonalności (3,83 vs. 3,39). Mniej widoczne zróżnicowanie – jednakże nadal z bardziej korzystną oceną dla systemu LSI MAKS 2 – dotyczy

aspektów takich jak: zrozumiałość tekstu oraz czytelność tekstu w serwisie. Jedynym elementem, który okazał się być bardziej przystępny w systemie SL2014 jest atrakcyjność wizualna serwisu.

Największymi słabościami LSI MAKS 2 z perspektywy wnioskodawców są: wygoda wypełniania wniosku o dofinansowanie, łatwość w znalezieniu potrzebnych informacji i funkcjonalności oraz atrakcyjność wizualna, przy czym podkreślić należy, że kwestia wygody wypełniania wniosku o dofinansowanie jest wypadkową nie tylko sposobu zaprojektowania lokalnego systemu informatycznego, ale także samego wniosku o dofinansowanie wraz z instrukcją jego wypełniania. Oznacza to, że pewne problemy wynikające ze złożonego i wielomodułowego układu wniosku o dofinansowanie, zostają w pewnym stopniu odzwierciedlone przez system informatyczny, a ich wyeliminowanie wymagałoby modyfikacji samego wniosku o dofinansowanie lub doprecyzowania instrukcji jego wypełniania w pewnych aspektach.

Jednocześnie jednak, należy podkreślić, że biorąc pod uwagę całościową ocenę systemu LSI MAKS2 przez wnioskodawców, to jest ona dobra – w żadnym z wymiarów oceny średnia nota nie spadła poniżej 3,72 (na 5-stopniowej skali). Pomimo wskazanych wyżej słabości systemu, należy stwierdzić, że lokalny system informatyczny postrzegany jest przez wnioskodawców jako narzędzie usprawniające proces aplikacyjny, a nie je utrudniające.

Należy także zauważyć, że wnioskodawcy RPO WiM 2014-2020 lepiej oceniają systemy informatyczne niż pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację Programu.

Część osób zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 uważa, iż na obecnym etapie wdrażania Programu system monitoringowy i jego funkcjonalność nie może jeszcze zostać w pełni zweryfikowana. Pozostali uważają, iż zaproponowany system monitoringu służy zapewnieniu odpowiedniej jakości i sprawności realizacji Programu, a dane monitoringowe z zestawieniem z danymi wygenerowanymi w procesie planowania umożliwiają śledzenie osiągania celów operacyjnych i celów programowych, czyli dostarcza na czas pełne i wiarygodne dane umożliwiające śledzenie osiągania celów operacyjnych i celów programowych RPO WiM oraz identyfikację zagrożeń i problemów pojawiających się w trakcie realizacji Programu. Do barier związanych z procesem monitoringu zaliczono rozbudowany system realizacji Programu, tj. mnogość instytucji i jednostek zaangażowanych w realizację Programu przy jednoczesnym braku wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy nimi, co generuje dodatkową ilość pracy.

Skład, określone zadania i tryb pracy Komitetu Monitorującego powinny zapewnić efektywne wsparcie w podejmowaniu decyzji na temat kształtu Programu, jednakże w przypadku grup roboczych zdiagnozowano małe zaangażowanie członków komitetu (niską frekwencję). Zapewniony został także jak najszerzy (tj. wymagany zapisami Rozporządzenia ogólnego i Ustawy wdrożeniowej) udział partnerów spoza administracji w pracach Komitetu Monitorującego, a sposób organizacji prac KM i wsparcie techniczne są wystarczające dla działania Komitetu.

Systemy informatyczne umożliwiają gromadzenie danych niezbędnych dla funkcjonowania systemu realizacji Programu, jednakże ocenione zostały przez pracowników instytucji realizujących RPO WiM i beneficjentów przeciętnie. Pracownicy systemu LSI MAKS 2 oraz systemu SL2014 wystawili bardzo zbliżone oceny. Większa różnorodność opinii ma miejsce w przypadku beneficjentów, którzy system LSI MAKS 2 ocenili wyżej aniżeli system SL2014. Część badanych wskazywała na trudności systemów, tj. brak pełnej integracji między CST i LSI, trudności z importem i eksportem danych m.in. pomiędzy systemami (co oznacza, że nie są one w pełni spójne) i konieczność ręcznego wprowadzania danych, brak możliwości dokonywania kontroli krzyżowych, brak informacji o błędach oraz niestabilność i ryzyko utraty wprowadzonych danych. Wyżej wskazane aspekty winny zostać usprawnione, by zapewnić pełną funkcjonalność systemu informatycznego.

Ewaluacja

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały wyniki oceny procesu ewaluacji z uwzględnieniem kierunków działań ewaluacyjnych oraz potencjału ewaluacyjnego.

Proces ewaluacji został opisany w IW IZ RPO 2014-2020 w formie 2 procedur dotyczących sporządzania, aktualizacji i realizacji Planu Ewaluacji oraz monitorowania wdrożenia wyników ewaluacji.

Zgodnie z Wytycznymi w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020 z dnia 22.09.2015 roku⁸⁸ za ewaluację Regionalnego Programu Operacyjnego odpowiada IZ. Zadania w ramach procesu ewaluacji RPO WiM 2014-2020 realizuje Jednostka Ewaluacyjna RPO WiM 2014-2020 (JE RPO WiM 2014-2020) umiejscowiona w Regionalnym Obserwatorium Terytorialnym w Departamencie Polityki Regionalnej UM WWM we współpracy z innymi jednostkami i komórkami zaangażowanymi w realizację Programu⁸⁹.

Jeśli chodzi o potencjał ewaluacyjny, został on oceniony bardzo dobrze. Regionalne Obserwatorium Terytorialne w strukturach Urzędu Marszałkowskiego, w której to komórce funkcjonuje JE RPO WiM 2014-2020) według danych przedstawionych w Planie Ewaluacji (PE) powinna docelowo posiadać: 7 pracowników, według danych przedstawionych

⁸⁸ MliR/H/2014-2020/27(1)09/2015

⁸⁹ Do zadań Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego wskazanych w Regulaminie organizacyjnym UMWWM w zakresie ewaluacji należy: zapewnienie ewaluacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa; pełnienie funkcji sekretariatu Komitetu Monitorującego realizację strategii rozwoju województwa; monitorowanie oddziaływania interwencji funduszy strukturalnych na sytuację społeczno-gospodarczą regionu; współpraca z urzędami i instytucjami w zakresie statystyki, badań i ewaluacji; przygotowanie planów ewaluacji obejmujących różne etapy wdrażania: RPO WiM 2007-2013 oraz RPO WiM 2014-2020; zapewnienie ewaluacji RPO WiM 2007-2013 i RPO WiM 2014-2020; przedkładanie wyników ewaluacji wraz z rekomendacjami Zarządowi Województwa oraz Komitetowi Monitorującemu RPO WiM 2007-2013, Komitetowi Monitorującemu RPO WiM 2014-2020 oraz upublicznianie jej wyników; monitorowanie wdrożenia rekomendacji badań ewaluacyjnych; współpraca z administracją rządową przy wykonywaniu ewaluacji horyzontalnych i krajowych programów operacyjnych.

w Opisie Funkcji i Procedur – 8,75 etatów. Jednocześnie, w PE RPO WiM wskazano, iż JE RPO WiM liczy obecnie 4 pracowników. Pracują w niej w większości pracownicy dysponujący wiedzą i doświadczeniem z zakresu ewaluacji zdobytym w poprzedniej perspektywie finansowej. Członkowie zespołu posiadają wykształcenie ekonomiczne i socjologiczne. Ponadto, jak wskazano w Planie Ewaluacji, kierownik zespołu⁹⁰ oraz jeden z pracowników oprócz wieloletniego doświadczenia ukończyli studia podyplomowe w zakresie ewaluacji. W okresie wdrażania RPO WiM 2007-2013, pracownicy Jednostki Ewaluacyjnej brali udział w szkoleniach w zakresie metod i narzędzi badawczych, metod i narzędzi analizy danych oraz sposobu prezentacji wyników badań.

Plan Ewaluacji przewiduje, że doświadczenia i wypracowane standardy pracy w perspektywie 2007-2013 będą kontynuowane – pracownicy JE RPO WiM 2014-2020 będą brali udział w szkoleniach, konferencjach, studiach o tematyce ewaluacyjnej i posiedzeniach różnego rodzaju grup roboczych o tematyce ewaluacyjnej w celu wymiany informacji i doświadczeń. Szacunkowe wydatki na działania służące wzmocnieniu potencjału ewaluacyjnego poprzez uczestnictwo pracowników Jednostki Ewaluacyjnej w różnych formach studiów/szkoleń wyniosą około 150 000 zł i będą dofinansowane ze środków Pomocy Technicznej RPO WiM 2014-2020.

W badaniu wskazywano, że jednym z istotnych działań zmierzających do dalszego rozwoju potencjału ewaluacyjnego należy współpraca z innymi komórkami i jednostkami zaangażowanymi w realizację Programu, w tym identyfikacja potrzeb ewaluacyjnych. Ewaluator nie identyfikuje innych niż ww. działań, które należałoby dodatkowo prowadzić w celu rozwoju potencjału ewaluacyjnego.

W badaniach jakościowych podkreślano znaczenie „ulokowania” jednostki ewaluacyjnej w strukturach Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego, jako jedno z działań istotnie podnoszących potencjał ewaluacyjny IZ RPO WiM 2014-2020. Wskazywano również na istniejące ograniczenia kadrowe - w zespole brakuje nadal 3 pracowników, którzy mieliby zajmować się tematyką EFS oraz zwrócono uwagę na aspekt zaangażowania pracowników JE RPO WiM w inne zadania (tj. proces programowania), co może wiązać się z ryzykiem zaburzenia obiektywności procesu ewaluacji. Zgodnie bowiem z założeniami KE, JE powinna być niezależna i niezaangażowana w inne procesy.

Z badania wynika, że sam proces ewaluacyjny winien umożliwić efektywną ocenę realizacji Programu, jednak jego efektywna realizacja może być zagrożona w związku ze zidentyfikowanymi brakami kadrowymi tj. wakat na 3 stanowiskach odpowiedzialnych za ewaluację EFS oraz z uwagi na brak doświadczenia dotychczasowych pracowników w obszarze ewaluacji EFS. Przykładowo, w roku 2017 przewidziano do realizacji 5 badań ewaluacyjnych, z czego 3 mają dotyczyć zakresu EFS. Problem również może stanowić wydłużony czas trwania ewaluacji i dezaktualizacja potrzeb informacyjnych.

Jednym z narzędzi mających na celu zapewnienie wsparcia procesowi ewaluacji, a także koordynację tego procesu i zapewnienie współpracy podczas jego realizacji było powołanie Grupy Sterującej Ewalacją Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (GSE RPO WiM 2014-2020)⁹¹. W ramach RPO WiM 2014-2020 została ona powołana Uchwałą nr 60/640/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 listopada 2015 roku. W jej skład wchodzi przedstawiciele jednostki ewaluacyjnej (z-ca dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej oraz kierownik Regionalnego Obserwatorium Regionalnego⁹²), po 1 przedstawicielu następujących komórek Departamentu Polityki Regionalnej: Biura Koordynacji, Biura Monitoringu, Biura Programowania i Biura Przedsiębiorczości, przedstawiciel Departamentu Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego, Departamentu EFS, ROPS oraz WUP w Olsztynie, WFOŚiGW i WMARR, a także ZIT Olsztyn, ZIT Elbląg i ZIT Ełk (łącznie 15 osób). Sekretariat Grupy Sterującej Ewalacją, który zapewnia jej obsługę administracyjną jest prowadzony przez Jednostkę Ewalacyjną w Regionalnym Obserwatorium Terytorialnym.

Rozmówcy w badaniu jakościowym wskazują na konieczność większego zaktywizowania członków Grupy Sterującej Ewalacją, której rola jako organu wspierającego proces ewaluacji jest obecnie ograniczona. Wynika to z faktu, że nie wszystkie podmioty zaangażowane w proces ewaluacji identyfikują się z tym procesem. Może być także konsekwencją zbyt dużego obciążenia członków GSE innymi obowiązkami. Jedną z metod zaktywizowania członków GSE może być określenie (najlepiej w formie obustronnego uzgodnienia) specjalizacji, a także podkreślenie roli każdego z członków indywidualnie w procesie ewaluacji i zwiększenie częstotliwości bieżących kontaktów roboczych (drogą telefoniczną). Największe znaczenie w tego typu problemach ma bowiem relacja personalna. W trakcie FGI proponowano również zorganizowanie wspólnego szkolenia dla GSE i JE RPO WiM 2014-2020.

W celu zaktywizowania członków GSE WiM 2014-2020 Ewaluator proponuje również zorganizowanie wspólnych warsztatów dla członków GSE RPO WiM 2014-2020 oraz JE RPO WiM 2014-2020 opartych na grze symulacyjnej pn. *Brokerzy Wiedzy* opracowanej przez EGO s.c. we współpracy z Pracownią Gier Szkoleniowych⁹³. Do korzyści wynikających z udziału w grze

⁹⁰ Obecnie rolę osoby kierującej zespołem pełni p.o. Zastępcy Dyrektora.

⁹¹ Do zadań Grupy Sterującej Ewalacją określonych w załączniku do Uchwały 60/640/15/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 13.11.2015 r. należy: zaopiniowanie Planu Ewaluacji RPO WiM 2014-2020, udział w corocznym przeglądzie Planu Ewaluacji RPO WiM 2014-2020, opiniowanie zmian w Planie Ewaluacji RPO WiM 2014-2020, opiniowanie projektów badań ewaluacyjnych, wsparcie Jednostki Ewaluacyjnej RPO WiM 2014-2020 przy formułowaniu zakresu ewaluacji oraz kryteriów wyboru wykonawcy badania ewaluacyjnego, a także kryteriów oceny ofert składanych przez oferentów, wsparcie Jednostki Ewaluacyjnej RPO WiM 2014-2020 w zakresie oceny wstępnych wersji raportów metodologicznych, końcowych i/lub raportów cząstkowych, a także opiniowanie, monitorowanie oraz wsparcie procesu wdrażania rekomendacji sformułowanych w wyniku przeprowadzonych ewaluacji i Pomoc w budowaniu potencjału ewaluacyjnego poprzez m.in.: rozpowszechnianie wyników przeprowadzonych ewaluacji, gromadzenie i szerzenie wiedzy w zakresie ewaluacji i identyfikację potrzeb szkoleniowych w zakresie ewaluacji. Ponadto, IZ RPO WiM 2014-2020 może powołać Robocze Grupy Sterujące Ewalacją dla wybranych zagadnień tematycznych przy realizacji badań szczególnie skomplikowanych i wymagających fachowej wiedzy.

⁹² Obecnie jest to jeden przedstawiciel - rolę osoby kierującej zespołem pełni p.o. Zastępcy Dyrektora.

⁹³ <http://knowledgebrokers.edu.pl/>

symulacyjnej, poza integracją i aktywizacją GSE oraz JE, należy nabycie umiejętności w zakresie: a) identyfikowania potrzeb wiedzy wśród decydentów politycznych, b) zamawiania rzetelnych badań i oceny wiarygodności badania, c) dobierania skutecznych metod przekazywania i prezentacji wyników do odbiorców badań oraz d) zarządzania wiedzą w regionie. Wykorzystanie gry pozwala również na wypracowanie i przetestowanie w warunkach symulacyjnych strategii w zakresie brokeringu wiedzy⁹⁴ adekwatnej do specyfiki regionu. Dotychczas w sesjach *Brokerów Wiedzy* brały GSE w ramach RPO WP (w październiku 2015), RPO WK-P (w maju 2016) oraz RPO WŚ (w czerwcu 2016)⁹⁵.

Główne kierunki ewaluacji w okresie 2014-2020 określa Plan Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020⁹⁶. W Ramowym Planie Badań Ewaluacyjnych ujęto 20 badań o łącznym budżecie 6,3 mln zł dotyczących systemu realizacji RPO, systemu kryteriów, badania mające na celu ocenę wpływu realizacji poszczególnych osi priorytetowych, ewaluacji mid-term Programu, strategii rozwoju województwa, wdrażanych instrumentów finansowych, projektów rewitalizacyjnych, trwałości miejsc wychowania przedszkolnego, polityk horyzontalnych, ewaluacji ex-ante programu po 2021 roku i ewaluacji ex-post RPO WiM 2014-2020. Część z ww. badań ma charakter wieloetapowy – łącznie przewidziano 35 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Poza ww. badaniami Plan przewiduje zlecenia ok. 10 badań ad-hoc (2 badania rocznie) o łącznej wartości ok. 1 mln zł. Środki na realizację badań będą zakontraktowane w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 (Działanie 12.2 *Działania w zakresie ewaluacji i badań*).

Środki przeznaczone na realizację badań są w opinii Ewaluatora wystarczające i pozwolą na przeprowadzenie badań o wysokiej jakości i zaawansowanej metodologii. W badaniu jakościowym zwrócono jednocześnie uwagę na kwestie zamówień publicznych, a w szczególności kwestię konieczności uwzględniania zmian wprowadzonych przez Departament Zamówień Publicznych UM WWM do proponowanych warunków formalnych w postępowaniach o udzielenie zamówienia. Ponadto, uwzględniając obecny okrojony skład osobowy JE RPO WiM i ilość planowanych badań i powiązanych z nimi postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, należy także zwrócić uwagę na bardzo duże obciążenie pracowników JE RPO WiM 2014-2020.

Plan Ewaluacji przewiduje, że organizowane będą m.in. panele dyskusyjne z adresatami rekomendacji oraz konsultacje z członkami GSE RPO WiM 2014-2020, które mają przyczynić się do zapewnienia wysokiej jakości wyników badania i przedstawienia wstępnych wyników badań adresatom potencjalnych rekomendacji, usprawniając w konsekwencji odbiór wyników ewaluacji.

Wyznaczone kierunki działań ewaluacyjnych i sposoby ich realizacji (opierające się w dużej mierze na metodach kontrfaktycznych i uwzględniające zasadę evidence based policy) zostały określone w sposób umożliwiający prawidłową ocenę realizacji Programu pod względem merytorycznym, przy czym istnieje duże ryzyko o charakterze organizacyjnym związane wynikające z wakacji w JE RPO WiM 2014-2020 mogące w sposób negatywny rzutować na efektywność procesu ewaluacji poprzez np. wydłużenie czasu oczekiwania poszczególnych interesariuszy na wyniki badań i rekomendacji. W skrajnym przypadku, PE może nie zostać zrealizowany.

Potencjał ewaluacyjny oceniono bardzo dobrze. Do działań, które podjęto w celu rozwoju potencjału ewaluacyjnego należą: funkcjonowanie w strukturach Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego oraz udział pracowników Jednostki Ewaluacyjnej w szkoleniach w zakresie metod i narzędzi badawczych, metod i narzędzi analizy danych oraz sposobu prezentacji wyników badań. Zgodnie z Planem Ewaluacji pracownicy JE RPO WiM 2014-2020 będą uczestniczyć udział w szkoleniach, konferencjach, studiach o tematyce ewaluacyjnej i posiedzeniach różnego rodzaju grup roboczych o tematyce ewaluacyjnej w celu wymiany informacji i doświadczeń. W związku z powyższym, Ewaluator nie zaleca innych niż ww. działań, które należałoby jeszcze prowadzić w celu rozwoju potencjału ewaluacyjnego.

Kontrola

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały wyniki oceny procesu kontroli.

Proces kontroli został opisany w IW IZ RPO 2014-2020 w formie następujących procedur: roczny plan kontroli oraz jego aktualizacja; kontrole w miejscu realizacji projektu, kontrole na dokumentach, kontrole krzyżowe, kontrole na zakończenie realizacji projektu, kontrole po zakończeniu realizacji projektu, kontrole trwałości, kontrole operatorów, w tym realizacji procesu przez: Departament EFRR, Departament EFS i ROPS; wizyty monitoringowe w miejscu realizacji usługi rozwojowej/usługi szkoleniowej (projekty operatorskie); kontrole systemowe, kontrole Pomocy Technicznej, kontrole i audyty przeprowadzone przez podmioty zewnętrzne, kontrole i audyty przeprowadzone przez upoważnione instytucje w IZ, kontrole i audyty przeprowadzane przez upoważnione instytucje w IP oraz procesy dotyczące gromadzenia i analizowania wyników kontroli i audytów przeprowadzonych w ramach systemu zarządzania i kontroli RPO WiM 2014-2020 przez Biuro ds. Kontroli

⁹⁴ Por. <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/713/21945.pdf>, s. 67-103

⁹⁵ <https://www.facebook.com/TheKnowledgeBrokers>

⁹⁶ Uchwała nr 61/2016 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 z dnia 22.01.2016 r. oraz Uchwała nr 10/111/16/V Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 16.02.2016 r.

Systemu i Nieprawidłowości w Departamencie AWiC w UM WWM. Ponadto, w IW IZ RPO WiM 2014-2020 przedstawiono 3 procedury z zakresu zwalczania nadużyć finansowych i 2 procedury zarządzania ryzykiem.

Celem systemu kontroli jest m.in. przeciwdziałanie korupcji i zapobieganie oszustwom w ramach Programu. Obowiązujące systemy kontroli mają na celu ograniczenia ryzyko nadużyć finansowych. Ocena ryzyka nadużyć – zgodnie z informacjami przedstawionymi w OFiP - przeprowadzana przez powołany przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego Zespół ds. oceny ryzyka nadużyć finansowych związanych z wdrażaniem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020⁹⁷. Po raz pierwszy została przeprowadzona po ustanowieniu systemu realizacji Programu, a następnie jest powtarzana raz na rok, przy czym w sytuacji stwierdzenia bardzo niskiego poziomu ryzyka i braku zgłoszeń przypadków nadużyć w ciągu poprzedniego roku Zespół ds. oceny ryzyka nadużyć finansowych może zdecydować o przeglądzie oceny nadużyć finansowych co drugi rok. Ocena ryzyka nadużyć jest przeprowadzana w odniesieniu do czterech kluczowych obszarów ryzyka - wyboru projektów, realizacji projektów przez beneficjentów, płatności i certyfikacji oraz zamówień publicznych. Ocena jest przeprowadzana zgodnie z Wytycznymi Komisji Europejskiej z 16.06.2014 r. Ocena ryzyka nadużyć finansowych oraz skuteczne i proporcjonalne środki zwalczania nadużyć finansowych.

IZ opracowała Wytyczne Instytucji Zarządzającej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia skutecznych i proporcjonalnych środków zwalczania nadużyć finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Określają one środki zwalczania nadużyć finansowych stosowane w Programie w podziale na służące: zapobieganiu, wykrywaniu i zgłaszaniu, a także informowaniu, raportowaniu i korygowaniu. Wykaz stanowisk pracowniczych uznanych za szczególnie wrażliwe w podziale na Departamenty UM WWM zaangażowane w realizację Programu wraz ze wskazaniem charakteru wrażliwości oraz mechanizmu nadzoru/kontroli został załączony do Instrukcji Wykonawczej IZ RPO WiM 2014-2020 (załącznik 1.6.2). Liczy on 66 pozycji.

Przyjęty system kontroli w ramach RPO WiM jest szczegółowy i rozbudowany i winien umożliwić sprawne i efektywne wykrywanie nieprawidłowości przy realizacji projektów i wykorzystaniu funduszy oraz zapewnić weryfikację prawidłowości funkcjonowania systemu realizacji we wszystkich zaangażowanych instytucjach. System kontroli został również poddany szczegółowej weryfikacji w ramach przeprowadzanego przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej audytu desygnacyjnego i zgodnie z informacją ze sprawozdania z ww. audytu z dnia 20.09.2016 roku, spełnia on wszystkie wymagane kryteria w obszarach wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem i działań związanych z zarządzaniem i kontrolą. Jednocześnie, mimo tego, że zgodnie z Wytycznymi w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, kontrole doraźne są realizowane w uzasadnionych podejrzeniach występowania nieprawidłowości w projekcie, w trakcie wywiadów jakościowych wskazano na potrzebę zwiększenia ilości kontroli doraźnych projektów.

W związku z tym, iż przyjęty system kontroli w ramach RPO WiM jest szczegółowy i rozbudowany, powinien on umożliwić sprawne i efektywne wykrywanie nieprawidłowości przy realizacji projektów i wykorzystaniu funduszy oraz zapewnić weryfikację prawidłowości funkcjonowania systemu realizacji we wszystkich zaangażowanych instytucjach.

Informacja, promocja i szkolenia

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały wyniki oceny procesu informacji, promocji i szkoleń z uwzględnieniem dostępu do informacji oraz poziomu szkoleń, konferencji i spotkań, systemu wsparcia dla projektodawców, a także współpracy instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu z projektodawcami.

Dostęp do informacji i ich ocena

Poniżej przedstawiona została ocena zaprojektowanego systemu informacji i promocji pod względem zapewnienia powszechnego dostępu do wyczerpującej i łatwej w odbiorze informacji na temat zasad oraz możliwości korzystania z funduszy strukturalnych w ramach Programu. Wskazane zostały także propozycje usprawnień systemu. Ocenie poddana została także kwestia źródeł informacji na temat RPO WiM 2014-2020 wśród beneficjentów / wnioskodawców w aspekcie: częstości korzystania z poszczególnych źródeł informacji oraz opinii na temat poszczególnych źródeł informacji.

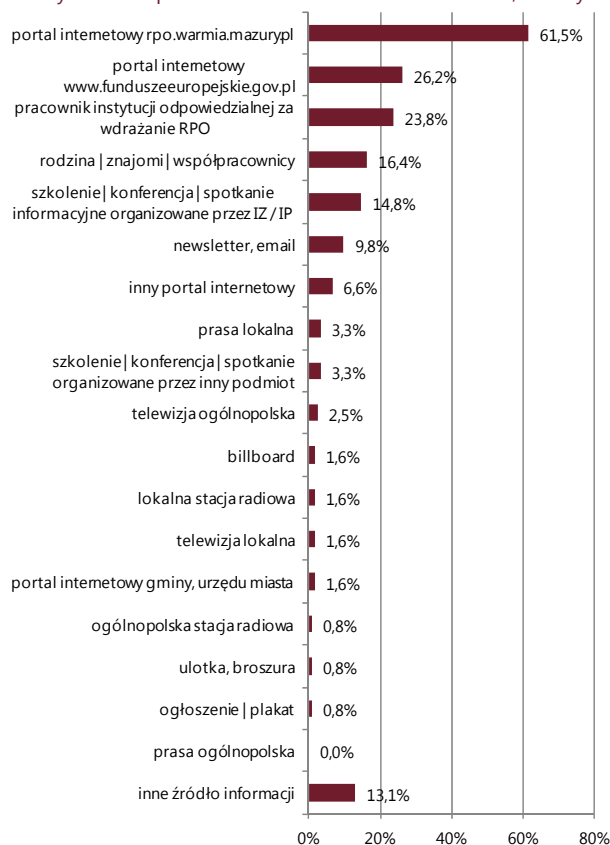
Proces informacji i promocji został opisany w IW IZ RPO 2014-2020 w formie 15 procedur obejmujących: opracowanie i aktualizację Strategii komunikacji, opracowanie Rocznego planu działań informacyjnych i promocyjnych, sporządzanie sprawozdań z działań informacyjno-promocyjnych, publikację ogłoszeń o naborze wniosków, przygotowanie i publikację materiałów medialnych, organizowanie konferencji dla beneficjentów oraz potencjalnych beneficjentów, organizowanie i przeprowadzenie akcji promocyjnych, udzielanie informacji, zamieszczanie i aktualizację informacji na stronie internetowej programu, organizowanie spotkań informacyjnych i szkoleń dla beneficjentów oraz potencjalnych beneficjentów, opracowanie i realizację rocznego planu szkoleń Pracowników IZ, w tym identyfikację potrzeb w zakresie podnoszenia kwalifikacji, planowanie procesu, kształcenie w formie szkoleń otwartych, kształcenia w formie szkoleń zamkniętych, kształcenie w formie studiów i kursów i wizyt studyjnych.

⁹⁷ W skład Zespołu ds. oceny ryzyka nadużyć finansowych powołano po jednej osobie z każdej komórki organizacyjnej zaangażowanej w realizację Programu. Zespół działa w oparciu o Regulamin prac Zespołu ds. oceny ryzyka nadużyć.

Porównując zakres IW IZ RPO WiM 2014-2020 z zakresem instrukcji wykonawczych IZ pozostałych RPO, można zauważyć, że ilość opracowanych procedur dotyczących informacji i promocji w IW IZ RPO WiM 2014-2020 jest największa w całym kraju. Przeciętnie w pozostałych województwach określono po 5 procedur dotyczących procesu informacji i promocji w IW IZ RPO. Tak szczegółowe uregulowanie procesu może utrudnić i/lub wydłużyć pracę osób i zespołów i uniemożliwić elastyczne i sprawne reagowanie na pojawiające się potrzeby informacyjne.

W celu wskazania, z których elementów systemu informacji i promocji powszechnie korzystają beneficjenci i wnioskodawcy RPO WiM 2014-2020, w badaniu CATI zadano im pytanie, z jakiego źródła pozyskiwali informacje na temat zasad oraz możliwości korzystania z funduszy strukturalnych w ramach Programu. Identyfikacja częstości korzystania z poszczególnych źródeł informacji pozwala stwierdzić, które z form i kanałów pozyskiwania informacji na temat RPO WiM 2014-2020 są przez beneficjentów/wnioskodawców wykorzystywane najczęściej, co tym samym umożliwia wskazanie form i kanałów pozyskiwania informacji, które w ograniczonym stopniu są wykorzystywane przez beneficjentów/wnioskodawców. Analiza prowadzona w tym aspekcie nie ogranicza się tylko do tych form i kanałów informacji, które są zarządzane przez instytucje zaangażowane w system realizacji RPO WiM 2014-2020, ale objęła także – komercyjne i niekomercyjne – źródła informacji, które nie są zarządzane przez te instytucje, co pozwoliło stwierdzić, czy beneficjenci/wnioskodawcy bazują przede wszystkim na informacjach bezpośrednio pozyskiwanych od instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020, czy też poszukują informacji na temat Programu innymi kanałami. Ranking źródeł informacji ze względu na częstotliwość ich wykorzystywania przez projektodawców przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 29. Źródła informacji o możliwości uzyskania wsparcia w ramach RPO WiM 2014-2020, z których korzystali projektodawcy

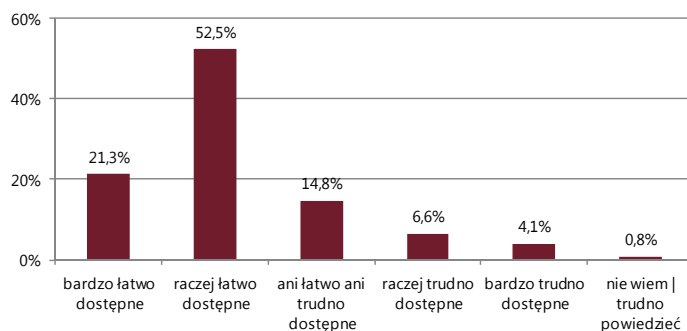


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=122, pytanie wielokrotnego wyboru, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Głównym źródłem (61,5% wskazań), z którego potencjalni beneficjenci uzyskiwali informacje o możliwości uzyskania dofinansowania w ramach RPO WiM 2014-2020 jest portal internetowy rpo.warmia.mazury.pl. Ponad jedna czwarta beneficjentów informacje uzyskała z portalu funduszeuropejskie.gov.pl, zaś więcej niż jedna piąta została poinformowana przez pracownika instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie RPO. 16,4% osób otrzymało informację od rodziny bądź znajomych, 14,8% zaczerpnęło wiedzę na szkoleniu, zaś 9,8% poinformował newsletter. Szczególnie mało istotne w kontekście informowania beneficjentów okazały się media tradycyjne (prasa lokalna, telewizja, radio), billboardy, ulotki oraz plakaty. Wśród innych źródeł informacji wyszczególniono: stronę internetową PARP, WUP oraz WFOŚiGW. Część osób informację uzyskała od firmy doradczej.

Projektodawców biorących udział w badaniu poproszono również o ocenę dostępu do wyczerpującej i łatwej w odbiorze informacji na temat Programu. Jej wyniki przedstawiono poniżej.

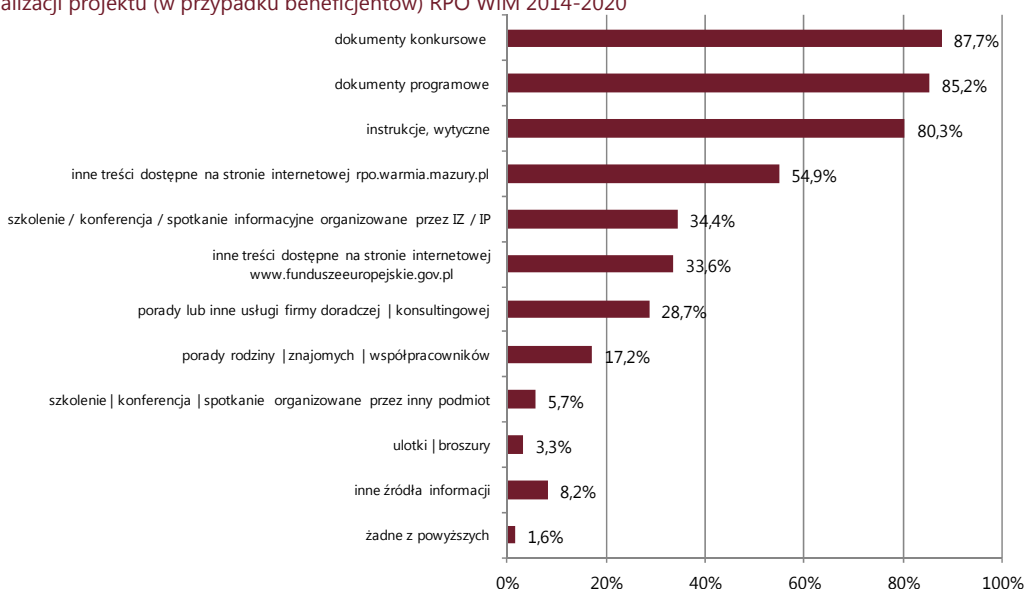
Wykres 30. Ocena dostępu do informacji na temat RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=122

Wśród beneficjentów dominuje opinia o łatwości dostępu do informacji na temat RPO (73,8%). Dla niecałych 15% badanych dostęp do informacji nie był ani łatwy, ani trudny. Osoby, którym trudno było znaleźć informacje, wskazały, iż sytuacja ta dotyczyła szczegółowych interpretacji przepisów, wymaganych załączników, kryteriów wyboru projektów, wskaźników, kosztów kwalifikowalnych oraz generatora wniosków.

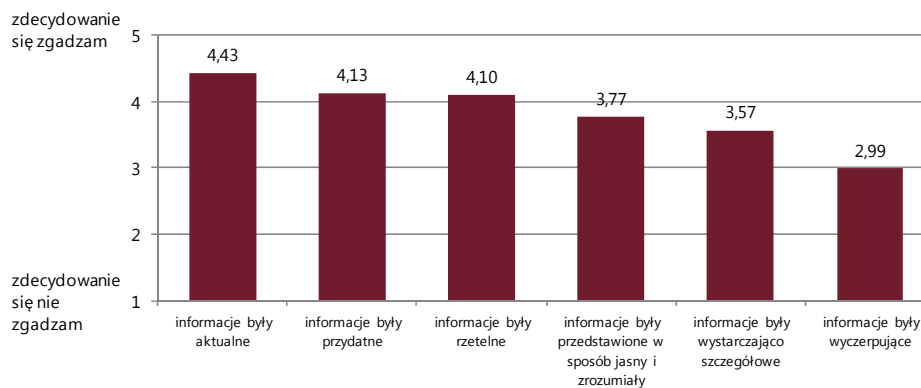
Wykres 31. Ranking źródeł informacji wykorzystywanych przez projektodawców na etapie przygotowania (w przypadku projektodawców) / przygotowania i realizacji projektu (w przypadku beneficjentów) RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=122

Na etapie przygotowania lub przygotowania i realizacji projektu beneficjenci i wnioskodawcy RPO WiM 2014-2020 korzystali najczęściej z dokumentów konkursowych (87,7%), dokumentów programowych (85,2%) oraz instrukcji i wytycznych (80,3%). Czwartym najczęściej wykorzystywanym źródłem jest strona internetowa RPO WiM 2014-2020. Na dalszych miejscach plasują się szkolenia/konferencje organizowane przez IZ, treści zamieszczone na stronie funduszy europejskich, porady firmy doradczej oraz porady rodziny i znajomych. Najrzadziej wykorzystywanym źródłem są szkolenia organizowane przez inny podmiot niż IZ oraz ulotki i broszury. Do źródeł zaklasyfikowanych jako „inne” należą: konsultacje z innymi podmiotami realizującymi projekty oraz inne strony internetowe (np. strona WUP).

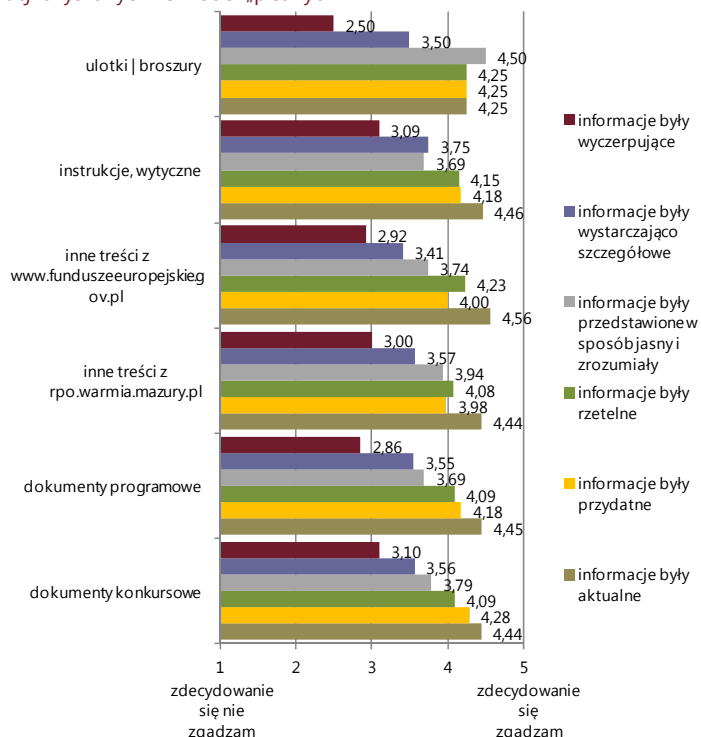
Wykres 32. Ocena jakości uzyskanych informacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; pytanie zadawane osobom wskazującym poszczególne źródła danych; informacje były aktualne n=451, informacje były przydatne n=453, informacje były rzetelne n=449, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=455, informacje były wystarczająco szczegółowe n=452, informacje były wyczerpujące n=451; wartości n dotyczą liczby udzielonych odpowiedzi – jeden respondent mógł dokonać oceny w danym aspekcie więcej niż jednokrotnie

Dane przedstawione na powyższym wykresie dotyczą ogólnej jakości uzyskanych przez beneficjentów informacji – bez podziału na ich źródła. Badani najwyżej ocenili aktualność uzyskanych informacji (średnia ocena - 4,43 na pięciostopniowej skali). Wysoko oceniono też przydatność informacji (4,13) oraz ich rzetelność (4,10). Średnią ocenę poniżej 4 wystawiono dla sposobu jasnego i zrozumiałego prezentowania informacji (3,77) oraz ich szczegółowości (3,57). Najstąbiej – średnia ocena 2,99 – oceniono wyczerpujący charakter informacji. Podsumowując, należy stwierdzić, iż beneficjenci jakość uzyskanych informacji oceniają raczej wysoko, choć działaniem podnoszącym ich jakość byłoby na pewno dostarczanie informacji bardziej szczegółowych – tak, aby zaspokoić zapotrzebowanie na wiedzę beneficjentów w różnych aspektach związanych z aplikowaniem.

Wykres 33. Ocena jakości informacji uzyskanych ze źródeł „pisanych”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; dokumenty konkursowe: informacje były aktualne n=107, informacje były przydatne n=106, informacje były rzetelne n=106, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=107, informacje były wystarczająco szczegółowe n=107, informacje wyczerpujące n=106; dokumenty programowe: informacje były aktualne n=104, informacje były przydatne n=104, informacje były rzetelne n=102, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=104, informacje były wystarczająco szczegółowe n=103, informacje wyczerpujące n=104; inne treści z rpo.warmia.mazury.pl: informacje były aktualne n=61, informacje były przydatne n=61, informacje były rzetelne n=61, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=62, informacje były wystarczająco szczegółowe n=60, informacje wyczerpujące n=61; inne treści z www.funduszeuropejskie.gov.pl: informacje były aktualne n=39, informacje były przydatne n=39, informacje były rzetelne n=39, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=39, informacje były wystarczająco szczegółowe n=39, informacje wyczerpujące n=39; instrukcje, wytyczne: informacje były aktualne n=96, informacje były przydatne n=97, informacje były rzetelne n=96, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=97, informacje były wystarczająco szczegółowe n=97, informacje wyczerpujące n=96; szkolenie / konferencja / spotkanie informacyjne organizowane przez IZ/IP: informacje były aktualne n=40, informacje były przydatne n=42, informacje były rzetelne n=41, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=42, informacje były wystarczająco szczegółowe n=42, informacje wyczerpujące n=41; ulotki | broszury: informacje były aktualne n=4, informacje były przydatne n=4, informacje były rzetelne n=4, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=4, informacje były wystarczająco szczegółowe n=4, informacje wyczerpujące n=4; pytanie zadawane osobom, które wskazały na wykorzystanie danego źródła danych, z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

We wszystkich „pisanych” źródłach informacji najwyżej oceniono aktualność informacji – pomijając ulotki i broszury, średnia ocena oscyluje wokół 4,5 na pięciostopniowej skali. Przydatność informacji najwyżej oceniono w dokumentach konkursowych

(4,28), najniżej zaś w innych treściach zawartych na stronie rpo.warmia.mazury.pl (3,98). Rzetelność informacji jest najwyższą zdaniem badanych na ulotkach i innych treściach zawartych na stronie funduszy europejskich (średnia ocena – ponad 4,2). Należy jednak zwrócić uwagę, iż jakość informacji dostępnych w ulotkach i broszurach oceniana była wyłącznie przez cztery osoby, w związku z czym ocena ta może nie być adekwatna. Również jasność przedstawienia informacji została najwyższą oceniona w ulotkach (4,5), najniżej zaś w wytycznych i instrukcjach oraz dokumentach programowych (3,69). Szczegółowość informacji została oceniona bardzo podobnie we wszystkich źródłach (na ok. 3,5). Przy czym najbardziej szczegółowym dokumentem są instrukcje i wytyczne (średnia ocena – 3,75). W dokumentach konkursowych informacje były najbardziej wyczerpujące (3,1), najmniej zaś w ulotkach (2,5).

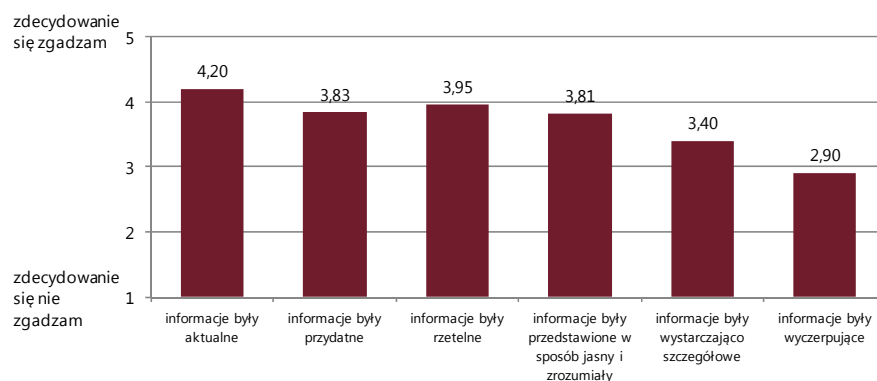
Poziom szkoleń/konferencji/spotkań informacyjnych

Poniżej przedstawiono informacje jak beneficjenci i podmioty aplikujące oceniają poziom szkoleń, konferencji i spotkań informacyjnych organizowanych przez poszczególne instytucje zaangażowane w system realizacji RPO WiM 2014-2020.

Generalnie, szkolenia i spotkania informacyjne są formą ocenianą przez beneficjentów i wnioskodawców gorzej niż pozostałe źródła informacji o Programie, z których korzystali. Jak wynika z danych przedstawionych na poniższym wykresie, najsłabszym aspektem spotkań i szkoleń, w opinii ich uczestników jest ich powierzchowność, jeśli chodzi o zakres poruszanych kwestii oraz mało wyczerpujący charakter.

Informacje uzyskane na szkoleniach / konferencjach / spotkaniach organizacyjnych organizowanych przez IZ /IP beneficjenci ocenili najwyższym pod względem aktualności informacji (średnia ocena – 4,2 na pięciostopniowej skali).

Wykres 34. Ocena jakości informacji uzyskanych na szkoleniach / konferencjach / spotkaniach organizacyjnych organizowanych przez IZ /IP RPO WiM 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; informacje były aktualne n=40, informacje były przydatne n=42, informacje były rzetelne n=41, informacje były przedstawione w sposób jasny i zrozumiały n=42, informacje były wystarczająco szczegółowe n=42, informacje wyczerpujące n=41; pytanie zadawane osobom, które wskazały na korzystanie ze szkoleń / konferencji / spotkań informacyjnych organizowanych przez IZ/IP, z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

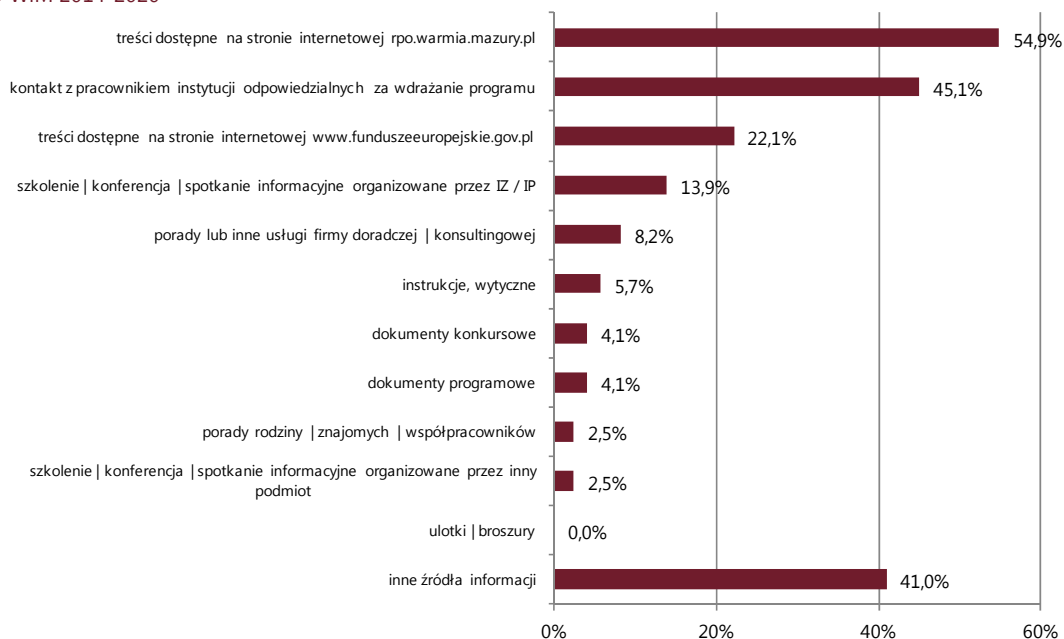
W odniesieniu do szkoleń i spotkań informacyjnych dla potencjalnych beneficjentów wiele zastrzeżeń zgłoszono także w wywiadach prowadzonych z firmami doradczymi. Wskazywano na ogólnikowość i lakoniczność przekazywanych informacji, nieudzielanie odpowiedzi na zadawane pytania i brak wiedzy prowadzącego by udzielić odpowiedzi na zadawane pytania czy odczytywanie ogólnodostępnych informacji opublikowanych na stronie internetowej. Zwracano także uwagę, że forma spotkań nie miała charakteru szkoleniowego, a raczej referatowy/wykładowy.

Wsparcie dla projektodawców

W poniższym podrozdziale określono czy beneficjenci i podmioty aplikujące posiadają wiedzę na temat możliwej do uzyskania pomocy w przygotowaniu i realizacji projektu. Wskazano również jakie działania należy podjąć aby zwiększyć ten stan wiedzy. Przedstawiono także odpowiedź na pytanie czy beneficjenci i podmioty aplikujące uważają, że oferowana pomoc jest łatwo dostępna i odpowiednia do ich potrzeb oraz czy korzystają oni z możliwej do uzyskania pomocy i jak często. Przedstawiono także powody niekorzystania z pomocy. W ramach podrozdziału przedstawiono również informacje określające co według beneficjentów i podmiotów aplikujących należy poprawić, aby oferowana pomoc okazała się bardziej skuteczna i odpowiednia dla podmiotów aplikujących o środki. Zidentyfikowano również z jakiego rodzaju problemami najczęściej zgłaszają się beneficjenci i wnioskodawcy do pracowników instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020.

Beneficjenci/podmioty aplikujące zapytano jakie znają sposoby uzyskania informacji lub pomocy potrzebnej do przygotowania i realizacji projektu. Ranking ich wskazań przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 35. Znajomość wśród projektodawców sposobów uzyskania informacji lub pomocy potrzebnej do przygotowania i realizacji projektu w ramach RPO WiM 2014-2020

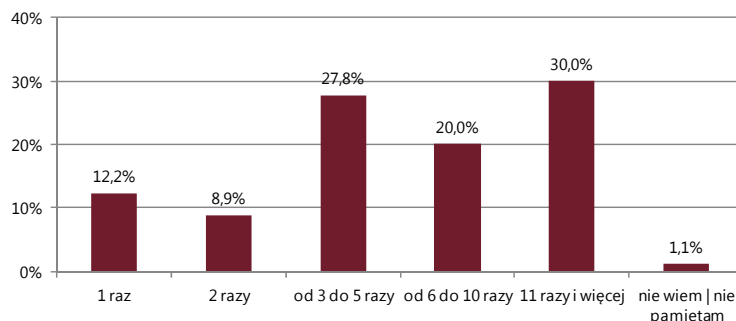


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=122, pytanie wielokrotnego wyboru, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%

Beneficjenci znają następujące sposoby uzyskania informacji lub pomocy potrzebnej do przygotowania i realizacji projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego: strona internetowa RPO (54,9% wskazań), możliwość kontaktu z pracownikiem instytucji odpowiedzialnym za wdrażanie programu (45,1%), stronę internetową funduszy europejskich (22,1%), a także szkolenia/konferencje/spotkania informacyjne organizowane przez IZ/IP (13,9%). Do innych źródeł informacji należą też instrukcje i wytyczne, dokumenty konkursowe, dokumenty programowe czy znajomi. Dodatkowo wskazywanymi sposobami pozyskiwania informacji są: infolinia, inne strony internetowe (WUP, PARP, UM WWM) oraz doświadczenie własne.

Beneficjentów zapytano o fakt kontaktowania się z pracownikiem instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego (np. Punktów Informacyjnych, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). Odpowiedzi twierdzącej udzieliło 73,8% badanych. Ponad jedna czwarta nie kontaktowała się z przedstawicielami IZ/IP. Przyczyną braku kontaktu było korzystanie z usług firmy doradczej, brak wiedzy przedstawicieli IZ/IP oraz brak potrzeby. Osoby, które kontaktowały się z pracownikami instytucji realizujących Program zapytano o częstotliwość nawiązywanego kontaktu. Odpowiedzi przedstawiono na poniższym wykresie.

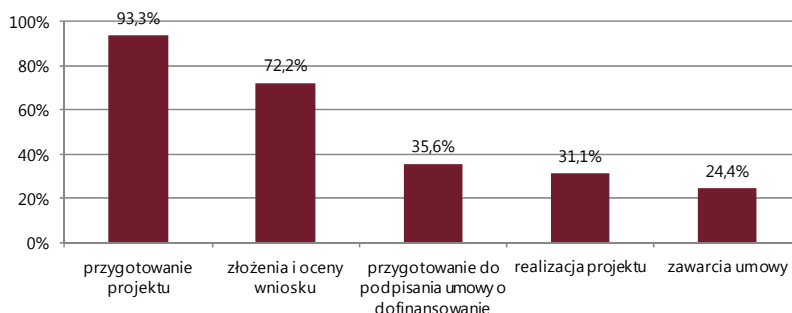
Wykres 36. Częstotliwość kontaktowania się beneficjentów z przedstawicielami IZ/IP



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=90, pytanie zadawane osobom, które wskazały na kontakt z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie

Beneficjenci, którzy zdecydowali się porozmawiać z przedstawicielami IZ/IP rzadko poprzestawali na jednorazowym (12,2%) lub dwukrotnym (8,9%) kontakcie. Najczęściej kontaktowano się 11 razy i więcej (30%), 3-5 razy (27,8%) bądź od 6-10 razy (20%). Sytuacja ta może wynikać z faktu, iż przedstawiciele PIFE nie dysponują szczegółową wiedzą dotyczącą realizacji projektów i często zmuszeni byli konsultować pytania beneficjentów z bardziej doświadczonymi pracownikami poszczególnych instytucji, co znacznie wydłużało czas uzyskania przez beneficjenta informacji i mogło wpływać na częstotliwość nawiązywania kontaktu. Kwestia ta została szczegółowo omówiona we wcześniejszej części raportu.

Wykres 37. Etapy, w których kontaktowano się z pracownikami IZ/IP RPO WiM 2014-2020

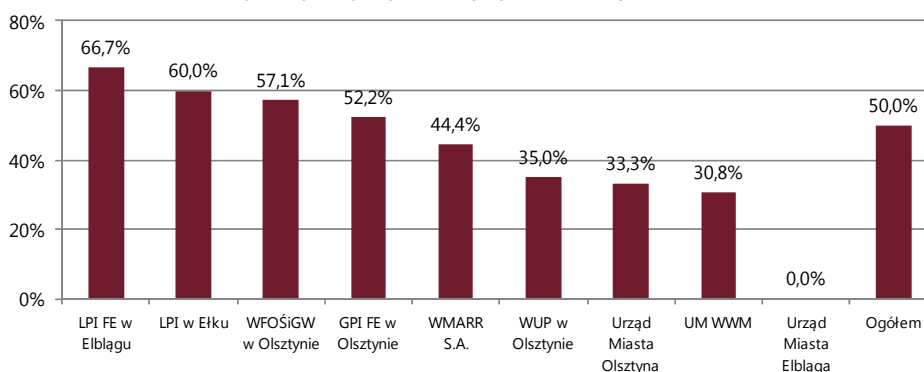


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=90, pytanie zadawane osobom, które wskazały na kontakt z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie

Zdecydowana większość beneficjentów i wnioskodawców nawiązujących kontakt z pracownikami IZ/IP podejmowała tego typu działania na etapie przygotowania projektu (93,3%). Fakt ten wynika prawdopodobnie z niskiej oceny wyczerpującego charakteru informacji zawartych w materiałach informujących o możliwości uzyskania dofinansowania w ramach RPO WiM 2014-2020. Na etapie złożenia i oceny wniosku kontakt z pracownikami instytucji nawiązywało 72,2% projektodawców, co może z kolei wynikać z czasu oczekiwania na informację zwrotną. W badaniu jakościowym niejednokrotnie podkreślano zbyt długi czas oczekiwania na wyniki konkursu. Na etapach przygotowania do podpisania umowy o dofinansowanie, zawarcia umowy oraz realizacji projektu kontaktowano się znacznie rzadziej aniżeli na poprzednich etapach. Zmniejszenie liczby kontaktów wraz z następującymi po sobie etapami, wynika z faktu, że dotyczą one mniejszej liczby podmiotów (część zakończyła proces na etapie negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie, część natomiast w trakcie realizacji badania dopiero przygotowuje się do podpisania umowy).

Według ponad połowy beneficjentów/podmiotów aplikujących należy poprawić pracę instytucji, z którymi się P. kontaktował, by oferowana pomoc okazała się bardziej skuteczna i odpowiednia.

Wykres 38. Wskazanie na konieczność poprawy pracy instytucji udzielających informacji o RPO



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; LPI FE w Elblągu n=9; LPI w Elku n=5; WFOŚiGW w Olsztynie n=21; GPI FE w Olsztynie n=46; WMARR S.A. n=9; WUP w Olsztynie n=20; Urząd Miasta Olsztyna n=3; UM WWM n=39; Urząd Miasta Elbląga n=1; Ogółem n=90; pytanie zadawane osobom, które wskazały na kontakt z daną instytucją.

Beneficjenci bardzo często wskazywali na konieczność poprawy pracy instytucji, z którymi nawiązywali kontakt w celu uzyskania informacji dotyczących RPO. Najwięcej wskazań dotyczy LPIFE w Elblągu (66,7%) oraz LPI w Elku (60%). Beneficjentom brakowało spójnych informacji w interpretacji wytycznych i dokumentów programowych oraz szczegółowych informacji (udzielano zbyt ogólnych informacji). Beneficjenci wskazywali, iż niejednokrotnie zostali – przez pracowników ww. punktów – wprowadzeni w błąd. Również ponad połowa osób poszukujących informacji w WFOŚiGW w Olsztynie oraz GPIFE w Olsztynie wskazała na konieczność poprawy pracy tych punktów. W przypadku pierwszej instytucji beneficjenci wskazywali na potrzebę utworzenia w jej ramach punktu informacyjnego oraz wskazania osoby, do której można się zwrócić po pomoc. Ze strony Funduszu zabrakło także rzetelności (osoby udzielające informacji zmieniały opinię lub brakowało im wiedzy). Najwięcej sytuacji wymagających poprawy odnotowano w przypadku GPIFE w Olsztynie – poprawy wymaga tu: znajomość regulaminów konkursów, znajomość specyfiki realizowanych przez beneficjentów działań, znajomość procedur wyboru projektów, precyzyjność udzielanych informacji (brak wiedzy, konieczność konsultacji z UM WWM) oraz czas oczekiwania na odpowiedź (w związku z przekazywaniem pytań do innych osób czas ulega znacznemu wydłużeniu). Stosunkowo często zaznaczano także potrzebę polepszenia pracy WMARR (44,4%). W przypadku Agencji beneficjenci wskazywali na trudność skontaktowania się z przedstawicielem instytucji oraz konieczność wytypowania większej ilości osób udzielającej informacji. Również jakość przekazywanych informacji powinna być tu bardziej precyzyjna. Na konieczność poprawy pracy osób zatrudnionych w WUP w Olsztynie wskazała jedna trzecia wnioskodawców, którzy oczekują większego zaangażowania w ich

sprawy problemowe, większej ilości spotkań informacyjnych na etapie tworzenia wniosku o dofinansowanie oraz spójności podejścia opiekunów projektów i udzielanych przez nich informacji⁹⁸. Konieczność poprawy pracy UM WWM dostrzega 30,8% beneficjentów. Poprawę wymaga poziom udzielanych informacji oraz co za tym idzie – kompetencje pracowników oraz zmiana opiekunów projektów (brak ciągłości, wprowadzenie nowych osób od nowa w problem).

Ogółem, konieczność poprawy dostrzega połowa osób kontaktujących się instytucjami. Dobrym rozwiązaniem występujących niedogodności jest, zdaniem beneficjentów, powrót do rozwiązywania stosowanego w poprzednim okresie programowania na lata 2007-2013, w którym punkty informacyjne znajdowały się w instytucjach ogłaszających nabory – w związku z czym udzielane informacje były bardziej kompleksowe i rzetelne, a czas oczekiwania na odpowiedź nie był zbyt długi. Kwestia ta została poruszona także w badaniu jakościowym, w którym również dostrzeżono duże problemy związane z informowaniem beneficjentów.

Poniżej przedstawiono katalog kwestii i problemów, które dominują w procesie komunikacji pomiędzy beneficjentami/wnioskodawcami a pracownikami instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020. Pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu, którzy w swojej pracy mają bezpośredni kontakt z beneficjentami/potencjalnymi beneficjentami poproszono w badaniu CAWI o wskazanie z jakiego rodzaju problemami najczęściej zgłaszają się do nich beneficjenci / wnioskodawcy.

Jak wynika z zbadania przeprowadzonego z pracownikami instytucji zaangażowanych w realizację Programu, 56,4% z nich ma w swojej pracy kontakt z realizatorami projektów lub podmiotami aplikującymi o wsparcie. Osoby te poproszono o wskazanie najczęstszych problemów, z którymi zgłaszają się beneficjenci. Wyszczególniono następujące trudności (w kolejności od najczęściej wskazywanych):

- brak precyzyjnych informacji na etapie pisania wniosku – brak bezpośredniego kontaktu między osobami tworzącymi regulamin a wnioskodawcami, korzystanie z sieci PIFE, nie pozwala na uzyskanie szczegółowych informacji nt. naborów, brak doradztwa przy pisaniu wniosków,
- niezrozumienie dokumentów, brak szczegółowych wytycznych, trudność interpretacji zapisów dokumentacji konkursowej, zapisów dokumentów programowych, przepisów prawa i wytycznych,
- brak precyzyjnych informacji na temat dokumentowania realizacji projektu oraz innych obowiązków beneficjentów,
- zasady kwalifikowalności wydatków,
- długi czas oczekiwania na odpowiedź,
- brak dokumentów wymaganych na etapie składania wniosku,
- brak drugiej poprawki na etapie oceny - przez co dużo projektów jest odrzucanych za mało istotne błędy,
- brak możliwości pozyskania środków na inwestycje, które interesują beneficjentów,
- brak odpowiedniego finansowania,
- brak punktów informacyjnych w IP
- brak ROEFS,
- brak szkoleń,
- LSI MAKS 2 - błędy w działaniu, brak wskaźników kluczowych na liście rozwijalnej w LSI MAKS2 (dotyczy wniosku o dofinansowanie projektu),
- długi czas oceny wniosków o dofinansowanie,
- dokumentacja techniczna,
- duża ilość załączników do umowy,
- harmonogram płatności i kwalifikowalność wydatków,
- kryteria wyboru projektów,
- krótki okres składania wniosków,
- nieprawidłowo przeprowadzona ocena i możliwość odwołania się od decyzji IZ,
- nieczytelna strona www,
- w zidentyfikowaniu źródła dofinansowania projektu, jaki chcą realizować,
- brak zainteresowania grupy docelowej (np. w przypadku PUP – osób bezrobotnych),
- wprowadzanie zmian do projektu,
- za mała liczba znaków we wniosku o dofinansowanie,
- wykluczanie się przepisów,
- audyt projektu,

⁹⁸ Uwagi w tym zakresie nie dotyczą tylko i wyłącznie Punktu Kontaktowego WUP Olsztyn, ale także samych opiekunów projektów, co wynika z wyższego zaawansowania we wdrażaniu Programu względem części innych podmiotów zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020.

Dla najbardziej rozpowszechnionych kategorii „spraw do załatwienia” winny istnieć wystandaryzowane procedury reagowania (lub „wyprowadzania”, np. poprzez dokładne opisanie kwestii problematycznych dla beneficjentów/wnioskodawców), które ograniczą skalę obciążenia pracowników instytucji wielokrotnym wyjaśnieniem tych samych wątpliwości lub udzielania odpowiedzi na podobne pytania zadawane indywidualnie przez wielu beneficjentów/wnioskodawców. Ponadto, informacje na temat najczęstszych kwestii problemowych podejmowanych przez beneficjentów/wnioskodawców w kontakcie z pracownikami instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 pozwalają pośrednio wnioskować o tych procesach i procedurach, które w największym stopniu wymagają ewentualnych usprawnień i modyfikacji ze względu na fakt, iż z perspektywy beneficjentów i wnioskodawców, są one niespójne, niezrozumiałe lub niejednoznaczne.

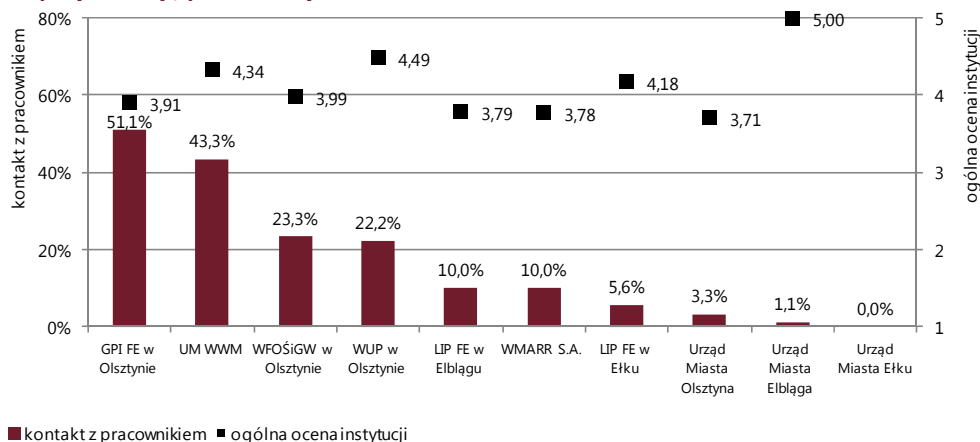
Wyniki badania wśród beneficjentów są zgodne z opiniami pracowników IZ/IP oraz firm doradczych w tym zakresie, w szczególności zwracano uwagę na jakość informacji udzielanej przez PIFE i brak możliwości uzyskania informacji bezpośrednio od pracowników komórek wdrożeniowych.

Współpraca instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu z projektodawcami

W ramach poniższej części ocenie poddano współpracę poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu z beneficjentami i podmiotami aplikującymi na etapie: przygotowania projektu, złożenia i oceny wniosku, przygotowania do podpisania umowy o dofinansowanie, zawarcia umowy, realizacji projektu. Przedstawione zostały także opinie beneficjentów i podmiotów aplikujących na temat tego czy poszczególne instytucje zaangażowane w proces wdrażania RPO WiM w należyty sposób informowały o: możliwościach uzyskania dodatkowego wsparcia w zakresie przygotowania dokumentacji, zmianach w wytycznych i aktach prawnych itp. Wskazano propozycje usprawnień tego procesu. Opisano także jak beneficjenci i potencjalni beneficjenci oceniają pracę, jakość obsługi pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020. Przedstawiono mocne i słabe strony obsługi beneficjenta.

Na poniższym wykresie przedstawiono informacje jak beneficjenci/podmioty aplikujące oceniają współpracę z poszczególnymi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Programu na etapie: przygotowania projektu, złożenia i oceny wniosku, przygotowania do podpisania umowy o dofinansowanie, zawarcia umowy, realizacji projektu.

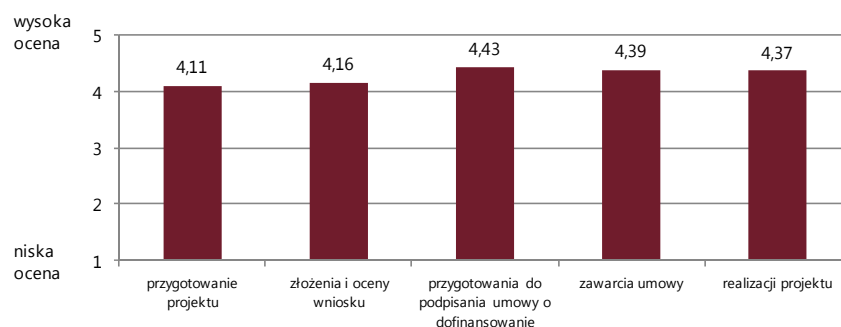
Wykres 39. Ocena instytucji udzielających informacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; kontakt z pracownikiem n=90, pytanie zadawane osobom, które wskazały na kontakt z instytucjami zaangażowanymi za wdrażanie, pytanie wielokrotnego wyboru, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%; ogólna ocena instytucji – uśredniona ocena ze stwierdzeń pytania B11, 1 oznacza niską ocenę, a 5 wysoką; GPI FE w Olsztynie n=363; UM WWM n=308; WFOŚiGW w Olsztynie n=167; WUP w Olsztynie n=157; LIP FE w Elblągu n=71; WMARR S.A. n=72; LIP FE w Ełku n=39; Urząd Miasta Olsztyna n=24; Urząd Miasta Elbląga n=8; wartości n stanowią liczbę udzielonych odpowiedzi w wymiarach oceny pytania B11; pytanie zadawane osobom, które wskazały na kontakt z daną instytucją, z analizy wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Najwięcej osób kontaktowało się z przedstawicielami GPIFE w Olsztynie (51,1%) oraz UM WWM (43,3%). Co piąty beneficjent zasięgał informacji z WFOŚiGW w Olsztynie oraz WUP w Olsztynie. Zdecydowanie rzadziej kontaktowano się z lokalnymi punktami informacji (10% beneficjentów w Elblągu oraz 5,6% w Ełku) oraz WMARR (10%) i urzędami poszczególnych miast.

Jeśli chodzi o ogólną ocenę instytucji, najwyżej (5 na pięciostopniowej skali) oceniono Urząd Miasta Elbląga – należy jednak zwrócić uwagę, iż z ww. instytucją kontaktowało się wyłącznie osiem osób. W związku z tym, pracownicy Urzędu mogli zdecydowanie więcej czasu poświęcić jednemu beneficjentowi aniżeli np. pracownicy UM WWM czy GPIFE, z którymi kontakt nawiązało ponad 300 beneficjentów. Wysoko oceniono także WUP w Olsztynie (średnia ocena – 4,49), UM WWM (4,34) oraz LIPFE w Ełku (4,18). Oceny pozostałych instytucji są niższe niż 4, jednakże nie spadły poniżej 3,7, co oznacza, iż generalnie działalność instytucji jest oceniana przez beneficjentów dobrze.

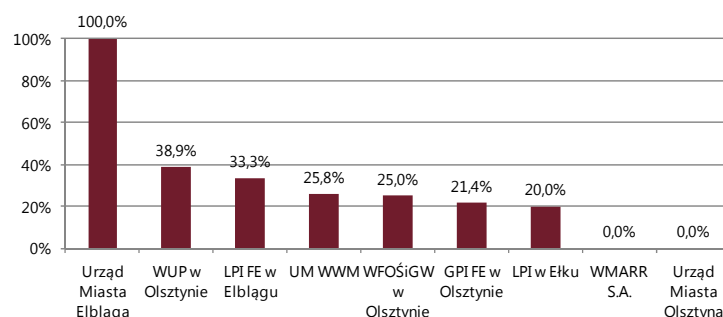
Wykres 40. Średnia ocena współpracy z instytucjami⁹⁹ na poszczególnych etapach projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; średnie na podstawie ogólnej oceny instytucji – uśredniona ocena ze stwierdzeń pytania B11, 1 oznacza niską ocenę, a 5 wysoką; przygotowanie projektu n=138; złożenia i oceny wniosku n=85; przygotowania do podpisania umowy o dofinansowanie n=37; zawarcia umowy n=27, realizacji projektu n=34; wartości n stanowią liczbę ocen instytucji, w których kontakt miał miejsce na danym etapie; pytanie zadawane osobom, które wskazały na kontakt z instytucjami, z analizy wyliczono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Beneficjenci najlepiej ocenili współpracę z instytucjami na etapie przygotowania do podpisania umowy o dofinansowanie (średnio – 4,43 na pięciostopniowej skali), na etapie zawarcia umowy (4,39) oraz realizacji projektu (4,37). Etapy związane z przygotowaniem projektu oraz złożeniem i oceną wniosku otrzymały od beneficjentów niższą notę (co może wynikać z trudności uzyskania rzetelnych i precyzyjnych informacji ze strony pracowników instytucji), jednakże nadal są to oceny pozytywne (odpowiednio 4,11 oraz 4,16). Instytucją, która została oceniona najwyżej jest WUP w Olsztynie, najniżej – UM Olsztyna.

Biorących udział w badaniu CATI beneficjentów/podmiotów aplikujące zapytano czy poszczególne instytucje zaangażowane w proces wdrażania RPO WiM w należyty sposób informowały o: możliwościach uzyskania dodatkowego wsparcia w zakresie przygotowania dokumentacji, zmianach w wytycznych i aktach prawnych itp. Wyniki w tym zakresie przedstawiono poniżej.

Wykres 41. Odsetek beneficjentów poinformowanych przez pracowników instytucji o możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia w zakresie przygotowania dokumentacji

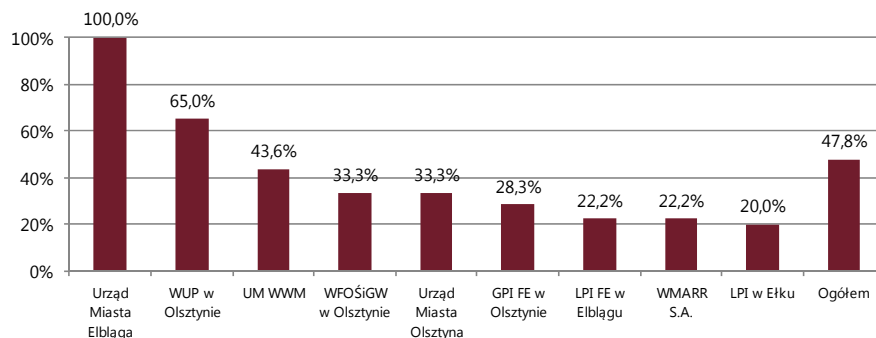


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; Urząd Miasta Elbląga n=1, WUP w Olsztynie n=18, LPI FE w Elblągu n=9, UM WWM n=31, WFOŚiGW w Olsztynie n=20, GPI FE w Olsztynie n=42, LPI w Elku n=5, WMARR S.A. n=9; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały kontakt z daną instytucją na etapie przygotowania wniosku.

Pytanie o to, czy zostali przez pracowników instytucji poinformowani o możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia w zakresie przygotowania dokumentacji zadano osobom, które zadeklarowały kontakt z daną instytucją na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie. Urząd Miasta Elbląga udzielił takiej informacji wszystkim beneficjentom, tzn. dokładnie jednej osobie. Prawie 40% beneficjentów uzyskało taką informację ze strony WUP w Olsztynie, jedna trzecia z LPI FE w Elblągu, jedna czwarta z UM WWM i WFOŚiGW w Olsztynie, zaś jedna piąta z GPI FE w Olsztynie oraz LPI w Elku. Do instytucji, które nie przekazały beneficjentom informacji o możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia w zakresie przygotowania dokumentacji należą: WMARR oraz Urząd Miasta Olsztyna.

⁹⁹ Ze względu na małe liczebności osób kontaktujących się z poszczególnymi instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020 na poszczególnych etapach projektu, zaprezentowano ocenę beneficjentów/podmiotów aplikujących dot. poszczególnych etapów łącznie dla wszystkich instytucji. Ocena rozbita na poszczególne instytucje została przedstawiona w aneksie do raportu.

Wykres 42. Odsetek beneficjentów poinformowanych przez pracowników instytucji o zmianach w wytycznych lub aktach prawnych

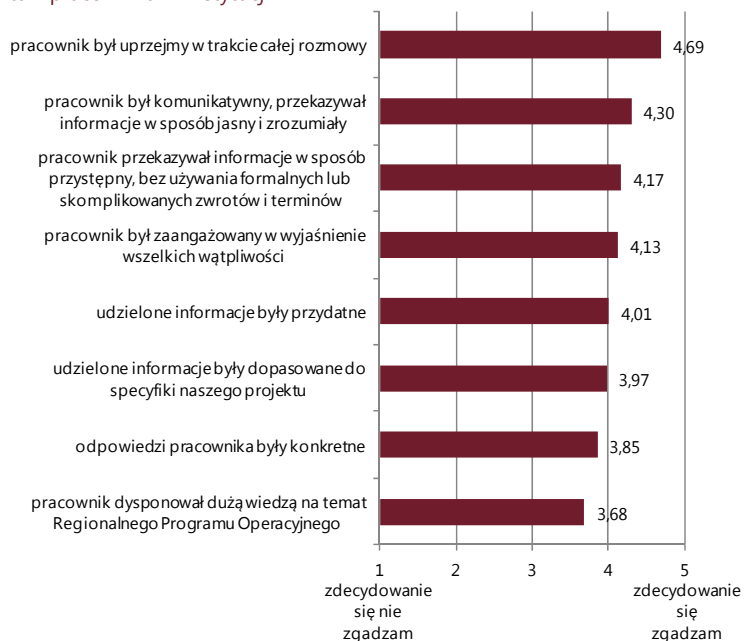


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; Urząd Miasta Olsztyna n=3; Urząd Miasta Elbląga n=1; WUP w Olsztynie n=20; UM WWM n=39; WFOŚiGW w Olsztynie n=21; Urząd Miasta Olsztyna n=3, GPI FE w Olsztynie n=46, LPI FE w Elblągu n=9, WMARR S.A. n=9, LPI w Ełku n=5, Ogółem n=90; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały kontakt z daną instytucją.

Większość instytucji stosunkowo rzadko informowała beneficjentów o zmianach w wytycznych lub aktach prawnych. Przyczyny tego stanu rzeczy wynikają z niedoskonałości systemu informacji i promocji, które szczegółowo omówiono we wcześniejszej części rozdziału. Jest to także konsekwencją przyjętego podziału kompetencji i zadań w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020 (co wskazano w rozdziale dotyczącym oceny struktury instytucjonalnej i rozwiązań organizacyjnych). Najczęściej robił to Urząd Miasta Elbląga, z którym – jak wspomniano wcześniej – kontaktował się wyłącznie jeden wnioskodawca. 65% beneficjentów otrzymało taką informację z WUP w Olsztynie, a 43,6% z UM WWM. Pozostałe instytucje poinformowały wyłącznie jedną trzecią osób kontaktujących się (WFOŚiGW, Urząd Miasta Olsztyna), jedną czwartą (GPIFE) lub tylko jedną piątą beneficjentów (LPIFE w Elblągu, WMARR, LPI w Ełku). Ogółem o zmianach poinformowano mniej niż połowę osób, które nawiązały kontakt, co oznacza, iż jest to działanie, które należy usprawnić poprzez np. poprawę jakości szkoleń i spotkań informacyjnych, a także funkcjonowanie zakładki FAQ na stronie internetowej RPO WiM 2014-2020.

Na poniższym wykresie przedstawiono dane dotyczące tego jak beneficjenci/potencjalni beneficjenci oceniają pracę, jakość obsługi pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020.

Wykres 43. Ogólna ocena kontaktu z pracownikami instytucji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; uśredniona ocena wszystkich instytucji; pracownik był uprzejmy w trakcie całej rozmowy n=153; pracownik był komunikatywny, przekazywał informacje w sposób jasny i zrozumiały n=153, pracownik przekazywał informacje w sposób przystępny, bez używania formalnych lub skomplikowanych zwrotów i terminów n=151, pracownik był zaangażowany w wyjaśnienie wszelkich wątpliwości n=152, udzielone informacje były przydatne n=149, udzielone informacje były dopasowane do specyfiki naszego projektu n=149, odpowiedzi pracownika były konkretne n=153, pracownik dysponował dużą wiedzą na temat Regionalnego Programu Operacyjnego n=149; wartości n stanowią liczbę ocen ogółu instytucji w poszczególnych; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Ogólnie kontakt z pracownikami oceniono raczej pozytywnie. Aspektem ocenionym najwyżej przez beneficjentów jest uprzejmość pracowników udzielających informacji (średnia ocena – 4,69 na pięciostopniowej skali). Wysoko oceniono także komunikatywność pracowników (średnia ocena – 4,3), przystępność przekazywania informacji (4,17), zaangażowanie w wyjaśnienie wątpliwości (4,13) oraz przydatność udzielonych informacji (4,01). Pozostałe trzy aspekty kontaktu (dopasowanie informacji do specyfiki projektu, konkretność odpowiedzi oraz wiedzę pracownika nt. RPO) oceniono poniżej 4, jednakże nie niżej niż 3,68. Oznacza to, że niedoskonałości systemu informacji i promocji nie mają charakteru jednostkowego (osobistego), lecz systemowy.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, system informacji i promocji w ramach RPO WiM 2014-2020 wymaga poprawy, w szczególności w zakresie działalności punktów informacyjnych oraz szkoleń i spotkań informacyjnych dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów.

Zaprojektowany system informacji i promocji zapewnia powszechny dostęp do informacji na temat zasad oraz możliwości korzystania z funduszy strukturalnych w ramach Programu, przy czym informacje nie są wystarczająco wyczerpujące. Działaniem zaradczym byłoby na pewno dostarczanie informacji bardziej szczegółowych, zaspokajających zapotrzebowanie na wiedzę beneficjentów w różnych aspektach związanych z aplikowaniem. Beneficjenci i podmioty aplikujące oceniają poziom szkoleń/konferencji/spotkań informacyjnych organizowanych przez poszczególne instytucje zaangażowane w system realizacji RPO WiM 2014-2020 gorzej w porównaniu do pozostałych źródeł informacji o Programie, z których korzystali. Mają one w ich opinii powierzchowny i mało wyczerpujący charakter. Beneficjenci/podmioty aplikujące posiadają wiedzę na temat możliwej do uzyskania pomocy w przygotowaniu i realizacji projektu. Znane są im sposoby uzyskania informacji, tj. m.in. strona internetowa RPO/funduszy europejskich, możliwość kontaktu z pracownikiem instytucji odpowiedzialnym za wdrażanie programu oraz szkolenia/konferencje/spotkania informacyjne organizowane przez IZ/IP.

Beneficjenci bardzo często wskazywali na konieczność poprawy pracy instytucji, z którymi nawiązywali kontakt w celu uzyskania informacji dotyczących RPO. Uzyskanie pomocy jest procesem stosunkowo długim (wskazywano na trudność skontaktowania się z przedstawicielem instytucji). Projektodawcy, by uzyskać informację musieli kilkakrotnie kontaktować się z pracownikami instytucji realizujących program, a uzyskiwana pomoc nie zawsze była odpowiednia do ich potrzeb. Zabrakło znajomości specyfiki realizowanych przez beneficjentów działań, precyzyjności udzielanych informacji (brak wiedzy konsultantów), zaangażowania w problemy beneficjentów oraz spójności podejścia opiekunów projektów i udzielanych przez nich informacji. Krokiem, który należy podjąć w pierwszej kolejności, aby oferowana pomoc okazała się bardziej skuteczna i odpowiednia dla podmiotów aplikujących o środki jest powrót do rozwiązania stosowanego w poprzednim okresie programowania na lata 2007-2013, w którym punkty informacyjne znajdowały się w instytucjach ogłaszających nabory – w związku z czym udzielane informacje były bardziej kompleksowe i rzetelne, a czas oczekiwania na odpowiedź nie był zbyt długi. Zmianą, którą należy wprowadzić jest także standaryzowanie procedur reagowania, które ograniczyłyby skalę obciążenia pracowników instytucji wielokrotnym wyjaśnieniem tych samych wątpliwości (np. poprzez FAQ na stronie www).

Instytucje zaangażowane w proces wdrażania RPO WiM rzadko informowały o możliwościach uzyskania dodatkowego wsparcia w zakresie przygotowania dokumentacji. Informację tę – w zależności od instytucji udzielającej informacji – otrzymywał co trzeci bądź co czwarty beneficjent/podmiot aplikujący. Przyczyny tego stanu rzeczy wynikają z niedoskonałości systemu informacji i promocji oraz przyjętego podziału kompetencji i zadań w systemie realizacji RPO WiM 2014-2020. O zmianach w wytycznych lub aktach prawnych poinformowano natomiast mniej niż połowę wnioskodawców, co oznacza, iż jest to działanie, które należy usprawnić (poprzez np. poprawę jakości szkoleń i spotkań informacyjnych, a także funkcjonowanie zakładki FAQ na stronie internetowej RPO). Wnioskodawcy korzystali najczęściej z następujących źródeł informacji: portal internetowy rpo.warmiamazury.pl, portal funduszeuropejskie.gov.pl, pracownicy instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie RPO, rodzina bądź znajomi, szkolenia oraz newsletter. Jeśli chodzi o ocenę źródeł pisanych typu dokumenty programowe i instrukcje – przydatność informacji najwyżej oceniono w dokumentach konkursowych, rzetelność informacji na ulotkach i treściach zawartych na stronie funduszy europejskich, jasność przedstawienia informacji na ulotkach, a wyczerpujący charakter informacji w dokumentach konkursowych. Beneficjenci/potencjalni beneficjenci oceniają kontakt z pracownikami instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 pozytywnie, co oznacza, że ww. niedoskonałości systemu informacji i promocji nie mają raczej charakteru jednostkowego (osobistego), lecz systemowy. Aspektem ocenionym najwyżej przez beneficjentów jest uprzejmość pracowników udzielających informacji. Najniżej oceniono dopasowanie informacji do specyfiki projektu, konkretność odpowiedzi oraz wiedzę pracownika nt. RPO. Beneficjenci najlepiej ocenili współpracę z instytucjami na etapie przygotowania do podpisania umowy o dofinansowanie, na etapie zawarcia umowy oraz realizacji projektu. Wnioskodawcy zgłaszają się do pracowników instytucji zaangażowanych w system realizacji RPO WiM 2014-2020 z problemami dotyczącymi m.in. audytu projektu, zasad kwalifikowalności wydatków, braku precyzyjnych informacji na etapie pisania wniosku, braku precyzyjnych informacji na temat dokumentowania realizacji projektu oraz innych obowiązków beneficjentów, braku dokumentów wykluczanie się przepisów.

Przedstawiciele firm doradczych świadczących usługi w zakresie przygotowywania wniosków o dofinansowanie podobnie jak beneficjenci zwrócili uwagę na niską jakość informacji udzielanej przez PIFE i brak możliwości uzyskania informacji bezpośrednio od pracowników komórek wdrożeniowych.

OCENA ZDOLNOŚCI ABSORPCYJNYCH BENEFICJENTÓW/PODMIOTÓW APLIKUJĄCYCH

Aktywność beneficjentów

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały informacje na temat aktywności beneficjentów RPO WiM 2014-2020 i potencjalnych beneficjentów (podmiotów aplikujących) z uwzględnieniem oceny poziomu ich przygotowania do realizacji projektów.

Ocenę oparto o dane pochodzące z analizy desk research w zakresie dokumentów dotyczących systemu realizacji RPO WiM, analizy jakościowej transkrypcji wywiadów pogłębionych (IDI) oraz wywiadów grupowych (FGI) z przedstawicielami poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020 oraz ankiet internetowych (CAWI) wypełnianych przez pracowników ww. instytucji, a także wywiadów eksperckich z przedstawicielami firm doradczych oraz wywiadów CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi o wsparcie w ramach RPO WiM 2014-2020.

Jeśli chodzi o aktywność beneficjentów i podmiotów aplikujących w poszczególnych Osiach Priorytetowych, widoczne jest duże zróżnicowanie. Osią Priorytetową, w której dotychczas złożono najwięcej projektów, jest Oś II (390 wniosków o dofinansowanie - WND) oraz IV (200 WND). Jest ono jednak w duże mierze pochodną ilości ogłaszanych naborów w poszczególnych Działaniach/Poddziałaniach. Można jednak wskazać obszary wsparcia RPO WiM 2014-2013, w przypadku których zdiagnozowano małe zainteresowanie potencjalnych beneficjentów ogłaszającymi konkursami. Dotyczy to: Poddziałania 1.3.1, 1.3.4, 1.3.5 w ramach 1 osi priorytetowej *Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur*, 2 osi priorytetowej *Kadry dla gospodarki*, Działania 4.5 w ramach 4 osi priorytetowej *Efektywność energetyczna*, Poddziałania 6.2.1 w ramach 6 osi priorytetowej *Kultura i dziedzictwo*, Działania 9.2 w ramach 9 osi priorytetowej *Dostęp do wysokiej jakości usług społecznych* oraz 11 osi priorytetowej *Włączenie społeczne*. Aktywność projektodawców mogą ograniczać niedostatki systemu informacji, o których była mowa we wcześniejszej części raportu, a także obowiązujące kryteria wyboru projektów.

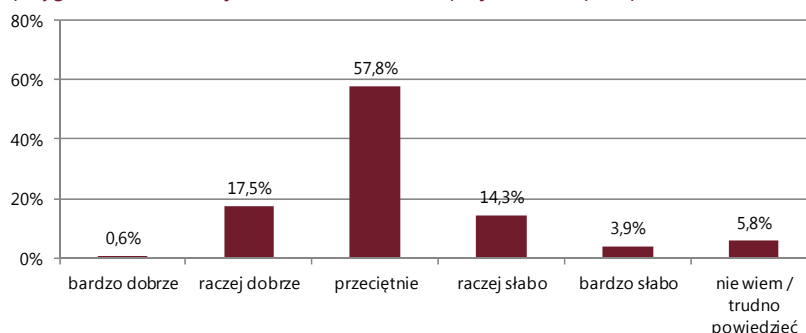
Tabela 4. Ilość złożonych wniosków o dofinansowanie od początku realizacji Programu do dnia 30.09.2016 r.

Oś Priorytetowa	Fundusz	WND
1 Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur	EFRR	23
2 Kadry dla gospodarki	EFS	390
3 Cyfrowy region	EFRR	0
4 Efektywność energetyczna	EFRR	200
5 Środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów	EFRR	46
6 Kultura i dziedzictwo	EFRR	20
7 Infrastruktura transportowa	EFRR	7
8 Obszary wymagające rewitalizacji	EFRR	1
9 Dostęp do wysokiej jakości usług publicznych	EFRR	8
10 Regionalny rynek pracy	EFS	145
11 Włączenie społeczne	EFS	176
12 Pomoc techniczna	EFS	11
Ogółem	EFRR i EFS	1027

Źródło: informacja kwartalna z realizacji RPO WiM 2014-2020 za III kwartał 2016 r.

W celu określenia, na ile na aktywność beneficjentów może mieć wpływ ich przygotowanie do aplikowania o środki w ramach nowej perspektywy finansowej, pracowników IZ i IP biorących udział w badaniu CAWI poproszono o ocenę ogólnego poziomu przygotowania beneficjentów/podmiotów aplikujących do realizacji projektów. Wyniki przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 44. Ocena poziomu przygotowania beneficjentów do realizowania projektów w opinii pracowników IZ i IP RPO WiM 2014-2020



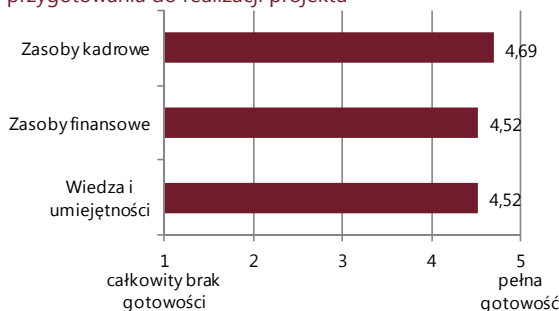
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP RPO WiM 2014-2020; n=156, pytanie zadawane osobom, które wskazały, iż posiadają bezpośredni kontakt z beneficjentami.

Poziom przygotowania beneficjentów do realizowania projektów został oceniony przez pracowników instytucji realizujących Program przeciętnie – 57,8%. Udział pozostałych opinii jest niemal równy – 18,1% ocenia przygotowanie beneficjentów pozytywnie, zaś 18,2% – negatywnie.

Przygotowanie wnioskodawców do realizowania projektów było tematem bardzo szeroko omówionym w badaniu jakościowym, w którym wyraźnie uwidocznił się podział na osoby mocno krytykujące ich przygotowanie wskazujące, że projektodawcy nie czytają regulaminów konkursów, piszą wnioski na pamięć z poprzedniej perspektywy oraz ich obrońców, którzy uważają, że projektodawcy czytają dokumentację, ale nie dodo końca ją rozumieją, zwracają się z pytaniami i prośbą o pomoc. Osoby te dostrzegają wiele aspektów wpływających na jakość przesyłanych wniosków, za które nie są odpowiedzialni potencjalni beneficjenci.

W ocenę przygotowania do realizacji projektu poproszono także samych zainteresowanych, czyli projektodawców.

Wykres 45. Ocena własna beneficjentów przygotowania do realizacji projektu



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; Zasoby kadrowe n=121; Zasoby finansowe n=117; Wiedza i umiejętności n=122; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Beneficjenci ocenili własne przygotowanie do realizacji projektów bardzo wysoko – zasoby kadrowe otrzymały średnią ocenę 4,69 na pięciostopniowej skali, zasoby finansowe 4,52, zaś wiedza i umiejętności 4,52. Oznacza to, iż beneficjenci są – w opinii własnej – przygotowani do realizacji przedsięwzięć, o wsparcie których aplikowali.

Jak widać, opinie beneficjentów i pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020, na temat czynników wpływających na aktywność projektodawców w zakresie aplikowania o środki są odmienne. W badaniu jakościowym uwidocznił się podział na opinie mocno krytykujące przygotowanie beneficjentów, wskazujące na brak zapoznania się z regulaminami konkursów oraz opinie wstawiennicze, które wskazują, iż wnioskodawcy są zaznajomieni z dokumentacją, jednakże z uwagi na jej skomplikowany charakter nie zawsze są w stanie jednoznacznie zrozumieć jej zapisy.

Aktywność beneficjentów i podmiotów aplikujących w poszczególnych Osiach Priorytetowych jest zróżnicowana. Dotychczas najwięcej wniosków złożono w Osi Priorytetowej II oraz Osi Priorytetowej IV, co jest wynikiem ilości ogłoszonych w ich ramach naborów. Mniejsze niż zakładano zainteresowanie wykazują Projektodawcy w ramach Poddziałów: 1.3.1, 1.3.4, 1.3.5, 6.2.1, Działania 4.5 i 9.2 oraz osi II i XI.

Opinie na temat przygotowania beneficjentów/podmiotów aplikujących do realizacji projektów są zróżnicowane w zależności od ich źródła. Pracownicy instytucji zaangażowanych w realizację Programu ocenili go przeciętnie, zaś sami wnioskodawcy – bardzo wysoko. Można założyć, że faktyczny stan przygotowania beneficjentów/podmiotów aplikujących do realizacji projektów stanowi wypadkową tych dwóch ocen, czyli plasuje w okolicach poziomu 4 na pięciostopniowej skali.

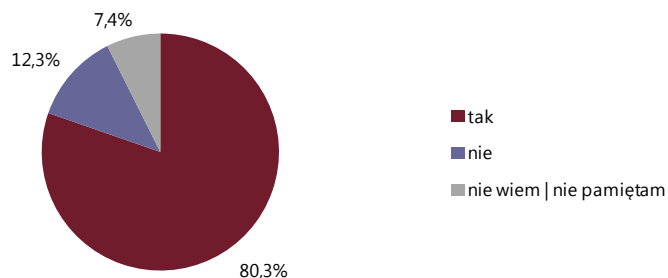
Sytuacja finansowa beneficjentów

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały wyniki oceny sytuacji finansowej beneficjentów z uwzględnieniem wkładu własnego i kosztów początkowych.

Ocenę oparto o dane pochodzące z analizy wywiadów CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi o wsparcie w ramach RPO WiM 2014-2020 oraz analizę wywiadów eksperckich z przedstawicielami firm doradczych.

Poniżej zidentyfikowano czy beneficjenci i podmioty aplikujące posiadały zabezpieczenie wkładu własnego na realizację projektu. Wskazano także jakie problemy występowały przy pozyskiwaniu wkładu własnego oraz z jakich źródeł pochodził wkład własny.

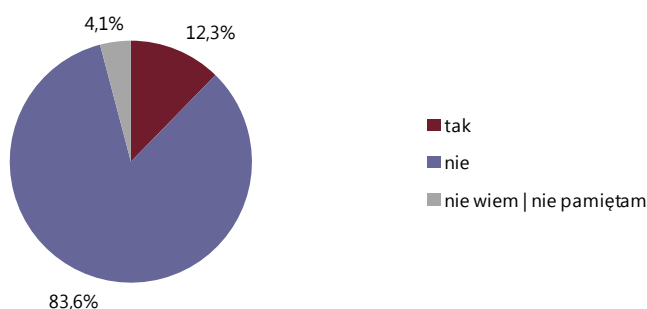
Wykres 46. Posiadanie wkładu własnego przez beneficjentów w momencie składania wniosku o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=122

Większość (80,3%) beneficjentów posiadała wkład własny w momencie składania wniosku o dofinansowanie. Stwierdzenie to nie dotyczy 12,3% wnioskodawców, zaś 7,4% nie jest w stanie przypomnieć sobie swojej sytuacji finansowej na dzień składania wniosku.

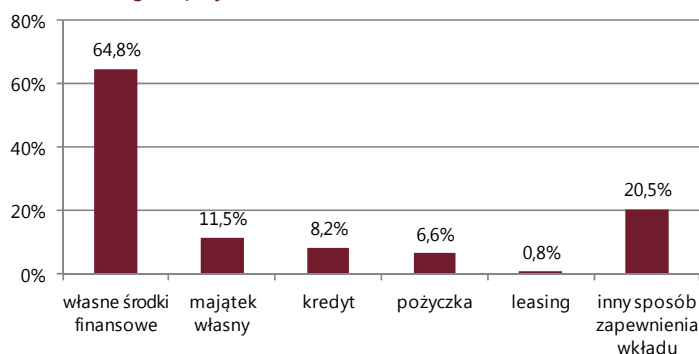
Wykres 47. Identyfikacja problemów z pozyskaniem wkładu własnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=122

Większość (83,6%) beneficjentów nie miała problemów z pozyskaniem wkładu własnego w przypadku realizacji projektu. Jest to spójne z danymi przedstawionymi na poprzednim wykresie, na którym również 80% wnioskodawców stwierdziła, iż posiadała wkład własny w momencie składania wniosku. Identyczny odsetek osób, które wskazały, iż nie posiadały odpowiednich zasobów finansowych (patrz wykres 45) zidentyfikowało problem pozyskania wkładu własnego. Problemy polegały w szczególności na: braku zabezpieczenia środków w budżecie miasta oraz zbyt dużych wymaganiach dotyczących wkładu własnego – konieczność ubiegania się o kredyt (część beneficjentów to małe podmioty lokalne, które nie dysponują wysoką ilością środków finansowych).

Wykres 48. Źródła zapewnienia wkładu własnego w projekcie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=122

Zapewnieniem wkładu własnego większości beneficjentów (64,8%) były środki własne. Do rzadziej wskazywanych źródeł należą majątek własny (11,5%), kredyt (8,2%) oraz pożyczka (6,6%). Nieliczni wskazywali także leasing oraz wolontariat i wkład partnera projektu (zgrupowane w „inne”).

Poniżej przedstawiono odpowiedź na pytanie czy beneficjenci i podmioty aplikujące musiały ponieść znaczne koszty początkowe, aby móc pozyskać dofinansowanie z UE, a także wskazano, które elementy związane z przygotowaniem projektu były najbardziej kosztochłonne i czasochłonne, jak pozyskiwano źródła finansowe oraz określono czy istniało zagrożenie, że wysokie koszty przygotowania wniosku o dofinansowanie mogą uniemożliwić realizację projektu i jak często ono występowało.

Wykres 49. Czasochłonność poszczególnych elementów przygotowania wniosku o dofinansowanie

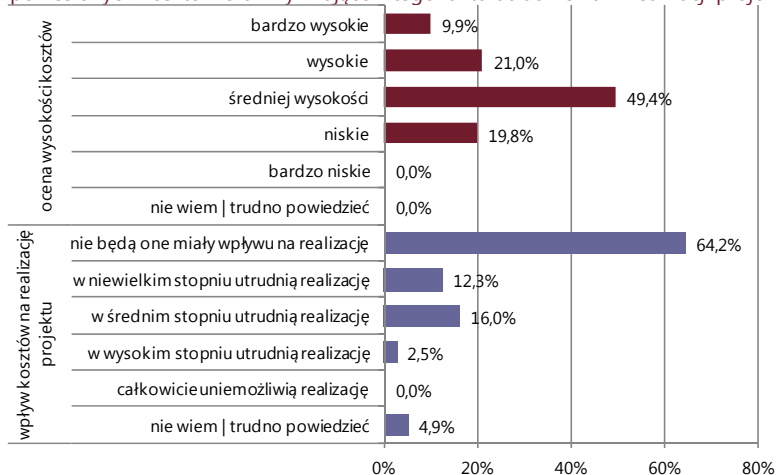


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; uzyskanie pozwoleń | decyzji n=119, przygotowanie analiz | ekspertyz | opinii n=115, przygotowanie załączników n=117, przygotowanie koncepcji projektu n=116, wypełnienie części finansowej wniosku o dofinansowanie (budżet projektu) n=112, wypełnienie części opisowej wniosku o dofinansowanie (opis projektu) n=112; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Generalnie, czasochłonność przygotowania wniosku o dofinansowanie beneficjenci oceniają jako wysoką. Elementem zabierającym szczególnie dużo czasu jest uzyskanie pozwoleń i decyzji (średnia ocena – 4,53 na pięciostopniowej skali). Również przygotowanie analiz, załączników oraz koncepcji projektu oceniono jako czynności, którym poświęcić należy szczególnie dużo czasu (średnia ocena – powyżej 4). Nieco mniej czasochłonne, jednak nadal generujące dużą ilość czasu stanowią wypełnienie części finansowej wniosku o dofinansowanie (3,92) oraz wypełnienie opisowej części wniosku o dofinansowanie (3,83).

Większość beneficjentów (66,4%) poniosła koszty finansowe związane z przygotowaniem i złożeniem wniosku o dofinansowanie. Ocena wysokości poniesionych kosztów oraz wynikające z tego faktu utrudnienia w realizacji projektu zobrazowane zostały na poniższym wykresie.

Wykres 50. Ocena wysokości poniesionych kosztów oraz wynikające z tego faktu utrudnienia w realizacji projektu



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=81, pytanie zadawane osobom, które wskazały na poniesienie kosztów.

Blisko połowa beneficjentów (49,4%) wysokość poniesionych kosztów wynikających z przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie ocenia średnio, zaś prawie jedna trzecia wysoko lub bardzo wysoko (30,9%). Koszty te – w przypadku większości beneficjentów (64,2%) – nie będą jednak miały wpływu na realizację projektu. Na średni stopień utrudnienia w realizacji przedsięwzięć wskazało 16% wnioskodawców, zaś na niewielki stopień utrudnienia - 12,3%.

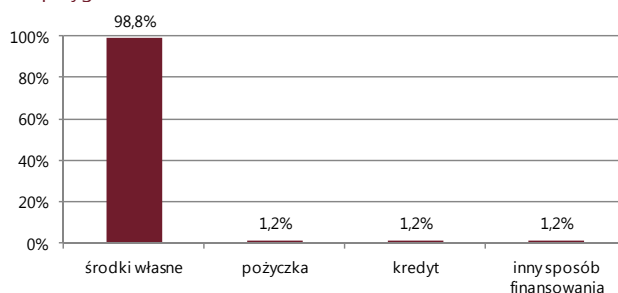
Wykres 51. Elementy przygotowania wniosku, które wymagały poniesienia kosztów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=81, pytanie zadawane osobom, które wskazały na poniesienie kosztów; ponoszenie kosztów – pytanie wielokrotnego wyboru – odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Do elementów przygotowania wniosku, które wymagały poniesienia kosztów wskazywano najczęściej: wypełnienie całości wniosku o dofinansowanie (69,1% wskazań), wypełnienie części finansowej wniosku o dofinansowanie (budżet projektu – 65,4%), wypełnienie części opisowej wniosku (opis projektu – 60,5%), przygotowanie załączników (59,3%) oraz przygotowanie analiz/ekspertyz/opinii (58%). Elementami wskazywanymi rzadziej, jednakże również wymagającymi poniesienia kosztów są: przygotowanie koncepcji projektu, uzyskanie pozwoleń/ decyzji oraz innego rodzaju koszty, tj. organizowanie partnerstw projektowych oraz koszty przesłania wniosku. Z największymi kosztami wiązało się wypełnienie całości wniosku o dofinansowanie, co prawdopodobnie wynika z faktu zlecenia tejże czynności firmie doradczej. Kosztowne było także przygotowanie analiz/ekspertyz/opinii, przygotowanie koncepcji projektu oraz jego załączników.

Wykres 52. Źródła finansowania kosztów przygotowania wniosku o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=81, pytanie zadawane osobom, które wskazały na poniesienie kosztów; pytanie wielokrotnego wyboru – odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Źródłem finansowania kosztów przygotowania wniosku o dofinansowanie były w przypadku niemal wszystkich beneficjentów środki własne. Znikomy odsetek wnioskodawców opłacał niniejsze koszty dzięki pożyczce lub kredytowi.

Zdecydowana większość (80 %) beneficjentów posiadała wkład własny w momencie składania wniosku o dofinansowanie. Trudności osób, które zidentyfikowały problem pozyskania wkładu własnego, polegały na braku zabezpieczenia środków w budżecie miasta oraz zbyt dużych wymaganiach dotyczących wkładu własnego. Wkład własny w przypadku większości (65%) beneficjentów stanowiły środki finansowe.

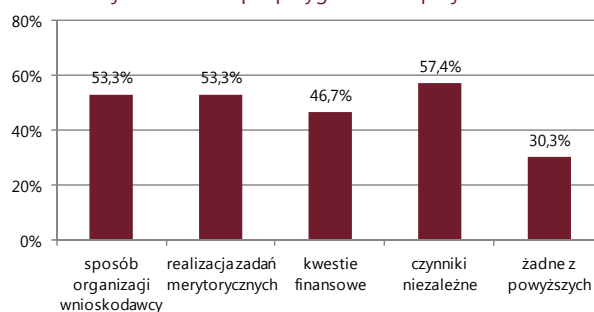
Większość beneficjentów (66%) poniosła koszty finansowe związane z przygotowaniem i złożeniem wniosku o dofinansowanie. Blisko połowa beneficjentów wysokość poniesionych kosztów wynikających z przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie ocenia średnio, zaś prawie jedna trzecia wysoko lub bardzo wysoko. Do najbardziej kosztochłonnych elementów przygotowania wniosku należą: wypełnienie całości wniosku o dofinansowanie, wypełnienie części finansowej wniosku o dofinansowanie, wypełnienie części opisowej wniosku, przygotowanie załączników oraz przygotowanie analiz/ekspertyz/opinii. Źródłem finansowania kosztów przygotowania wniosku o dofinansowanie były w przypadku niemal wszystkich beneficjentów środki własne. W badaniu nie zidentyfikowano zagrożenia braku możliwości realizacji projektu z uwagi na wysokie koszty przygotowania wniosku o dofinansowanie. Sytuacja finansowa beneficjentów nie stanowi w opinii Ewaluatora przeszkody w kontraktowaniu środków w ramach RPO WiM 2014-2020.

Do najbardziej czasochłonnych elementów związanych z przygotowaniem do realizacji projektu należą: uzyskanie pozwoleń i decyzji, przygotowanie analiz, załączników i koncepcji projektu, wypełnienie części finansowej oraz opisowej części wniosku o dofinansowanie.

Ryzyka identyfikowane przez beneficjentów

W ramach niniejszego rozdziału przedstawione zostały informacje na temat ryzyk identyfikowanych przez beneficjentów na etapie przygotowywania projektu z uwzględnieniem ryzyk związanych z organizacją wewnętrzną beneficjenta/podmiotu aplikującego oraz zakresem rzeczowym projektu, ryzyk wewnętrznymi i zewnętrznymi związanymi z kwestiami finansowymi (absorpcja środków UE), a także innych ryzyk o charakterze zewnętrznym. Wskazano także w jaki sposób beneficjenci i podmioty aplikujące przygotowały się do zmniejszenia negatywnych skutków ryzyk, których nie można było przewidzieć na etapie przygotowania projektu (tj. niestabilność prawa, zmiany w wytycznych itp.). Ocenę oparto o dane pochodzące z analizy wywiadów CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi o wsparcie w ramach RPO WiM 2014-2020 oraz analizę wywiadów eksperckich z przedstawicielami firm doradczych.

Wykres 53. Ryzyka zidentyfikowane przez beneficjentów na etapie przygotowania projektu



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=121, pytanie wielokrotnego wyboru – odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Blisko 1/3 projektodawców na etapie przygotowania projektu nie zidentyfikowała żadnych ryzyk.

Do ryzyk zidentyfikowanych przez beneficjentów należą: czynniki niezależne mogące wpłynąć na realizację projektu (57,4% wskazań), sposób organizacji wnioskodawcy oraz realizacja zadań merytorycznych (53,3%) oraz kwestie finansowe (46,7%). 30% beneficjentów nie zdiagnozowało żadnego z ww. ryzyk.

Do zdiagnozowanych ryzyk związanych z czynnikami niezależnymi od beneficjentów należą: pozyskanie dokumentacji (np. pozwolenia na budowę), grupa docelowa projektu (trudność w rekrutacji uczestników, rezygnacje uczestników), długi okres rozpatrywania wniosku (skracał czas realizacji projektu), praca kontrahentów (ich rzetelność, terminowość) oraz zmiany prawne (przepisów, ustaw, wytycznych).

Do zdiagnozowanych ryzyk związanych ze sposobem organizacji wnioskodawcy należą: uzyskanie wskaźników, jakość współpracy z innymi podmiotami (np. funkcjonowanie partnerstwa), kompetencje i ilość kadry zaangażowanej w projekt oraz konieczność utworzenia biura w woj. warmińsko-mazurskim (w przypadku podmiotów aplikujących z innych województw).

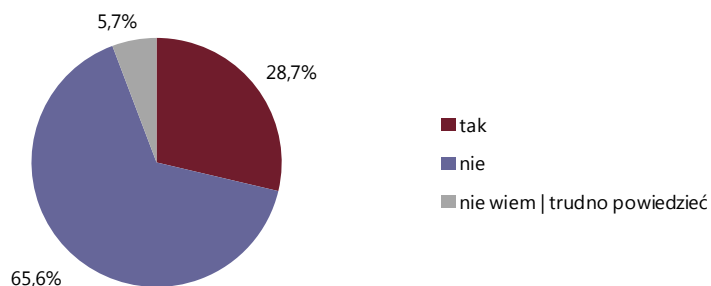
Do zdiagnozowanych ryzyk związanych z realizacją zadań merytorycznych należą: trudność w rekrutacji beneficjentów ostatecznych (co za tym idzie – nieosiągnięcie założonych wskaźników), dotrzymanie terminu realizacji zadań, zapewnienie okresu trwałości projektu, fluktuacja pracowników oraz zmiany zachodzące na rynku pracy (ryzyko niedopasowania wsparcia do potrzeb grupy docelowej).

Do zdiagnozowanych ryzyk związanych z kwestiami finansowymi należą: zaburzenia płynności finansowej, brak wystarczających funduszy, brak otrzymania dotacji w terminie, wysokość wkładu własnego, pozyskiwanie wkładu własnego z zewnątrz, koniunktura gospodarcza, nieprzewidziane (dodatkowe) koszty, niewydatkowanie wszystkich środków, zmiany cen rynkowych oraz wypłacalność kontrahentów.

Jak widać, często identyfikowane ryzyka mają charakter zewnętrzny tj. niezależny od beneficjenta i są związane głównie z sytuacją rynkową.

Projektodawców zapytano także w jaki sposób przygotowali się do zmniejszenia negatywnych skutków ryzyk, których nie można było przewidzieć na etapie przygotowania projektu.

Wykres 54. Przygotowanie beneficjentów pod kątem zniwelowania potencjalnych ryzyk



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI z beneficjentami i podmiotami aplikującymi w ramach RPO WiM 2014-2020; n=121

Aż 65,6% wnioskodawców nie podjęło żadnych działań zapobiegawczych mających na celu zniwelowanie ryzyk. Działania takie dotyczą tylko 28,7% beneficjentów. Są to: bieżący monitoring projektu, szczegółowe zapoznanie się z dokumentacją konkursową, udział w szkoleniach, weryfikowanie dotychczasowego doświadczenia kontrahentów, konsultacje z partnerami projektu, przygotowanie list rezerwowych uczestników projektu, konsultacje prawne, wcześniejsze zabezpieczenie środków na wkład własny oraz przeprowadzenie szczegółowej analizy rynku. Jak widać, beneficjenci przyjmują raczej postawę reaktywną, a nie pro aktywną, jeżeli chodzi o reagowanie na bieżącą lub antycypowaną sytuację wewnętrzną lub zewnętrzną.

Do ryzyk związanych z organizacją wewnętrzną oraz zakresem rzeczowym beneficjenta należą: uzyskanie wskaźników, jakość współpracy z innymi podmiotami (np. funkcjonowanie partnerstwa), kompetencje i ilość kadry zaangażowanej w projekt oraz konieczność utworzenia biura w woj. warmińsko-mazurskim (w przypadku podmiotów aplikujących z innych województw).

Do ryzyk wewnętrznych beneficjenta, związanych z kwestiami finansowymi należą: zaburzenia płynności finansowej, brak wystarczających funduszy oraz niewydatkowanie wszystkich środków. Do ryzyk zewnętrznych beneficjenta, związanych z kwestiami finansowymi należą: brak otrzymania dotacji w terminie, wysokość wkładu własnego, pozyskiwanie wkładu własnego z zewnątrz, koniunktura gospodarcza, nieprzewidziane (dodatkowe) koszty, zmiany cen rynkowych oraz wypłacalność kontrahentów.

Do innych zdiagnozowanych ryzyk należą czynniki niezależne od beneficjentów. Są to: pozyskanie dokumentacji (np. pozwolenia na budowę), grupa docelowa projektu (trudność w rekrutacji uczestników, rezygnacje uczestników), długi okres rozpatrywania wniosku (skracał czas realizacji projektu), praca kontrahentów (ich rzetelność, terminowość) oraz zmiany prawne (przepisów, ustaw, wytycznych).

Tylko 28,7% beneficjentów podjęło działania mające na celu zmniejszenie negatywnych skutków ryzyk, które można było przewidzieć na etapie przygotowania projektu. Do działań tych należą: bieżący monitoring projektu, szczegółowe zapoznanie się z dokumentacją konkursową, udział w szkoleniach, weryfikowanie dotychczasowego doświadczenia kontrahentów, konsultacje z partnerami projektu, przygotowanie list rezerwowych uczestników projektu, konsultacje prawne, wcześniejsze zabezpieczenie środków na wkład własny oraz przeprowadzenie szczegółowej analizy rynku.

W związku z tym, iż do działań podejmowanych przez beneficjentów w celu zmniejszenia negatywnych skutków ryzyk, których nie można było przewidzieć na etapie przygotowania projektu należą m.in. weryfikowanie dotychczasowego doświadczenia kontrahentów, konsultacje z partnerami projektu, przygotowanie list rezerwowych uczestników projektu oraz zabezpieczenie środków na wkład własny można uznać, iż ryzyka związane z jakością kontrahentów, współpracą z partnerami, rekrutacją uczestników oraz wkładem własnym należą do oczywistych ryzyk, które można było zidentyfikować, a które nie zostały zauważone aż przez 2/3 beneficjentów.

Najważniejsze wnioski i rekomendacje

WNIOSKI Z BADANIA

Elementami systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 funkcjonującymi optymalnie lub umożliwiającymi prawidłowe wykorzystanie są:

1. Odpowiedni podział zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu - zakresy zadań IZ oraz poszczególnych IP nie nakładają się na siebie, ale podział obowiązków pomiędzy instytucjami oraz komórkami w instytucjach realizujących Program nie jest jednoznaczny.
2. Zgodność dokumentów systemowych i procedur systemu z przepisami krajowymi i wspólnotowymi.
3. Roczne Plany Działań stanowią efektywne narzędzie planowania wdrażania RPO WiM 2014-2020, w szczególności w kontekście osiągnięcia ram wykonania.
4. Wysoka jakość kapitału ludzkiego w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu (zarówno jeśli chodzi o doświadczenie, jak i posiadane kwalifikacje i wiedzę), ale wymaga uzupełnienia w odniesieniu do pewnych kategorii pracowników – osób nowozatrudnionych o krótkim stażu pracy na danym stanowisku/ w danym obszarze.
5. Doświadczenie poszczególnych instytucji pełniących funkcje IP z wdrażania programów operacyjnych w poprzedniej perspektywie finansowej (dysponowanie zasobami wiedzy i doświadczenia).
6. Brak istotnego oporu wobec zmian wśród pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu, który mógłby mieć charakter spowalniający czy blokujący realizację RPO WiM 2014-2020.
7. Funkcjonujący system podnoszenia kwalifikacji (szkoleń) we wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację Programu tj. pracownicy mają możliwość zgłaszania swoich potrzeb szkoleniowych (jednak organizowane szkolenia nie są w pełni adekwatne do ich potrzeb).
8. Brak istotnych dysfunkcji współpracy i przepływu informacji (zarówno pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w realizację Programu, jak i wewnątrz jednostek).
9. Istniejący, ale niewykorzystywany w sposób zapewniający funkcję motywującą system premiowania.
10. Dobry system monitoringu (informacje kwartalne), ale system informatyczny utrudnia w niektórych aspektach pełne jego wykorzystanie.
11. Wyznaczone kierunki działań ewaluacyjnych i sposoby ich realizacji zostały określone w sposób umożliwiający prawidłową ocenę realizacji Programu, ale efektywność procesu ewaluacji jest zagrożona ze względu na braki kadrowe.
12. Przyjęty system kontroli w ramach RPO WiM jest szczegółowy i rozbudowany i winien umożliwić sprawne i efektywne wykrywanie nieprawidłowości przy realizacji projektów i wykorzystaniu funduszy oraz zapewnić weryfikację prawidłowości funkcjonowania systemu realizacji we wszystkich zaangażowanych instytucjach.
13. Brak problemu z zapewnieniem wkładu własnego wśród potencjalnych beneficjentów, koszty początkowe również nie stanowią dla nich ograniczenia.

W badaniu zidentyfikowano następujące bariery mogące ograniczać efektywność i skuteczność systemu realizacji Programu:

II. W obszarze systemu organizacyjnego (projektowanie struktury, konfigurowanie procesów i organizowanie pracy)

1. Trudności w przepływie informacji (np. brak przepływu dobrych praktyk między instytucjami), a także wydłużony formalny obieg informacji, który bywa zastępowany nieformalnym (np. nieformalną drogą przekazywane są formalne pisma), dominuje papierowy obieg dokumentów - nierozpowszechniony elektroniczny obieg dokumentów.
2. Brak „ducha współpracy” i poczucia wspólnego celu wśród pracowników instytucji i komórek zaangażowanych w realizację Programu, a także myślenie w kategoriach „my-oni”. W dokumentach i spisanych procedurach kwestii współpracy między instytucjami i wewnątrz instytucji nie została nadana odpowiednia ranga.
3. Mnogość instytucji uczestniczących w realizacji Programu (np. kilka departamentów wykonuje zadania IZ) oraz ich równorzędność w strukturze organizacyjnej UM WWM.
4. Spory kompetencyjne (czego konsekwencją jest wydłużone załatwianie spraw, bo część czasu zajmuje ustalanie, kto się ma nią zająć) oraz w zakresie nadawcy i odbiorcy informacji (przykładowo: ta sama informacja przychodzi z jednego i drugiego departamentu, nie wiadomo komu odpowiedzieć).
5. Problem z decyzyjnością i rozproszona odpowiedzialność: a) brak odpowiedzialności IZ za podejmowane decyzje; b) odsyłanie do innych komórek, c) brak wspólnego stanowiska pomiędzy departamentami pełniącymi funkcję IZ, d) nie włączanie w podejmowanie decyzji tych, którzy będą ją potem wykonywać (np. nie zapraszanie na spotkania), e)

przypisanie odpowiedzialności za aspekty przy jednoczesnym braku uprawnień do podejmowania decyzji w danej kwestii, f) brak możliwości działania/ podejmowania decyzji przez pracowników szeregowych (wymagana akceptacja kierownictwa, co wydłuża czas realizacji zadań), f) nakładanie się decyzyjności w obrębie tego samego zadania (dekretowanie tej samej sprawy do różnych komórek).

6. Formalizacja i biurokratyzacja: a) duża ilość grup procedur b) szczegółowo opisane procedury i nieprzyjazna forma opisu, c) duża ilość zmian w dokumentach, wytycznych, d) jednocześnie IW mimo rozbudowania na tyle ogólna, że nowy pracownik nie przeprowadzi samodzielnie procesu tylko wg jej zapisów, e) brak możliwości działania/decydowania przez pracowników szeregowych, e) wydłużona ścieżka obiegu dokumentów - konieczność uzyskiwania wielu podpisów.
7. Segmentacja - brak pełnej spójności procedur dotyczących tych samych procesów w różnych instytucjach lub różne interpretacje tych samych procedur, a także ograniczona znajomość procedur/interpretacji obowiązujących w jednej instytucji przez inną instytucję zaangażowaną w realizację Programu.
8. Terminy określone w IW na załatwienie danej sprawy /wykonanie zadania nie są przestrzegane.
9. Ryzyko trudności w koordynacji bardzo rozbudowanego systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 - duża ilość instytucji pośredniczących powołanych do realizacji RPO WiM 2014-2020,
10. Struktura IZ bazująca na zastanej strukturze organizacyjnej UM WWM, która ma charakter pionowy i hierarchiczny nie jest w pełni adekwatna do zakresu zadań przypisanych poszczególnym jednostkom i komórkom zaangażowanym w realizację Programu, który wymaga współpracy poziomej i jej koordynacji. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku Instytucji Pośredniczących.

III. W obszarze zasobów ludzkich

1. Niepełniący swojej funkcji system motywacji pracowników (finansowe i pozafinansowe elementy systemu nagradzania pracowników są stosowane relatywnie rzadko, ewentualne nagrody czy premie nie są uzależnione ani od efektów ani od ilości pracy, czego konsekwencją jest utrata jego funkcji motywacyjnej).
2. Niski poziom wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację Programu.
3. Znaczące ryzyko fluktuacji kadr.
4. Ograniczone możliwości podnoszenia kompetencji w formie szkoleń - tematyka oferowanych szkoleń nie jest w pełni adekwatna do potrzeb (dominują szkolenia ogólne), prowadzący szkolenia nie mają szczegółowej wiedzy w zakresie podejmowanych problemów.
5. Problemy kadrowe – ilościowe i jakościowe: za mało pracowników, a także okresowe spiętrzenia pracy (nabór wniosków), brak chętnych na stanowiska wymagające specjalistycznej wiedzy (poszukiwani są pracownicy z wysokimi kompetencjami - oferowanie wynagrodzeń na niższym poziomie niż stawki rynkowe), niska jakość nowych i młodych pracowników, brak możliwości /czasu na ich wdrażanie/przygotowywanie na zasadzie mentoringu.

IV. Inne

1. Problemy z funkcjonowaniem systemów informatycznych np. utrudnione generowanie raportów na potrzeby bieżącego monitoringu, a także nieoptymalne zasady dostępu do systemu informatycznego np. pracownik punktu informacyjnego nie ma dostępu do systemu i jak np. chce rozesłać zaproszenia na jakieś spotkania do beneficjentów nie może sobie wygenerować ich listy i musi każdorazowo prosić o to inne komórki (co wiąże się z dodatkową pracą dla pracowników tych komórek).
2. Ograniczenia lokalowe (za dużo osób w pokojach) w instytucjach zaangażowanych w realizację Programu.
3. Nieaktualne oprogramowanie komputerowe.

V. Wdrażanie programu

1. Opóźnienia w rozpoczęciu wdrażania Programu - relatywnie mała ilość podpisanych umów o dofinansowanie, co może zagrozić realizacji celów pośrednich na 2018 rok określonych w ramach wykonania.
2. Rola Punktu Informacyjnego zbyt często ogranicza się do funkcji skrzynki podawczej/pośrednika dla potencjalnych beneficjentów, a nie dostarczyciela dobrej jakości informacji, ponadto zadania z zakresu informacji i promocji wykonują także komórki, które nie mają ich w zakresie obowiązków i nie mają finansowanych etatów na te zadania (zadania wykonują z własnej woli lub są do tego angażowane).
3. Nisko oceniana jakość udzielanych informacji (powierzchowne/błędne) w ramach punktu informacyjnego.

REKOMENDACJE I ZALECENIA

1. Należy upowszechnić rozwiązania w zakresie organizacji struktury IZ i IP RPO WiM 2014-2020 zawierające cechy struktur sztabowych (organizacja pracy z wykorzystaniem systemu grup roboczych – w szczególności przy zadaniach wymagających współpracy różnych jednostek/komórek).
2. Należy podjąć/kontynuować działania mające na celu zniwelowanie przeszkód i opóźnień w kontraktacji środków w ramach RPO WiM 2014-2020 takich jak:
 - a) zwiększenie elastyczności w zakresie aktualizacji harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WiM 2014-2020 pozwalające na ogłaszanie kolejnych konkursów w sytuacji małego zainteresowania, nierozstrzygnięcia, anulowania itp. w okresie krótszym niż 3 miesiące - uzyskanie akceptacji MR w zakresie odstąpienia od zapisów Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów 2014-2020 lub zmiana zapisów Ustawy Wdrożeniowej i wytycznych (rekomendacja horyzontalna adresowana do Ministerstwa Rozwoju),
 - b) podniesienie jakości oraz zwiększanie ilości szkoleń oraz spotkań dla potencjalnych beneficjentów,
 - c) umożliwienie uzyskiwania przez projektodawców informacji bezpośrednio od pracowników Instytucji Ogłaszającej Konkurs, w szczególności w zakresie uzupełnień
 - d) ogłaszanie kolejnych naborów na ekspertów oceniającego wnioski o dofinansowanie po zwiększeniu stawki wynagrodzenia w X 2016,
 - e) poprawa funkcjonalności systemu informatycznego,
 - f) wydłużenie terminu naboru wniosków o dofinansowanie w przypadku niektórych Działów/Poddziałów (gdy projektodawca musi uzyskać zezwolenia lub opinie np. środowiskowe).
3. Należy uelastyczyć i ograniczyć stopień biurokratyzacji systemu realizacji RPO WiM- w miarę możliwości wynikających z obowiązujących ram prawnych poprzez m.in.:
 - a) umożliwienie odstępstw od procedur opisanych w IW w sytuacjach konieczności niezwłocznego dostosowania do zmian prawnych lub organizacyjnych, zastosowaniem racjonalnych usprawnień, spiętrzeniem zadań, zdarzeniami losowymi dokumentowane notatką służbową, zmiana procedury (w ramach aktualizacji IW) jeśli przyczyna odstępstwa ma charakter stały lub powtarzalny poprzez wprowadzenie do IW IZ oraz IW IP RPO 2014-2020 procedury odstępstwa od procedur
 - b) modyfikację instrukcji obiegu dokumentów i skrócenie ścieżki decyzyjnej.
 - c) zmniejszenie zakresu działań/decyzji pracownika szeregowego wymagających akceptacji kierownictwa.
4. Należy podkreślać znaczenie i budować poczucie wspólnego celu i podkreślać znaczenie współpracy i do niej zachęcać poprzez rozważenie zastosowania następujących metod: miękkie działania (spotkania robocze, szkolenia, warsztaty) umożliwiające wymianę doświadczeń i dzielenie się wiedzą, budujące atmosferę współpracy, sprzyjające identyfikacji z celami, kształtujące postawy „systemowe” tj. uwzględniające całość celów i działań systemu realizacji RPO dla wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020; wypowiedzi i komunikaty wypływające ze strony Zarządu podkreślające znaczenie wspólnego celu.
5. Należy usprawnić komunikację oraz skrócić drogę i czas przepływu informacji wewnątrz IZ oraz pomiędzy IZ a IP i rozważyć podjęcie następujących działań:
 - a) Zwiększenie znaczenia i ilości komunikacji elektronicznej w systemie realizacji RPO przy jednoczesnym zmniejszeniu papierowego obiegu dokumentów (bez ich dublowania)
 - b) Wybór i upowszechnienie w całym systemie realizacji RPO WiM rozwiązań usprawniających wewnętrzny przepływ informacji stosowanych wewnątrz i oddolnie w niektórych komórkach czy instytucjach IZ/IP, m.in. rozmowy telefoniczne, spotkania bezpośrednie, w tym: włączanie do grup i zapraszanie na spotkania, czy repozytorium skanów pism / wytycznych / interpretacji itd. (także np. poprzez wykorzystanie możliwości jakie stwarza Baza Wiedzy o Funduszach Europejskich – narzędzie funkcjonujące i wykorzystywane w innych programach operacyjnych).
 - c) Upoważnienie szeregowych pracowników (podwładnych) różnych jednostek czy komórek, na podstawie wcześniejszej ogólnej zgody kierowników i/lub dyrektorów tych pracowników, do bezpośredniego komunikowania się między sobą w sprawach mniejszej wagi (np. sprawach taktycznych i operacyjnych), z założeń, że muszą oni poinformować kierownika o treści poczynionego uzgodnienia (zgodnie z metodą mostu Fayola)
 - d) Umożliwienie szerokiego uczestnictwa pracowników komórek wdrożeniowych w spotkaniach i grupach roboczych, a w szczególności na poziomie kontaktów z Ministerstwem Rozwoju
4. Należy przeanalizować zwiększenie zakresu stosowania finansowych i pozafinansowych elementów systemu nagradzania pracowników i rozważyć zastosowanie następujących metod: metody mostu Fayola, podniesienie wynagrodzeń, uzależnienie premii i nagród od efektów pracy / ilości pracy (w okresach spiętrzeń) i faktyczne ich stosowanie,

delegowanie uprawnień (zmniejszenie zakresu działań/decyzji pracownika szeregowego wymagających akceptacji kierownictwa), angażowanie pracowników w dodatkowe zadania nie związane bezpośrednio z merytorycznym zakresem obowiązków o charakterze horyzontalnym czy wymagających kreatywności celem zmniejszenia ryzyka wypalenia zawodowego, zapewnienia poczucia wpływu, wypracowania podejścia systemowego tj. szerszego widzenia roli swojej i swojej komórki w całym systemie realizacji Programu (przykładowo mogą to być zadania związane z dbałością o przepływ informacji w komórce/jednostce czy pozyskiwaniem informacji zwrotnej z niższych szczebli itp.)

5. Należy przeanalizować możliwość zwiększenia poziomu zatrudnienia w komórkach i instytucjach realizujących zadania związane z wdrażaniem Programu. Wiąże się to ze zwiększeniem lub okresowym zwiększeniem zatrudnienia, szczególnie w momentach spiętrzenia prac jak: nabór i ocena wniosków lub wykorzystanie zasobów kadrowych instytucji i stosowanie dodatków specjalnych, a także upowszechnieniem zasady *flexible resourcing* polegającej na oddelegowywaniu pracowników z komórek mniej obciążonych pracą w danym okresie do zadań związanych z oceną wniosków, w tym przygotowanie pracowników do podjęcia nowych zadań oraz ich poinformowanie (ewentualnie można także rozważyć wpisanie zadań związanych z oceną wniosków w zakres ich obowiązków). Należy także rozważyć wykorzystanie możliwości angażowania absolwentów w oparciu o zapisy Ustawy o praktykach absolwenckich w przypadku występowania zapotrzebowania na proste prace (np. kancelaryjne) w okresie spiętrzeń (naborów) przy wcześniejszym rozważeniu czy korzyści wynikające z tej formy zatrudnienia przeważają nad kosztami oraz intensyfikację współpracy z regionalnymi uczelniami i biurami karier, a także przeanalizować podniesienie wynagrodzeń.
6. Należy dokonać analizy możliwości zmian w systemie szkoleń pracowników tj. dostosowania tematyki i zakresu szkoleń pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu do istniejącego zapotrzebowania poprzez redukcję lub rezygnację ze szkoleń ogólnych i organizowanie szkoleń specjalistycznych (wg zapotrzebowania) oraz szkoleń dotyczących kwestii, które zostały zidentyfikowane jako problematyczne lub dotyczące kwestii, które ulegają zmianie (zmiana przepisów / wytycznych itp.). W przypadku wąskiej specjalizacji danego pracownika, należy umożliwić mu korzystanie ze szkoleń spersonalizowanych, a także rozważyć zamawianie szkoleń grupowych w połączeniu z indywidualnym doradztwem / konsultacjami. Należy także rozważyć zmniejszenie wagi ceny w wyborze (zgodnie z zapisami PZP) firm szkoleniowych/trenerów na rzecz kryteriów merytorycznych oraz uwzględniać zgłaszane potrzeby szkoleniowe w miarę dostępnych środków z PT i częściej aktualizować plan szkoleń.
7. Należy przeprowadzić analizę warunków lokalowych w IZ i IP pod kątem możliwości zmniejszenia ilości pracowników pracujących w jednym pomieszczeniu, ew. zastosowanie ścianek działowych z wygłuszeniem (tzw. przepierzeń).
8. Należy udoskonalić system informatyczny zwiększając jego funkcjonalności w zakresie generowania raportów, likwidacji okresów czasowej niedostępności dla wnioskodawców i innych słabości.
9. Należy udoskonalić system informacji i promocji poprzez m.in. poszerzenie zakresu współpracy w obszarze promocji i informacji z innymi komórkami/jednostkami, rozważenia możliwości podniesienia jakości szkoleń i spotkań informacyjnych, a także wykorzystywanie funkcjonalności FAQ na stronie internetowej RPO itd. Należy również rozważyć umożliwienie uzyskiwania przez Projektodawcę bezpośredniej informacji w komórkach wdrożeniowych (uwzględnianie finansowania z Pomocy Technicznej).

ANALIZA SWOT

Poniżej przedstawiono zestawienie mocnych i słabych stron systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 zidentyfikowanych w ramach ewaluacji, wraz ze wskazaniem najistotniejszych szans i zagrożeń na potrzeby wczesnej identyfikacji barier.

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ol style="list-style-type: none"> 1. Prawidłowy podział zadań między instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu - zakresy zadań IZ oraz poszczególnych IP nie nakładają się na siebie. 2. Dokumenty systemowe i procedury systemu są zgodne z przepisami krajowymi i wspólnotowymi. 3. Roczne Plany Działań stanowią efektywne narzędzie planowania wdrażania RPO WiM 2014-2020, w szczególności w kontekście osiągnięcia ram wykonania. 4. Jakość kapitału ludzkiego w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie Programu jest wysoka (zarówno jeśli chodzi o doświadczenie, jak i posiadane kwalifikacje i wiedzę), ale wymaga uzupełnienia w odniesieniu do pewnych kategorii pracowników – osób nowozatrudnionych o krótkim stażu pracy na danym stanowisku/w danym obszarze. 5. Potencjalni beneficjenci nie mają problemów z zapewnieniem wkładu własnego, koszty początkowe również nie stanowią dla nich ograniczenia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niejednoznaczny podział obowiązków pomiędzy instytucjami oraz komórkami w instytucjach realizujących Program, szczególnie jeśli chodzi o nakładanie się decyzyjności w obrębie tego samego zadania. 2. Nieefektywny system informacji i promocji oraz wsparcia dla beneficjentów - rola Punktu Informacyjnego zbyt często ogranicza się do funkcji skrzynki podawczej/pośrednika dla potencjalnych beneficjentów, a nie dostarczyciela dobrej jakości informacji, niezadowolająca jakość szkoleń i spotkań informacyjnych. 3. Struktura IZ bazująca na zastanej strukturze organizacyjnej UM WWM, która ma charakter pionowy i hierarchiczny nie jest optymalnie dostosowana do zakresu zadań przypisanych poszczególnym jednostkom i komórkom zaangażowanym w realizację Programu, który wymaga współpracy poziomej i jej koordynacji. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku Instytucji Pośredniczących. 4. Nadmierne zbiurokratyzowanie systemu realizacji RPO WiM 2014-2020. 5. Utrudniona (tj. czasochłonna) komunikacja. 6. Trudności we współpracy IZ z IP polegające na rozproszeniu nadzoru oraz komunikacji. 7. Problemy z funkcjonowaniem systemów informatycznych, które utrudniają m.in. generowanie raportów na potrzeby bieżącego monitoringu, a także nieoptymalne zasady dostępu do systemu informatycznego.
SZANSE	ZAGROŻENIA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Doświadczenie poszczególnych instytucji pełniących funkcje IP z wdrażania RPO w poprzedniej perspektywie finansowej. 2. Brak oporu wobec zmian wśród pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu, który mógłby mieć charakter spowalniający czy blokujący realizację RPO WiM 2014-2020. 3. Funkcjonujący system podnoszenia kwalifikacji (szkoleń) we wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację Programu tj. pracownicy mają możliwość zgłaszania swoich potrzeb szkoleniowych, ale organizowane szkolenia ze względu na dominację szkoleń o charakterze ogólnym nie są w pełni adekwatne do ich potrzeb. 4. Brak istotnych dysfunkcji współpracy i przepływu informacji przejawiający się w ich zaniku (zarówno pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w realizację Programu, jak i wewnątrz jednostek). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nadmierna rozbudowa systemu realizacji RPO WiM 2014-2020 - duża ilość instytucji pośredniczących powołanych do realizacji RPO WiM 2014-2020. 2. Trudności w koordynacji i komunikacji ze względu na wielość jednostek pełniących funkcje IZ – departamentów. 3. Ryzyko niezrealizowania celów pośrednich (na 2018 rok) określonych w ramach wykonania ze względu na: m.in. relatywnie duże opóźnienie w rozpoczęciu realizacji Programu, czynniki dotyczące systemu wyborów projektów i inne czynniki, w wyniku których konkursy były odwoływane bądź nierozstrzygane, brak elastyczności w zakresie aktualizacji harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie wynikający z konieczności stosowania zapisów Ustawy wdrożeniowej i Wytocznych w zakresie trybów wyboru projektów 2014-2020, wydłużenie czasu oceny wniosków ze względu na konieczność stosowania zapisów KPA dot. korespondencji. 4. Brak dostatecznej liczby członków Komisji Oceny Projektów do oceny projektów w niektórych dziedzinach i dotychczasowe małe zainteresowanie ekspertów zewnętrznych uczestnictwem w ocenie merytorycznej projektów. 5. Duży odsetek odrzuconych projektów na etapie weryfikacji

<p>5. Istniejący, ale nie wykorzystywany w sposób zapewniający funkcję motywującą system premiowania.</p> <p>6. Dobry system monitoringu (informacje kwartalne), ale system informatyczny utrudniający w niektórych aspektach pełne jego wykorzystanie.</p> <p>7. Wyznaczone kierunki działań ewaluacyjnych i sposoby ich realizacji określone w sposób umożliwiający prawidłową ocenę Programu, ale ryzyko obniżenia efektywności procesu ewaluacji ze względu na braki kadrowe.</p> <p>8. Przyjęty system kontroli w ramach RPO WiM winien umożliwić sprawne i efektywne wykrywanie nieprawidłowości przy realizacji projektów i wykorzystaniu funduszy oraz zapewnić weryfikację prawidłowości funkcjonowania systemu realizacji we wszystkich zaangażowanych instytucjach.</p>	<p>wymogów formalnych.</p> <p>6. Brak możliwości korzystania przez potencjalnych beneficjentów z bezpośredniego wsparcia w zakresie uzyskiwania informacji nt. uzupełnień.</p> <p>7. Małe zainteresowanie wnioskodawców ogłoszonymi naborami w ramach niektórych Działów/Poddziałów.</p> <p>8. Ryzyko niezachowania terminów określonych w IW. Największe prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka przy jednoczesnym największym znaczeniu skutków niezachowania terminów określonych w IW dla osiągnięcia celów/rezultatów procesu dotyczących następujących procesów:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie (ryzyko przedłużenia okresu oceny wniosków, ryzyko długotrwałego procesu kontraktowania, w tym negocjacji i aneksowania umów, ryzyko nieterminowej realizacji spraw przez pracowników w ramach procedury odwoławczej) oraz w konsekwencji ryzyko niezrealizowania wskaźników w 2018 roku i utrata rezerwy wykonania, ▪ procesu płatności (ryzyko niewykonania przyjętego harmonogramu wydatków), ▪ procesu informacji i promocji (ryzyko nieterminowego publikowania dokumentów tj. harmonogram naboru, ogłoszenie o naborze, wytyczne itd.), ▪ procesu sprawozdawczości i monitorowania (ryzyko nieterminowego przygotowywania sprawozdań, informacji itd.) ▪ procesu zarządzania systemem (ryzyko nieterminowego przekazywania dokumentów przez jednostki i komórki zaangażowane w system realizacji RPO WiM 2014-2020, ryzyko nieterminowego przyjmowania/aktualizacji dokumentów itp.). <p>9. Zbiurokratyzowanie systemu – m.in. zasada weryfikowania i akceptowania zdecydowanej większości działań/decyzji pracownika szeregowego przez kierownictwo danej komórki.</p> <p>10. Niska funkcjonalność systemu motywacyjnego w instytucjach zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 - finansowe i pozafinansowe elementy systemu nagradzania pracowników są relatywnie rzadko stosowane.</p> <p>11. Zagrożenie zwiększeniem poziomu fluktuacji kadr w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020.</p> <p>12. Niedobory kadrowe - wymagający stałego lub okresowego zwiększenia poziom zatrudnienia w komórkach i jednostkach zaangażowanych w realizację Programu.</p> <p>13. Trudność w pozyskaniu nowych pracowników (wakaty).</p> <p>14. Wymagające poprawy warunki lokalowe w instytucjach zaangażowanych w realizację Programu.</p> <p>15. Zmieniające się akty prawne.</p> <p>16. Zapisy Wytycznych MR warunkujące wiele elementów systemu realizacji RPO WiM 2014-2020.</p>
--	---

TABELA WDRAŻANIA REKOMENDACJI

Tabela wdrażania rekomendacji							
Rekomendacje horyzontalne - dotyczące realizacji polityki spójności, wykraczająca poza jeden program operacyjny							
Lp.	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Podklasa rekomendacji (rekomendacja operacyjna/ rekomendacja strategiczna)	Obszar tematyczny
1	Jednym z czynników utrudniających IZ elastyczne planowanie naborów wniosków są ograniczenia nałożone na IZ przez art. 47 ust. 3 Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów 2014-2020 z dnia 31 marca 2015, uniemożliwiające podjęcie szybkich działań związanych z uruchomieniem dodatkowych naborów. s. 26	Należy wprowadzić częściowe uelastycznienie ustawowego zakazu aktualizacji terminów naboru wniosków o dofinansowanie, których przeprowadzenie zaplanowano w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia aktualizacji. Dodatkowo, należy rozważyć skrócenie rzeczzonego terminu z 3 do 2 miesięcy. s. 26	Ministerstwo Rozwoju	Wprowadzenie wyjątków, w przypadku których zachowanie okresu 3-miesięcznego od dnia aktualizacji harmonogramu do momentu przeprowadzenia konkursu nie byłoby wymagane, ze szczególnym uwzględnieniem takich sytuacji jak: -aktualizacja harmonogramu w odniesieniu do tych naborów, których termin przeprowadzenia określono w pierwotnym harmonogramie warunkowo (z jednoczesnym wskazaniem uzasadnionych powodów rzeczzonej warunkowości), -aktualizacja harmonogramu polegająca na przesunięciu terminu przeprowadzenia naboru, także w przypadku, gdy okres czasu dzielący pierwotny i zaktualizowany termin naboru jest krótszy niż 3 miesiące, -aktualizacja harmonogramu polegająca na wprowadzeniu do harmonogramu naborów nowego naboru w sytuacji łącznego spełnienia następujących warunków, gdy: (a) nabór dotyczy tego samego Działania/Poddziałania, w ramach którego przeprowadzono już wcześniej nabór w okresie, którego dotyczy aktualizowany harmonogram, (b) nabór dotyczy tego samego Działania/Poddziałania, w ramach którego wcześniej nabór prowadzony w tym samym okresie, którego dotyczy aktualizowany harmonogram, nie spowodował pełnego wykorzystania zaplanowanej kwoty alokacji. Wprowadzenie możliwości aktualizacji terminów naboru wniosków o dofinansowanie, których przeprowadzenie zaplanowano w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące, licząc od dnia aktualizacji (zamiast obecnie obowiązujących 3 miesięcy).	30 czerwca 2017 r.		system realizacji polityki spójności
Rekomendacje programowe – dotyczące tylko jednego PO							
Lp.		Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Podklasa rekomendacji (rekomendacja operacyjna/ rekomendacja strategiczna)	Obszar tematyczny
1	Struktura IZ bazuje na zastanej pionowej i hierarchicznej strukturze organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego określonej w Regulaminie Organizacyjnym i innych aktach prawnych. Jednocześnie, zakres zadań przypisany poszczególnym jednostkom i komórkom zaangażowanym	Należy upowszechnić rozwiązania w zakresie organizacji struktury IZ i IP RPO WiM 2014-2020 zawierające cechy struktur sztabowych s. 33	IZ RPO WiM 2014-2020 (departamenty odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie)/P RPO WiM	Organizacja pracy z wykorzystaniem systemu grup roboczych – w szczególności przy zadaniach wymagających współpracy równych jednostek/komórek. W pracach grup roboczych powinno brać udział: kilku pracowników z danego departamentu oraz osoby decyzyjne a podejmowane decyzje powinny być komunikowane innym zainteresowanym komórkom/jednostkom (np. w formie notatek służbowych dostępnych dla wszystkich w bazie elektronicznej).	Proces ciągły do 31 grudnia 2023 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności

	w realizacji Programu określony w Instrukcjach Wykonawczych i Opisie Funkcji i Procedur wymaga współpracy poziomej i jej koordynacji. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku Instytucji Pośredniczących. s. 33						
2	Istnieje ryzyko niezrealizowania celów pośrednich (na rok 2018) określonych w ramach wykonania. Taki stan rzeczy spowodowany jest m.in. opóźnieniami w rozpoczęciu realizacji Programu (tj. ogłoszeniu pierwszych konkursów i podpisaniu pierwszych umów o dofinansowanie), a także pracami nad aktualizacją i modyfikacją systemu wyboru projektów. Dodatkowo zdarzały się sytuacje, w których niektóre konkursy były odwoływane lub anulowane, bądź w ich wyniku nie wybrano żadnego projektu do dofinansowania – złożone wnioski o dofinansowanie były odrzucone na etapie oceny formalnej. Wyżej wymienione czynniki powodują zatem niebezpieczeństwo, iż wskaźniki określone w ramach wykonania mogą zostać nieosiągnięte. s. 26-29	Należy podjąć/kontynuować działania mające na celu zniwelowanie przeszkód i opóźnień w kontraktacji środków w ramach RPO WiM 2014-2020 s. 26-29	IZ RPO WiM (departamenty odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie tj. PR, EFRR, ROPS, EFS, KP) oraz IP RPO WiM	Należy rozważyć możliwość zastosowania jednej lub więcej z następujących metod: <ul style="list-style-type: none"> Podniesienie jakości oraz zwiększanie ilości szkoleń oraz spotkań dla potencjalnych beneficjentów, poprzez: <ul style="list-style-type: none"> a) zmianę formuły szkoleń i spotkań z konferencyjnej na warsztatową ukierunkowaną na rozwój umiejętności oraz udzielenie praktycznych wskazówek projektodawcom, b) prowadzenie szkoleń tylko i wyłącznie przez doświadczonych i dobrze wynagradzanych trenerów – w przypadku angażowania firm i/lub trenerów zewnętrznych - dobrze znających specyfikę RPO WiM, c) wcześniejsze wypracowanie przez pracowników IOK wspólnego stanowiska i jednolitej interpretacji zapisów omawianej na spotkaniu dokumentacji celem uniknięcia rozbieżności, np. co do rozumienia zapisów Wytucznych. Umożliwienie uzyskiwania przez projektodawców informacji w trakcie naboru wniosków bezpośrednio od pracowników Instytucji Ogłaszającej Konkurs, a także na etapie uzupełnień. Proponuje się wskazywać osoby do kontaktów z poszczególnych IOK zgodnie z Wytucznymi w zakresie informacji i promocji. Ogłoszenie kolejnych naborów na eksperta oceniającego wnioski o dofinansowanie po zwiększeniu stawki wynagrodzenia Należy rozważyć możliwość poprawy funkcjonalności systemu informatycznego poprzez wykorzystując jedną lub więcej z poniższych propozycji: <ul style="list-style-type: none"> a) zapewnianie stabilności działania systemu (w tym np.: prowadzenie konserwacji wyłącznie w dniach wolnych i godzinach nocnych, co zminimalizuje czasową niedostępność systemu dla wnioskodawców itp.). b) usunięcie błędów zidentyfikowanych i zgłaszanych przez jego użytkowników (zarówno pracowników IZ/IP RPO WiM 2014-2020 jak i projektodawców), w tym także wprowadzenie narzędzia umożliwiającego przekazywanie informacji zwrotnej o charakterze technicznym dla osób korzystających z LSI MAK 2 poprzez umożliwienie komunikacji z osobą, której można będzie zgłosić błędy w działaniu LSI w formie czatu i/lub poprzez wiadomość mailową - zakładka „Pomoc” oraz „Kontakt”, c) stała weryfikacja spójności i zgodności informacji zawartych w aplikacji z obowiązującymi Regulaminami konkursów, a w przypadku zidentyfikowania rozbieżności niezwłocznie ich wyeliminowanie Tam gdzie jest to możliwe i zasadne należy rozważyć możliwość wydłużenia terminu naboru wniosków do 45 lub 60 dni (np. w przypadku niektórych Działów/Poddziałów gdy projektodawca musi uzyskać zezwolenia lub opinie np. środowiskowe). 	30 czerwca 2017 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności

3	System realizacji RPO WiM 2014-2020 jest nadmierne biurokratyzowany, co obniża jego sprawność i efektywność. s. 30-31, 33-35 oraz 55-56	Należy uelastyczyć i ograniczyć stopień biurokratyzacji systemu realizacji RPO WiM- w miarę możliwości wynikających z obowiązujących ram prawnych. s. 30-31, 33-35 oraz 55-56	IZ RPO WiM oraz IP RPO WiM	Należy rozważyć możliwość zastosowania jednej lub więcej z następujących metod: <ul style="list-style-type: none"> •Umożliwienie odstępstw od procedur opisanych w IW w sytuacjach konieczności niezwłocznego dostosowania do zmian prawnych lub organizacyjnych, zastosowaniem racjonalnych usprawnień, spiętrzeniem zadań, zdarzeniami losowymi dokumentowane notatką służbową poprzez wprowadzenie w IW procedury odstępstwa od procedur. W zakresie jej sformułowania sugeruje się skorzystać z rozwiązań wypracowanych w województwach pomorskim, podkarpackim oraz zachodniopomorskim. •Uwzględnianie w ramach ww. procedury „odstępstwa od procedur” stałej zmiany procedury (w ramach aktualizacji IW) jeśli przyczyna odstępstwa ma charakter stały lub powtarzalny. •Modyfikacja zapisów instrukcji obiegu dokumentów w zakresie skrócenie ścieżki decyzyjnej (zmniejszenie o 25 % czasu obiegu dokumentów w stosunku do czasu trwania przed wprowadzonymi modyfikacjami). •Należy dokonać analizy możliwości zmniejszenie zakresu działań/decyzji pracownika szeregowego wymagających akceptacji kierownictwa (po uprzednim ew. audycie procedur, w którym zidentyfikowane zostaną wszystkie działania/decyzje, które mogą być podejmowane bez każdorazowej akceptacji przełożonego). 	30 września 2017 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności
4	Brak „ducha współpracy” w IZ oraz pomiędzy IZ a IP wynikający z braku poczucia wspólnego celu, w tym przerzucanie odpowiedzialności itp. s. 34-35	Należy podkreślać znaczenie i budować poczucie wspólnego celu, a także podkreślać znaczenie współpracy oraz do niej zachęcać. s. 34-35	IZ RPO WiM (w tym Zarząd Województwa) oraz IP RPO WiM	Należy rozważyć możliwość zastosowania – w miarę potrzeb i możliwości organizacyjnych - jednej lub więcej z następujących metod: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Miękkie działania (spotkania robocze, szkolenia, warsztaty) umożliwiające wymianę doświadczeń i dzielenie się wiedzą, budujące atmosferę współpracy, sprzyjające identyfikacji z celami, kształtujące postawy „systemowe”, tj. uwzględniające całość celów i działań systemu realizacji RPO dla przedstawicieli wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020. ▪ Wypowiedzi i komunikaty wypływające ze strony Zarządu podkreślające znaczenie wspólnego celu. ▪ Uwzględnienie w ramach okresowych ocen pracowniczych obowiązujących w każdej z instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020, poza oceną pracy indywidualnej, także ocenę pracy zespołowej (np. uzyskanie wspólnego celu komórki/jednostki, współpraca z innymi pracownikami itp.). 	30 września 2017 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności
5	Niesprawna (tj. czasochłonna) komunikacja wewnątrz IZ oraz pomiędzy IZ a IP s. 48 oraz 54-56	Należy usprawnić komunikację oraz skrócić drogę i czas przepływu informacji wewnątrz IZ oraz pomiędzy IZ a IP s. 48 oraz 54-56	IZ RPO WiM oraz IP RPO WiM, w tym Dyrektorzy Departamentów/ Wydziałów, kierownicy biur / Ministerstwo Rozwoju (w zakresie ostatniego punktu w kolumnie sposób wdrożenia)	Należy rozważyć możliwość zastosowania – w miarę potrzeb i możliwości organizacyjnych - jednej lub więcej z następujących metod: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwiększenie znaczenia i ilości komunikacji elektronicznej w systemie realizacji RPO przy jednoczesnym zmniejszeniu papierowego obiegu dokumentów (bez ich dublowania). ▪ Wybór i upowszechnienie w całym systemie realizacji RPO WiM rozwiązań usprawniających wewnętrzny przepływ informacji stosowanych wewnętrznie i oddolnie w niektórych komórkach czy instytucjach IZ/IP, m.in. rozmowy telefoniczne, spotkania bezpośrednie, w tym: włączanie do grup i zapraszanie na spotkania, czy repozytorium skanów pism / wytycznych i interpretacji (w tym rozważenie wykorzystania możliwości jakie stwarza Baza Wiedzy o Funduszach Europejskich). ▪ Upoważnienie szeregowych pracowników (podwładnych) różnych jednostek czy komórek, na podstawie wcześniejszej ogólnej zgody kierowników i/lub dyrektorów tych pracowników, do bezpośredniego komunikowania się między sobą w sprawach mniejszej wagi (np. sprawach taktycznych i operacyjnych), z założeń, że muszą oni poinformować kierownika o treści poczynionego uzgodnienia (zgodnie 	31 grudnia 2023 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności

				<p>z metodą mostu Fayola).</p> <ul style="list-style-type: none"> Umożliwienie szerokiego uczestnictwa pracowników komórek wdrożeniowych w spotkaniach i grupach roboczych, a w szczególności na poziomie kontaktów z Ministerstwem Rozwoju. 			
6	<p>Nisko oceniany system motywacyjny i duże ryzyko zagrożenia fluktuacją kadr w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO WiM 2014-2020. s. 59-63</p>	<p>Należy zwiększyć zakres stosowania finansowych i pozafinansowych elementów systemu nagradzania pracowników. s. 59-63</p>	<p>IZ RPO WiM 2014-2020 (Zarząd Województwa) oraz IP RPO WiM,</p>	<p>Należy rozważyć możliwość zastosowania – w miarę potrzeb i możliwości organizacyjnych - jednej lub więcej z następujących metod:</p> <ul style="list-style-type: none"> Metoda mostu Fayola Podniesienie wynagrodzeń – pierwszorazowo o co najmniej wartość odpowiadającą wskaźnikowi realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, która jest publikowana 7 lutego każdego roku i dla roku 2015 wyniosła 4,2%¹⁰⁰, a w każdym kolejnym roku o wartość odpowiadającą procentowemu wzrostowi przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w administracji publicznej, którego wysokość jest publikowana przez Główny Urząd Statystyczny w trybie kwartalnym/półrocznym/rocznym w raporcie pt. Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej¹⁰¹. Podniesienie wynagrodzeń winno zostać poprzedzone analizą możliwości finansowych każdej z instytucji zaangażowanej w realizację RPO WiM 2014-2020. Uzależnienie premii i nagród od efektów pracy / ilości pracy (w okresach spiętrzeń) i faktyczne ich stosowanie Delegowanie uprawnień (zmniejszenie ilości zakresu działań/decyzji wymagających akceptacji kierownictwa). Angażowanie pracowników w dodatkowe zadania nie związane bezpośrednio z merytorycznym zakresem obowiązków o charakterze horyzontalnym czy wymagających kreatywności celem zmniejszenia ryzyka wypalenia zawodowego, zapewnienia poczucia wpływu, wypracowania podejścia systemowego tj. szerszego widzenia roli swojej i swojej komórki w całym systemie realizacji Programu (przykładowo mogą to być zadania związane z dbałością o przepływ informacji w komórce/jednostce czy pozyskiwaniem informacji zwrotnej z niższych szczebli itp.) 	<p>Pierwszy etap: 30 września 2017, kolejne okresy – w trybie corocznym do 31 grudnia 2023.</p>	<p>rekomendacja operacyjna</p>	<p>system realizacji polityki spójności</p>
7	<p>Poziom zatrudnienia w komórkach i jednostkach zaangażowanych w realizację Programu wymaga okresowego zwiększenia. Problem stanowi także pozyskanie nowych pracowników (konkursy na wolne stanowiska pracy nie zostają rozstrzygnięte). s. 59-60 oraz 65-66</p>	<p>Należy uwzględnić konieczność zwiększenia poziomu zatrudnienia w UM WWM w komórkach realizujących zadania związane z wdrażaniem Programu. s. 59-60 oraz 65-66</p>	<p>IZ RPO WiM oraz IP RPO WiM IP</p>	<p>Należy rozważyć możliwość zastosowania – w miarę potrzeb i możliwości organizacyjnych - jednej lub więcej z następujących metod:</p> <ul style="list-style-type: none"> Okresowe zwiększenia zatrudnienia, szczególnie w momentach spiętrzenia prac jak: nabór i ocena wniosków lub wykorzystywanie zasobów kadrowych instytucji i stosowanie dodatków specjalnych. Upowszechnienie stosowania zasady flexible resourcing polegającej na oddelegowaniu pracowników z komórek mniej obciążonych pracą w danym okresie do zadań związanych z oceną wniosków, w tym przygotowanie pracowników do podjęcia nowych zadań oraz ich poinformowanie (ewentualnie można także rozważyć wpisanie zadań związanych z oceną wniosków w zakres ich obowiązków) Wykorzystanie możliwości angażowania absolwentów w oparciu o zapisy Ustawy o praktykach absolwenckich w przypadku zapotrzebowania na proste prace (np. kancelaryjne) w okresie spiętrzeń (naborów). Podejmując decyzję o skorzystaniu z tej formy zatrudnienia należy jednak każdorazowo rozważyć czy korzyści przeważają nad kosztami wynikającymi z tymczasowego charakteru zatrudnienia (przykładowo, w 	<p>31 grudnia 2023 r.</p>	<p>rekomendacja operacyjna</p>	<p>system realizacji polityki spójności</p>

¹⁰⁰ <http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-realnego-wzrostu-przecietnego-wynagrodzenia-w-2015-r-w-stosunku-do-2014-r-,274,3.html>

¹⁰¹ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-i-kwartale-2016-roku,1,22.html?pdf=1>

				<p>przypadku UM WWM, należy wziąć pod uwagę, że adresowanie kopert odbywa się elektronicznie, a do systemu trzeba mieć założoną domenę i upoważnienie, których przydzielenie jest procedurą czasochłonną i może trwać dłużej niż okres zatrudnienia danej osoby w oparciu o zapisy Ustawy o praktykach absolwenckich. Do kopiowania czy układania niektórych dokumentów np. list obecności czy ofert również wymagane są upoważnienia m.in. do przetwarzania danych osobowych itp.).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪Współpraca z uczelniami i biurami karier w regionie poprzez każdorazowe przekazywanie przez Departament Organizacyjny UM WWM oraz poszczególne IP RPO WiM 2014-2020 informacji o naborze do Biur Karier. ▪Podniesienie wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 – pierwszorazowo o co najmniej wartość odpowiadającą wskaźnikowi realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, która jest publikowana 7 lutego każdego roku i dla roku 2015 wyniosła 4,2%¹⁰², a w każdym kolejnym roku o wartość odpowiadającą procentowemu wzrostowi przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w administracji publicznej, którego wysokość jest publikowana przez Główny Urząd Statystyczny w trybie kwartalnym/półrocznym/rocznym w raporcie pt. Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej¹⁰³. Podniesienie wynagrodzeń winno zostać poprzedzone analizą możliwości finansowych każdej z instytucji zaangażowanej w realizację RPO WiM 2014-2020. 			
8	<p>We wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację Programu funkcjonuje system szkoleń tzn. szkolenia są organizowane i pracownicy mają możliwość zgłaszania swoich potrzeb szkoleniowych, ale faktycznie oferowane szkolenia nie są w pełni adekwatne do ich potrzeb.</p> <p>s. 64-65</p>	<p>Należy dostosować tematykę i zakres szkoleń pracowników instytucji zaangażowanych w realizację Programu do istniejącego zapotrzebowania.</p> <p>s. 64-65</p>	<p>IZ (w tym Departament Organizacyjny) oraz IP RPO WiM</p>	<p>Należy dokonać analizy możliwości zmian w systemie szkoleń pracowników – dotyczy jednej lub więcej z poniższych propozycji:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪Redukcja lub rezygnacja ze szkoleń ogólnych na rzecz szkoleń specjalistycznych (wg faktycznie zgłaszanego zapotrzebowania) oraz szkoleń dotyczących kwestii, które zostały zidentyfikowane jako problematyczne lub dotyczące kwestii, które ulegają zmianie (zmiana przepisów / wytycznych itp.). ▪W przypadku wąskiej specjalizacji danego pracownika umożliwienie korzystania ze szkoleń spersonalizowanych (należy przyjąć iż wąską specjalizację mają pracownicy których jest poniżej 8-10 osób – co uniemożliwia zorganizowanie szkolenia grupowego), ▪Należy rozważyć zamawianie szkoleń grupowych połączonych z pulą godzin indywidualnego doradztwa / konsultacji indywidualnych, których celem byłoby omawianie przypadków jednostkowych, odpowiadanie na specyficzne pytania, wątpliwości itp. Konsultacje indywidualne mogłyby się także odbywać w formie czatu, zapytań mailowych czy rozmów telefonicznych. Winny one być dostępne dla pracowników przez określony okres po zakończeniu szkolenia grupowego. ▪Zmniejszenie zgodnie z zapisami PZP wagi ceny w wyborze firm szkoleniowych/trenerów na rzecz kryteriów merytorycznych, przykładowo: znajomość specyfiki RPO (czego potwierdzeniem mogą być: publikacje/pełnienie określonych zadań/funkcji itp.), doświadczenie (ilość godzin pracy trenerskiej), posiadane kwalifikacje potwierdzone certyfikatami itp. 	31 grudnia 2023 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności

¹⁰² <http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-realnego-wzrostu-przecietnego-wynagrodzenia-w-2015-r-w-stosunku-do-2014-r-,274,3.html>

¹⁰³ <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zatrudnienie-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-i-kwartale-2016-roku,1,22.html?pdf=1>

9	Niezadawalające warunki lokalowe w IZ oraz IP s. 67	Należy poprawić warunki lokalowe w IZ i IP. s. 67	IZ RPO WiM (w tym Department Organizacyjny)/IP RPO WiM	Należy przeprowadzić analizę możliwości organizacyjnych i technicznych zmniejszenia ilość pracowników pracujących w jednym pomieszczeniu - docelowo do określonej w przepisach BHP odnoszących się do pomieszczeń stałej pracy tzn. pomieszczeń przeznaczonych do pobytu tych samych pracowników przez czas przekraczający 4 godziny na dobę, w których wskazano, że na każdego pracownika zatrudnionego w pokoju biurowym powinno przypadać co najmniej 13 m ³ wolnej objętości tego pomieszczenia oraz co najmniej 2 m ² wolnej powierzchni podłogi (niezajętej przez urządzenia techniczne, sprzęty itp.) ¹⁰⁴ , ew. zastosowanie ścianek działowych z wygłuszeniem (tzw. przepierzeń) w okresie przejściowym.	31 grudnia 2017 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności
10	System informatyczny LSI MAKS_2 wymaga modyfikacji. s. 75-77	Należy udoskonalić system informatyczny LSI MAKS 2 s. 75-77	IZ RPO WiM – Department EFRR w UM WWM/ Ministerstwo Rozwoju	1. Należy rozważyć możliwość poprawy funkcjonalności systemu informatycznego poprzez wykorzystując jedną lub więcej z poniższych propozycji: a) zapewnianie stabilności działania systemu (w tym np.: prowadzenie konserwacji wyłącznie w dniach wolnych i godzinach nocnych, co zminimalizuje czasową niedostępność systemu dla wnioskodawców itp.), b) usunięcie błędów zidentyfikowanych i zgłaszanych przez jego użytkowników (zarówno pracowników IZ/IP RPO WiM 2014-2020 jak i projektodawców), w tym także wprowadzenie narzędzia umożliwiającego przekazywanie informacji zwrotnej o charakterze technicznym dla osób korzystających z LSI MAKS 2 poprzez umożliwienie komunikacji z osobą, której można będzie zgłosić błędy w działaniu LSI w formie czatu i/lub poprzez wiadomość mailową - zakładka „Pomoc” oraz „Kontakt”, c) stałej weryfikacji spójności i zgodności informacji zawartych w aplikacji z obowiązującymi Regulaminami konkursów, a w przypadku zidentyfikowania rozbieżności niezwłocznie ich wyeliminowanie Tam gdzie jest to możliwe i zasadne należy rozważyć możliwość wydłużenia terminu naboru wniosków do 45 lub 60 dni (np. w przypadku niektórych Działów/Poddziałów gdy projektodawca musi uzyskać zezwolenia lub opinie np. środowiskowe).	30 września 2017 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności
11	W systemie informacji i promocji zidentyfikowano pewne niedoskonałości tj. m.in. materiały oraz przekazywane beneficjentom informacje nie są jasne, zrozumiałe, wyczerpujące oraz wystarczająco szczegółowe, występuje konieczność wielokrotnego kontaktowania się z pracownikami PIFE, żeby uzyskać informację /załatwić sprawę. s. 80-91	Należy udoskonalić system informacji i promocji s. 80-91	IZ RPO WiM, (w tym Department Koordynacji Promocji/ Departamenty wdrożeniowe) IP RPO WiM	• Rozważenie możliwości poszerzenia zakresu współpracy w obszarze promocji i informacji z innymi komórkami/ jednostkami zaangażowanymi w realizację Programu poprzez modyfikację IW IZ RPO WiM 2014-2020 w zakresie wspólnej realizacji zadań takich jak: a) przygotowanie i publikacja materiałów medialnych, b) organizowanie konferencji dla beneficjentów oraz potencjalnych beneficjentów, c) organizowanie i przeprowadzenie akcji promocyjnych oraz uwzględnienie w zakresie pomocy technicznej etatów dla pracowników komórek wdrożeniowych na wykonywanie działań z zakresu promocji i modyfikacja zakresu obowiązków poprzez uwzględnienie zadań z zakresu promocji i informacji pracowników, którzy współpracują/ winni współpracować z Departamentem Koordynacji i Promocji. • Rozważanie możliwości podniesienia jakości szkoleń i spotkań informacyjnych poprzez zmianę formuły szkoleń i spotkań z	30 czerwca 2017 r.	rekomendacja operacyjna	system realizacji polityki spójności

¹⁰⁴ § 19 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 z późn. zm.)

				<p>konferencyjnej na warsztatową ukierunkowaną na rozwój umiejętności i udzielenie praktycznych wskazówek projektodawcom oraz prowadzenie szkoleń tylko i wyłącznie przez doświadczonych trenerów w przypadku angażowania firm i/lub trenerów zewnętrznych - dobrze znających specyfikę RPO WiM, a także wcześniejsze wypracowanie przez pracowników IQK wspólnego stanowiska i jednolitej interpretacji zapisów omawianej na spotkaniu dokumentacji celem uniknięcia rozbieżności, np. co do rozumienia zapisów Wytycznych.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪Należy rozważyć umożliwienie uzyskiwania bezpośredniej informacji w komórkach wdrożeniowych odpowiedzialnych za dany nabór ▪Należy przeanalizować uwzględnienia w zakresie pomocy technicznej etatów dla pracowników komórek wdrożeniowych na wykonywanie działań z zakresu informacji. ▪Umieszczenie i bieżąca aktualizacja listy FAQ na stronie internetowej RPO WiM (co m.in. zapewni jednolitość informacji przekazywanych projektodawcom oraz zredukuje ilość zadawanych pytań), Sekcja FAQ powinna mieć zapewnione następujące funkcjonalności: narzędzie przeszukujące zasoby biblioteki pytań i odpowiedzi z wykorzystaniem słów-kluczy, precyzyjna kategoryzacja pytań i odpowiedzi w ramach wyodrębnionych działów tematycznych, przypisanie pytań i odpowiedzi do poszczególnych naborów. 			
Rekomendacje pozasystemowe (zewnętrzne) – dotyczące instytucji lub obszarów zlokalizowanych poza systemem realizacji polityki spójności							
Lp.	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny

Spisy ilustracji

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Identyfikacja trudności związanych z podziałem zadań i kompetencji	19
Wykres 2. Odsetek pracowników wykonujących zadania, które należą do zakresu obowiązków innych osób.....	20
Wykres 3. Częstotliwość informowania o zmianach w przepisach/wytycznych z opóźnieniem.....	30
Wykres 4. Adaptowanie się pracowników do nowego sposobu wykonywania zadań w przypadku istotnych zmian w wytycznych lub procedurach	30
Wykres 5. Opinia pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 na temat zrozumiałości zakresu obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska	36
Wykres 6. Ocena pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 n temat znajomości procedur dotyczących wykonywanych zadań.....	36
Wykres 7. Opinia pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 na temat tego czy obowiązujące procedury są jasne i czytelne.....	37
Wykres 8. Ocena czasu pracy i sposobu realizacji zadań.....	38
Wykres 9. Udział relacji współpracy zewnętrznej (pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu) w całkowitej liczbie relacji współpracy(wewnętrznej i zewnętrznej).....	43
Wykres 10. Ocena współpracy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020.....	48
Wykres 11. Odsetek pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 wskazujących na problemy we współpracy z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację Programu	48
Wykres 12. Ocena przepływu informacji w ramach instytucji.....	54
Wykres 13. Odsetek pracowników poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 wskazujących na występowanie problemów w wewnętrznym przepływie informacji.....	54
Wykres 14. Opinie na temat tego czy droga służbowa obiegu dokumentów wpływa na wydłużenie czasu realizacji zadań przez pracowników poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020.....	55
Wykres 15. Występowanie sytuacji braku dokumentów / informacji niezbędnych do realizacji zadań przez pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020	56
Wykres 16. Odsetek pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 identyfikujących zadania związane z zarządzaniem i wdrażaniem Programu, dla których nie opracowano procedur.....	57
Wykres 17. Rozważanie zmiany miejsca pracy ciągu najbliższych 12 miesięcy przez pracowników poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 (identyfikacja zagrożenia fluktuacją kadr).....	59
Wykres 18. Staż pracy pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020.....	60
Wykres 19. Samoocena wystarczalności wiedzy i umiejętności pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 pod kątem sprawnego wykonywania zadań	60
Wykres 20. Ocena systemu motywacyjnego funkcjonującego w ramach instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020	62
Wykres 21. Deklaracje pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020 nt. otrzymania w ostatnim roku wybranych form finansowego i pozafinansowego motywowania.....	62
Wykres 22. Identyfikacja działalności systemu szkoleń pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020	63
Wykres 23. Ocena adekwatności oferowanych przez pracodawcę szkoleń do potrzeb pracowników zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020.....	64
Wykres 24. Ocena systemu naboru pracowników	65
Wykres 25. Ocena warunków lokalowych oraz wyposażenia stanowiska.....	66
Wykres 26. Wykaz źródeł, z których korzystano w celu zapoznania się z informacjami dotyczącymi płatności finansowych i rozliczania projektu wraz z oceną ich zrozumiałości	71
Wykres 27. Ocena systemów informatycznych przez pracowników instytucji zaangażowanych w realizację RPO WiM 2014-2020	74
Wykres 28. Opinia beneficjentów na temat systemów LSI MAKS2 oraz SL2014.....	75
Wykres 29. Źródła informacji o możliwości uzyskania wsparcia w ramach RPO WiM 2014-2020, z których korzystali projektodawcy	80
Wykres 30. Ocena dostępu do informacji na temat RPO WiM 2014-2020	81
Wykres 31. Ranking źródeł informacji wykorzystywanych przez projektodawców na etapie przygotowania (w przypadku projektodawców) / przygotowania i realizacji projektu (w przypadku beneficjentów) RPO WiM 2014-2020.....	81
Wykres 32. Ocena jakości uzyskanych informacji.....	82
Wykres 33. Ocena jakości informacji uzyskanych ze źródeł „pisanych”	82
Wykres 34. Ocena jakości informacji uzyskanych na szkoleniach / konferencjach / spotkaniach organizacyjnych organizowanych przez IZ /IP RPO WiM 2014-2020	83

Wykres 35. Znajomość wśród projektodawców sposobów uzyskania informacji lub pomocy potrzebnej do przygotowania i realizacji projektu w ramach RPO WiM 2014-2020.....	84
Wykres 36. Częstotliwość kontaktowania się beneficjentów z przedstawicielami IZ/IP	84
Wykres 37. Etapy, w których kontaktowano się z pracownikami IZ/IP RPO WiM 2014-2020	85
Wykres 38. Wskazanie na konieczność poprawy pracy instytucji udzielających informacji o RPO	85
Wykres 39. Ocena instytucji udzielających informacji	87
Wykres 40. Średnia ocena współpracy z instytucjami na poszczególnych etapach projektu.....	88
Wykres 41. Odsetek beneficjentów poinformowanych przez pracowników instytucji o możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia w zakresie przygotowania dokumentacji	88
Wykres 42. Odsetek beneficjentów poinformowanych przez pracowników instytucji o zmianach w wytycznych lub aktach prawnych.....	89
Wykres 43. Ogólna ocena kontaktu z pracownikami instytucji	89
Wykres 44. Ocena poziomu przygotowania beneficjentów do realizowania projektów w opinii pracowników IZ i IP RPO WiM 2014-2020	91
Wykres 45. Ocena własna beneficjentów przygotowania do realizacji projektu	92
Wykres 46. Posiadanie wkładu własnego przez beneficjentów w momencie składania wniosku o dofinansowanie	93
Wykres 47. Identyfikacja problemów z pozyskaniem wkładu własnego	93
Wykres 48. Źródła zapewnienia wkładu własnego w projekcie.....	93
Wykres 49. Czasochłonność poszczególnych elementów przygotowania wniosku o dofinansowanie	94
Wykres 50. Ocena wysokości poniesionych kosztów oraz wynikające z tego faktu utrudnienia w realizacji projektu	94
Wykres 51. Elementy przygotowania wniosku, które wymagały poniesienia kosztów	95
Wykres 52. Źródła finansowania kosztów przygotowania wniosku o dofinansowanie.....	95
Wykres 53. Ryzyka zidentyfikowane przez beneficjentów na etapie przygotowania projektu	96
Wykres 54. Przygotowanie beneficjentów pod kątem zniwelowania potencjalnych ryzyk	97

SPIS TABEL

Tabela 1. Realizacja finansowo-rzeczowa na poziomie osi priorytetowych od uruchomienia Programu (według stanu na 30.09.2016).....	24
Tabela 2. Obecny stan osiągnięcia ram wykonania.....	25
Tabela 3. Wartość współczynnika Betweenness Centrality	42
Tabela 4. Ilość złożonych wniosków o dofinansowanie od początku realizacji Programu do dnia 30.09.2016 r.	91

SPIS SCHEMATÓW

Rysunek 1. Sieć współpracy w ramach systemu wdrażania RPO WiM	41
Rysunek 2. Sieć współpracy roboczej pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020.....	44
Rysunek 3. Sieć przepływu informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020	45
Rysunek 4. Sieć przepływu wiedzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020	46
Rysunek 5. Sieć przepływu decyzji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WiM 2014-2020	47
Rysunek 6. Sieć współpracy wewnętrznej UM WWM.....	50
Rysunek 7. Sieć współpracy wewnętrznej WUP w Olsztynie.....	51
Rysunek 8. Sieć współpracy wewnętrznej WMARR S.A.....	52
Rysunek 9. Sieć współpracy wewnętrznej Regionalnego Centrum Projektów Środowiskowych WFOŚiGW w Olsztynie	53

SPIS MAP

Mapa 1. Stosunek ilości procedur wdrożeniowych względem zarządczych w IW IZ poszczególnych RPO.....	34
---	----

Aneksy

OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII

NARZĘDZIA BADAWCZE ZASTOSOWANE W EWALUACJI

ZESTAWIENIA DANYCH ZEBRANYCH Z POSZCZEGÓLNYCH METOD BADAWCZYCH

RAPORT Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ JAKOŚCIOWYCH ZAWIERAJĄCY NAJWAŻNIEJSZE INFORMACJE UZYSKANE W WYNIKU ODPOWIEDZI NA POSZCZEGÓLNE PYTANIA ZAWARTE W SCENARIUSZACH WYWIADÓW ORAZ ILOŚCI RESPONDENTÓW WYRAŻAJĄCYCH TAKIE OPINIE

RAPORT Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ ILOŚCIOWYCH ZAWIERAJĄCY UZYSKANE WYNIKI W RAMACH KAŻDEGO PYTANIA Z KWESTIONARIUSZA

RAPORT Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ PILOTAŻOWYCH

LISTA RESPONDENTÓW, KTÓRZY WZIĘLI UDZIAŁ W POSZCZEGÓLNYCH METODACH

BAZA DANYCH Z WYWIADÓW ANKIETOWYCH W FORMATACH SAV I XLS

INNE MATERIAŁY OPRACOWANE W TRACIE REALIZACJI BADANIA - WYKRESY

TRANSKRYPCJE LUB NOTATKI Z PRZEPROWADZONYCH WYWIADÓW POGŁĘBIONYCH

PREZENTACJA MULTIMEDIALNA WYNIKÓW

