



**PROGRAM REGIONALNY**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Projekt sfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

## **Raport końcowy z realizacji badania ewaluacyjnego**

**„Ocena systemu zarządzania i wdrażania  
Regionalnego Programu Operacyjnego  
Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w  
zakresie wczesnej identyfikacji barier”**

### **STRESZCZENIE**

**PAG**  **Uniconsult**

Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o.

ul. Prosta 69, 00-838 Warszawa

[www.pag-uniconsult.pl](http://www.pag-uniconsult.pl)

**Październik 2008**



# 1. Streszczenie raportu

## 1.1. Streszczenie – wersja polska

### Wprowadzenie

Zrealizowane badanie ewaluacyjne miało za zadanie ocenę systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w zakresie wczesnej identyfikacji barier. System zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 został opracowany zgodnie z dokumentami strategicznymi, w tym Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia na lata 2007-2013, przy uwzględnieniu celów i założeń Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020 oraz zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi Unii Europejskiej, krajowymi aktami prawnymi i obowiązującymi wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. System zarządzania i wdrażania RPO WiM składa się z następujących dokumentów:

- Opis Systemu Zarządzania i Kontroli dla RPO WiM na lata 2007-2013
- Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej RPO WiM,
- Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej RPO WiM,
- Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej II stopnia RPO WiM.

Dokumenty te określają zakres zadań i funkcje poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie i zarządzanie Programem, określają struktury organizacyjne wyodrębnione w poszczególnych instytucjach mające na celu realizację RPO WiM. Opisują one również procedury regulujące realizację poszczególnych procesów zachodzących w systemie, przepływ informacji, podział kompetencji i miejsca podejmowania decyzji. Prawidłowe wdrożenie i funkcjonowanie Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 oraz efektywna realizacja jego celów zależy od właściwego opracowania i wdrożenia systemu zarządzania. Dlatego też bardzo istotna jest ocena zarówno samego systemu zarządzania jak również sposób jego wdrożenia i funkcjonowania, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości, niedociągnięć, czy miejsc do doskonalenia bardzo szybkie wdrożenie usprawnień.

Zadaniem wykonanego badania było przeprowadzenie ewaluacji systemu zarządzania i wdrażania w początkowym okresie realizacji RPO WiM. Rezultaty badania ewaluacyjnego są przeznaczone przede wszystkim dla Instytucji Zarządzającej oraz obydwu Instytucji Pośredniczących. Wyniki badania mają za cel pomoc tym jednostkom w zidentyfikowaniu występujących problemów, lub potencjalnych problemów oraz we wdrożeniu usprawnień podnoszących jakość ich funkcjonowania w zakresie wdrażania RPO WiM.

### Cel badania

Celem głównym przeprowadzonego badania ewaluacyjnego było uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat sprawności funkcjonowania przyjętego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 systemu zarządzania i wdrażania, a także wskazanie możliwości zwiększenia jego skuteczności i efektywności. Natomiast cele szczegółowe sformułowano następująco:

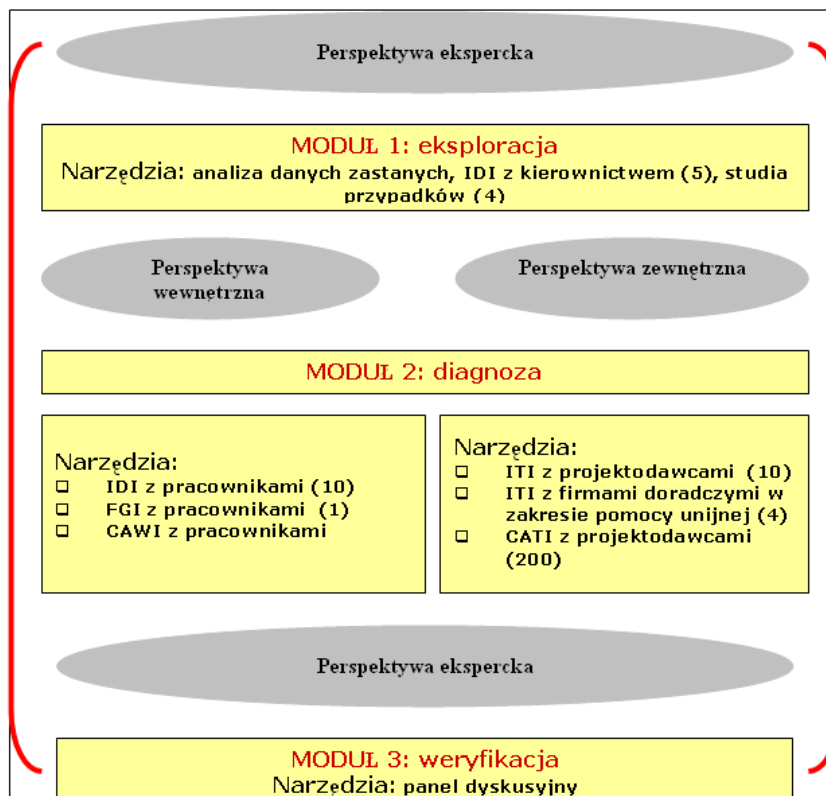
1. Ocena struktury instytucjonalnej i rozwiązań organizacyjnych systemu zarządzania i wdrażania:



- ocena spójności systemu zarządzania i wdrażania,
  - ocena funkcjonowania instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie Programu,
  - ocena koordynacji działań podejmowanych przez instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie Programu,
  - ocena potencjału kadrowego instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WiM,
  - ocena posiadanych zasobów materialnych i finansowych instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WiM.
2. Ocena procesów i regulujących ich procedur zachodzących w ramach systemu zarządzania i wdrażania RPO WiM z punktu widzenia maksymalnej sprawności realizacji Programu.

### Metodologia badania

W celu realizacji projektu ewaluacyjnego zaprojektowano i wdrożono odpowiednią metodologię badania skonstruowaną zgodnie z zasadą triangulacji metod, źródeł oraz etapów badawczych. Opracowana metodologia bazowała na trzech modułach: eksploracja, diagnoza i weryfikacja, zgodnie z poniższym schematem.



Pierwszym etapem realizacji było przeprowadzenie badań jakościowych w fazie eksploracyjnej (tzw. desk research) dokumentów programowych, raportów z wcześniej przeprowadzonych badań oraz wykonanie analiz zgodności systemu zarządzania z dokumentami strategicznymi i obowiązującymi regulacjami prawnymi. Następnie przeprowadzono analizę obszarów



problemowych badania w oparciu o wyniki badania literaturowego danych zastanych oraz wyniki badań ilościowych i jakościowych. Na podstawie wyników badań zespół ekspercki formułował oceny, wnioski i w dalszej kolejności rekomendacje z ewaluacji. W trakcie realizacji badań zastosowano różne metody i narzędzia badawcze, konieczność taka wynikała z przyjętego założenia, że pełny i wystarczająco precyzyjny ogląd sytuacji możliwy będzie jedynie w przypadku zgromadzenia i analizy opinii rozmaitych grup osób zaangażowanych w różnym stopniu i funkcjonujących w różnych rolach organizacyjnych w ramach procesu zarządzania i wdrażania RPO WiM. Istotne znaczenie miał również kontekst czasowy prowadzonego badania. Badanie realizowane było w okresie, w którym przypadał proces rozruchu RPO WiM rozumiany jako uruchamianie pierwszych programów wsparcia – poddziałań w ramach określonych osi priorytetowych RPO WiM. A zatem, okres ten traktować można również jako testowy w odniesieniu do funkcjonowania badanego systemu wdrażania i zarządzania RPO WiM.

### **Realizacja badania**

Badania przeprowadzone w ramach projektu zgodnie z metodologią zostały rozpoczęte od badań jakościowych w fazie eksploracyjnej, obejmujących analizę dokumentów zastanych, analizy dokumentów programowych, analizy wcześniej opracowanych raportów oraz analizy zgodności dokumentów z obowiązującym systemem prawnym oraz dokumentami strategicznymi. W tej fazie badań przeprowadzono również analizy realizowanych procesów zarządzania RPO WiM, opracowano cztery studia przypadków procesów zarządzania i wdrażania oraz przeprowadzono wywiady pogłębione z kierownictwem IZ, IP i IP II. W fazie diagnostycznej przeprowadzono kolejnych 10 wywiadów pogłębionych z wybranymi jednostkami organizacyjnymi IZ, IP i IP II. W następnej kolejności przeprowadzono badania ilościowe: badanie telefoniczne CATI oraz badanie CAWI w oparciu o ankietę e-mailową. Badanie telefoniczne CATI zostało zrealizowane na próbie 200 respondentów, natomiast ankietę e-mailową została skierowana do wszystkich (166 osób) pracowników IZ, IP oraz IP II zaangażowanych w realizację RPO WiM.

W oparciu o uzyskane wyniki przeprowadzono analizę mającą na celu ocenę sprawności funkcjonowania systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 oraz wskazanie możliwości zwiększenia jego skuteczności i efektywności. W wyniku przeprowadzonych analiz opracowano wnioski z badań i rekomendacje.

### **Wnioski i rekomendacje**

Wynikiem realizacji ewaluacji systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-13 są wnioski z badań i rekomendacje. Wnioski, będące podsumowaniem wykonanych analiz materiału uzyskanego w trakcie realizacji badania, zawierają odpowiedzi na postawione pytania ewaluacyjne oraz na cele badania określone przez Zamawiającego. Kluczowe są następujące wnioski:

- System wdrażania jest precyzyjnie opisany, ale wskutek tego także poważnie sformalizowany, regulowany przez tzw. instrukcje wykonawcze. Dzięki temu system jest spójny, w niektórych natomiast obszarach stopień formalizacji i standaryzacji może powodować niekorzystne efekty.
- Współpraca między wszystkimi instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania RPO WiM przebiega dobrze, warto natomiast usprawnić komunikację między nimi.
- Ważną kwestią jest system motywowania pracowników poprzez nagrody, premie, czy też narzędzia pozafinansowe. System ten warto budować i doskonalić.



- Ważnym obszarem wydają się też być szkolenia dla pracowników, które już obecnie odbywają się we wszystkich 3 instytucjach. Sposób ich planowania wymaga jednak dalszych udoskonaleń.
- Nie wymaga większych zmian wyposażenie materialne instytucji zarządzających RPO, pod tym względem sytuacja jest oceniana bardzo korzystnie.
- Połączenie procesu sprawozdawczości merytorycznej i finansowej może powodować niewielkie problemy dla projektodawców. Obszar ten warto śledzić i w razie potrzeby udzielać im niezbędnego wsparcia.
- Dobrze przygotowany jest proces ewaluacji, choć warto kontynuować wzmacnianie jednostki ewaluacyjnej w sensie kadrowym i posiadanej wiedzy, a także upowszechniać wiedzę na temat funkcji ewaluacji i przyjmowanych standardów ewaluacyjnych.
- Dość dobrze oceniane przez projektodawców są działania promocyjne i informacyjne. Warto natomiast doskonalić niektóre elementy działań informacyjnych (przede wszystkim przejrzystość informacji zawartych na stronach internetowych), w szczególności zaś upowszechniać informacje o przyjętym systemie oceny wniosków.

Zgodnie z przyjętą metodologią, w ramach realizacji badania opracowano również listę rekomendacji. Zawiera ona rekomendowane działania, które mają na celu eliminację zidentyfikowanych problemów, usprawnienie działania systemu zarządzania i wdrażania RPO WiM oraz zapewnienie jego maksymalnej efektywności i skuteczności.

Podstawowe rekomendacje dotyczą w skrócie następujących kwestii:

- Uproszczenia dokumentacji konkursowej i procedur z nią związanych. Obecnie dokumentacja wydaje się stanowczo zbyt skomplikowana, co powoduje duże problemy (zarówno dla oceniających, jak i dla projektodawców) i opóźnienia w procesie oceny.
- Odejścia od wysokiego stopnia standaryzacji tej dokumentacji dla różnych Działań. Wysoki stopień standaryzacji ma wprawdzie pewne zalety, jednak powoduje małą przejrzystość dokumentacji, a także jej niekiedy słabe dostosowanie do specyfiki poszczególnych działań.
- Poprawy komunikacji na linii IZ- IP – IP II poprzez organizowanie bieżących, okresowych spotkań. Spotkania takie pozwalają na szybsze rozwiązywanie pojawiających się problemów.
- Zwiększenia roli szkoleń o charakterze ogólnym, a także stworzenie systemu oceny potrzeb szkoleniowych. Szkolenia ogólne powinny pozwolić pracownikom na lepsze rozumienie całego systemu wdrażania, zaś system oceny potrzeb szkoleniowych na bardziej profesjonalną identyfikację tych potrzeb.
- Stworzenie systemu premiowania i nagród pracowników. System taki wydaje się być pilnie potrzebny, aby motywować pracowników do efektywnej pracy i przeciwdziałać zbytnej rotacji kadr.
- Zmianę sposobu doboru próby do kontroli projektów oraz formalne zaplanowanie kontroli także w trakcie (np. w połowie) realizacji projektu. Chodzi o zwiększony nacisk na kontrolowanie projektów większej wartości oraz formalne zaplanowanie kontroli w trakcie realizacji projektu w celu identyfikacji ewentualnych problemów o charakterze systemowym, a także dyscyplinowania realizatorów projektów.
- Uzupelnienie planu ewaluacji o kolejne ewaluacje: ewaluację systemu zarządzania i systemu oceny projektów (powtórzenie obecnie realizowanych ewaluacji) oraz ewaluację



systemu informacji i promocji w celu analizy efektywności działania tego systemu i wprowadzenia ewentualnych modyfikacji.

- Jak najszybsze uruchomienie Punktów Informacyjnych RPO w Ełku i w Elblągu. Fizyczna bliskość takich punktów jest bowiem dla niektórych potencjalnych projektodawców bardzo ważnym czynnikiem skłaniającym do ewentualnego złożenia projektu.
- Szerokie przedstawianie informacji o szkoleniach i spotkaniach informacyjnych na stronach internetowych wszystkich 3 kluczowych dla zarządzania RPO instytucji, czyli IZ, IP oraz IP II. Chodzi o to, aby pewne informacje po prostu powielać, aby projektodawcy, niezależnie od tego na którą stronę wejdą, mieli do nich łatwy dostęp.
- Stworzenie kompleksowego systemu doskonalenia wdrażania RPO WiM na lata 2007-2013. System taki pozwalałby na szybszą i łatwiejszą identyfikację ewentualnych problemów i ich rozwiązywanie.



## 1.2. Executive summary

### Introduction

The evaluation was aimed at identification of barriers in management and implementation system of Regional Operational Programme of Warmia and Mazury for the years 2007 – 2013 (RPO WiM). The management and implementation system of Regional Operational Programme of Warmia and Mazury for the years 2007-2013 was prepared according to strategic documents including National Cohesion Strategy for the years 2007-2013 with regard to Social and Economic Development Strategy of Warmińsko – Mazurskie voivodship to 2020 year and in accordance with European Union and national law in force, and executive regulations of Ministry of Regional Development. The management and implementation System RPO WiM contained the following documents.

- Description of Management and Monitoring System for RPO WiM for years 2007 – 2013
- Implementation guidelines for RPO Warmia and Mazury Managing Authority
- Implementation guidelines for RPO Warmia and Mazury Intermediary Authority
- Implementation guidelines for RPO Warmia and Mazury Intermediary Authority Second Degree

These documents contain the terms of reference and functions of institutions involved in implementation and management of the Programme, as well as organizational structures of every institution. There are also described procedures regulating individual processes within in the system, the flow of information, the division of competencies and decision making responsibilities. The correct implementation of Regional Operational Programme of Warmia and Mazury for years 2007 – 2013, and achievement of its purposes depends on proper implementation of managing system. Therefore the evaluation, both the of management system and its implementation is essential. In case of identification of irregularities, shortcomings or areas for improvement it is absolutely crucial to prepare quickly necessary actions.

The evaluation of the system has been conducted at the initial period of implementation of RPO WiM. The results of evaluation are useful mostly for Managing Authority and both Intermediary Authorities. The results are aimed at assistance in identification of existing or potential problems and in taking necessary actions, increasing the quality of their functioning in the scope of implementing the RPO WiM.

### The purposes of evaluation

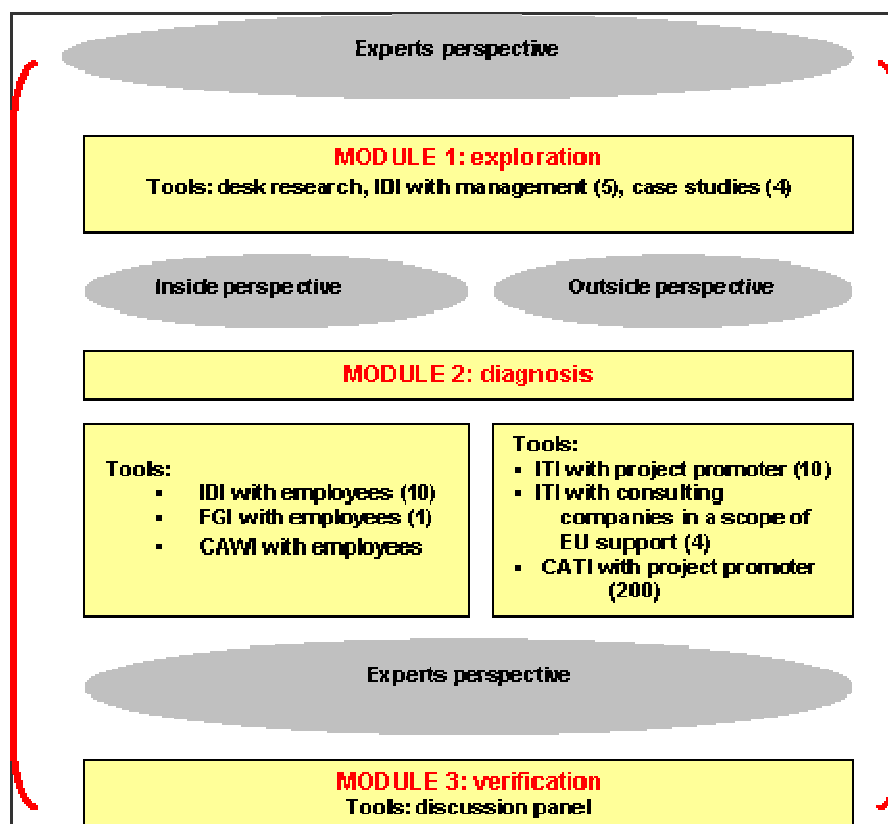
The evaluation has been mostly aimed at acquiring precise and complete information about efficiency of functioning of management and implementation system, adopted as a part of a Regional Operational Programme of Warmia i Mazury for years 2007 – 2013, in order to improve effectiveness of its implementation. The detailed purpose included:

1. Evaluation of institutional structure and organizational procedures of management and implementation system:
  - Evaluation of cohesion of management and implementation system
  - Evaluation of operation of institutions involved in managing and implementing the Programme.
  - Evaluation of coordination of activities of institutions involved in managing and implementing the Programme.
  - Evaluation of human resources of institutions involved in management and implementation system of RPO WiM.

- Evaluation of financial and other resources of institutions involved in the management and implementation system of RPO WiM.
2. Evaluation of processes and procedures from the point of view of maximum efficiency of the management and implementation system of RPO WiM.

### Methodology

An appropriate methodology of evaluation research was designed in accordance with the principle of triangulation of methods, information sources and stages of research. Prepared methodology has been based on three modules: exploration, diagnosis and verification – according to the following scheme:



The first stage contained desk research of programme documents, reports from previous evaluations and preparation of conformity analysis of management system with strategic documents and laws in force. Then thorough analysis of problem areas was conducted on the basis of results of desk research and quantitative and qualitative research. On the basis of these results the expert team prepared conclusions and recommendations from evaluation. Different methods and research tools were applied because of assumption adopted, that to gather opinions of different groups on different stages involved into process of management and implementation of RPO WiM was the only way to receive complete and precise view of situation. Moment of evaluation conducted played also an important role. It was conducted in the starting phase of RPO WiM. Thus, this period could be also treated as a test with reference to studied system.



## **Completion of evaluation**

The first stage, according to the methodology, used quantitative research in exploration module, included desk research of programme documents, previous reports and conformity of documents with strategy and law in force. In this phase of evaluation analysis of accomplished processes of managing RPO WiM was conducted, as well four case studies of management and implementing process and Individual In depth Interview (IDI) with management of Managing Authority (MA) and both Intermediary Authorities (IA). In the diagnosis module ten more IDI were conducted with selected organizational units of MA and both IA. Afterwards there quantitative research was implemented: Computer Assisted Telephone Interview (CATI) and Computer Assisted Web Interview (CAWI) based on an e-mail questionnaire. CATI was made on the sample of 200 project promoters and CAWI was sent to all employees of MA and both IA involved in implementation of RPO WiM (166 persons).

On the basis of the results analysis of efficiency of functioning of management and implementation System of Regional Operational Programme of Warmia and Mazury was prepared. On the basis of this evaluation were formulated conclusions and recommendations.

## **Conclusions and recommendations**

Conclusions as well as recommendation, being recapitulation of carried out analysis of materials gathered during evaluation, contain answers on evaluation questions and objectives described by the Contracting Authority. The most important conclusion include:

- The management and implementation system is described in detail and regulated by the so called executive guidelines. For that the system is coherent, in some areas, however, the high degree of standardization can cause adverse effects.
- Cooperation between all the institutions involved in RPO implementation should be evaluated as good, although communication processes should be improved.
- An important area is system of motivating employees through bonuses and non-financial incentives. Such system should be designed and improved.
- Another important area are the training events for the employees, which already take place in all 3 institutions. The way how they are planned requires further improvements.
- In terms of equipment and office space at the disposal of all the institutions the situation is evaluated as very good.
- Merging the system of technical and financial reporting can cause some minor problems for the project promoters. This area should be monitored and if necessary adequate support should be provided.
- The evaluation process is well prepared, although strengthening of the evaluation unit should be continued (in term of staffing and adequate knowledge) as well as disseminating information about role of evaluation and evaluation standards.
- The information and promotion of RPO are well evaluated by the project promoters. Some areas need improvements such as transparency of www pages. It is also important to disseminate information about system of projects' evaluation.

Basic recommendations concern the following issues in short:

- Simplification of competition documentation and related procedures. At the moment the documentation seems to be too much complicated which causes important problems both for the project promoters and experts evaluating applications and delays of evaluation process.



- Lowering the high degree of standardization of this documentation for different Measures. There are advantages of such high standardization, but results in low transparency of documentation as well as in low level of adjustment to the concrete Measures.
- Improvements in the communication between MA – IA – IAII by organizing routine and periodic meetings. Such meetings lead to faster solving of problems.
- Increasing the importance of general trainings and creating the system of training needs assessment. General trainings will help the employees in better understanding of the whole management and implementation system. Training needs assessment system should help in more professional identification of existing needs.
- Creating the system of bonuses for employees. Such system is highly needed in order to motivate the employees for efficient work and to prevent them from changing jobs.
- Changing the way of sample selection for projects subject to control on-site as well as formal planning the control also in the middle of project's implementation. More emphasis should be put on controlling bigger projects as well as planning control visit on site also in the middle of the projects' implementation in order to identify potential problems and to influence the project promoters to implement the projects in the correct way.
- Supplement the evaluation plan of successive evaluations of management system, projects' evaluation system and evaluation of information and promotion system in order to analyse effectiveness of the system and to introduce potential changes.
- Starting up the Information Points of RPO in Elk and Elbląg as soon as possible. For some project promoters physical proximity of such points is a very important factor influencing them to submit their application.
- Broad presentation of information about training events and information meetings on websites of three key institutions: MA, IA and IA II. Some informations should be even repeated and available on every www page of the institutions responsible for RPO implementation and management.
- Creating a complex system of improvement of implementing RPO. Such system should allow quicker and easier identification of possible problems and solving them.