



Projekt współfinansowany ze
środków Unii Europejskiej w
ramach Programu Operacyjnego
Pomoc Techniczna 2004-2006



Program Operacyjny Pomoc Techniczna

OCENA SKUTECZNOŚCI WDRAŻANIA POMOCY TECHNICZNEJ W PROGRAMACH OPERACYJNYCH



Raport

Autorzy:

Agnieszka Borek (lider zespołu)
Katarzyna Adamska-Dutkiewicz
Magdalena Szostakowska
Magdalena Mentrak
Alina Stanaszek

Warszawa, 21 września 2007 r.

Spis treści

Streszczenie wyników oceny	4
Wpływ pomocy technicznej na skuteczność wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006	4
Stopień realizacji celów, określanych dla priorytetów pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych	6
Trafność i spójność wsparcia	9
Skuteczność i efektywność pomocy technicznej	11
Ocena procedur zarządzania pomocą techniczną i przepływów finansowych na poziomie projektów	14
Potrzeby, dotyczące informacji i edukacji nt. pomocy technicznej, w nowym okresie programowania w latach 2007-2013	23
Assessment Results - Summary	25
Impact of technical assistance on implementation efficiency of structural funds in 2004-2006	25
Attainment level of objectives, indicated for technical assistance priorities in individual operational programmes	26
Accuracy and consistency of the support	28
Effectiveness and efficiency of technical assistance	30
Evaluation of technical assistance management procedures and financial flows at the project level	31
Needs regarding information and communication on technical assistance in the new programming period 2007-2013	34
Wprowadzenie	36
Cele i zakres ewaluacji	36
Metodologia	38
Próba badawcza	38
Dane zastane	39
Dane wywołane	40
Opis wyników badania	42
Wpływ pomocy technicznej na skuteczność wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006	42
Stopień realizacji celów, określanych dla priorytetów pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych	43
Czynniki wpływające na stopień osiągnięcia celów pomocy technicznej	45
Efektywność projektów	46
Modelowość projektów	48
Trafność wsparcia w ramach pomocy technicznej w latach 2004-2006	50
Zgodność projektów z celami pomocy technicznej	51
Ocena wdrażania projektów pomocy technicznej	51
Czynniki usprawniające	52
Zmiany w projektach	53
Opóźnienia	56
Trudności podczas wdrażania projektów	58
Efektywność systemu przepływów finansowych na poziomie projektów	60
Rozwiązania systemowe	61
Czynniki wpływające na efektywność przepływów finansowych	62

Zakres zaangażowania pracownika	70
Weryfikacja i kontrola wewnętrzna	70
Prognozowanie wydatków	71
Potrzeby, dotyczące informacji i edukacji nt. pomocy technicznej, w nowym okresie programowania w latach 2007-2013.....	73
Poziom wiedzy pracowników	73
Wsparcie dla „nowych” instytucji	74
Wsparcie dla „starych” instytucji	74

Streszczenie wyników oceny

Niniejszy raport przedstawia wyniki badania skuteczności wdrażania pomocy technicznej w programach operacyjnych. Badanie przeprowadził Ośrodek Ewaluacji na zlecenie Departamentu Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Cele badania były następujące:

- uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat skuteczności pomocy technicznej we wsparciu realizacji poszczególnych programów operacyjnych w perspektywie 2004-2006 oraz całego systemu wdrażania NPR/PWW;
- analiza potrzeb w zakresie koordynacji i transferu wiedzy na temat wdrażania pomocy technicznej dla instytucji zaangażowanych w programowanie i realizację programów operacyjnych w perspektywie 2007-2013 oraz systemu wdrażania NSRO;
- sformułowanie rekomendacji.

Wpływ pomocy technicznej na skuteczność wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006

- Pomoc techniczna we wszystkich programach operacyjnych skutecznie wspiera wdrażanie instrumentów funduszy strukturalnych i umożliwia administracji rządowej podjęcie działań związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych.
- Pomoc techniczna wprowadziła nową jakość w pracy instytucji – beneficjentów. Wprowadziła jednak w instytucjach również podział na jednostki lepiej i gorzej dofinansowane (czyli te, które nie są beneficjentami pomocy technicznej).
- Należy uznać, że projekty pomocy technicznej w wysokim stopniu są skuteczne w podnoszeniu wydajności i sprawności działania administracji rządowej, odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy strukturalnych. Za projekty, najbardziej przyczyniające się do realizacji celów pomocy technicznej, należy uznać:
 - projekty kadrowe, gdyż pozwalają w ogóle zatrudniać pracowników do realizacji zadań, związanych z realizacją instrumentów strukturalnych;
 - projekty szkoleniowe i związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych;
 - projekty dotyczące przygotowywania ekspertyz i badań;
 - projekty dotyczące zakupu sprzętu;
 - projekty informacyjno-promocyjne.

W najmniejszym zaś stopniu na wydajność pracy i sprawność administracji wpływ mają projekty promocyjno-informacyjne i związane z rozwijaniem systemu informatycznego SIMIK.

- Jednakże samo wdrażanie pomocy technicznej poprzez projektowy system pracy jest rozwiązaniem mało efektywnym, gdyż implikuje konieczność stosowania przez urzędników pracochłonnych procedur wnioskowania, sprawozdawania i rozliczania. Procedura projektowa nie jest adekwatna do celów pomocy technicznej i sposobu przyznawania oraz wydatkowania środków. Nie obowiązuje tu bowiem tryb konkursowy, a środki są wydatkowane według wcześniej ustalonej alokacji. Z tego względu można mówić, że pracochłonna procedura projektowa obniża sprawność wdrażania pomocy technicznej.

Rekomendujemy:

- ⇒ Wskazana jest rezygnacja z projektowego systemu pracy, gdyż jest on nieefektywny w przypadku pomocy technicznej. Dużym ułatwieniem byłoby otrzymywanie przez beneficjentów dotacji i rozliczanie się z jej wydatkowania i ewentualny zwrot niewykorzystanych środków. To znacznie usprawniłoby wdrażanie pomocy technicznej. Dzięki temu można by:
 - uniknąć pracochłonnej procedury wnioskowania;
 - znacznie ograniczyć sprawozdawczość finansową i merytoryczną.

Rekomendacja ta dotyczy przede wszystkim finansowania zatrudnienia, gdyż w przypadku zatrudniania mechanizm projektowy rodzi więcej trudności proceduralnych i jest najmniej zasadny ze względu na cele wsparcia.

Rezygnacja z pracy metodą projektów odciążałaby pracowników, którzy mogliby w większym stopniu skupić się nad stroną merytoryczną realizowanych działań, a mniej na wypełnianiu czasochłonnych procedur. Jest to też nie bez znaczenia w kontekście dużego obciążenia pracą urzędników, odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy strukturalnych.

Nie powinny się pojawić nadużycia w wydatkowaniu środków z pomocy technicznej, gdyż koszty kwalifikowalne są jasno określone. Można też mówić o dużym legalizmie w realizacji zadań przez urzędników i sprawnym mechanizmie kontroli.

- ⇒ W przypadku pozostawienia realizacji pomocy technicznej w systemie projektowym, projekty powinny być realizowane w dłuższym okresie i opiewać na większe kwoty, by zmniejszyć liczbę dokumentacji potrzebnej do wnioskowania i sprawozdawania prowadzonych działań. Składanie wniosków i ich rozpatrywanie powinno odbywać się na bieżąco, by uelastyczyć system wdrażania pomocy technicznej i podnieść adekwatność działań do potrzeb.

- ⇒ Warto utrzymać projektowy system pracy jedynie w zakresie realizacji działań promocyjno-informacyjnych, skierowanych na zewnątrz urzędów, realizujących instrumenty strukturalne. W tym przypadku praca projektami jest uzasadniona tym, że działania te nie są prowadzone stale (tak jak np. zatrudnienie czy podnoszenie kwalifikacji pracowników), są zróżnicowane pod względem metod i grup docelowych.

Stopień realizacji celów, określanych dla priorytetów pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych

- Cele, określone dla priorytetów pomocy technicznej, są osiągnięte w wysokim stopniu. Wdrażanie Podstaw Wsparcia Wspólnoty jest coraz bardziej przejrzyste i sprawne, zwłaszcza w porównaniu z początkowym etapem prac. Wzrasta sprawność wydatkowania środków, poprawia się jakość zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli PWW. Pomoc techniczna przyczyniła się do budowania potencjału instytucji, które są zaangażowane w zarządzanie, monitorowanie, ocenę i kontrolę instrumentów strukturalnych. Wpłynęła także na wzrost wiedzy i świadomości społecznej na temat funduszy strukturalnych oraz akceptacji dla rozszerzenia UE i jego skutków. Warto podkreślić, że promocja funduszy była prowadzona w stosunkowo krótkim niedługim czasie, kiedy to zaangażowane instytucje dysponowały środkami na ten cel. Ponadto, większość podmiotów administracji rządowej nie miała wcześniej doświadczeń w prowadzeniu działań promocyjnych.
- Realizacji celów pomocy technicznej nie można jednak uznać za pełną. Nie udało się zapewnić wystarczającej liczby pracowników, realizujących instrumenty strukturalne. Za małą liczbą zatrudnionych w stosunku do potrzeb administracji, powoduje, że pracownicy są bardzo obciążeni zadaniami. Problemem jest też rotacja pracowników i związana z tym konieczność ciągłego wdrażania nowo zatrudnionych osób, podwyższania ich kwalifikacji.
- Rotacja pracowników wynika z:
 - relatywnie niskich zarobków (w porównaniu do wynagrodzeń w firmach prywatnych, gdy ograniczenie ich wysokości nie jest związane z brakiem środków z pomocy technicznej, lecz wynika z polityki kadrowej poszczególnych urzędów);
 - zróżnicowanych zarobków w poszczególnych instytucjach realizujących instrumenty strukturalne (co w sytuacji braku wykwalifikowanych osób na rynku prowadzi do „podkupowania” pracowników między urzędami, szczególnie w regionach, gdzie najdotkliwiej brakuje specjalistów);

- braku skutecznego systemu motywacji pracowników (zasady awansu i nagradzania pracowników są nieprzejrzyste);
 - dużego obciążenia pracą i związanego z tym stresu (większego u nowo zatrudnionych pracowników, którzy są „rzucani na głęboką wodę”, gdyż nie działa sprawnie system wdrażania do pracy);
 - trudności w dopasowaniu się do reguł pracy w instytucji biurokratycznej (hierarchii, długiego procesu decyzyjnego, sformalizowania procedur).
- W najmniejszym stopniu zrealizowany pozostaje cel, dotyczący zorganizowania sprawnego systemu informatycznego. Ciągłe istnieje potrzeba podniesienia jakości systemu w związku z wykonywaniem zadań związanych z wdrażaniem i monitorowaniem programów oraz jego bezproblemowej bieżącej eksploatacji. Narzędzia i systemy informatyczne nie są w pełni dostosowane do wymogów i potrzeb instytucji, zaangażowanych z realizację funduszy strukturalnych. Duża grupa pracowników administracji nie ma w ogóle dostępu do systemu SIMIK. Na obniżeniu poziomu realizacji celu zaważyło także to, iż szkolenia na temat SIMIK nie są w pełni dostosowane do potrzeb poszczególnych instytucji. W związku z tym użytkownicy mają trudności z nauczeniem się korzystania z niego. Ograniczeniem jest także niewystarczające przygotowanie informatyków do prowadzenia szkoleń i doradztwa. W praktyce często okazuje się, że osoby o wysokich kompetencjach w obszarze informatyki, mają niskie kompetencje w obszarze nauczania dorosłych.
 - Osiągnięcie celu pomocy technicznej, jakim jest poprawa jakości zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli PWW ograniczone jest – poza niesprawnym systemem informatycznym – trudnościami we współpracy między pracownikami administracji a firmami zewnętrznymi, które realizują usługi szkoleniowe i badawcze na rzecz instytucji zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych. Z jednej strony trudności te wynikają z niedostatecznej wiedzy firm zewnętrznych na temat specyfiki pracy instytucji realizujących programy operacyjne. Z drugiej zaś, sami urzędnicy przyznają, że - być może - nie są w stanie przekazać firmom swoich oczekiwań.
 - Na obniżenie skuteczności działań prowadzonych w ramach pomocy technicznej miał fakt, że nie były one zintegrowane, a koordynacja między poszczególnymi programami operacyjnymi nie była wystarczająca. W szczególności zabrakło wspólnej dla wszystkich programów operacyjnych strategii promocyjnej i wspólnej wizualizacji. W związku z tym nie został uzyskany efekt synergii, czyli wzajemnego wzmacniania działań informacyjnych i promocyjnych, prowadzonych w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

Niewystarczająca była także koordynacja działań szkoleniowych i związanych z zakupami (szczególnie w zakresie konsultacji prawnych, dotyczących zamówień publicznych). W związku z tym instytucje zaangażowane w realizację pomocy technicznej w ramach poszczególnych programów musiały radzić sobie

z pojawiającymi się trudnościami bez dostępu do dobrych praktyk w tym względzie, wypracowanych już przez innych. Tymczasem wiele z nich było „uniwersalnych” i pojawiało się w innych programach.

Rekomendujemy:

- ⇒ Dla realizacji celów pomocy technicznej pożądane jest zagwarantowanie trwałego zatrudnienia odpowiedniej liczby wysoko zmotywowanych i wykwalifikowanych pracowników. Dlatego wskazane jest zmniejszenie rotacji pracowników. W tym celu powinien zostać stworzony i wprowadzony przejrzysty system motywacji finansowych i pozafinansowych. Ważnym elementem systemu niefinansowej motywacji powinien być system szkoleń i awansu zawodowego.
- ⇒ Jak najszybciej powinna zostać usprawniona działalność sieci SIMIK i podniesiona jej funkcjonalność dla użytkowników. Warunkiem koniecznym jest bliższa współpraca użytkowników systemu z informatykami, tworzącymi system, tak by był on maksymalnie dopasowany do potrzeb zarządzania, wdrażania, monitorowania i kontroli programów operacyjnych. Dla każdego programu operacyjnego powinna zostać przygotowana analiza zgodności systemu z potrzebami. Jej wyniki powinny zostać uwzględnione przy modyfikacji systemu. Kolejnym krokiem jest zapewnienie wysokiej jakości szkoleń na temat obsługi SIMIK, głównie poprzez uwzględnienie zarówno specyfiki systemu SIMIK, jak i specyfiki pracy użytkowników sieci. Konieczne jest zdecentralizowanie systemu szkoleniowego tak, by osoby szkolące – informatycy, pracujący przy systemie – znały zarówno system, jak i specyfikę pracy poszczególnych instytucji, do których kierowane są szkolenia. Informatycy, prowadzący szkolenia z obsługi SIMIK, powinni mieć przygotowanie trenerskie, by skuteczniej i efektywniej pracować z użytkownikami systemu.
- ⇒ Działania promocyjne i informacyjne, prowadzone w ramach pomocy technicznej, powinny być zintegrowane i koordynowane na poziomie PWW, by wzmocnić siłę i efektywność przekazu. Powinna być przede wszystkim opracowana wspólna wizualizacja instrumentów strukturalnych.
- ⇒ Wskazane jest realizowanie szkoleń dla pracowników instytucji zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych z komunikacji, by potrafili oni lepiej artykułować potrzeby wobec zewnętrznych usługodawców. Wskazane jest także podniesienie wiedzy pracowników z tematyki, z zakresu której zajmują się zlecaniem usług firmom zewnętrznym, by byli bardziej świadomi potrzeb własnej instytucji w danym zakresie, mieli wiedzę na temat możliwości i ograniczeń zaspokojenia tych potrzeb oraz by byli wspierającymi i wymagającymi partnerami we współpracy z firmami zewnętrznymi.

Trafność i spójność wsparcia

- Obszary wsparcia zostały trafnie zidentyfikowane we wszystkich badanych programach operacyjnych. Pomoc techniczna jest kierowana do wszystkich obszarów działalności administracji, które tego potrzebują w związku z realizacją instrumentów strukturalnych.
- Prowadzone w projektach działania są spójne z celami, określonymi dla pomocy technicznej i stanowią kompleksowe wsparcie dla administracji we wdrażaniu funduszy strukturalnych (wynagrodzenia, szkolenia kadry pracowniczej, zakup sprzętu, wyposażenia).
- Pomoc techniczna jest podstawowym narzędziem, umożliwiającym administracji realizację instrumentów strukturalnych. Wszystkie typy projektów, które są finansowane z jej środków, należy uznać za użyteczne w mniejszym lub większym stopniu. Za najbardziej użyteczne urzędnicy uznawali projekty dotyczące finansowania wynagrodzeń, szkoleń i zakupu sprzętu (choć tu pojawiały się zastrzeżenia, że niekiedy sprzęt jest wymieniany zbyt często). Najbardziej w kontekście użyteczności wsparcia dla administracji wymieniane są przez urzędników projekty o charakterze promocyjnym i reklamowym; nie dlatego, że niska jest ich trafność lub spójność z założonymi celami, ale dlatego, że trudno mówić, by ten rodzaj wsparcia był podstawowy dla pracy poszczególnych urzędów.
- Podczas badania nie zostały zidentyfikowane obszary, które wymagają wsparcia pomocy technicznej, a nie są nią objęte. Można jedynie mówić o tym, że wsparcie w niektórych obszarach nie dociera w odpowiednim zakresie do wszystkich uczestników systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Są obszary, które wymagają zintensyfikowania wsparcia. Obszarem takim jest zatrudnienie pracowników i polityka szkoleniowa, gdyż:
 - nie funkcjonuje sprawny i skuteczny system wdrażania nowych pracowników;
 - nie są tworzone ścieżki rozwoju dla pracowników;
 - nie funkcjonuje sprawny i przejrzysty system motywacji pracowników;
 - nie funkcjonuje spójny system szkoleniowy ani na poziomie programów operacyjnych, ani na poziomie poszczególnych instytucji; nie funkcjonuje system badania potrzeb szkoleniowych; nie ma jednostki, która dbałaby o jakość szkoleń, o spójność, kompletność i adekwatność ich treści;
 - stosunkowo mało jest specjalistycznych szkoleń z wąskich dziedzin, w których pracownicy poszczególnych instytucji mogliby pogłębiać swoją wiedzę;

- za mało jest praktycznie zorientowanych form doskonalenia zawodowego, opartych na wymianie doświadczeń (np. wizyt studyjnych w innych polskich instytucjach, mentoringu).
- Kolejnym obszarem, który wymaga zintensyfikowania wsparcia, jest przepływ informacji do zaangażowanych instytucji (chodzi przede wszystkim o sprawne informowanie o zmianach wytycznych i o wymianę doświadczeń). Wynika to, po pierwsze, z braku sprawnego wewnętrznego systemu informatycznego, po drugie - ze słabego skoordynowania pomocy technicznej między wszystkimi programami operacyjnymi.

Rekomendujemy:

- ⇒ Wskazane jest utworzenie ścieżki rozwoju dla każdego pracownika. Powinno być określone, jakie obowiązkowe szkolenia powinny przejść osoby pracujące na danym stanowisku. Plan ten powinien obejmować indywidualną ścieżkę rozwoju każdego pracownika. Pracownik i jego przełożony powinni znać wcześniej plan szkoleń, w których pracownik będzie uczestniczył. Dzięki temu szkolenia będą elementem systemu motywacji pozafinansowej i ograniczone zostaną sytuacje wysyłania pracowników na szkolenia *ad hoc*, w oderwaniu od ich indywidualnych potrzeb zawodowych i potrzeb stanowiska pracy. Szkolenia te powinny być „w stałej ofercie”, by nowo zatrudniony pracownik nie musiał czekać na szkolenie pół roku i dłużej.
- ⇒ Warto położyć większy nacisk na badanie potrzeb szkoleniowych. Powinny zostać stworzone modele kompetencji dla poszczególnych stanowisk pracy. W oparciu o te modele powinien być opracowany roczny plan szkoleń (aktualizowany w połowie roku). Opracowanie planu powinno być poprzedzone badaniem potrzeb szkoleniowych. Wskazane jest, aby badanie przeprowadziła profesjonalna firma zewnętrzna, przy wykorzystaniu zarówno jakościowych jak i ilościowych metod badawczych, uwzględniając modele kompetencji. Badania potrzeb szkoleniowych powinny być prowadzone systematycznie (raz na rok).
- ⇒ Konieczne jest prowadzenie bardzo praktycznych szkoleń, szczególnie dla pracowników instytucji, które po raz pierwszy będą miały do czynienia z instrumentami funduszy strukturalnych i z samą pomocą techniczną. Szkolenia te powinny być prowadzone przez pracowników administracji doświadczonych w realizacji projektów pomocy technicznej oraz przez ekspertów zewnętrznych. Szkolenia powinny być prowadzone na różnym poziomie zaawansowania.
- ⇒ Warto przygotować doświadczonych urzędników do pracy szkoleniowej i do pełnienia roli mentorów dla nowo zatrudnionych pracowników, poprzez zapewnienie im szkoleń trenerskich oraz podnoszących ich umiejętności komunikacyjne.

- ⇒ Zalecana jest koordynacja i współpraca międzyresortowa w zakresie działań finansowanych z pomocy technicznej, w szczególności:
- badania potrzeb szkoleniowych i dbania o jakość szkoleń;
 - wymiany informacji i doświadczeń między instytucjami wdrażającymi i realizującymi pomoc techniczną (np. poprzez wizyty studyjne, doradztwo, mentoring);
 - działań informacyjnych i promocyjnych.

Koordynacją działań powinien zajmować się Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Powinna zostać utworzona baza danych osób, zajmujących się realizacją pomocy technicznej w poszczególnych instytucjach. Jest to warunek udroźnienia komunikacji między poszczególnymi zaangażowanymi podmiotami i podstawa stworzenia sprawnego systemu koordynacji pomocy technicznej na poziomie wszystkich programów operacyjnych.

Skuteczność i efektywność pomocy technicznej

- Możliwości korzystania z pomocy technicznej są duże: tym większe, im większa jest wiedza pracowników na temat pozyskiwania środków z pomocy technicznej. Można więc stwierdzić, że skuteczność pomocy technicznej zwiększa się wraz z upływem czasu, zaawansowaniem prac i nabywaniem doświadczeń przez pracowników odpowiedzialnych za jej realizację.
- W kontekście osiągniętych rezultatów, za modelowe można uznać projekty informacyjno-promocyjne z uwagi na ich dużą skuteczność. Modelowe było zróżnicowanie działań, prowadzonych w ramach projektów promocyjno-informacyjnych (konferencje, szkolenia, reklamy itp.).
- W przypadku działań skierowanych do administracji, za modelowe projekty należy uznać szkolenia, które są oceniane przez urzędników jako najbardziej przydatne (np. zarządzanie dokumentami, analiza dokumentacji finansowej, wystąpienia publiczne).
- W kontekście realizacji i zarządzania prowadzonymi działaniami, za modelowe należy uznać duże projekty, które obejmują różnorodne typy działań i realizowane były przez dłuższy okres (rok lub dłużej). Takie projekty były bowiem najbardziej dostosowane do potrzeb pracy instytucji oraz do specyfiki pomocy technicznej.
- Modelowym sposobem realizacji projektów jest ramowe opisywanie planowanych działań, gdyż to uelastycznia ich realizację w zależności od zmieniających się potrzeb beneficjentów.

- Modelowym rozwiązaniem jest także możliwość refundowania poniesionych już wydatków. Jednak ma ono ograniczenia: wprowadzie każdy beneficjent może realizować zadania ze swojego budżetu a potem je refundować, jednak stosowanie tego rozwiązania zależy od możliwości finansowych danej instytucji. Z tego względu instytucje, które nie mają własnych wolnych środków, mogą mieć trudności z terminową realizacją projektów pomocy technicznej.
- Jako modelowe rozwiązanie można także podać bliską współpracę między instytucjami zarządzającymi, pośredniczącymi i wdrażającymi przy opracowywaniu wytycznych do realizacji projektów w ramach Działania 2 POPT 2007-2013.
- Modelowe, z punktu widzenia efektywności, są projekty realizowane od początku do końca przez jedną osobę, czyli są przez nią przygotowywane, realizowane, rozliczane i sprawozdawane.
- Nie wszystkie wskaźniki projektów pomocy technicznej są osiągnięte w 100 %. Różnice te wynikają z:
 - **Trudności w planowaniu z dużym wyprzedzeniem.** Brakuje skutecznych procedur prognozowania potrzeb i wydatków. Z tego względu planowanie jest bardziej intuicyjne, niż oparte na „twardych” danych.
 - **Braku doświadczeń we wdrażaniu pomocy technicznej** i związanych z tym ograniczonych możliwości prognozowania potrzeb i wydatków *per analogiam* z wykorzystaniem danych z poprzednich okresów realizacji instrumentów strukturalnych.
 - **Tworzenia wniosków bez poprzedzenia ich analizą potrzeb.** Skutkuje to zarówno niedoszacowaniem, jak i przeszacowaniem wartości wskaźników docelowych.
 - **Zmian organizacyjno-proceduralnych, które wpływają na realizację projektów.** Zmiany te powodują opóźnienia w podejmowaniu decyzji. Związane są najczęściej z reorganizacją instytucji.
 - **Długiego czasu oczekiwania na decyzję.** Wynika to głównie z dużego obciążenia pracą urzędników i długiej formalnej procedury.
- Trudności związane z rotacją pracowników wpływają na obniżenie skuteczności i trafności szkoleń, gdyż część przeszkolonych osób odchodzi i cały proces przyuczania pracownika trzeba rozpoczynać od nowa. Przy stałej rotacji kadr, trudno jest także trafnie zaplanować szkolenia: wraz ze zmianą pracowników, zmieniają się także potrzeby szkoleniowe. Dopóki nie będzie warunków sprzyjających stabilnemu zatrudnieniu, trudno o: trafne planowanie rozwoju i ścieżek kariery dla urzędników, dostosowania szkoleń zakupu sprzętu do realnych potrzeb.

- Rotacja pracowników zwykle negatywnie odbija się na realizacji projektów, powodując opóźnienia oraz trudności w osiągnięciu docelowych wartości wskaźników. Każda zmiana wiąże się z czasowym zawieszeniem i zaburzeniem działań, gdyż trzeba przygotować nowe osoby do realizowanych projektów.
- W wyniku opóźnień w realizacji zamówienia, spowodowanego długą procedurą przetargową, kupowany jest sprzęt, którego parametry techniczne zdezaktualizowały się.

Rekomendujemy:

- ⇒ Cele operacyjne Działań pomocy technicznej powinny być określone w oparciu o systematyczne badanie potrzeb. Badanie potrzeb mogłoby się odbywać poprzez wewnętrzną sieć informatyczną.
- ⇒ W systemach wskaźników dla działań pomocy technicznej, powinny dominować wskaźniki rezultatu, tak by pomoc techniczna zorientowana była przede wszystkim na realizację celów na poziomie rezultatów, a mniej na poziomie produktów. Cele szczegółowe (mierzone poprzez wskaźniki rezultatu) pozostają niezmiennione, niezależnie od tego, w jakiej perspektywie czasowej się planuje. Poza tym, działania pomocy technicznej powinny być planowane z myślą o osiągnięciu pożądanego rezultatu, a nie osiągnięciu docelowych wartości wskaźników produktu. Słowem, należy planować poprzez rezultaty, a nie działania, gdyż to podnosi skuteczność przedsięwzięcia. Obecnie pracownicy patrzą na realizację projektów przede wszystkim przez pryzmat realizacji działań, które mieszczą się w granicach alokacji i realizują docelowe wartości wskaźników produktu. Mniej zaś poddają refleksji osiągnięte rezultaty i adekwatność działań do potrzeb ich instytucji .
- ⇒ Efektywność działań mogłaby zostać podniesiona poprzez lepszą koordynację działań szkoleniowych, tym bardziej że są tematy, na które jest i zapewne będzie stałe zapotrzebowanie we wszystkich instytucjach zaangażowanych w realizację projektów pomocy technicznej (np. procedury zamówień publicznych). W rezultacie - współpraca powinna przyczynić się do większej skuteczności i efektywności działań oraz projektów.
- ⇒ Warto położyć większy nacisk na współpracę instytucji zaangażowanych w realizację poszczególnych programów operacyjnych, tworzenie grup roboczych i wymianę doświadczeń (zarówno poprzez spotkania, jak i poprzez forum dyskusyjne w Intranecie, którą to funkcję powinien pełnić SIMIK).

Ocena procedur zarządzania pomocą techniczną i przepływów finansowych na poziomie projektów

- Rozwiązania systemowe wpływają na sprawność systemu realizacji pomocy technicznej. W poszczególnych urzędach, które są beneficjentami pomocy technicznej, sposób jej realizacji jest zróżnicowany. W instytucjach centralnych dominuje model, w którym wydzielony jest departament, gdzie realizowane są wszystkie projekty związane z pomocą techniczną (czyli projekty kadrowe, sprzętowe, promocyjne, szkoleniowe). Na poziomie regionalnym pomoc techniczna często jest przydzielana pracownikom zgodnie z obszarami tematycznymi zadań (dział kadr - projekty kadrowe, dział promocji - związane z informacją i promocją funduszy strukturalnych), jako dodatkowe zadanie do realizacji. W niektórych urzędach trudno jest nawet ustalić, kto zajmuje się zagadnieniami związanymi z pomocą techniczną, co wskazuje, że jej miejsce w strukturze urzędu nie jest jasno określone.
- Przepisy i wytyczne, dotyczące przepływów finansowych i kwalifikowalności kosztów, są dosyć jasne i zrozumiałe dla osób zajmujących się pomocą techniczną. Jednak zasadniczą trudnością w tym względzie są uciążliwe dla urzędników zmiany procedur w trakcie trwania projektów. Respondenci wymieniali tu wytyczne dotyczące terminów, zmiany w kwestii kwalifikowalności wydatków oraz rozliczaniu wniosków o płatność.
- Rozwiązania proceduralne na poziomie projektów związane są nie tylko z systemem, jaki narzucany jest w ramach rozliczania unijnych funduszy – sami beneficjenci je komplikują. Widzimy też, że realizacja pomocy technicznej zderza się ze specyfiką pracy innych jednostek urzędu, nie zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych.
- O ile takie same przepisy obowiązują wszystkie instytucje, to ich praktyczna realizacja różni się w zależności od:
 - podmiotu, który wykorzystuje środki,
 - specyfiki projektu,
 - pracowników zatrudnionych przy rozliczeniu projektu,
 - współpracy, jaka jest między działami: merytorycznym a finansowym.
- Trudnością, na jaką wskazywali badani urzędnicy, są długie okresy oczekiwania na kontrole z instytucji nadrzędnej oraz kłopoty z refundacją poniesionych wydatków. Problemem dla instytucji (szczególnie na poziomie regionów) było to, że nie było możliwości otrzymania zaliczki na realizację projektów, co stanowiło spore obciążenie dla budżetu instytucji realizujących projekty pomocy technicznej.

- Kwestie związane z oceną procedur są trudne do podsumowania. Można wskazać zarówno procedury pozytywnie oceniane przez urzędników, jak i procedury uznawane za mało elastyczne i zagmatwane.

Wielu respondentów pozytywnie oceniło procedury zarządzania, podkreślając, iż ich zaletami były: przejrzystość i duże uproszczenie formalne (w porównaniu do procedur obowiązujących w projektach, gdzie beneficjentem nie jest administracja). Pozwoliło to na skupienie się bardziej na kwestiach merytorycznych, a nie na formalnościach. Takie uproszczenia są cenne zwłaszcza w kontekście braków kadrowych w instytucjach realizujących projekty, na co szczególnie zwracali uwagę pytani urzędnicy.

Jako uciążliwe wskazywane są procedury opisywania faktur oraz to, iż kserokopia każdej faktury powinna być załączona do wniosku o płatność. Podobnie dzieje się z listami obecności na szkoleniach oraz zakresami obowiązków zatrudnianych pracowników. Brak dokumentu, bądź pomyłki w nim bardzo spowalniają całą procedurę. Z punktu widzenia beneficjentów pomocy technicznej jest to działanie niecelowe. Wszystkie te dokumenty są bowiem w jednostce do wglądu i powielanie ich oraz przesyłanie do instytucji zarządzającej to strata czasu oraz pieniędzy. Kontrola na miejscu mogłaby z kolei doskonale zweryfikować, czy dana jednostka może wykazać się pełną, wymaganą dokumentacją.

- Sformalizowanie procedur składania wniosków, jest – przez swą szczegółowość – utrudnieniem dla piszących je urzędników. Przygotowanie materiałów aplikacyjnych oraz wniosków o płatność wymaga zebrania wielu dokumentów; trudno je zdobyć od innych wydziałów np. z księgowości czy kadr, zwłaszcza gdy jednocześnie realizowanych jest kilka projektów. Ponadto, według jednego z badanych, procedury wewnętrzne organizacji są niedostosowane do absorpcji środków, co opóźnia realizację. Obowiązek dołączania do wniosków wielu dokumentów angażuje zbyt dużo czasu, środków i pracowników, którzy mogliby w tym czasie poświęcić się wykonywaniu bardziej merytorycznych zadań.
- Znaczna część respondentów winą za opóźnienia obarczała skomplikowane procedury, obowiązujące przy wdrażaniu projektów. Wymieniano tu długi okres oczekiwania na weryfikację poszczególnych etapów projektu czy podpisanie umów o dofinansowanie przez Ministerstwo, bez czego nie można było rozpocząć działań. W opinii urzędników, pewna opieszałość wynika ze złego przepływu informacji między poszczególnymi departamentami oraz z braków kadrowych. Opóźnienia wynikają też z rygoryzmu niektórych urzędników w kwestiach formalnych, dotyczących rozliczania środków.
- Okresy oczekiwania na opinie i ekspertyzy innych instytucji, zaangażowanych w realizację pomocy technicznej, są długie. Zgłaszano problemy w sprawnym uzyskaniu jednoznacznych wytycznych od urzędników instytucji nadrzędnej, dotyczących problematycznych kwestii związanych z zamówieniami publicznymi. Pomimo, iż kontakt z pracownikami oceniany jest jako pozytywny, przyjazny i pełen chęci pomocy, często rozmowa telefoniczna lub korespondencja

elektroniczna nie mogą być traktowane jako wiążące źródło wiedzy. Urzędnicy, aby uzyskać wiążące decyzje, muszą wystąpić z pismem nadanym oficjalną drogą i dopiero ta ścieżka zapewnia im podstawę, która w sytuacjach wątpliwych pozwoli im na udokumentowanie swoich działań. Powodowane jest to obawą urzędników przed popełnieniem błędu.

- Procedura wnioskowania rodzi opóźnienia, ponieważ drobne uchybienia formalne powodują, że procedura zatwierdzenia projektu do realizacji wydłuża się. Opóźnienia te pojawiały się szczególnie na początku wdrażania pomocy technicznej, gdyż beneficjentom brakowało odpowiednio wysokich kompetencji. Obecnie jakość pisanych projektów jest wyższa i problemy tego typu pojawiają się coraz rzadziej. Z tego punktu widzenia rygoryzm tych procedur można uznać za nadmierny. W ramach pomocy technicznej nie funkcjonuje przecież tryb konkursowy projektów. Każda z instytucji pisze projekty w ramach dostępnej dla nich alokacji.

 - Beneficjenci mają trudności z przygotowywaniem prognoz dotyczących wniosków o płatność, co utrudnia instytucjom zarządzającym prognozowanie i monitorowanie poziomu wydatkowanych środków i wykorzystywanie ewentualnych oszczędności, powstających w ramach danego Priorytetu. W tym względzie nie udało się zdiagnozować żadnej dobrej praktyki. Problemy z prognozowaniem finansowym dotyczą realizacji pomocy technicznej we wszystkich programach operacyjnych. Wynikają one z następujących powodów, które można uznać - w dużej mierze - za niezależne od beneficjentów:
 - przedłużających się procedur zamówień publicznych, blokujących realizację i wykorzystanie środków;
 - opóźnień w rządowych ustaleniach dotyczących budżetu, wysokości rezerw, wysokości przyznanych środków;
 - ograniczeń w wykorzystaniu środków nie wydatkowanych do końca danego roku budżetowego;
 - niemożności przewidzenia momentu rozpoczęcia realizacji danego działania;
 - opóźnień w rozliczeniach z kontrahentami – przekazania faktur;
 - zmian ilościowych i cenowych w założeniach projektów;
- Druga grupa trudności związana jest z przyczynami, leżącymi po stronie beneficjentów. Są to:
- mała umiejętność tworzenia realnych planów finansowych.
 - zbyt optymistyczne zakładanie realizacji wydatków, gdyż łatwiej jest „zamówić” większą pulę środków i jej nie wydać niż borykać się z brakiem funduszy;

- brak skutecznych narzędzi analizowania poziomu realizacji zaplanowanych płatności (i przyczyn ich niezrealizowania).
- Beneficjenci nie refundują na bieżąco wydatków poniesionych z budżetu państwa. Czynniki, opóźniające składanie wniosków o płatność, są następujące:
 - Słabe przygotowanie merytoryczne nowo zatrudnianych pracowników. Zgłaszane były przypadki pracy osób bez znajomości zasad obiegu i kontroli dokumentów – praca odbywała się bez wcześniejszego przygotowania przez osobę odchodzącą z pracy oraz bez odbycia przez nowego pracownika szkolenia „służba przygotowawcza” nawet przez kilka miesięcy.
 - Osoby przygotowujące wniosek o płatność są osobiście zaangażowane w proces przepływu środków jedynie do momentu złożenia dokumentacji. Podział zadań w instytucjach publicznych nie przewiduje włączenia osób rozliczających na etapie faktycznego przepływu środków. To dzieje się poza rozliczającym. Inaczej jest np. w organizacjach pozarządowych, gdzie rozliczający jest żywo zainteresowany efektem swojej pracy – jeśli pieniądze nie wpłyną, może nie dostać pensji na czas. Stanowi to czynnik, skłaniający do bieżącego rozliczania projektów i występowania o refundację. W podmiotach państwowych opóźnienie w złożeniu wniosku nie rodzi konsekwencji.
- Przygotowanie wniosku o płatność opiera się na nieformalnych kontaktach pracowników. Wewnętrzny system przepływu informacji oraz relacje pomiędzy pracownikami działów księgowych a osobami przygotowującymi wnioski o płatność to często kluczowy czynnik, wpływający na szybkość przygotowania wniosków o refundację. Respondenci wielokrotnie wskazywali, że gdyby bazowali tylko na procedurze, wszystko trwałoby dużo dłużej. Dlatego też zmiany kadrowe wśród osób rozliczających projekty, są wskazywane przez urzędników jako główna przyczyna opóźnień w realizacji wniosków o płatność - osoby odchodzące z pracy zabierały ze sobą wiedzę "jak to robić", wypracowane przez siebie narzędzia (np. arkusze kalkulacyjne), kontakty (w tym nieformalne) wewnątrz instytucji oraz nawiązane z instytucjami nadrzędnymi, od których uzyskiwały pomoc w zakresie np. kwalifikowalności kosztów.
- Czas, jaki jednostki księgujące mają na przygotowanie formalno-rachunkowe dokumentów, nie jest jednolity. Brakuje procedury obowiązującej księgowość we wszystkich podmiotach – wynika to najczęściej ze specyfiki instytucji korzystającej ze wsparcia w ramach pomocy technicznej.
- Na opóźnienia w rozliczaniu finansowym projektów wpływ ma wymóg dołączania kserokopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem. Wiąże się to z koniecznością poświęcania czasu i pieniędzy na przygotowanie kserokopii oraz z trudnościami uzyskania podpisów osób, mogących dokonać

potwierdzenia zgodności z oryginałem. Do tego dochodzą kłopoty z archiwizowaniem. Ponadto, analogiczne zestawy kopii są składne w kilku miejscach (w instytucji wdrażającej i pośredniczącej). Tymczasem wystarczyłoby samo zestawienie, a oryginały można zobaczyć w czasie kontroli.

- Zasadniczym problemem wydłużania czasu realizacji projektów, a co za tym idzie - możliwości wystąpienia o refundację w realizacji projektów, były i są procedury zamówień publicznych. W sytuacji, gdy nie złożono na czas odpowiednich ofert albo były odwołania, czas realizacji wydłużał się dodatkowo. Skomplikowane prawo o zamówieniach publicznych oraz ścisłe wymogi formalne sprawiają, że np. brak podpisu powoduje unieważnienie całej procedury, a to oznacza rozpisywanie przetargów od początku. W ten sposób, czas potrzebny do rozpisania procedury, jej przeprowadzenie, wszelkie protesty, odwołania przetargów i ich ponowne rozpisywanie rozciągało się na wiele miesięcy.
- Szybkość przygotowania wniosku o płatność jest większa, gdy rozliczenie dotyczy dużych zamówień i „dużych faktur”, bo zamiast kilkuset drobnych dokumentów opracowuje się kilka lub kilkanaście. Z drugiej strony „duże zlecenia”, rozciągnięte w czasie, są rozliczane dopiero po zakończeniu (wystawieniu faktury za całość usługi). Powoduje to, że realizacja projektu nie idzie w parze z rozliczeniem. W trakcie analizy opartej tylko na dokumentacji finansowej można odnieść wrażenie, że projekt nie jest realizowany (bo nie ma rozliczeń).
- Nieskładanie wniosku o płatność wynika także stąd, że rozliczający wprowadzają sobie wewnętrzne ułatwienie, mogące kolidować z harmonogramem rozliczeń. Mimo ustaleń dotyczących np. okresowych rozliczeń, ze względu na małe wydatki opóźnia się złożenie wniosku do momentu zebrania większej kwoty, by „nie tracić czasu” na rozliczanie niewielkich wydatków. Dla danej osoby kwota taka wydaje się mała, ale w skali całej instytucji lub programu takie zaniechania mogą owocować dużymi opóźnieniami.
- Często jest brak weryfikacji wniosków o płatność z zapisami księgowymi.
- Beneficjenci pozytywnie ocenili, obecnie obowiązujący we wszystkich programach, „Wniosek beneficjenta o płatność” wraz z zawartymi w nim zestawieniami: „Zestawienie wydatków projektu” i „Zestawienie dokumentów dotyczących wkładu własnego” oraz „Zestawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte projektem”. Jednakże dane zbierane w tych dokumentach niekiedy się pokrywają, co obniża efektywność pracy. Sprawność pracy obniża także to, iż nie wszystkie zestawienia finansowe są przygotowywane w arkuszach kalkulacyjnych, lecz w edytorach tekstu.
- W zakresie rozliczania finansowego system SIMIK, po ostatnich poprawkach, był wskazywany jako użyteczne narzędzie pracy.
- Warto wspomnieć także o ułatwieniach, dotyczących rozliczania zatrudniania. W projektach pomocy technicznej stosowane jest, w przypadku częściowego

finansowania etatu, oświadczenie przełożonego, jaki czas pracy i jakie zadania były wykonane w danym miesiącu. Takie podejście należałoby zachować – ułatwia ono rozliczenie wynagrodzenia i zakłada, że najistotniejszym elementem jest zrealizowanie powierzonych zadań, które już na etapie projektu zostały wycenione i zaakceptowane.

- Z projektami, dotyczącymi zatrudnienia, wiąże się problem związany z długieterminowym finansowaniem projektów, co powoduje trudność w przewidzeniu ewentualnych zmian w wynagrodzeniach np. podwyżek za dwa lata. Powoduje to również ograniczenia w tworzeniu nowych stanowisk, koniecznych dla sprawnego realizowania działań.

Rekomendujemy:

- ⇒ W okresie programowania 2004-2006 nie jest wskazane wprowadzanie zmian, dotyczących przepływów finansowych. Urzędnicy są im niechętni, gdyż do końca wdrażania projektów został niecały rok.
- ⇒ Na stronach internetowych programów operacyjnych powinny być dostępne wszystkie dokumenty, dotyczące wytycznych i wszystkie kolejno dokonywane zmiany. Podczas kontroli u beneficjentów często bowiem zdarzały się sytuacje, kiedy urzędnicy kontrolujący odwoływali się do nowych wytycznych, natomiast realizatorzy funkcjonowali jeszcze według starych.
- ⇒ Wydatkowanie środków z pomocy technicznej powinno zostać uelastycznione. Należy przyjąć pułapy możliwych przesunięć w budżetach na wsparcie techniczne. Pierwszy pułap: poniżej którego beneficjenci mogą przesuwać środki bez konieczności konsultowania zmian z instytucją nadrzędną.
W przypadku wyższych zmian w wydatkowaniu środków w ramach określonej w umowie wysokości, zalecane jest przyjęcie następującego rozwiązania: beneficjent powinien informować instytucję nadrzędną o planowanej zmianie. Jeśli instytucja nadrzędna nie zgłosi zastrzeżeń w określonym czasie (np. 2 tygodni), oznacza to jej akceptację. Wprowadzona modyfikacja nie powinna wymagać aneksowania umowy.
Zmiany powinny być jednak udokumentowane przy rozliczaniu wydatków.
- ⇒ Istnieje pilna potrzeba wdrożenia systemu informatycznego, który ułatwiłby realizację i rozliczanie projektów. Warto stworzyć jeden spójny program do rozliczania wniosków, opracować program z przepływami finansowymi, który łączy wnioski płatnicze. To ułatwiłoby śledzenie obiegu dokumentów: gdyby

- wpisywano tam fakturę, od razu program automatycznie mógłby zaznaczać, że ona została już refundowana.
- ⇒ Wskazane jest, by realizację jednego projektu pomocy technicznej (lub – w przypadku rezygnacji z pracy projektami – realizację jednego zadania), koordynowała jedna osoba.
 - ⇒ Powinny zostać wyspecjalizowane działy, lub wyznaczone konkretne osoby w ramach księgowości, tylko do rozliczeń wydatków poniesionych w ramach pomocy technicznej (lub także w ramach innych programów operacyjnych), w dużej mierze niezależnych od ogólnego systemu obowiązującego w danej instytucji – specjalizacja w oparciu o wspólną procedurę ułatwiłaby współpracę z osobami odpowiedzialnymi za merytoryczną stronę projektu.
 - ⇒ Stworzenie uniwersalnej procedury księgowania lub wzorca pozwoliłoby większości podmiotów na usprawnienie wewnętrznych działań rozliczeniowych, dałoby dobre wzorce tam, gdzie ich nie ma. Najprawdopodobniej nie udało się jej wdrożyć u wszystkich beneficjentów – część podmiotów ma już własne zasady. Zostałaby jednak nakreślona matryca postępowania, która pomogłaby w szybszy sposób rozliczać dofinansowanie, wskazywałaby najistotniejsze rozwiązania i mogłaby wyeliminować główne problemy.
 - ⇒ Powinny być organizowane robocze spotkania pracowników, realizujących projekty pomocy technicznej, z osobami pracującymi w księgowości, które kontrolują i weryfikują wydatki. Szkolenia powinny być przeprowadzane dla wszystkich pracowników zajmujących się realizacją pomocy technicznej, tak by osoby te miały okazję się poznać, wymienić doświadczenia i poznać całą procedurę od strony formalnej i praktycznej, a nie tylko jej wycinek, który bezpośrednio ich dotyczy.
 - ⇒ Zalecane jest planowanie przez beneficjentów działań w ramach pomocy technicznej na bardziej ogólnym poziomie. Plany powinny opisywać zakładane cele i ramowe działania, bez szczegółowego ich wypunktowywania. Trudno jest bowiem trafnie określić potrzeby instytucji w dłuższej perspektywie czasowej, tym bardziej że zmiany, jakie dokonują się, są niezależne od osób realizujących pomoc techniczną. Plany przygotowywane na poziomie ogólnym są bardziej elastyczne niż plany szczegółowe. W ogólnym planie modyfikacje na poziomie konkretnych działań nie wymagają przechodzenia długiej drogi formalnej w celu ich akceptacji, co usprawnia wdrażanie pomocy technicznej.
 - ⇒ W związku z trudnościami w przygotowywaniu trafnych prognoz finansowych, rekomendujemy:
 - położenie nacisku na edukację w zakresie tworzenia i realizacji planów finansowych;

- tworzenie prognoz na dłuższe okresy np. pół roku lub nawet rok – w ciągu dłuższego okresu łatwiej jest elastycznie podchodzić do wydatków;
 - dopuszczenie „z góry” większych różnic w absorpcji środków w przypadku projektów „miękkich”, typu szkolenia, konferencje, w których poziom przewidywalności jest niski;
 - zalecenie tworzenia bardziej „pesymistycznych” harmonogramów – łatwiej będzie je zrealizować, np. standardowe wydłużenie zakładanego czasu, potrzebnego na przeprowadzenie przetargu;
 - wprowadzenie wymogu szczegółowego opisywania przyczyn opóźnień w realizacji płatności, np. przy określonym poziomie różnic przy planowanym a zrealizowanym harmonogramie np. ponad 15%. Dzięki temu będzie możliwość ich bieżącego monitorowania i analizowania.
- ⇒ Wskazane jest zmniejszenie dokumentacji potrzebnej do rozliczenia wydatków w projekcie, by złożenie wniosku o płatność zajmowało mniej czasu. Można liczyć, że wtedy będą one bardziej terminowo składane.
- Zmiana mogłaby dotyczyć rozbudowania tabeli 20 o informacje, dotyczące wysokości wkładu własnego (25%) i źródła jego pochodzenia oraz dodatkowo - wykazania wysokości wkładu pochodzącego z pomocy technicznej (75%). Jednocześnie pozwoliłoby to na wyeliminowanie formularza „Zestawienie dokumentów dotyczących wkładu własnego”, w którym dubluje się wszystkie informacje zawarte w tabeli 20.
 - Pożądana jest rezygnacja z wymogu przekazywania opisanych kserokopii faktur do instytucji, która rozlicza wykonane zadanie/projekt. Jest to bardzo uciążliwa procedura – często w przypadku większych projektów liczba faktur jest bardzo duża i to zniechęca do wypełniania wniosków o płatność. Innym rozwiązaniem jest elektroniczny obieg faktur. Pracownicy poszczególnych departamentów dostają kserowane faktury dotyczące projektów, co sprawia, że liczba dokumentów bardzo się rozrasta. Gdyby w systemie informatycznym wprowadzić skanowanie faktur, pozwoliłoby to na oszczędność papieru i miejsca w segregatorach.
 - Zalecana jest rezygnacja z wymogu dołączania do wniosków o płatność kserokopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem. Wystarczyłoby samo zestawienie dokumentów, których oryginały byłyby do wglądu w czasie kontroli.
 - Powinna zostać ograniczona liczba załączników do rozliczenia wydatków, związanych z oświadczeniem o wysokości wynagrodzenia

i jego wypłacie (potwierzonego przez przełożonego). Dobrym pomysłem byłoby stosowanie zestawień łącznych dla wszystkich pracowników, na których wyszczególniono by elementy płacowe wynikające z wyliczeń wynagrodzeń za dany miesiąc, ewentualnie potwierdzanie ich dowodami wypłat (najlepiej tylko na życzenie osób kontrolujących).

- ⇒ Wskazane byłoby ujednoczenie numeracji – tak, by dokumenty projektu miały te same numery w danym departamencie, który realizuje projekt i w Departamencie Ekonomiczno-Finansowym, gdzie projekt jest księgowany. To, zdaniem pracowników, ułatwiłoby współpracę z DEF.
- ⇒ W sytuacjach, gdy realizacja projektu nie jest na bieżąco rozliczana ze względu na to, że dotyczy „dużych zleceń”, rozliczanych na koniec wykonania całej usługi - zasadne jest wskazywanie w raportach cząstkowych wyjaśnień ewentualnych opóźnień w realizacji finansowej projektu, ze wskazaniem na specyfikę wynikającą z merytorycznej strony realizowanego projektu.
- ⇒ Wskazane jest stworzenie systemu motywacji pozafinansowych dla osób, które terminowo składają wnioski o płatność. Instytucje nadrzędne mogłyby stosować listy z podziękowaniem. Dobrą praktyką byłoby obligatoryjne informowanie realizatorów projektów o wpłynięciu środków przez działy księgowo (pracownik mógłby wtedy zobaczyć, że jego działania przekładają się na pracę instytucji).
- ⇒ System SIMIK powinien zostać rozbudowany o formuły zliczające wnioski o płatność narastająco, eliminując lub wyłapując powtarzalność dokumentów – w celu unikania podwójnego rozliczania tej samej faktury.
- ⇒ Wskazane jest usprawnienie pracy osób, które zajmują się rozliczeniami finansowymi, a nie korzystają z systemu SIMIK. W tym celu warto zmienić format tabel z edytora tekstu na arkusz kalkulacyjny, co przyspieszyłoby pracę, gdyż program „sam” liczyłby poszczególne pozycje. Jednocześnie powinny zostać zapewnione szkolenia z obsługi programu Excel, gdyż nie wszystkie osoby, przygotowujące rozliczenia finansowe, potrafią się nim sprawnie posługiwać.
- ⇒ Większa waga powinna być położona na weryfikację wniosków o płatność z zapisami księgowymi. Powinno być to elementem rozliczania przyznanego środków, ponieważ daje pewność, że to, co jest wyszczególnione we wniosku - ma odzwierciedlenie w księgach instytucji. Weryfikacji takiej powinna dokonywać osoba przygotowująca wniosek, sprawdzając jednocześnie, czy nie został opuszczony żaden dokument – osoby z księgowości, nieznające merytorycznej strony projektu, mogą coś przeoczyć. Poza tym jest to bardzo prosty, a zarazem efektywny, sposób wykrywania błędów, które zawsze mogą się zdarzyć. Zasadniczą przeszkodą w tego typu działaniu jest mała czytelność zestawień z systemów księgowych. Jednak czytelność raportów, nawet

najbardziej skomplikowanych, można uzyskać po krótkim przeszkoleniu przez pracowników księgowości.

- ⇒ Należałoby wprowadzić możliwość dokonywania kontroli projektów na podstawie próby losowej. Obecnie urzędnicy mają obowiązek skontrolowania każdego projektu w miejscu jego realizacji, zachowując zasadę „dwóch par oczu”, co przy ograniczeniach kadrowych jest bardzo uciążliwe.

Potrzeby, dotyczące informacji i edukacji nt. pomocy technicznej, w nowym okresie programowania w latach 2007-2013

- Obecnie urzędnicy mają dużą potrzebę poznania spójnej koncepcji tego, jak pomoc techniczna ma wyglądać w nowym okresie programowania, bo w tej chwili posiadane przez nich informacje są fragmentaryczne.
- Jest duże zapotrzebowanie na różnego rodzaju szkolenia, zarówno wśród pracowników instytucji, które wdrażały fundusze strukturalne w okresie 2004-2006, jak i wśród pracowników nowych instytucji. Wśród badanych urzędników panuje zgoda co do tego, że ustawiczne podnoszenie kwalifikacji jest konieczne dla dobrego wypełniania obowiązków. Jednocześnie wiele osób podkreślało, że szkolenia muszą odpowiadać na rzeczywiste potrzeby pracowników, być dostosowane do ich stanowiska i stażu zatrudnienia. Część badanych zwróciła uwagę także na to, iż niezwykle cenna jest wymiana doświadczeń między pracownikami, bo to są przykłady „dobrych praktyk”, które potem można zastosować przy realizacji konkretnych projektów. Oprócz szkoleń, respondenci wymienili także wsparcie pozamerytoryczne, które jest równie ważne jak szkolenia i konferencje (głównie dotyczy to zakupu wyposażenia).
- Urzędnicy oczekują stworzenia forum internetowego na poziomie wszystkich programów operacyjnych, gdzie można by zadawać pytania, uzyskiwać odpowiedzi i gdzie pojawiałyby się wszystkie oficjalne wykładnie i wytyczne.

Rekomendujemy:

- ⇒ Jak najszybciej należy przedstawić urzędnikom całościową koncepcję wdrażania pomocy technicznej w nowym okresie programowania. Wskazane jest zorganizowanie konferencji na ten temat dla urzędników zajmujących się pomocą techniczną w ramach wszystkich programów operacyjnych.
- ⇒ Warto uruchomić centralną jednostkę doradczą, która mailowo i telefonicznie odpowiadałaby na pytania i wątpliwości urzędników, realizujących pomoc

techniczną. Wskazane jest, by pracownicy tej jednostki byli specjalistami w następujących dziedzinach: prawo (szczególnie prawo zamówień publicznych), finanse, zarządzanie oraz aby wszyscy mieli doświadczenie w realizacji pomocy technicznej. Najczęściej pojawiające się pytania i odpowiedzi na nie warto zamieszczać na portalu internetowym, dotyczącym pomocy technicznej we wszystkich programach operacyjnych. Prowadzeniem jednostki doradczej i administrowaniem portalu powinna zajmować się komórka finansowana ze środków POPT.

- ⇒ Pożądane jest tworzenie zespołów roboczych, czyli międzyrestortowych grup szkoleniowych, które mogą łączyć walor wizyty studyjnej oraz szkolenia. W takich grupach powinny spotykać się osoby, które zajmują się taką samą tematyką (np. kontrolną) i mogą się doskonalić oraz uczyć od siebie nawzajem.
- ⇒ Warto systematycznie organizować warsztaty, w których będą brać udział pracownicy różnych jednostek organizacyjnych zaangażowanych w realizację pomocy technicznej w ramach różnych programów operacyjnych. Istnieje bowiem duża potrzeba, by wiedza teoretyczna, która jest zawarta w wytycznych, była poparta przykładami, praktycznymi rozwiązaniami, do których urzędnicy dochodzą sami. Warsztaty udrożniłyby przepływ informacji i wymianę doświadczeń między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w realizację pomocy technicznej, co wpłynęłoby w znacznym stopniu na podniesienie sprawności i wydajności pracy administracji. Praca podczas warsztatów powinna obejmować wymianę doświadczeń i wypracowywanie praktycznych rozwiązań dla przypadków, których nie określają procedury. Wiele z tych problemów jest wspólnych, a urzędnicy „wyważają otwarte drzwi”, bo brakuje przepływu informacji i uczenia się z doświadczenia innych. Takie spotkania dają także możliwość szybkich rekomendacji co do koniecznych zmian w systemie wdrażania pomocy technicznej. Zbieranie informacji „na dole” dawałoby gwarancję elastyczności i większej skuteczności całego systemu, gdyż wszelkie trudności byłyby szybko diagnozowane, a rekomendowane zmiany wynikałyby z doświadczenia
- ⇒ Dla pracowników „nowych” instytucji, które rozpoczynają realizację instrumentów strukturalnych, powinny być organizowane wizyty studyjne w instytucjach, które mają już doświadczenie w realizacji pomocy technicznej z okresu wdrażania 2004-2006. Wizyty byłyby okazją do podniesienia kompetencji urzędników w zakresie realizacji pomocy technicznej, ale także dawałyby możliwość nawiązania bezpośrednich kontaktów, co w przyszłości procentowałoby usprawnieniem przepływu informacji (np. wymiany dobrych praktyk i rozwiązywania problemów).

Assessment Results - Summary

This report presents results of the study on technical assistance implementation efficiency in operational programmes. The study was carried out by Ośrodek Ewaluacji and ordered by the Department for Aid Programmes and Technical Assistance of the Ministry of Regional Development.

Objectives of the study were as follows:

- Understand in detail the efficiency of technical aid in support of individual operational programmes in 2004-2006, and the entire implementation system for NDP/CSF;
- Analyse needs regarding coordination and transfer of knowledge on technical assistance to institutions involved in programming and implementation of operational programmes for 2007-2013 and the NSRF implementation system;
- Propose recommendations.

Impact of technical assistance on implementation efficiency of structural funds in 2004-2006

- In all operational programmes, technical assistance effectively supports the implementation of structural funding instruments and helps government administration to take actions related to structural funding implementation.
- Technical assistance introduced new quality to the operations of beneficiary institutions. However, it also brought a division into better and worse-funded entities (the latter being those that are not beneficiaries of technical assistance).
- Technical assistance projects are very effective in increasing efficiency and smooth operation of governmental administration responsible for implementing structural funding. The following projects are considered most conducive to the implementation of technical assistance objectives:
 - Human resources projects, as they help the administrative personnel to work at all;
 - Training projects and those related to upgrading vocational qualifications;
 - Projects related to the drafting of expert opinions and studies;
 - Projects related to equipment purchase;
 - Information and promotion projects.

The working efficiency and smooth operation of administration was impacted to a lesser degree by promotion and information projects, and those related to the

development of SIMIK (Monitoring and Financial Control IT System for structural funds and Cohesion Fund in Poland).

- However, the very implementation of technical assistance through the project-based work system is not too effective as a solution, as it implies a requirement to apply time-consuming application, reporting and settlement procedures by officials. The project-based procedure does not match the objectives of technical assistance and the method of granting and spending of the funds, since the competition mode is not used here and the funds are spent based on pre-defined allocation. Therefore, it can be argued that the time-consuming project-based procedure reduces the efficiency of technical assistance implementation.

We recommend:

- ⇒ It is advised that the project-based work system be abandoned, as it is ineffective in the case of technical assistance. A significant improvement here would be receiving subsidies by beneficiaries and subsequent accounting for their expenditures under the subsidy, and potential return of unused funds. This would significantly streamline the implementation of technical assistance.

This recommendation applies primarily to the funding for employment, since this area entails more procedural difficulties with the project-based work system in place, and the system is least justified owing to the objectives of the assistance.

- ⇒ In the case that it is decided to keep the project-based work mode for the implementation of technical assistance, projects should be implemented over a longer period and have greater sums allocated, in order to reduce the number of documents required for application and reporting current actions. The filing of applications and their processing should operate on an ongoing basis, in order to introduce more flexibility to the system of technical assistance implementation and to offer more correlation between actions and needs they address.

Attainment level of objectives, indicated for technical assistance priorities in individual operational programmes

- The attainment level of objectives indicated for technical assistance priorities is high. The implementation of the Community Support Framework is more transparent and smoother, in particular in comparison to the initial stages. The spending efficiency is also on the increase; the quality of management, monitoring, assessment and control of CSF is also improving. Technical assistance contributed to the potential building of institutions that are involved in the management, monitoring, assessment and control of structural instruments. It also impacted the rise in social knowledge and awareness of structural funds, as well as acceptance for the EU enlargement and its aftermath. It is worth

underscoring that the promotion of the funding was carried out over a relatively short period of time, when the institutions involved had funds available for that purpose. Also, the majority of government administration entities had no previous experience with managing promotional actions.

- The implementation of technical assistance objectives cannot be considered as full, however. The sufficient number of staff to implement structural instruments was not reached. Too few employees in relation to the needs of the administration results in excessive workload for the present staff. Another problem is employee rotation and the related need to continuously instruct the newly employed and improve their qualifications.
- The rotation of employees results from:
 - Relatively poor salaries paid to employees (compared to the salary level in businesses), when the limitation in the salary ceiling is not related to the lack of technical assistance funding, but is rather a result of human resources policies of individual offices;
 - Varied salary levels among the individual institutions that implement structural instruments (which, as a result of shortage of qualified staff on the labour market, leads to the “outbidding” of salaries among the institutions, notably in local structures, where the shortage of experts is the most acute);
 - No effective system of staff incentives (rules for promotion and rewarding employees are unclear);
 - Excessive workload and related stress (the latter impacting newly employed staff to a larger degree, as they are “thrown in at the deep end” because the instruction system for the new staff is not working efficiently);
 - Difficulties with complying with the rules of working at a bureaucratic institution (hierarchy, long decision-making process, formalised procedures).
- In terms of the objective of establishment of an efficient IT system, its attainment level is lower. There is still a need to improve the quality of the system in relation to the performance of tasks linked with the implementation and monitoring of the programmes, as well as their smooth ongoing operation – IT systems and tools do not fully meet the needs and requirements of institutions involved in the implementation of structural funding.
- The efficiency rate of actions carried out under technical assistance was also adversely affected by their lack of integration, as well as insufficient coordination between the individual programmes. In particular, a common promotion strategy for all operational programmes, common visual identification, and coordination of training were missing.

We recommend:

- ⇒ In order to implement the technical assistance objectives, it would be recommended to secure retention of a sufficient number of highly motivated and skilled staff. Therefore, reduction in employee rotation is suggested. To that end, a transparent system of financial and non-financial incentives should be developed and implemented. An important component of the non-financial incentive system should be a system of training and professional promotion.
- ⇒ The efficiency of SIMIK network and its user functionalities should be improved as soon as possible. A prerequisite here is closer cooperation between the system users and IT specialists who establish the system, in order that the system is in sync with the needs of management, implementation, monitoring and control of operational programmes. The compliance analysis of needs vs. actual system functions should be performed for each operational programme.

Accuracy and consistency of the support

- Support areas have been accurately identified in all operational programmes analysed. Technical assistance addresses all areas of administrative actions that require such assistance in connection with their implementation of structural instruments.
- Technical assistance is the primary tool that allows the administration to implement structural instruments. All project types funded under the framework should be recognised as useful, to a larger or smaller degree. The most useful projects, as viewed by officials, were those concerning the funding of salaries, training and equipment purchase (although reservations were raised here that sometimes the equipment was replaced too often). The projects of promotional or advertising nature were least frequently indicated as useful for administration. This was not because of their low accuracy or consistency with the objectives set, but rather because it would be hard to call this support mode essential for the operation of individual offices.
- During the study, no areas were identified that require technical assistance and are not currently covered by it. We could only say that the support in some areas fails to reach all users of the structural funding implementation system to the appropriate degree. There are areas where support needs to be intensified. Staff employment and training policy is one of such areas because:
 - There is no effective and efficient system of new staff instruction in place;
 - No staff development tracks are created;

- There is no efficient and transparent staff incentive system in place;
 - There is no coherent training system in place, either at the level of operation programmes, or at the level of individual institutions; there is no system for training needs identification in place, there is no entity that would look after training quality, consistency, completeness and adequacy;
 - There are relatively few truly specialised training sessions in specific, narrowed-down fields, where staff of individual institutions could expand their knowledge;
 - There are too few types of professional improvement modes offering a practical approach, that would rely on exchange of experience (e.g. study visits to other Polish institutions, mentoring).
- Another area that requires intensified support is the flow of information to the stakeholders (this primarily applies to smooth notification of amended guidelines and exchange of experience). Firstly, this results from the lack of efficient, internal IT system and, secondly, from poor coordination of technical assistance among all operational programmes.

We recommend:

- ⇒ The establishment of development tracks for every employee is recommended. It should be specified what obligatory training a person employed in a given position should attend.
- ⇒ More emphasis should be put on investigating training needs. Competencies models should be drafted for individual positions. An annual training plan should also be drafted based on those models (with a mid-year update).
- ⇒ Practice-oriented training is also required, notably for employees of the institutions that will deal with structural funding instruments and the technical assistance itself for the first time. The training should be conducted by administration staff experienced in implementing technical assistance and by external experts. The training should be conducted for a number of proficiency levels.
- ⇒ It is recommended to prepare experienced staff to work as trainers and mentors for newly employed staff, by providing them with facilitator training and training improving their communication skills.
- ⇒ It is recommended that coordination and cooperation between ministries as regards actions funded under technical assistance be present, in particular:
 - Assessment of training needs and training quality assurance;

- Exchange of information and experience among the institutions that implement and provide technical assistance (e.g. by study visits, consultancy, mentoring);
- Information and promotion activities.

Effectiveness and efficiency of technical assistance

- The opportunities to use technical assistance are extensive: the deeper the knowledge of staff on how to obtain funding under technical assistance, the more opportunities there are. Therefore, it can be argued that the effectiveness of technical efficiency increases over time, with work progress and earning experience of employees responsible for its implementation.
- Not all technical assistance project indicators are achieved to 100%. The shortcomings in this respect result from:
 - **Difficulties with planning over longer periods.** The procedures of effective forecasting of needs and expenses are missing. Thus, the planning is intuitive rather than based on “hard” evidence.
 - **No experience with implementing technical assistance** and the related limited potential of forecasting needs and expenses based on similar cases and using data from previous structural instruments implementation periods.
 - **Creation of applications without the preceding needs analysis.** This results both in underestimation and overestimation of target indicator values.
 - **Procedural and organisational change that affects project implementation.** The change results in decision-making delays. They are typically related to institution reorganisation.
 - **Long decision-making process.** This primarily results from excessive workload on officials and time-consuming formal procedures.
- The problem of effectiveness and efficiency of technical assistance is related to the staffing rotation. The rotation is a hindrance from the project management perspective, but also from the standpoint of equipment and training requirements planning. Until there are no conditions that are conducive to stable employment, it is difficult to accurately plan development and career tracks for officials.

We recommend:

- ⇒ Operational objectives of technical assistance tasks should be specified based on systematic needs assessments.
- ⇒ Indicator systems for technical assistance actions should be dominated by result indicators, so that technical assistance is focused primarily on the achievement of objectives at the level of results, less so at the level of outputs.
- ⇒ The efficiency of actions could increase through better coordination of training actions, in particular that there are themes that are and will be present in the requirements lists of all institutions involved in the implementation of technical assistance projects (e.g. public procurement procedures).
- ⇒ More emphasis should be put on the cooperation of institutions involved in the implementation of individual operational programmes, establishment of working groups and exchange of experience (both through meetings and discussion forum on the Intranet; the role of the latter should be performed by SIMIK).

Evaluation of technical assistance management procedures and financial flows at the project level

- Systemic solutions affect the efficiency of the technical assistance system. The implementation structure is varied, depending on the individual implementing office – beneficiary of technical assistance.
- Procedural solutions at the project level are related not only to the system that is imposed for the settlement of the Community funding; the institutions themselves render the procedures even more complex.
- Rules and guidelines of financial flows and cost eligibility are relatively clear and comprehensible for persons who deal with technical assistance.
- Although the same provisions apply to all institutions, their practical implementation varies, depending on:
 - The entity utilising the funding,
 - Project-specific features,
 - Staff employed for project settlement,
 - Cooperation that exists between the department dealing with the project substance and the financial department.
- Many respondents expressed their positive opinions about the management procedures, emphasising that their assets were: transparency and significant formal simplification (in comparison to the procedures valid for the projects where the beneficiary was not the administration). This allowed smooth completion of projects and more focus on substance-related issues rather than on

formalities. Streamlining of this type is particularly welcome in the context of staffing shortages in institutions implementing projects, which was particularly underscored by the interviewed officials.

Among troublesome procedures, there was the procedure requiring invoice description as well as the requirement that a photocopy of each invoice must be included with the payment application. A similar issue was raised in relation to training attendance rolls and terms of reference for the employed staff. Errors in such documents, or failure to produce them, stalls the entire procedure. From the standpoint of technical assistance beneficiaries, this is unjustified. All these documents should be available for perusal at the entity, and their copying or submission to the managing institution is a loss of time and money. On-the-spot checks could work perfect to verify whether a given entity is able to produce full, required documentation.

- Beneficiaries experience problems with preparing forecasts concerning payment applications. They result from the following:
 - Lengthy public procurement process that blocks the utilisation of funds;
 - Delays in governmental decisions on the budget, the amount of reserves, and amounts of funds granted;
 - Limitations to utilising funds that are not expended until the end of a given budget year;
 - It is impossible to predict the commencement of implementation for a given action;
 - Delays in settlements with business partners – invoice submission;
 - Quantity and pricing changes to project assumptions;
 - Poor skills of staff in drafting realistic financial plans;
 - Too optimistic assumptions of expenditures, since it is easier to “order” a bigger pool of funds and fail to spend it all, than to struggle against the lack of funds;
 - No effective tools to analyse the performance level of the planned payments (and reasons for non-performance).

- Beneficiaries do not reimburse expenses incurred by the state budget on an ongoing basis. Factors that delay the submission of payment applications are as follows:
 - Poor expertise level of newly employed staff.
 - Individuals preparing payment applications are personally involved in the funding flow process only up to the point of documentation submission.

- Preparing the payment application relies on informal employee contacts. The internal system of information flow and relations between employees of accounting departments and those preparing payment applications are often a crucial factor that affects the drafting speed of reimbursement applications.
- The time that the accounting entities have for formal and accounting preparation of documents is not uniform. There is no procedure in place that would be binding for all accounting departments of entities – this typically results from the specific features of institutions that utilise support under technical assistance.
- Delays in financial settlement of projects are affected by the requirement to enclose photocopies of documents verified as true copies of the original.
- The key problem behind longer project implementation times and, consequently, the eligibility to apply for reimbursement in project implementation were, and continue to be, public procurement procedures.
- The drafting speed of payment applications is higher if the settlement relates to large orders and “big invoices”, from few to several documents are drafted, instead of several hundred small documents.

We recommend:

- ⇒ It is not recommended to introduce changes concerning financial flows in the programming period 2004-2006. Officials are reluctant towards them, since the implementation of projects ends in less than a year.
- ⇒ There is an urgent need for an IT system that would facilitate implementation and settlement of projects.
- ⇒ There should be specialised departments, or positions within the accounting in place, only to settle expenses incurred under technical assistance (or, also under other operational programmes).
- ⇒ Working meetings of employees who implement technical assistance projects should be organised with persons who work in the accounting, control and verify the expenses.
- ⇒ A more general planning is recommended for beneficiaries of actions under technical assistance. The plans should describe the objectives and framework actions in a more general manner, without their detailed itemisation.
- ⇒ In connection with difficulties with preparing accurate financial forecasts, we recommend the following:
 - Greater emphasis on education as regards drafting and implementing financial plans;

- Drafting forecasts for extended periods, e.g. half-year, or even full year – it is easier to apply a flexible approach to expenses over a longer planning time;
 - “preset” assumption of greater differences in fund absorption in the case of “soft” projects, such as training, conferences, where the level of predictability is low;
 - recommendation to draft more “pessimistic” schedules – they are easier to comply with, e.g. standard extension of time required for a tendering procedure;
- ⇒ It is recommended to reduce the number of documents required to settle project expenses, so that the submission of the payment application can take less time. This can arguably lead to more applications being submitted on time.
- ⇒ It is recommended to establish a non-financial incentive system for individuals who submit payment applications on time.
- ⇒ An option of project control based on a random sample should be introduced.

Needs regarding information and communication on technical assistance in the new programming period 2007-2013

- Currently, there is an evident need on the part of officials to be familiarised with a consistent concept on how technical assistance will look like in the new programming period, because the information they have at present is fragmentary only.
- There is a high demand for the various trainings, both from employees of institutions that implemented structural funds in 2004-2006, and employees of new institutions. Some respondents emphasised the fact that the exchange of experience with other staff is extremely beneficial, as this can acquaint them with examples of “good practices”, later to be used for the implementation of individual projects. On top of training, the respondents also referred to non-substance related support, which is as important as training and conferences (this is primarily equipment purchase).
- Officials expect an Internet forum at the level of all operational programmes, where questions can be asked and answers sought, and where all official guidelines and interpretations will be published.

We recommend:

- ⇒ The global concept of technical assistance implementation in the new programming period should be communicated to officials as soon as possible. It is recommended to hold a conference on the subject for officials who deal with technical assistance under all operational programmes.
- ⇒ It would be worthwhile to launch a central consultancy body, that would respond by e-mail and phone to queries and doubts from officials who implement technical assistance. It would be recommended that the staff of the body be composed of experts in the following fields: law (notably public procurement law), finance, management, all of whom are experienced in implementing technical assistance. The most frequently asked questions and answers to them should be published on the Internet portal devoted to technical assistance under all operational programmes. The running of such consultancy body and administration of the portal should be the task of a cell funded from OPTA resources.
- ⇒ It is recommended that working teams be established, that is interministerial training groups that can combine the assets of study visits and training. Such groups should act as meeting platforms for individuals who deal with the area (e.g. control) and can excel themselves and learn from one another.
- ⇒ It is worthwhile to hold workshops, where staff of the various institutions involved in the implementation of technical assistance under the various operational programmes can take part. The workshops would streamline the information flow and exchange of experience among all stakeholders in the technical assistance implementation, which would significantly improve the efficiency and effectiveness of their administrative work.
- ⇒ Study visits at institutions that already have the experience of 2004-2006 technical assistance implementation should be organised for the employees of “new” institutions, who begin to implement structural instruments.

Wprowadzenie

Niniejszy raport przedstawia wyniki badania skuteczności wdrażania pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych. Badanie przeprowadził Ośrodek Ewaluacji Sp. z o.o. na zlecenie Departamentu Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Badanie przeprowadził zespół w składzie: Agnieszka Borek (lider zespołu), Małgorzata Leszczyńska, Agnieszka Szczurek, Magdalena Szostakowska, Katarzyna Adamska-Dutkiewicz, Alina Stanaszek, Karolina Sobczyk, Magdalena Mentrak, Tomasz Kochan.

Cele i zakres ewaluacji

Cele badania były następujące:

- uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat skuteczności pomocy technicznej we wsparciu realizacji poszczególnych programów operacyjnych w perspektywie 2004-2006 oraz całego systemu wdrażania NPR/PWW;
- analiza potrzeb w zakresie koordynacji i transferu wiedzy na temat wdrażania pomocy technicznej dla instytucji zaangażowanych w programowanie i realizację programów operacyjnych w perspektywie 2007-2013 oraz systemu wdrażania NSRO;
- sformułowanie rekomendacji.

Ocenił poddany został system wdrażania pomocy technicznej w programach operacyjnych, wdrażanych w latach 2004-2006. Ocena objęła następujące programy:

- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich,
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw,
- Sektorowy Program Operacyjny Transport,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna,
- Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich,
- Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004-2006,
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.

Ocena dotyczyła także systemu programowania operacji na lata 2007-2013.

Ocena składała się z następujących elementów:

- I. horyzontalna ocena skuteczności pomocy technicznej;
- II. ocena bezpośrednich efektów wdrażania pomocy technicznej (zarówno ze względu na system instytucjonalny, jak i na grupy docelowe);
- III. ocena spójności prowadzonych działań – na ile realizowane wsparcie w poszczególnych programach operacyjnych jest komplementarne z działaniami z innych programów;
- IV. ocena systemu finansowania i rozliczeń projektów, realizowanych w ramach pomocy technicznej;
- V. porównanie efektywności podobnych działań, realizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych (zdefiniowanie najlepszych praktyk);
- VI. ocena potrzeb, dotyczących wsparcia w zakresie informacji i wiedzy na temat wdrażania pomocy technicznej w okresie wdrażania w latach 2007-2013.

W szczególności badanie miało przynieść odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy i w jakim stopniu pomoc techniczna we wszystkich programach operacyjnych wpływa na skuteczność wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006?
2. W jakim stopniu zrealizowano cele określone dla priorytetów pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych?
3. Czy wsparcie w ramach pomocy technicznej w latach 2004-2006 zostało trafnie zdefiniowane – czy wszystkie działania przyczyniają się do realizacji celów pomocy technicznej?
4. Czy realizowane działania są spójne z celami określonymi dla pomocy technicznej na lata 2004-2006 i czy stanowią one kompleksowe wsparcie administracji we wdrażaniu funduszy strukturalnych?
5. Czy realizowane wsparcie trafia do wszystkich uczestników systemu wdrażania funduszy strukturalnych w odpowiednim zakresie?
6. Jakie działania, realizowane w poszczególnych programach operacyjnych, były najbardziej skuteczne i efektywne?
7. Czy system przepływów finansowych na poziomie projektów jest efektywny i umożliwia regularną refundację wydatków?
8. Czy działania, realizowane w ramach poszczególnych programów operacyjnych, są komplementarne i czy ich zakresy nie pokrywają się?
9. Jakie są potrzeby, dotyczące informacji i edukacji nt. pomocy technicznej, w nowym okresie programowania w latach 2007-2013 (dotyczy w szczególności instytucji nowych, po raz pierwszy realizujących instrumenty strukturalne)?

10. Jakie są główne problemy we wdrażaniu projektów pomocy technicznej i w jaki sposób wpływają one na realizację priorytetów pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych?

Metodologia

W celu uzyskania wiarygodnych wyników ewaluacji i udzielenia pełnej odpowiedzi na postawione pytania badawcze, niezbędne było połączenie w analizie różnorodnych rodzajów danych oraz różnorodnych metod badawczych, tzn. zastosowanie triangulacji metodologicznej. Zastosowana została:

- triangulacja źródeł danych: przeanalizowane zostały zarówno dokumenty zastane, jak i dane wywołane;
- triangulacja metod badawczych: łączenie różnych metod w badaniu tych samych zagadnień, co pozwoliło na uchwycenie różnych aspektów badanego przedmiotu oraz na wykorzystanie mocnych stron każdej metody, przy wzajemnej neutralizacji ich słabości. Wykorzystane zostały następujące metody:
 - analiza treści dokumentów;
 - zogniskowane wywiady grupowe (fokusy);
 - indywidualne wywiady pogłębione;
 - telefoniczne wywiady kwestionariuszowe CATI .
- triangulacja perspektyw badawczych: ewaluacja została przeprowadzona przez zespół badaczy, co pozwoliło uzyskać bardziej wiarygodny i bezstronny obraz badanego przedmiotu.

Zastosowana metodologia umożliwiła:

- udzielenie odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze z uwzględnieniem punktów widzenia i doświadczeń pracowników wszystkich instytucji zarządzających, pośredniczących, wdrażających;
- wzajemne uzupełnianie się i weryfikację danych.

Próba badawcza

Dane badawcze zostały pozyskiwane zarówno z danych zastanych, jak i z danych wywołanych.

Dane zastane

Analiza objęła następujące dokumenty:

- Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich,
- Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw,
- Sektorowy Program Operacyjny Transport,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna,
- Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich,
- Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004-2006,
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego,
- dokumenty dotyczące realizacji wniosku o płatność,
- wytyczne dla beneficjentów dotyczące częstotliwości, przygotowania i realizacji wniosku o płatność,
- dokumenty opisujące procedury informowania beneficjentów o stosowanych zasadach,
- dokumenty opisujące procedury składania zapytań przez beneficjentów i odpowiadania na nie,
- fiszki projektowe projektów pomocy technicznej, realizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, objętych badaniem,
- inne dokumenty, których znaczenie dla zakresu badania wyniknie w trakcie analiz i wywiadów,
- raport „Badanie przyczyn różnic w poziomie płatności realizowanych w ramach ZPORR na poziomie województw”, przygotowany przez WYG International w listopadzie 2006 r;
- raport „Czynniki wyjaśniające różnice w sprawności polskich instytucji publicznych realizujących programy finansowane ze środków europejskich”, przygotowany przez Pawła Swianiewicza, Marcina Chludzińskiego, Gergley’a Hudecza w ramach projektu „Sprawne Państwo” w grudniu 2006 r.

Ponadto analizie poddaliśmy **160** sprawozdań z realizacji projektów pomocy technicznej w ramach poszczególnych programów operacyjnych, objętych badaniem. Ich szczegółowe zestawienie przedstawia poniższa tabela.

L.p.	Nazwa programu	liczba analizowanych raportów
1.	SPO RZL	30
2.	PO Pomoc Techniczna	30
3.	SPO WKP	30
4.	ZPORR	24
5.	SPO Restrukturyzacja	23
6.	SPO Transport	15
7.	SPO Rybołówstwo	8
	suma	160

Tabela 1. Liczba sprawozdań z poszczególnych Programów, N=160

Projekty realizowane były przez **30** instytucji. Beneficjentami **ponad połowy** analizowanych projektów były **Urzędy Pracy**. **Na drugim miejscu** znalazły się **Ministerstwa**. Ich szczegółowe zestawienie znajduje się z Załącznikach do raportu.

Dane wywołane

Podczas badania wykorzystaliśmy dane wywołane poprzez kwestionariuszowe wywiady telefoniczne (CATI), wywiady grupowe i indywidualne. W wywiadach prowadzonych z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w proces realizacji pomocy technicznej (zarówno po stronie instytucji wdrażających, jak i beneficjentów), zgromadziliśmy dane, pozwalające na porównanie formalnych zasad z dotychczasową praktyką.

CATI - badaniem objęliśmy 44 realizatorów projektów pomocy technicznej. W przypadku każdego projektu wywiad przeprowadziliśmy z osobą, faktycznie zaangażowaną w jego realizację. Respondenci do badania zostali wybrani w sposób celowy tak, by reprezentowane były komponenty pomocy technicznej ze wszystkich badanych programów operacyjnych. W przypadku beneficjentów pomocy technicznej w ramach ZPORR, badaniem objęliśmy beneficjentów z 6 województw. Województwa wybraliśmy w sposób zapewniający ich największe zróżnicowanie pod względem: regionu i poziomu realizacji płatności w ramach ZPORR w stosunku do przyznanej alokacji dla województwa. Z uwagi na poziom płatności badaniem objęliśmy województwo mazowieckie (niski poziom płatności w stosunku do przyznanej alokacji), województwo lubuskie (wysoki poziom płatności w stosunku do przyznanej

alokacji). Z uwagi na położenie, badaniem objęliśmy województwo lubelskie, pomorskie, wielkopolskie, podlaskie.

Zogniskowane wywiady grupowe (fokusy) - zostały przeprowadzone trzy zogniskowane wywiady grupowe, w których wzięło udział łącznie 26 osób. Byli to pracownicy wydziałów wdrażających pomoc techniczną w programach operacyjnych oraz pracownicy merytoryczni, realizujący projekty pomocy technicznej w ramach poszczególnych programów operacyjnych „krajowych” i regionalnych. Fokusy zostały przeprowadzone w budynku Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Każdy trwał 3 – 4 godziny.

Indywidualne wywiady pogłębione - wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z osobami wdrażającymi i realizującymi projekty pomocy technicznej. Przeprowadzono 16 wywiadów indywidualnych.

Opis wyników badania

Wpływ pomocy technicznej na skuteczność wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006

Pomoc techniczna, realizowana w ramach badanych programów operacyjnych, przyczynia się do wzrostu wydajności i sprawności działania administracji rządowej, odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy strukturalnych. Pomoc techniczna zapewnia bowiem finansowanie: zatrudniania, szkoleń i innych form doskonalenie zawodowego, ekspertyz i badań, zakupów sprzętu, potrzebnego do wykonywania zadań. Urzędnicy, posiadający dłuższy staż pracy w administracji, zauważają, że dzięki wsparciu z pomocy technicznej mają zapewniony komfort pracy, jakiego wcześniej nie mieli: mają wyższe zarobki, dostęp do szerokiego wachlarza szkoleń, możliwość korzystania ze wsparcia ekspertów. Stanowiska pracy są wyposażone w potrzebny sprzęt, którego jakość jest zadowalająca; nie ma problemów z zaopatrzeniem w materiały biurowe.

Pomoc techniczna pozwoliła na podniesienie wynagrodzeń pracowników, a tym samym zahamowała rotację pracowników i ich odpływ do sektora biznesu (szczególnie na poziomie regionów). Problem jednak nie zniknął (o czym piszemy w dalszej części raportu).

Wprowadzenie na szeroką skalę szkoleń, kursów językowych i możliwości odbywania studiów podyplomowych podniosło standardy pracy urzędników. Możliwość zakupu sprzętu ze środków pomocy technicznej ma ogromne znaczenie dla pracy instytucji, co zauważają i doceniają sami urzędnicy:

Patrząc z perspektywy kilkuletniej to, że można było ze środków pomocy technicznej kupować sprzęt w administracji polskiej miało kapitalne znaczenie, bo były stanowiska w ogóle niewyposażone. Niektórzy pamiętają: pracowało się w bardzo ciężkich warunkach, nie było tego sprzętu.

pracownik jednego z ministerstw

Środki [z pomocy technicznej] pozwoliły nam podnieść standard naszego funkcjonowania. (...) Wyposażyliśmy sobie stanowiska pracy, stworzyliśmy sobie warunki do normalnego funkcjonowania, w miarę normalnego w stosunku do tego, co było.

pracownik jednego z ministerstw

Rozmówcy zwrócili też uwagę na pojawienie się w ramach pomocy technicznej możliwości opłacania ekspertów zewnętrznych, co w znacznym stopniu podnosi wydajność i usprawnia pracę przy wdrażaniu funduszy strukturalnych, gdyż:

- Eksperti mają specjalistyczną wiedzę, której nie mają urzędnicy, gdyż trudno od nich oczekiwać, by dobrze znali się na wszystkich zagadnieniach potrzebnych w pracy przy funduszach.
- Eksperti odciążają urzędników w sytuacji, gdy jednostki organizacyjne, zajmujące się funduszami europejskimi, cierpią na braki kadrowe, a zatrudnione w nich osoby są obciążone pracą. Zatrudnienie ekspertów znacznie przyspiesza wykonanie poszczególnych zadań.

*

Podsumowując: pomoc techniczna nie tyle usprawnia, co w ogóle umożliwia podjęcie działań związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych, gdyż bez tego wsparcia nie byłoby wynagrodzeń dla pracowników, ale też sprzętu czy materiałów biurowych. Najczęściej właśnie te dwa obszary wymieniane są jako najbardziej podstawowe, zapewniające możliwość pracy urzędu i urzędników. Są jednak obszary, gdzie skuteczność ta mogłaby być wyższa; takim obszarem są na przykład szkolenia, o czym piszemy w dalszej części raportu.

Stopień realizacji celów, określanych dla priorytetów pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych

Cele, określone dla priorytetów pomocy technicznej, są osiągnięte w wysokim stopniu:

- Wdrażanie Podstaw Wsparcia Wspólnoty jest coraz bardziej przejrzyste i sprawne, zwłaszcza w porównaniu z początkowym etapem prac, co jednomyślnie przyznali wszyscy uczestnicy badania – pracownicy administracji rządowej, odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy strukturalnych. Wzrasta sprawność wydatkowania środków, poprawia się jakość zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli PWW. Wynika to w ogromnej mierze ze wsparcia, jakie pracownicy administracji otrzymują z pomocy technicznej. Należy jednak pamiętać o tym, że sami pracownicy są bogatsi w doświadczenie, co jest także czynnikiem wpływającym na podnoszenie wydajności i sprawności działania administracji.
- Pomoc techniczna w wysokim stopniu przyczyniła się do przygotowania wysoko kwalifikowanej kadry, zdolnej do skutecznej i efektywnej realizacji instrumentów strukturalnych. Pomoc techniczna przyczyniła się do budowania potencjału instytucji, które są zaangażowane w zarządzanie, monitorowanie, ocenę i kontrolę instrumentów strukturalnych. Potencjał ten był budowany głównie poprzez finansowanie zatrudnienia, szkolenia i inne formy kształcenia oraz zakup sprzętu.

- Pomoc techniczna wpłynęła także na wzrost świadomości i wiedzy na temat funduszy z Unii Europejskiej, o czym świadczą badania opinii publicznej. Nastąpił wzrost wiedzy i świadomości społecznej na temat funduszy strukturalnych oraz akceptacja dla rozszerzenia UE i jego skutków. Prowadzone są działania, które służą wymianie informacji i doświadczeń pomiędzy pracownikami wszystkich departamentów, odpowiedzialnych za wdrażanie pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych. Zwiększył się dostęp do najskuteczniejszych i najbardziej efektywnych rozwiązań, dotychczas stosowanych w innych państwach członkowskich.

Realizacji celów pomocy technicznej nie można uznać za pełną.

- Nie udało się zapewnić wystarczającej liczby pracowników, realizujących instrumenty strukturalne. Zbyt mała liczba zatrudnionych powoduje, że pracownicy są bardzo obciążeni zadaniami. Drugim ważnym czynnikiem, wpływającym na niepełną realizację celów, jest stosunkowo wysoka rotacja pracowników i związana z tym konieczność ciągłego wdrażania nowo zatrudnionych osób, podwyższania ich kwalifikacji. Dla realizacji celów pomocy technicznej pożądane jest zagwarantowanie trwałego zatrudnienia odpowiedniej liczby wysoko zmotywowanych i wykwalifikowanych pracowników. Dlatego pożądane jest utrzymanie rotacji pracowników na niskim poziomie.
- W najmniejszym stopniu zrealizowany pozostaje cel, dotyczący zorganizowania sprawnego systemu informatycznego. SIMIK jest postrzegany nie jako narzędzie usprawniające pracę urzędników zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych, lecz jako narzędzie tę pracę utrudniające z uwagi na jego niedostosowanie do pracy w poszczególnych programach operacyjnych i czasochłonne w obsłudze. Ciągłe jednak istnieje potrzeba podniesienia jakości systemu w związku z wykonywaniem zadań związanych z wdrażaniem i monitorowaniem programów oraz jego bezproblemowej bieżącej eksploatacji – narzędzia i systemy informatyczne nie są w pełni dostosowane do wymogów i potrzeb instytucji, zaangażowanych z realizację funduszy strukturalnych. Na obniżeniu poziomu realizacji celów priorytetu zaważyło także to, iż szkolenia na temat SIMIK nie są w pełni dostosowane do potrzeb poszczególnych instytucji zarządzających i wdrażających. Nie uwzględniają specyfiki pracy poszczególnych instytucji. W związku z tym użytkownicy mają problemy w korzystaniu z systemu. Ograniczeniem jest także małe przygotowanie informatyków do prowadzenia szkoleń i doradztwa. W praktyce często okazuje się, że osoby o wysokich kompetencjach w obszarze informatyki, mają niskie kompetencje w obszarze nauczania dorosłych. Stąd frustracja informatyków, którzy swoją pracę wyobrażali sobie bardziej jako działania informatyczne, a nie szkoleniowe czy doradcze oraz stosunkowo niski poziom zadowolenia uczestników szkoleń. Duża grupa pracowników administracji nie ma w ogóle dostępu do systemu SIMIK. Natomiast wszyscy badani urzędnicy mieli świadomość, że działania

podjęte w obszarze stworzenia sprawnego systemu informatycznego nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Problem ten jako bolączkę wskazywali urzędnicy różnych instytucji, zaangażowanych w realizację funduszy strukturalnych. Instytucje te radzą sobie z „niedoskonałościami” systemu SIMIK, wprowadzając własne systemy informatyczne do zarządzania i monitorowania projektów.

- Osiągnięcie celu pomocy technicznej, jakim jest poprawa jakości zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli PWW ograniczone jest – poza niesprawnym systemem informatycznym – trudnościami we współpracy między pracownikami administracji a firmami zewnętrznymi, które realizują usługi szkoleniowe i badawcze na rzecz instytucji zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych. Z jednej strony trudności te wynikają z niedostatecznej wiedzy firm zewnętrznych na temat specyfiki pracy instytucji realizujących programy operacyjne. Z drugiej zaś strony sami urzędnicy przyznają, że - być może - nie są w stanie przekazać firmom swoich oczekiwań.
- Istotnym czynnikiem, obniżającym skuteczność pomocy technicznej są opóźnienia w realizacji projektów, dotyczących zakupu sprzętu dla instytucji (o trudnościach tych piszemy w dalszej części raportu).
- Na obniżenie skuteczności działań promocyjnych wpływ miał fakt, że nie były one zintegrowane i że zabrakło wspólnej dla wszystkich programów operacyjnych strategii promocyjnej i wspólnej wizualizacji. Warto podkreślić, że promocja funduszy była prowadzona w stosunkowo niedługim czasie, kiedy to instytucje dysponowały środkami na ten cel. Ponadto, większość podmiotów administracji rządowej nie miała wcześniej doświadczeń w prowadzeniu działań promocyjnych.

Czynniki wpływające na stopień osiągnięcia celów pomocy technicznej

Nie wszystkie wskaźniki projektów pomocy technicznej są osiągnięte w 100 %. Zdarzają się sytuacje, iż wskaźniki te są niższe lub wyższe od docelowych. Różnice te wynikają z:

- **Trudności w planowaniu z dużym wyprzedzeniem.** W sytuacji, kiedy trzeba napisać i złożyć wnioski na projekt 2 lata przed jego realizacją, trudno jest w 100% przewidzieć, jakie pojawią się okoliczności, które wymuszą modyfikacje i jakie będą potrzeby. Brakuje skutecznych procedur prognozowania potrzeb i wydatków. Z tego względu planowanie jest bardziej intuicyjne niż oparte na „twardych” danych. Dlatego przesunięcia i zmiany wartości osiąganych wskaźników należy uznać za naturalne i związane z podnoszeniem adekwatności i efektywności wsparcia z pomocy technicznej.
- **Braku doświadczeń we wdrażaniu pomocy technicznej** i związanych z tym ograniczonych możliwości prognozowania potrzeb i wydatków *per analogiam*

z wykorzystaniem danych z poprzednich okresów realizacji instrumentów strukturalnych.

- **Tworzenia wniosków bez poprzedzenia ich analizą potrzeb.** Skutkuje to zarówno niedoszacowaniem, jak i przeszacowaniem wartości wskaźników docelowych. Wśród badanych projektów znajdujemy zarówno przykłady na niedoszacowanie, jak i przeszacowanie wskaźników (głównie produktu).
- **Zmian organizacyjno-proceduralnych, które wpływają na realizację projektów.** Zmiany te powodują opóźnienia w podejmowaniu decyzji. Związane są najczęściej z reorganizacją instytucji. Innym przykładem może być projekt na obsługę komitetów monitorujących: w związku ze zmianą sprawozdawczości z kwartalnej na półroczną, zamiast czterech spotkań odbyły się dwa.
- **Długiego czasu oczekiwania na decyzję.** Wynika to głównie z dużego obciążenia pracą urzędników i długiej formalnej procedury (o czym piszemy w dalszej części raportu).

Warto zauważyć, że osoby wdrażające pomoc techniczną i realizujące projekty mają trudność w ocenie skuteczności podejmowanych działań. W codziennej pracy oceniają projekty przede wszystkim przez pryzmat ich zgodności z wytycznymi, co powoduje, że realizują działania, które mieszczą się w granicach zaplanowanej alokacji. Mniej zaś poddają refleksji ich skuteczność czy efektywność. Zresztą, same systemy wskaźników w ramach poszczególnych programów operacyjnych są w małym stopniu zorientowane na mierzenie rezultatów, a przez to na ocenę skuteczności i efektywności działań.

*

Podsumowując: należy podkreślić, iż zdarzające się niekiedy modyfikacje związane z osiąganymi rezultatami wynikają w dużej mierze z tego, iż wnioski są składane z dużym wyprzedzeniem i niesposób w 100% zaplanować wszystkie okoliczności związane z ich dalszą realizacją. Przyczyny tkwią zarówno po stronie ludzi zajmujących się ich realizacją, jak też i zmian na poziomie instytucjonalnym: zmian prawa, procedur, obowiązujących zasad. Wszystko to sprawia, iż niezwykle trudne okazuje się osiągnięcie 100% zaplanowanych wskaźników, szczególnie na poziomie produktów.

Efektywność projektów

Choć skuteczność działań i projektów realizowanych w ramach pomocy technicznej jest wysoka, to w kwestii ich efektywności można by jeszcze sporo poprawić.

- Pierwszym problemem, związanym z efektywnością wykorzystania pomocy technicznej, są braki kadrowe i rotacja pracowników. Brakuje kandydatów do pracy w urzędach, gdyż chętnym brakuje kompetencji, a ci, którzy te kompetencja

mają - bardzo się cenią i nawet dobre zarobki ministerialne są dla nich za niskie. W związku z różnicami w wynagradzaniu pracowników poszczególnych instytucji i brakiem kompetentnych, doświadczonych urzędników na rynku, dochodzi do „podkupowania” pracowników pomiędzy urzędami, co z kolei zwiększa rotację pracowników. Problem ten jest szczególnie uciążliwy na poziomie województw. Proces ten obniża skuteczność i efektywność działań prowadzonych w ramach pomocy technicznej, gdyż duże środki są wydatkowane na znalezienie i przyuczenie nowych pracowników na miejsce tych, którzy odeszli. Rozwiązaniem problemów kadrowych byłoby kolejne podniesienie płac. Jednak tu hamulcem jest opór przed tworzeniem większych dysproporcji w zarobkach urzędników, zatrudnionych przy funduszach strukturalnych a pozostałych urzędników. W kontekście zarobków warto zwrócić uwagę na to, że urzędnicy pracujący przy funduszach czują się bardziej obciążeni pracą niż inni pracownicy urzędu. Wynika to przede wszystkim z innych procedur realizacji zadań, pracy projektowej, zorientowaniu na osiągnięcie wskaźników i konieczności przestrzegania harmonogramów. Zebraliśmy także podczas badania przykłady sytuacji, gdy urzędnicy wykonujący jakieś zadania związane w projektami z pomocy technicznej, a nie finansowane z tych środków, nie chciały wykonywać powierzonych im zadań (np. rozliczać wniosków w księgowości).

Rotacja pracowników opóźnia realizację projektów. Wdrożenie się nowego pracownika to minimum 3 miesiące. Trzeba wziąć pod uwagę jeszcze to, że sama procedura konkursowa może trwać 3 miesiące.

Są także pozapłacowe przyczyny odchodzenia pracowników z administracji, przede wszystkim związane z uwarunkowaniami administracyjnymi: ocenianą jako zbyt duża biurokracją, hierarchicznym systemem zarządzania, któremu nie wszystkie osoby są w stanie się podporządkować: *Każdy z nas, który tu przyszedł, zaczął tu pracować, to musiał się przyzwyczaić do takiego systemu podejmowania decyzji, parafowania każdej odpowiedzi, opinii, zgody, pozwolenia, wszystkiego uzyskiwania na papierze.* Drugi istotny pozapłacowy powód to brak ścieżki kariery oraz przejrzystych kryteriów awansu, podwyżek i nagród.

Nie działa system wprowadzania nowych pracowników. Doświadczeni pracownicy nie mają czasu na zajmowanie się młodszymi kolegami. Dlatego też najczęstszym modelem wdrożenia nowego pracownika jest *rzucenie go na głęboką wodę*. Nowy pracownik uczy się metodą prób i błędów, podejmując konkretne i terminowe zadania. Jednak ten system powoduje duży stres pracowników, co w powiązaniu z dużym obciążeniem pracą staje się przyczyną odchodzenia tych osób z pracy.

- Drugim problemem są szkolenia, oferowane pracownikom w oderwaniu od ich potrzeb. Szkolenia te są – jak mówili uczestniczący w badaniu urzędnicy – często robione *ad hoc*. Na rynku brakuje także firm szkoleniowych, które w pełni zaspokajałyby potrzeby pracowników instytucji zaangażowanych w realizację

instrumentów strukturalnych. W związku z tym szkolenia, organizowane przez podmioty zewnętrzne, choć dobrze prowadzone, rzadko uwzględniają specyfikę związaną z funduszami strukturalnymi, przez co nie są w pełni skuteczne i efektywne. Natomiast szkolenia wewnętrzne, prowadzone przez doświadczonych urzędników, są lepiej dostosowane do potrzeb, lecz są słabsze od strony trenerskiej. Zdaniem pracowników realizujących projekty pomocy technicznej, brakuje szkoleń dotyczących pomocy technicznej. Najczęściej pomoc techniczna pojawia się niejako przy okazji, marginalnie.

- Trzecim problemem są zamawiane ekspertyzy, które nie w pełni odpowiadają na potrzeby zamawiających. Zdarza się, że dopiero po otrzymaniu ekspertyzy precyzowane są oczekiwania, potrzeby zamawiającego wobec tego dokumentu. Można bowiem odnieść wrażenie, że nie zawsze pracownicy urzędów potrafią przekazać usługobiorcom, jakie mają potrzeby, a potem wyegzekwować ich zaspokojenie.
- Czwarty typ problemów wiąże się z zakupami sprzętu; dochodziło do opóźnień wynikających z przyczyn proceduralnych, w konsekwencji czego przetarg trwał kilkanaście miesięcy, a opisany w specyfikacji przetargowej sprzęt był w momencie rozstrzygnięcia przetargu „historyczny”.

Modelowość projektów

O modelowości projektów można mówić w kontekście osiągniętych rezultatów oraz w kontekście realizacji i zarządzania prowadzonymi działaniami.

- W kontekście osiągniętych rezultatów, za modelowe można uznać projekty informacyjno-promocyjne z uwagi na ich dużą skuteczność. Promocja medialna przekłada się na wzrost znajomości programów operacyjnych wśród potencjalnych beneficjentów. Trudno jest jednak podać jeden lub kilka modelowych projektów tego typu, gdyż mamy tu do czynienia z efektem synergii: poszczególne działania promocyjne wzajemnie się wspierają i wspólnie dają oczekiwane rezultaty. Dlatego za modelowe można uznać zróżnicowanie działań prowadzonych w ramach projektów promocyjno-informacyjnych (konferencje, szkolenia, reklamy itp.). Trudno też podawać przykłady modelowych projektów promocyjnych, które mogłyby być powielane w okresie wdrażania 2007-2013, gdyż zmieniają się czynniki zewnętrzne i okoliczności.
- W przypadku działań skierowanych do administracji, za modelowe projekty należy uznać szkolenia, które są przez urzędników oceniane jako najbardziej przydatne (np. zarządzanie dokumentami, analiza dokumentacji finansowej, wystąpienia publiczne).

- W kontekście realizacji i zarządzania prowadzonymi działaniami, za modelowe należy uznać duże projekty, które obejmują różnorodne typy działań i realizowane były przez dłuższy okres (rok lub dłużej). Takie projekty bowiem były najbardziej dostosowane do potrzeb i specyfiki pracy instytucji oraz do specyfiki pomocy technicznej. Specyfika ta polega na tym, że procedura pisania projektów na zatrudnienie czy sprzęt, w sytuacji, gdy nie startują one w konkursie - jest mało celowa, bo generuje długą drogę obiegu dokumentów oraz pieniędzy i angażuje wysiłek i czas dużej grupy osób (piszących projekty, oceniających je, potem sprawozdających, monitorujących, rozliczających itd.). W związku z tym duża liczba małych projektów pociąga za sobą nadmiar dokumentacji. Z drugiej strony jednak, część badanych przez nas urzędników wyrażała opinię, że łatwiej jest realizować projekty, które obejmują tylko jeden typ działań, np. zakup sprzętu komputerowego, gdyż to daje im większą przejrzystość i łatwo mogą kontrolować postęp wydawanych środków.
- Modelowym sposobem realizacji projektów jest ramowe opisywanie planowanych działań, gdyż to uelastycznia ich realizację w zależności od zmieniających się potrzeb beneficjentów. Przy bardziej ogólnych opisach działań, zmiany nie wymagają stosowania długotrwałej procedury ich zatwierdzania. Jak pokazuje praktyka realizacji projektów pomocy technicznej, dokładność w określeniu różnych obszarów projektów utrudnia i opóźnia niejednokrotnie realizację projektów. Jako negatywny przykład podajmy projekt szkoleniowy za 1 mln 200 tysięcy PLN, w którym bardzo szczegółowo wyliczeni zostali pracownicy danych departamentów, którzy mogą z nich korzystać. W międzyczasie doszło do reorganizacji urzędu i zmieniły się nazwy departamentów. Wymagało to przygotowania korekty wniosku.
- Modelowym rozwiązaniem jest także możliwość refundowania poniesionych już wydatków (pisanie projektów pod poniesione koszty). Jednak, jak pokazało badanie, nie wszyscy nie wszystkie instytucje realizujące pomoc techniczną wiedzą o takiej możliwości lub chcą ją stosować. Spotkaliśmy się z przykładami instytucji, gdzie bardzo niechętnie wyrażana jest zgoda na taki sposób realizacji i dlatego takich projektów nie zrealizowano wiele. Widać więc, że elastyczność procedur wiąże się nie tylko z samym systemem realizacji pomocy technicznej, ale także z poziomem rygoryzmu urzędników podejmujących decyzje.
- Jako modelowe rozwiązanie można także podać bliską współpracę między instytucjami zarządzającymi, pośredniczącymi i wdrażającymi przy opracowywaniu wytycznych do realizacji projektów w ramach Działania 2 POPT 2007-2013.
- Modelowe z punktu widzenia efektywności są projekty, realizowane od początku do końca przez jedną osobę, czyli są przez nią przygotowywane, realizowane, rozliczane i sprawozdawane. Wdrażanie projektów przez kilka osób wynika przede wszystkim z rotacji personelu lub sposobu organizacji pracy instytucji – taka praktyka była stosowana np. w przypadku ZPORR, gdzie jedna osoba pisała

wniosek, potem go realizowała, ale tylko od strony organizacyjnej (np. negocjacji z dostawcami, zamówieniami publicznymi w urzędzie). Druga osoba była odpowiedzialna za stronę finansową – pisała wnioski o płatność, sprawozdania. Osoby te musiały być ze sobą w stałym kontakcie. Takie rozwiązanie jest jednak bardziej pracochłonne. Z doświadczeń badanych urzędników wynika, że w przypadku projektów pomocy technicznej angażowanie więcej niż jednej osoby nie jest uzasadnione. Projekty mogą być, co prawda, duże kwotowo, ale jedna osoba da sobie radę.

Trafność wsparcia w ramach pomocy technicznej w latach 2004-2006

Projekty pomocy technicznej odpowiadają na zapotrzebowanie administracji. Wynika to przede wszystkim stąd, iż są one przygotowywane przez samych urzędników, zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych dla ich własnych jednostek organizacyjnych (wyjątkiem są tu jedynie projekty informacyjno-promocyjne, skierowane do potencjalnych beneficjentów programów operacyjnych). W opinii badanych urzędników dobrze też został zaplanowany zakres pomocy technicznej, gdyż mieszczą się w nim wszystkie typy potrzeb administracji, związane z realizacją funduszy strukturalnych (od finansowania zatrudniania, po zakup sprzętu i materiałów eksploatacyjnych):

To, co zostało ustalone, jeżeli chodzi o starą perspektywę, to było dokładnie wstrzeleniem się w potrzeby nasze i instytucji. Zarówno od strony (...) wzmocnienia zasobów kadrowych: ich potencjału, kompetencji, wyposażenia, stworzenia atrakcyjnego miejsca pracy dla nich, jak też kontaktów na zewnątrz z beneficjentem [poszczególnych programów operacyjnych].

pracownik instytucji wdrażającej jeden z programów operacyjnych

Oceniając projekty pomocy technicznej warto pamiętać o tym, że ich przydatność i zapotrzebowanie na pomoc techniczną zależy od etapu wdrażania pomocy technicznej w poszczególnych instytucjach: inne potrzeby mają instytucje, które były zaangażowane w realizację instrumentów strukturalnych w okresie 2004-2006, a inne instytucje, które debiutują w realizacji programów operacyjnych (o tych potrzebach piszemy w dalszej części raportu). W miarę pozyskiwania wsparcia z pomocy technicznej, z czasem maleje zapotrzebowanie na sprzęt, wzrasta zaś zapotrzebowanie na analizy i ekspertyzy. Stałą potrzebą jest natomiast finansowanie wynagrodzeń. Stale też bardzo przydatne są szkolenia jako forma podnoszenia jakości pracy urzędników. O ile projekty sprzętowe lub płacowe postrzegane są jako podstawa funkcjonowania instytucji, to szkolenia dają możliwość podniesienia kompetencji i zdobycia nowych umiejętności. Uważane są za ważne zarówno ze względu na specyficzną wiedzę

z zakresu funduszy strukturalnych (która wśród polskich urzędników do tej pory była mało upowszechniona), a także ze względu na rotację pracowników, która wymaga, by te kompetencje były nieustannie nabywane i podnoszone.

Podczas badania nie został zidentyfikowany obszar pracy któregoś z urzędów (od instytucji zarządzających po instytucje wdrażające), który nie zostałby objęty wsparciem z pomocy technicznej, a jest niezbędny do sprawnego funkcjonowania administracji. Dla wielu urzędników wsparcie z pomocy technicznej jest rodzajem „luksusu”, na który nie mogą pozwolić sobie urzędnicy, którzy nie pracują przy wdrażaniu funduszy europejskich. Przykładem mogą być wyższe płace oraz możliwość szkoleń, staży, studiów podyplomowych zarezerwowanych tylko dla osób obsługujących środki europejskie. Możliwość uzyskania środków na tak różne działania daje urzędnikom poczucie bezpieczeństwa, a także świadomość, że nie muszą koncentrować się na sprawach przyziemnych (jak np. oszczędność papieru czy brak drukarki w pokoju), a mogą skupić się na kwestiach merytorycznych.

Nasi respondenci w większości nie dostrzegali obszarów, w których chcieliby ograniczyć ilość przeznaczonych środków. Pojawiły się pojedyncze opinie, że zakup sprzętu komputerowego spowodował, iż został wymieniony pracownikom sprzęt, który nie wymagał jeszcze wymiany. Tu jednak opinie były podzielone w zależności od tego, na jakim etapie realizacji znajdował się projekt w danym urzędzie. Urzędnicy, którzy ze względu na przedłużające się terminy w związku z procedurą przetargową nie dostali jeszcze nowego sprzętu, nie mieli żadnych uwag związanych z efektywnością wydatkowania środków na zakup sprzętu. Podobnie jedna osoba wskazywała wątpliwość, czy nauka języków obcych typu hiszpański czy portugalski, może być faktycznie pomocna w realizacji zadań, związanych z obsługą funduszy europejskich.

Zgodność projektów z celami pomocy technicznej

Podczas badania nie zostały zidentyfikowane żadne projekty, które nie byłyby zgodne z celami pomocy technicznej. Wynika to z następujących powodów: dość precyzyjnych zapisów w programach operacyjnych i wytycznych do nich, funkcjonowania systemu weryfikacji formalnej i merytorycznej wniosków oraz wysokiego legalizmu samych urzędników, przygotowujących wnioski.

Ocena wdrażania projektów pomocy technicznej

Obowiązujące procedury zarządzania pomocą techniczną zawierają zarówno elementy, ułatwiające realizację projektów, jak i elementy, które obniżają sprawność prowadzonych działań. Wnioski na ten temat wyciągamy z analizy 160 sprawozdań z realizacji projektów pomocy technicznej i z wywiadów z pracownikami, realizującymi pomoc techniczną.

Czynniki usprawniające

Można wyróżnić następujące „przyjazne” wdrażaniu pomocy technicznej rozwiązania:

- **Elastyczność procedur**, która wynika z możliwości wprowadzania zmian merytorycznych do projektów poprzez aneksy do umów, a także przedłużania terminów realizacji. Takie rozwiązania są bardzo praktyczne i ułatwiają pracę, gdyż pozwalają na dokonywanie niezbędnych modyfikacji, które są tym bardziej zasadne, że planowanie pomocy technicznej następuje z dość dużym wyprzedzeniem. Elastyczność procedur sprawia, że projekty są bardziej dopasowane do rzeczywistości i w większym stopniu odpowiadają na realne potrzeby beneficjentów. Jak powiedziała jedna z respondentek z instytucji wdrażającej SPO RZL: *Na etapie realizacji projektu nie jesteśmy w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji, a dzięki temu, że możemy prosić o zmiany – możemy np. przesunąć termin audytu, kiedy widzimy, jaki poziom środków jest już wykorzystany. Dogodnością jest też możliwość dokonywania, w zależności od zaistniałych okoliczności, realokacji środków. To pozwala na bardziej efektywne i skuteczne wydatkowanie środków.*
- **Jasny i klarowny dla samych urzędników podział zadań** w systemie realizacji pomocy technicznej. Dzięki temu wiadomo, jaka jednostka jest za co odpowiedzialna, co usprawnia pracę i pozwala unikać niepotrzebnych nieporozumień.
- **Uproszczone procedury obiegu dokumentów**, rachunków, raportów oraz rozliczania faktur w stosunku do procedur stosowanych w programach operacyjnych wobec beneficjentów spoza administracji rządowej. Uproszczenie tych procedur wynika m.in. stąd, że poziom zaufania do beneficjentów pomocy technicznej jest dość wysoki z uwagi na to, że ranga urzędu uwiarygodnia beneficjentów. Część respondentów zwróciła także uwagę na prostą procedurę dotyczącą składania wniosków aplikacyjnych, przejrzystość druku sprawozdań oraz skrócenie czasu weryfikacji wniosków i w związku z tym - szybsze decyzje ze strony Instytucji wdrażającej. Przykładowo, jedna z respondentek z instytucji wdrażającej SPO RZL niezwykle pozytywnie mówiła o tym, iż nie było obowiązku dołączania do wniosków całej dokumentacji finansowej projektów dotyczącej poniesionych wydatków i że była ona jedynie „do wglądu” na życzenie Ministerstwa. Jak powiedziała: *Nam to bardzo ułatwia pracę i świadczy jednocześnie o tym, że Ministerstwo ma do nas zaufanie.*
- **Jasne reguły działania** związane z przyjmowaniem i oceną wniosków, sprawozdawczością i rozliczaniem projektów. Precyzyjne, a jednocześnie jasne reguły działania usprawniają pracę, pozwalają przy tym zaoszczędzić czas i energię pracowników – jak ujął to jeden z badanych: *„(...) taka przewidywalność daje poczucie bezpieczeństwa i świadomość, że panujemy nad całym procesem realizacji projektu (...)”*. Potwierdziła to także inna osoba, mówiąc: *„dzięki temu, że dokładnie wiedzieliśmy, kiedy możemy spodziewać się odpowiedzi, mogliśmy dobrze zaplanować nasze działania. Mieliśmy większy komfort, wiedząc, że wszystko odbywa się zgodnie z pewnym schematem”*.

- **Zmiana sprawozdawczości z kwartalnej na półroczną** była bardzo dobrym rozwiązaniem, gdyż zaoszczędziła pracownikom pracy i pozwoliła im skupić się bardziej na kwestiach merytorycznych, a nie na formalnościach. Było to szczególnie dobrze oceniane, gdyż - jak podkreślało wielu respondentów - częsta sprawozdawczość zabierała dużo czasu i pracy, co jest szczególnie ważne w kontekście braków kadrowych w wielu instytucjach.
- **Funkcjonowanie „opiekunów projektów” w instytucjach nadrzędnych, dzięki czemu realizatorzy projektów mają możliwość** bezpośredniego i szybkiego kontaktu z tymi osobami, co jest dużym usprawnieniem. Taka dobra praktyka została wypracowana np. w SPO RZL oraz ZPORR
- **Możliwość kwalifikowania kosztów od daty na wniosku**, a nie od momentu zaakceptowania wniosku przez instytucję zarządzającą.
- **Kontakty pracowników różnych instytucji, zajmujących się pomocą techniczną na szkoleniach i warsztatach.** Pozwalają one na nawiązanie nieformalnych kontaktów, ułatwiających pracę - tym bardziej, że jak wskazują wyniki badania, nieformalne kontakty usprawniają realizację działań w ramach pomocy technicznej. Wzrost poziomu zintegrowania pracowników różnych instytucji, realizujących instrumenty strukturalne, jest pośrednio rezultatem wsparcia z pomocy technicznej.
- **Dobra współpraca z pracownikami instytucji nadrzędnej**, którzy są dostępni i szybko odpowiadają na zapytania i problemy. W większości przypadków pracownicy instytucji zarządzającej lub wdrażającej nie mieli problemów z udzielaniem odpowiedzi dotyczących projektów pomocy technicznej, zwłaszcza że często to oni przygotowywali te projekty, a więc znali wszystkie szczegóły. Pracownicy, zajmujący się pomocą techniczną, posiadają uprawnienia adekwatne do oczekiwań Beneficjentów. Jednak należy zwrócić uwagę, że pracując w administracji, mają oni określone miejsce w strukturze, w hierarchii, toteż, jeśli czegoś nie są pewni lub czegoś nie wiedzą - mogą zapytać swojego przełożonego, to zaś znacznie wydłuża proces realizacji działań. Problemy, o ile się pojawiają, dotyczą kwestii niestandardowych, głównie związanych z kwalifikowalnością kosztów przy mniej typowych zakupach (np. zakup klimatyzatorów).

Zmiany w projektach

Zebrane dane wskazują na to, że często projekty pomocy technicznej podlegają różnym modyfikacjom. W **112** projektach spośród 160 analizowanych, wprowadzono zmiany w trakcie ich trwania. W sumie odnotowaliśmy 213 zmian w stosunku do pierwotnych założeń. W $\frac{1}{4}$ projektów **zaniechanie lub rezygnacja z przewidzianych we wniosku usług lub działań** było najczęściej wprowadzaną zmianą do wniosku. Niewiele rzadziej (23%) korygowany był również budżet – **obniżały się koszty projektu**. Odpowiednio, 12 i 10% korekt stanowiły: przedłużenie czasu projektu i zmiany terminów poszczególnych etapów. 2% zmian polegało na opóźnieniu rozpoczęcia realizacji projektu.

L.p.	Typ zmiany	liczba	%
1.	rezygnacja/niezrealizowanie usługi/produktu	53	25%
2.	obniżenie kosztów projektu	48	23%
3.	przedłużenie czasu realizacji projektu	25	12%
4.	zmiany terminów poszczególnych etapów/elementów projektu	21	10%
5.	dodanie usług/produktów	19	9%
6.	przesunięcie środków, modyfikacja pozycji budżetowej	18	8%
7.	zmiany formalne, prawne, zmiany zasad, etc.	16	8%
8.	inne	8	4%
9.	opóźnienie rozpoczęcia realizacji projektu	5	2%
	suma	213	100%

Tabela 2. Zmiany w projektach Pomocy Technicznej, n=160

Przyczyną **21%** modyfikacji, dokonywanych w analizowanych projektach Pomocy Technicznej, są **problemy kadrowe i zmiany organizacyjne** w instytucjach wdrażających instrumenty strukturalne. Dostyc często (odpowiednio, 14 i 11%) powodem jest **korzystna oferta, spadek cen i uzyskane w ten sposób oszczędności** oraz **rezygnacja z wykonania usługi, zakupu produktu, zapotrzebowanie mniejsze niż planowano** (bądź jego brak). Pojedyncze sytuacje dotyczyły zwiększenia zapotrzebowania i opóźnień w rozpoczęciu projektu (po 1%).

L.p.	Przyczyny zmian	liczba	%
1.	zmiany organizacyjne, problemy kadrowe	37	21%
2.	inne	28	16%
3.	korzystna oferta, spadek cen, oszczędności	24	14%
4.	rezygnacja z usługi/produktu, brak zapotrzebowania, zapotrzebowanie mniejsze	20	11%

5.	uwarunkowania formalno-prawne	17	10%
6.	problemy z wyborem wykonawcy, zakupem sprzętu	16	9%
7.	ponowna analiza potrzeb, weryfikacja założeń projektu	14	8%
8.	brak wolnych środków	9	5%
9.	przesunięcia budżetowe	4	2%
10.	problemy z płatnościami i kwalifikowalnością wydatków	4	2%
11.	opóźnienia w podpisaniu umowy, rozpoczęciu projektu	2	1%
12.	zwiększenie zapotrzebowania	1	1%
		176	100%

Tabela 3. Przyczyny zmian w projektach Pomocy Technicznej, n=160

- **Niewykonanie danej usługi czy zakupu produktu** w analizowanych projektach związane było: ze zmianami organizacyjnymi i problemami kadrowymi (np. nie zakupiono sprzętu informatycznego ze względu na reorganizację Ministerstwa; nie zatrudniono zakładanej liczby osób ze względu na rotację kadr). Poza tym zdarzało się również, że zmniejszało się zapotrzebowanie na zamawiane wcześniej usługi/produkty i w konsekwencji mniej osób z nich korzystało (np. z powodu braku zapotrzebowania ze strony Komitetów Sterujących i Monitorujących zrezygnowano z wykonania tłumaczeń). Zdarzały się również względy formalno-prawne (np. późne wydanie decyzji o finansowaniu działań), brak środków (np. na wyjazd pracowników za granicę). W jednym przypadku powodem było wcześniejsze osiągnięcie założonych rezultatów, dzięki czemu realizacja kolejnego działania nie była potrzebna.

- **Zmniejszenie kosztów całkowitych** możliwe było dzięki mniejszemu zapotrzebowaniu na konkretne usługi ze strony beneficjenta (mniej członków Komitetów skorzystało z możliwości refundacji kosztów podróży i noclegu, gdyż zmniejszyła się liczba posiedzeń Komitetów, co wynikało ze zmian w częstotliwości sprawozdawania realizacji projektów), zmianom organizacyjnym, kadrowym i formalno-prawnym, oszczędnościom poczynionym w projekcie (np. w trakcie przetargu, na skutek spadku cen), a także ze względu na brak środków na współfinansowanie projektu i przeszacowanie wartości projektu. Inne przyczyny to: weryfikacja wydatków i planów finansowych instytucji realizującej projekt, zmiana planu finansowego projektu i ponowna analiza budżetu oraz uzyskanie korzystnej oferty ze strony wykonawców.

- **Przyczyną zmian terminów realizacji poszczególnych etapów/elementów projektu** mogą być: przedłużające się procedury przetargowe (wydłużający się proces

zatwierdzania wniosków o udzielanie zamówień, brak zainteresowanych, etc.), brak środków (np. przesunięcie terminu przetargu ze względu na brak środków finansowych), problemy kadrowe (pracownicy mieli zbyt dużo obowiązków), konieczność ponownej analizy potrzeb i kwestie formalno-prawne (np. zmiany regulaminów organizacyjnych instytucji, zmiana rozporządzeń w sprawie trybu składania wniosków).

- Do projektów dodawano **nowe pozycje budżetowe** (dodatkowe usługi, sprzęt, działania) dzięki uzyskaniu korzystnych ofert dostawców, oszczędnościom w projekcie, rezygnacji z niektórych działań, pojawieniu się większego zapotrzebowania na usługi (np. ekspertyzy). Poza tym, ważna była konieczność odpowiedzi na aktualne potrzeby instytucji i kwestie formalno-prawne.

- Przyczyną **przedłużenia czasu realizacji projektu** były: problemy pojawiające się w trakcie przetargu (długotrwałe wyłanianie dostawcy, konieczność ponownego przeprowadzenia przetargu), zmniejszone zapotrzebowanie na usługi ze strony beneficjentów, zmiany organizacyjne i formalno-prawne (np. brak odpowiednich instrukcji postępowania podczas wdrażania Programów Operacyjnych), ale także weryfikacja wydatków i całego budżetu, przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi kategoriami budżetowymi, oszczędności powstałe w ramach projektu i włączenie nowych działań do projektu. Poza tym, projekty były przedłużane na skutek pojawienia się problemów z uzyskaniem środków na współfinansowanie i prefinansowanie działań.

- **Zmiany terminu rozpoczęcia realizacji projektu** były podyktowane zmianami organizacyjnymi (w instytucjach), a także zmianą terminu kampanii promocyjnych, których miała dotyczyć ekspertyza.

- **Przesunięcia budżetowe** były dokonywane ze względu na brak wystarczających środków na współfinansowanie niektórych etapów projektu. Przyczyną były także zmiany daty rozpoczęcia wykonywania działania (np. remontu), poczynione oszczędności, potrzeba dostosowania działań do aktualnych potrzeb oraz kwestie formalno-prawne (konieczność opłacenia ZUS, rozliczenia urlopow, etc.)

- **Zmiany formalno-prawne** wynikają między innymi z reorganizacji struktury instytucji, zmian proceduralnych (np. nowe rozporządzenia) czy wprowadzania do projektu nowych działań.

Opóźnienia

Badane projekty Pomocy Technicznej realizowane w ramach 7 Programów Operacyjnych w 75 przypadkach realizowane były zgodnie z harmonogramem, w 77 pojawiały się odstępstwa od przyjętego planu, a w 9 przypadkach brak wystarczających danych na ten temat. Przyczyny odstępstw od harmonogramu są dosyć zróżnicowane – zarówno w poszczególnych Programach, jak i w przypadku zbiorczej analizy wszystkich 7 Programów. Trzema najbardziej powszechnymi są **problemy z procedurą przetargową** (długotrwała i skomplikowana procedura przetargowa,

trudności z wyłonieniem wykonawcy, brak ofert, etc.), **zmiany organizacyjne i problemy kadrowe** (reorganizacja instytucji, rotacja kadr, etc.) oraz **zmiany terminów poszczególnych etapów projektu**.

L.p.	Przyczyny odstępstw od harmonogramu	ilość	%
1.	problemy z wyborem wykonawcy, skomplikowana procedura przetargowa, opóźnienia związane z procedurą przetargową	18	18%
2.	zmiany organizacyjne, problemy kadrowe	14	14%
3.	inne	14	14%
4.	zmiany terminów poszczególnych etapów/elementów projektów	12	12%
5.	uwarunkowania formalno-prawne	10	10%
6.	brak środków, zakontraktowanie wszystkich środków	10	10%
7.	rezygnacja w wykonania, nie zrealizowanie usługi	9	9%
8.	problemy z płatnościami i kwalifikowalnością wydatków	4	4%
9.	oszczędności	3	3%
10.	przedłużenie czasu realizacji projektu	2	2%
11.	konieczność przedłużenia jakiegoś etapu, dodanie nowego	2	2%
12.	dodanie usług/produktów	2	2%
		100	100%

Tabela 4. Przyczyny odstępstw od harmonogramu, n=160

Proponowane **działania naprawcze**, w przypadku pojawienia się odstępstw od harmonogramu, polegają przede wszystkim na zmianie terminów realizacji poszczególnych etapów projektu (późniejszym wykonaniu niezrealizowanych zadań, złożeniu wniosku o przedłużenie realizacji projektu), zgłoszeniu wniosku o dofinansowanie, zgłoszeniu poniesionych wydatków do projektu ustawy budżetowej lub złożeniu wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej; zaprojektowaniu i wdrażaniu odpowiednich procedur oraz zmianie trybu wyłonienia wykonawcy.

Trudności podczas wdrażania projektów

Wystąpienie **trudności** podczas wdrażania projektów pomocy technicznej zostało zasygnalizowane bezpośrednio lub pośrednio jedynie w **60** ze 161 analizowanych raportów, co stanowi 37%. Trzema najczęstszymi problemami wskazywanymi przez autorów sprawozdań były: **zmiany organizacyjne i problemy kadrowe** (26% wszystkich pojawiających się trudności), **zmiany legislacyjne i problemy formalne** (np. brak procedur; 16%) oraz **niezrealizowanie usługi, niezakupienie produktu** (15%). Mały procent stanowiły zmiany terminów poszczególnych elementów projektu, przesunięcia budżetowe (po 1%). Niewiele więcej problemów dotyczyło płatności i kwalifikowalności wydatków (jedynie 3%).

L.p.	Rodzaj problemu	liczba problemów	%
1	zmiany organizacyjne, kadrowe	24	26%
2	zmiany legislacyjne, kwestie formalne	15	16%
3	rezygnacja/niezrealizowanie usługi/prod.	14	15%
4	problemy z wyborem wykonawcy, zakupem sprzętu, skomplikowana procedura przetargowa	12	13%
5	brak środków na realizację działań	11	12%
6	inne	9	10%
7	opóźnienia w podpisaniu umowy, rozpoczęciu projektu	4	4%
8	problemy z płatnościami, kwalifikowalnością wydatków	3	3%
9	przesunięcia budżetowe	1	1%
10	zmiany terminów poszczególnych elementów projektu	1	1%
	suma	94	100%

Tabela 5. Problemy w realizacji projektów Pomocy Technicznej, n=160

Najczęstszą, wskazywaną przez urzędników, przyczyną rotacji są relatywnie niskie zarobki pracowników w stosunku do wynagrodzeń otrzymywanych przez pracowników firm. Również pomiędzy różnymi instytucjami wdrażającymi fundusze strukturalne istnieją różnice w zarobkach, co powoduje przepływ pracowników pomiędzy tymi podmiotami. Ostatnio uciążliwą sytuację obserwują urzędy wojewódzkie – odpływają od nich doświadczeni pracownicy, którzy znajdują zatrudnienie z urzędach marszałkowskich. Będą oni pracować przy wdrażaniu nowej perspektywy 2007-2013, gdy tymczasem projekty ZPORR muszą być zrealizowane do połowy 2008 roku. Urzędy wojewódzkie na końcówkę realizacji programu operacyjnego będą musiały zatrudnić i przeszkolić nowych pracowników. Ta zmiana powoduje obniżenie potencjału urzędu, a wiedza, którą nabyli pracownicy podczas pierwszego okresu wdrażania, zostanie niejako niewykorzystana.

Odpływ pracowników następuje również do sektora prywatnego, choć tutaj nasi respondenci wskazywali, iż relatywnie częściej pracownicy odchodzą do „konkurencyjnych” pod względem płacowym urzędów publicznych.

Nie funkcjonują procedury wdrażania pracownika do nowego miejsca pracy. Najczęściej jest to przekazanie obowiązków i od kreatywności danej osoby zależy, w jakim tempie poradzi sobie z nowym obszarem pracy. Ilość pracy, którą wykonują pracownicy związani z obsługą funduszy strukturalnych, jest na tyle duża, że nie ma czasu, by wdrażać i towarzyszyć młodszym kolegom. Zdaniem naszych respondentów, dla pracownika, który nie miał wcześniej do czynienia z funduszami europejskimi - potrzebny jest co najmniej trzymiesięczny okres wdrażania się. Co ciekawe: jednak kilkoro spośród naszych respondentów, którzy pracują krócej niż rok - wskazuje, że wiele spraw nie jest jeszcze dla nich jasnych.

Urzędnicy borykają się ze zmieniającymi się często wytycznymi. Wskazują oni, że jest to uciążliwe, chociaż są równocześnie zdania, że informacja o wszystkich zmianach dociera do nich terminowo - szybko i sprawnie. Pisma dotyczące wszystkich zmian są bowiem w sprawny sposób przesyłane, natomiast często owe wytyczne rodzą wątpliwości i tu potrzebny jest już kontakt z instytucją zarządzającą. Uzyskanie ustnej opinii urzędnika często nie jest jednak wystarczające i potrzebna jest pisemna forma komunikacji. To wydłuża procedurę. Problemem jest także to, że zmieniające się wytyczne nie są dokumentowane na stronach internetowych, co powoduje, że ciężko się odwołać do wcześniejszego stanu prawnego w przypadku zarzutów podczas kontroli.

Po drugie - wielu respondentów podkreślało braki kadrowe, które w istotny sposób wpływają na realizację projektów, a w szczególności na dotrzymanie ustalonych terminów. Zdaniem wielu badanych, w ich macierzystych instytucjach brakuje pracowników, którzy zajmowaliby się pomocą techniczną, co sprawia, iż pracownicy są nadmiernie obciążani obowiązkami. Tak ujęła to jedna z respondentek z instytucji realizującej SPO Restrukturyzacja: *Czasami mamy po prostu w zespole za mało osób do pracy i nie możemy sobie poradzić z natłokiem obowiązków. Jest to dla nas bardzo stresujące, bo wiemy, że musimy pewne rzeczy robić, a jednocześnie nie mamy możliwości sprawnego działania, zwłaszcza, gdy gonią nas terminy.*

Na sprawność realizacji pomocy technicznej wpływa struktura zarządzania urzędu. Jeśli w instytucji nie ma wydzielonej komórki organizacyjnej zajmującej się pomocą techniczną, praca jest mniej efektywna, gdyż nie ma wtedy pracy zespołowej, a odpowiedzialność jest rozłożona między różne jednostki urzędów.

*

Podsumowując: Z przeprowadzonego badania wynika, iż podczas wdrażania projektów pojawiały się trudności z ich realizacją. Wynikały one zarówno z przyczyn leżących po stronie instytucji wdrażających (np. braki kadrowe, rotacja pracowników), jak też z nadmiernej, zdaniem badanych, biurokracji oraz ze skomplikowanych procedur, które wymagały od pracowników wiele pracy, przysparzając nierzadko sporych problemów. Niektórzy respondenci narzekali także na długie okresy oczekiwania na kontrole z Ministerstwa i refundację wydatków, z powodu których nie mogli rozpocząć działań zgodnie z założonym harmonogramem. Trudności te różniły się w zależności od instytucji czy realizowanego projektu, np. w dużych i skomplikowanych projektach pojawiały się one częściej niż w projektach małych. Poza tym, częściej zdarzały się one na początku okresu wdrażania projektów, kiedy pracownicy byli np. jeszcze mniej obeznani z obowiązującymi procedurami i mieli więcej wątpliwości co do ich stosowania.

Uzyskane wyniki pozwalają też wnioskować, że wiele wprowadzanych zmian wskazuje na elastyczne podejście osób zaangażowanych we wdrażanie projektu. Starają się one reagować na zmieniającą się sytuację i dostosowywać do niej plan realizacji wniosku. Tym niemniej, wyraźnie widać pojawiające się zagrożenia dla sprawnej realizacji projektów. Należy do nich zaliczyć: długotrwałe i skomplikowane procedury przetargowe; źle działające lub całkowity brak procedur wewnętrznych służących wdrażaniu projektu; zmiany organizacyjne (reorganizacje instytucji, brak jasno określonych kompetencji poszczególnych jednostek w instytucjach) i trudną sytuację kadrową (rotacja, przeciążenie pracowników obowiązkami). Niepokojące jest również pojawianie się problemów z uzyskaniem prefinansowania lub współfinansowania projektu.

Powyższe trudności pojawiły się w projektach pomocy technicznej każdego z analizowanych Programów Operacyjnych. Nie są związane w żaden sposób z ich merytoryczną zawartością i specyfiką poszczególnych Programów Operacyjnych.

Efektywność systemu przepływów finansowych na poziomie projektów

W przypadku systemu przepływów finansowych zostały zdiagnozowane następujące problemy:

- Beneficjenci nie refundują na bieżąco wydatków poniesionych w ramach pomocy technicznej,
- Beneficjenci nie wywiązują się z terminów przekazania wniosku o płatność,
- Beneficjenci w niewielkim stopniu wywiązują się z prognozowanych wartości wniosków o płatność.

W niniejszym rozdziale przedstawiamy wyniki analizy przyczyn ich występowania

Rozwiązania systemowe

System przepływów finansowych wynika z obowiązujących ram formalno-prawnych. Zasady, obowiązujące w rozliczaniu projektów finansowanych z pomocy technicznej, zawarte są m.in. w dokumentach:

- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006;
- Dokumenty programowe poszczególnych programów operacyjnych;
- Podręczniki beneficjenta;
- Komunikat Ministra Rozwoju Regionalnego z 18 grudnia 2006 r. (M. P. 2006 nr 90 poz. 964) – wytyczne do sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych;
- Wzór umowy o dofinansowanie projektów ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006.

Dodatkowo, sposób rozliczania wniosków o płatność regulują wewnętrzne procedury w instytucjach korzystających z pomocy technicznej, opisane w podręcznikach, dotyczących realizowania poszczególnych programów operacyjnych.

Przepisy i wytyczne, wynikające z dokumentów, są dosyć jasne i zrozumiałe dla osób pracujących przy realizacji pomocy technicznej. Przykładowo, kwalifikowalność kosztów w większości przypadków nie stanowiła problemu. W przypadku wątpliwości można było uzyskać informacje od służb weryfikujących wnioski, dotyczące pomocy technicznej. W przypadkach wątpliwych lub problemów z kwalifikowalnością, respondenci wskazywali możliwość rozwiązania kwestii finansowania w ramach budżetu instytucji. Problem stanowiły koszty, które wynikały już w trakcie realizacji projektu, a nie zostały ujęte w pierwotnym budżecie.

O ile przepisy w nich zawarte obowiązują wszystkie instytucje, to praktyka realizacji nieco się różni, w zależności od:

- struktury organizacyjnej danego podmiotu, który wykorzystuje środki – im prostsza procedura, tym szybciej,
- specyfiki projektów,

- kwalifikacji i zaangażowania pracowników zatrudnionych przy rozliczaniu projektów,
- komunikacji i przepływu informacji między działami: merytorycznym a finansowym.

W większości jednostek sama procedura obiegu dokumentów niezbędnych do rozliczenia jest podobna, czyli:

1. Dokument zewnętrzny np. faktura wpływa do osoby zajmującej się rozliczeniem merytorycznym projektem; sprawdza ona jej zgodność z zamówieniem.
2. Jeśli zamówienie realizowane jest w ramach procedury zamówień publicznych, podlega weryfikacji komórki oceniającej prawidłowość realizacji procedury i jej rodzaj.
3. Faktura jest opisywana przez osobę odpowiedzialną za projekt, dokonywana jest weryfikacja merytoryczna oraz wskazanie kategorii wydatków, określenie kwalifikowalności i podziału wartości pomiędzy odpowiednie źródła finansowania. Zatwierdzenia dokonuje przełożony danego działu/komórki itp.
4. Po zatwierdzeniu merytorycznym dokument trafia do księgowości, gdzie jest weryfikowany pod względem formalno-rachunkowym oraz rozpisywany na odpowiednie konta/paragrafy. Oryginał pozostaje w archiwum, a kopia przekazywana jest do osoby rozliczającej projekt oraz do działu zamówień publicznych, o ile zamówienie podlegało procedurze.
5. Osoba rozliczająca projekt, przed sporządzeniem wniosku o płatność, weryfikuje prawidłowość zaksięgowania dokumentu i kopiuje dowody zapłaty dostarczone przez księgowość. Na podstawie zgromadzonych dokumentów przygotowuje wniosek o płatność – wypełnia tablele.

W obecnym okresie programowania dochodziło jeszcze przygotowanie kopii dokumentów, płatności, ewentualnych oświadczeń i wyjaśnień, stanowiących załączniki do wniosku o płatność. Na podstawie doświadczeń Beneficjentów można stwierdzić, że ta druga część pracy była na równi (jeśli nie bardziej) czasochłonna. Zgromadzenie kopii związane było z uzyskaniem również potwierdzeń ich zgodności z oryginałem. Często ta część wydłużała znacząco proces przygotowawczy. Planowana rezygnacja z załączników powinna znacząco przyspieszyć cały proces.

Czynniki wpływające na efektywność przepływów finansowych

Narzędzia, stosowane do rozliczeń

Respondenci pozytywnie ocenili obecnie obowiązujący we wszystkich programach „Wniosek beneficjenta o płatność” wraz z zawartymi w nim zestawieniami „Zestawienie wydatków projektu” i „Zestawienie dokumentów dotyczących wkładu własnego” oraz Zestawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte projektem – czyli tabelę 20. Mimo dużego rozbudowania danych, zawartych w zestawieniach, korzystający z nich wskazywali, że ich wypełnienie nie sprawia trudności. Zmiana mogłaby dotyczyć rozbudowanie tabeli 20 o informacje, dotyczące wysokości wkładu własnego (25%) i źródła jego pochodzenia oraz dodatkowe wykazanie wysokości wkładu pochodzącego z pomocy technicznej (75%). Jednocześnie pozwoliliby to na wyeliminowanie „Zestawienia dokumentów dotyczących wkładu własnego”, w którym dubluje się wszystkie informacje zawarte w tabeli 20. Niektórzy zgłaszali konieczność zmiany formatu tabel z edytora tekstu na arkusz kalkulacyjny (głównie osoby, które nie korzystały z systemu SIMIK), co przyspieszyłoby pracę, gdyż program „sam” liczyłby poszczególne pozycje. Pojawiła się jednak opinia, że niektórzy pracownicy nie radzą sobie z arkuszami typu Excel i dla nich zmiana formatu będzie utrudnieniem w przygotowywaniu wniosków o płatność. W związku z tym konieczne byłyby szkolenia ze stosowania arkuszy. System SIMIK w zakresie rozliczania finansowego po ostatnich poprawkach był wskazywany jako użyteczne narzędzie. Pierwotne wersje programu były krytykowane jako niedopracowane, przepuszczające błędy podczas walidacji, a nawet usuwające dane. Wskazywano na system SIMIK jako narzędzie, które mogłoby zostać rozbudowane o formuły zliczające wnioski narastająco, eliminujące lub wyłapujące powtarzalność dokumentów – w celu unikania podwójnego rozliczania tej samej faktury.

Największe zastrzeżenia budziła wspomniana wcześniej konieczność dołączania kserokopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem. Komentowano, że jest to zbędna biurokracja, strata czasu i pieniędzy, koszty kserokopii, marnotrawstwo papieru, trudności z uzyskaniem podpisów osób mogących dokonać potwierdzenia zgodności z oryginałem, kłopoty z przechowywaniem. Ponadto z wypowiedzi wynikało, że analogiczne zestawy kopii są składne w kilku miejscach (w instytucji wdrażającej i pośredniczącej). Tymczasem wystarczyłoby samo zestawienie, a oryginały można zobaczyć w czasie kontroli.

Struktura organizacyjna podmiotu

Obieg dokumentu - od jego uzyskania do jego rozliczenia - jest tym dłuższy, im bardziej rozbudowana struktura jednostki; wynika to z konieczności „przejścia” dokumentu oraz zestawień przez dłuższy szereg osób odpowiedzialnych. Drugi czynnik jest mało uchwytne i dotyczy niskiej lub wysokiej operatywności pracownika, rozliczającego wnioski. Pomijając trudności wewnętrzne w jednostkach, można uznać, że im wyższe zaangażowanie pracownika rozliczającego projekt, tym większe szanse na maksymalne przyspieszenie realizacji procedury.

Z rozmów z przedstawicielami beneficjentów wynika, że czas jaki departamenty księgujące mają na przygotowanie formalno-rachunkowe dokumentów, nie jest jednolity. Brakuje procedury obowiązującej księgowość we wszystkich podmiotach – wynika to najczęściej ze specyfiki instytucji korzystającej z wsparcia w ramach pomocy technicznej. Sposób (w tym także czas) rozliczania pomocy technicznej jest bowiem wkomponowany w system pracy danej instytucji. Stworzenie uniwersalnej procedury lub wzorca pozwoliłoby większości podmiotów na usprawnienie wewnętrznych działań rozliczeniowych, dałoby dobre wzorce tam, gdzie ich nie ma. Najprawdopodobniej nie udałoby się jej wdrożyć u wszystkich beneficjentów – część podmiotów ma już własne zasady. Zostałaby jednak nakreślona matryca postępowania, która pomogłaby w szybszy sposób rozliczać dofinansowanie, wskazywałaby najistotniejsze rozwiązania i mogłaby wyeliminować główne problemy.

Formalnie księgowanie dokumentów powinno się zakończyć ok. 20. dnia następnego miesiąca. Jednak z wywiadów wynika, że okres ten nierzadko jest wydłużany do półtora miesiąca (w pojedynczych przypadkach czas był jeszcze dłuższy). To wynika z opóźnień w pracy księgowości, co w dużej mierze zależy od tempa pracy osób w księgowości. Do tego czasu należy jeszcze dodać terminy, wynikające w procedur wewnętrznych, od których zależy udostępnienie dokumentu osobie rozliczającej wnioski o płatność. Respondenci wskazywali, że najczęściej można się spodziewać kompletu dokumentacji z księgowości w ciągu następnego miesiąca od zakończenia danego miesiąca. Jest to czas, który badani urzędnicy uważają za akceptowalny i realistyczny.

Zróżnicowanie procedur obiegu dokumentów

Przykład 1

Z dokumentacji procedur wewnętrznych PARP „Podział zadań związanych z finansową realizacją projektów własnych PARP w ramach SPO” wynikają następujące terminy „przypadku projektów, gdzie wnioski o płatność składa się na bieżąco ZW (zespół wiodący) wnioskując do FK (dział finansowo-księgowy) o przygotowanie informacji finansowej do wniosku o płatność, do 5. dnia miesiąca m+1 (kolejnego m-ca), jeśli wniosek dotyczy okresu kończącego się z ostatnim dniem miesiąca m. W tym przypadku zespół FK przygotowuje materiały w terminie do 20. dnia miesiąca m+1(kolejnego m-ca).” Ta procedura dostosowana jest do realiów związanych z pracą księgowości, a jednocześnie pozwala przygotowywać wnioski o płatność na bieżąco.

Przykład 2

Inny przykład pochodzi z Ministerstwa Transportu. „Podręcznik procedur dla projektów realizowanych w ramach SPO Transport, których beneficjentem jest Ministerstwo Transportu” zakłada 9 dni jako maksymalny czas przewidziany na procedurę obiegu dokumentów finansowych w Biurze Administracyjnym. Tabela z podręcznika szczegółowo opisuje punkt po punkcie prace związane z obsługą dokumentu. Jeśli procedura ta jest ściśle przestrzegana, to być może jest to rekord szybkości obiegu dokumentacji.

Typ projektów

Na czas rozliczenia projektu wpływ ma także jego tematyka. Najtrudniej o terminowe rozliczenia i terminowe wnioskowanie o płatność w przypadku projektów, dotyczących zatrudnienia. Projekty te w zakresie rozliczenia muszą być dokumentowane w podobny sposób jak inne wydatki. Dochodzi do tego jednak znaczna ilość załączników, które muszą być skompletowane. Dokumentacja, jaką trzeba zgromadzić, to: listy płac, dokumenty potwierdzające wypłaty, deklaracje określające wysokość składek na ZUS, płatności składek na ZUS, dokumenty świadczące o naliczeniu podatku (do końca 2006 deklaracje) i o dokonaniu płatności. Jest to tym bardziej uciążliwe, jeśli dotyczy pracowników stałych, czyli gromadzenie dokumentów odbywa się co miesiąc lub za każdy miesiąc, w przypadku rozliczeń w dłuższym okresie. Jeśli przemnoży się to przez liczbę pracowników - ilość dokumentacji przytłacza.

Procedury w okresie wdrażania 2004-2006 zostały uproszczone, np.:

- zrezygnowano z gromadzenia oświadczeń pracowników, że faktycznie otrzymali wynagrodzenia (mimo potwierżeń wynikających z przelewów). Było to tym trudniejsze, że dotyczyło również osób, które w międzyczasie odeszły z pracy. Tworzyło to dodatkowe utrudnienia w zdobyciu takiej dokumentacji, ponieważ kontakt z daną osobą mógł być ograniczony albo dawny pracownik stwarzał problemy w podpisaniu stosownego pisma;
- zweryfikowano system gromadzenia dokumentów tak, by były one gromadzone tylko w jednym departamencie (np. tylko w Departamencie Ekonomiczno – Finansowym, zamiast zarówno w DEF jak i Departamencie Wdrażania EFS).

Warto wspomnieć także o ułatwieniach, dotyczących rozliczania zatrudnienia. W projektach pomocy technicznej stosowane jest, w przypadku częściowego finansowania etatu, oświadczenie przełożonego, jaki czas pracy i jakie zadania (co wynika z zakresu obowiązków opracowanego dla danego stanowiska) były wykonane w danym miesiącu. Takie podejście należałoby zachować – ułatwia ono rozliczenie wynagrodzenia i zakłada, że najistotniejszym elementem jest zrealizowanie powierzonych zadań, które już na etapie projektu zostały wycenione i zaakceptowane.

Z projektami, dotyczącymi zatrudnienia, wiąże się problem związany z dłużej terminowym finansowaniem projektów, co powoduje trudność w przewidzeniu ewentualnych zmian

w wynagrodzeniach np. podwyżek za dwa lata. Powoduje to również ograniczenia w tworzeniu nowych stanowisk, koniecznych dla sprawnego realizowania działań.

Zasadniczym problemem wydłużania czasu realizacji projektów, a co za tym idzie - możliwości wystąpienia o refundację w realizacji projektów, były i są procedury zamówień publicznych. Czas potrzebny do rozpisania procedury, jej przeprowadzenie, wszelkie protesty, odwołania przetargów i ich ponowne rozpisywanie rozciągało się na wiele miesięcy. W tym okresie zmieniały się ceny, parametry techniczne, co powodowało konieczność weryfikacji założeń projektu i ponowne rozpisanie przetargu. Respondenci wskazywali, że starano się stosować procedury uproszczone, jednak nie zawsze było to możliwe ze względu na przedmiot zamówienia albo na zbyt krótki czas, jaki pozostał do końca roku.

Innym czynnikiem opóźniającym jest specyfika działań podejmowanych w projekcie – im bardziej „miękką” tematyka np. organizacji szkolenia, konferencji, przeprowadzenie ewaluacji, tym większa elastyczność w podejściu do harmonogramu realizacji, a co za tym idzie - do terminów rozliczeń. Osoby, realizujące projekty miękkie, zgłaszały niemożność trzymania się założonych planów, w tym - finansowych. Motywowały to elastycznością w trakcie organizacji tego typu przedsięwzięć, zmiennością działań wynikającą z grupy, jaką udało się zebrać, z potrzeb uczestników. Z wypowiedzi realizatorów wynikało, że oczywistym jest fakt niemożności dotrzymania planów. Przy takim nastawieniu pracowników trudno jest zakładać terminowość rozliczeń.

Podobnym problemem jest rozliczanie dużych zamówień i „dużych faktur”. Zjawisko takie ma miejsce, gdy projekt zakłada jedną lub kilka rozbudowanych i rozciągniętych w czasie usług, często świadczonych przez jeden podmiot. Usługa taka jest realizowana i dopiero na zakończenie rozliczana – np. jedną fakturą. Poprawia to szybkość przygotowania wniosku o płatność, bo zamiast kilkuset drobnych dokumentów opracowuje się kilka lub kilkanaście. Z drugiej strony „duże zlecenia” są rozciągnięte w czasie, a rozliczane dopiero po zakończeniu (wystawieniu faktury za całość usługi). Powoduje to, że realizacja projektu nie idzie w parze z rozliczeniem. W trakcie analizy, opartej tylko na dokumentacji finansowej, można odnieść wrażenie, że projekt nie jest realizowany (bo nie ma rozliczeń). Zasadne jest wskazywanie w raportach częściowych wyjaśnienia ewentualnych opóźnień w realizacji finansowej projektu ze wskazaniem na specyfikę, wynikającą z merytorycznej strony realizowanego projektu.

Ponadto zdarza się, że rozliczający wprowadzają sobie wewnętrzne ułatwienie, mogące kolidować z harmonogramem rozliczeń. Mimo ustaleń dotyczących np. okresowych rozliczeń, ze względu na małe wydatki opóźnia się złożenie wniosku do momentu zebrania większej kwoty gdyż – jak mówią - *nie ma sensu składać wniosku na 4 000 zł*. Dla danej osoby kwota taka wydaje się mała, ale w skali całej instytucji lub programu takie zaniechania mogą owocować dużymi opóźnieniami.

Zmiany w projektach

Kolejną przyczyną opóźnień w przepływach finansowych są zmiany w założeniach projektu. Wynikają one dość często z rotacji pracowników, gdyż w związku z tym zmienia się np. zakładana liczba uczestników szkoleń, nie udaje się zatrudnić pracowników o podanych kwalifikacjach, skala projektu wymagała zatrudnienia dodatkowych osób, zmieniła się proporcja kobiet i mężczyzn, zatrudniono osobę na stanowisko inne niż nazwano w projekcie "zamiast specjalisty zatrudniliśmy technika". Takie zmiany powodowały konieczność korespondencji i wprowadzania zmian w projektach. Ze sprawozdań wynikało, że większość zmian była aprobowana. Jednak miało to wpływ na wydłużenie realizacji i rozliczenia projektu.

Rozmówcy wskazywali też na zbyt dużą szczegółowość projektów, która nie pozwalała na elastyczność w trakcie realizacji. Konieczne było zmienianie pierwotnej koncepcji poprzez drogę formalną, aneksowanie umów. Rozwiązanie, jakie proponowali rozmówcy, to bardziej ogólne opisywanie projektów, pozwalające na lepsze dostosowanie ich do zmieniających realiów, bez konieczności aneksowania umów.

Komunikacja i przepływ informacji

Respondenci bardzo wysoko oceniali dostęp do informacji i możliwość uzyskania wyjaśnień od osób, zajmujących się wdrażaniem pomocy technicznej. Podkreślano, że szybszą formą są bezpośrednie telefony i droga mailowa. Gorzej oceniono drogę formalną; uznano ją za zbyt czasochłonną. Jednak podkreślano, że w kluczowych problemach jest to najwłaściwsza forma, ponieważ daje pewność osobie rozliczającej. Respondenci nie wskazywali narzędzi internetowych (poza pocztą) jako pomocnych w uzyskaniu informacji. Jednak po zasugerowaniu stworzenia stron, na których można byłoby uzyskać odpowiedzi na najczęstsze problemy dotyczące pomocy technicznej (w tym - rozliczeń) większość uznała to za dobry pomysł. Jednak pojawiły się wątpliwości, czy taki system działałby i czy odpowiedzi byłyby uniwersalne dla wszystkich beneficjentów. Większość deklarowała dalsze korzystanie z bezpośrednich kontaktów jako najbardziej efektywnych.

Nieformalność kontaktów ma też ogromny wpływ na przygotowywanie wniosków o płatność. Wewnętrzny system przepływu informacji oraz relacje pomiędzy pracownikami działów księgowych a osobami przygotowującymi wnioski o płatność, to często kluczowy czynnik, wpływający na szybkość przygotowania wniosków o refundację. Respondenci wielokrotnie wskazywali, że gdyby bazowali tylko na procedurze, wszystko trwałoby dużo dłużej.

Kontakty oparte na relacjach koleżeńskich, bliskość „geograficzna” [sąsiednie pokoje, piętra] - ułatwiają w znaczący sposób przygotowywanie wniosków o płatność. Respondenci często wskazywali, że wyjście poza procedurę i poproszenie o dokumenty bezpośrednio przyspiesza pracę. Skrócenie czasu jest w tym wypadku znaczące –

większość procedur przewiduje minimum kilka dni na przekazanie dokumentów. W przypadku bezpośredniego kontaktu niezbędne dokumenty można uzyskać od ręki lub następnego dnia. Może to świadczyć o niedostosowaniu procedur do potrzeb osób rozliczających projekty. Jednocześnie proceduralne skrócenie czasu przygotowania i obiegu dokumentów może doprowadzić do zbytniego natężenia prac działów księgowych i większej ilości ewentualnych błędów.

Osoby korzystające z osobistych kontaktów bardzo doceniały ten sposób pracy jako bardziej efektywny. Nasuwa się jednak pytanie, czy stosowanie nieformalnych ułatwień nie powoduje usprawnienia w pracy jednych osób, a jednocześnie utrudnia pracę osobom trzymającym się procedury – muszą czekać dłużej, bo dział księgowy obsługuje poza kolejnością inne osoby. Wśród respondentów nie znalazł się jednak nikt, kto wskazałby to jako potencjalny problem – większość korzystała z kontaktów osobistych. Osoby, narzekające na czas uzyskiwania niezbędnej dokumentacji, wspominały jedynie o przyczynach opóźnień, wynikających z opieszałości lub bałaganu panującego w księgowości, niekompetencji danego pracownika lub przełożonego danego działu, obowiązujących w instytucji terminów obiegu dokumentacji.

Sprawność pracy działów księgowych

Mimo zastrzeżeń co do czasu obsługi, pod adresem pracowników księgowości w większości przypadków padały pozytywne opinie usprawiedliwane stwierdzeniami, że *mają tam dużo pracy*. Tylko w przypadku jednej instytucji spotkaliśmy się z negatywnymi wypowiedziami pracownika. Wspominał o wielu błędach, *księgowaniu na złe paragrafy* mimo wielokrotnych ustaleń jak ma to wyglądać, wydłużonym okresie oczekiwania na przeksięgowania, bez których nie można złożyć wniosków o płatność. Pomiędzy dwoma departamentami komunikacja przebiega w oparciu o pisma, co nie zdaje egzaminu, kontakty nieformalne właściwie nie istnieją – być może, jest to na tle wcześniej wspomnianej komunikacji bezpośredniej główny problem w ustaleniu właściwej współpracy.

Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że planowane zmiany, dotyczące kolejnego okresu programowania, a zakładające wyodrębnienie w księgowości osób albo działów zajmujących się tylko rozliczeniami projektów, usprawnią pracę. Potencjalnym problemem może być jednak deficyt etatów do obsługi nowego działu. Konieczne byłoby wcześniejsze wdrożenie tych osób do współpracy z pracownikami, rozliczającymi projekt od strony merytorycznej. Szkolenia powinny być organizowane dla wszystkich pracowników zajmujących się realizacją pomocy technicznej, by osoby te miały okazję się poznać, wymienić doświadczenia i poznać całą procedurę od strony formalnej i praktycznej, a nie tylko jej wycinek, który bezpośrednio ich dotyczy.

Rotacja pracowników

Kolejną kwestią były zmiany kadrowe wśród osób, rozliczających projekty. Rozmówcy w większości przypadków wskazywali to jako główną przyczynę opóźnień w realizacji wniosków o płatność - osoby odchodzące z pracy zabierały ze sobą wiedzę "jak to robić", wypracowane przez siebie narzędzia (np. arkusze kalkulacyjne), kontakty (w tym - nieformalne) wewnątrz instytucji oraz nawiązane z instytucjami nadrzędnymi, od których uzyskiwały pomoc w zakresie np. kwalifikowalności kosztów.

Problem rotacji nie był tak dotkliwy w przypadku zmiany stanowiska pracy w ramach danej instytucji. W takim przypadku następcą zwykle mógł liczyć na wsparcie. Jednak zupełne odejście, któremu nie towarzyszyło przekazanie stanowiska (tzw. praca na zakładkę), zmiany na stanowiskach przełożonych, w tym na wysokich szczeblach - paraliżowało pracę. Zmiany wśród podwładnych powodowały konieczność wdrażania nowych pracowników, co jest czasochłonne, gdyż – jak mówią doświadczeni urzędnicy – *łatwiej zrobić coś samemu, niż kogoś uczyć*.

Rotacja dotyczy również działów księgowych, co również rzutuje na jakość pracy i przestrzeganie wypracowanych już procedur. Nowy pracownik musi mieć czas na ich poznanie. Bez tego nawet najlepiej działający system może przechodzić kryzys i powodować opóźnienia w rozliczeniach projektów, składanych do pomocy technicznej.

Trudności, wynikające z rotacji pracowników, pogłębia brak sprawnego systemu wdrażania nowych osób do pracy. Rozmówcy zgłaszali przypadki pracy w departamencie bez znajomości zasad obiegu i kontroli dokumentów – praca odbywała się bez wcześniejszego przygotowania przez osobę odchodzącą z pracy oraz bez udziału w szkoleniu „służba przygotowawcza” nawet przez kilka miesięcy. Przez ten czas pracownicy musieli sami ustalać, jakie zasady obowiązują – jest to sytuacja bardzo trudna dla nowego pracownika, który wdrażając się do pracy musi poznać szereg zasad obowiązujących w jego departamencie oraz na bieżąco wykonywać swoją pracę. „Okres ochronny”, w jakim nowy pracownik może liczyć na większe wsparcie ze strony współpracowników i przełożonych, o jakim wspomiano, to maksymalnie 3 miesiące. W przypadku przygotowywania wniosku o płatność, gdzie konieczne jest skompletowanie odpowiedniej dokumentacji, brak znajomości procedur w skrajnych przypadkach uniemożliwia pracę. Owocem takiego zaniedbania były opóźnienia w składaniu wniosków i błędy. Równocześnie rozmówcy wskazywali, że takie "rzucenie ich na głęboką wodę" wiele ich nauczyło.

Respondenci zgłaszali możliwość zapoznania się ze spisnymi zasadami wewnętrznymi, które mogą zastąpić wspomniane szkolenie. Jednocześnie padały głosy, że w skali ilości dokumentacji, jaką trzeba przeczytać rozpoczynając nową pracę, staje się to mało realne. Ponadto, zawsze istnieją wyjątki od obowiązujących reguł wynikające z praktyki, o których można się dowiedzieć tylko w bezpośrednim kontakcie – na szkoleniu lub poprzez doświadczenie. Wyjątki te wynikają głównie stąd,

że formalne procedury nie są w stanie uwzględnić wszystkich sytuacji, z jakimi spotykają się pracownicy. Szybkość przygotowywania dokumentacji będzie wówczas zależała od indywidualnych predyspozycji danej osoby: komunikatywności, opracowania własnych narzędzi, szybkości uczenia się, trafienia na współpracownika gotowego poświęcić więcej czasu na wprowadzenie „nowego” itp.

Znaczącym problemem dla przepływu finansowych jest rotacja wśród zwierzchników, która z kolei uniemożliwia uzyskanie wiążących decyzji, podpisów, akceptacji obowiązujących procedur.

Jako przyczyny rotacji, badani urzędnicy wskazywali „podkupowanie” dobrych pracowników przez „bogatsze” instytucje administracji publicznej oraz brak czynników integrujących i motywujących zespół do pracy.

Zakres zaangażowania pracownika

Czynnikiem, który może znacząco opóźnić składanie wniosków o płatność, jest fakt, że osoby przygotowujące wniosek o płatność – rozliczające, są osobiście zaangażowane w proces przepływu środków jedynie do momentu złożenia dokumentacji. Podział zadań w instytucjach publicznych nie przewiduje włączenia osób rozliczających na etapie faktycznego przepływu środków. To dzieje się poza rozliczającym. Inaczej jest np. w organizacjach pozarządowych, gdzie rozliczający jest żywo zainteresowany efektem swojej pracy: jeśli pieniądze nie wpłyną - może nie dostać wynagrodzenia na czas. Stanowi to czynnik skłaniający do bieżącego rozliczania projektów i występowania o refundację. W podmiotach państwowych opróżnienie w złożeniu wniosku nie rodzi konsekwencji. Ani z wywiadów ani ze sprawozdań nie wynikało, że niedotrzymanie harmonogramu rozliczeń może komuś zaszkodzić. Można nawet założyć, że osoby rozliczające pomoc techniczną nie przejmą się ewentualnymi opóźnieniami ze strony jednostki refundującej, bo o niej nie będą wiedziały. Wszelkie opóźnienia w otrzymaniu środków, jakie wpływają do beneficjenta, mogą być rozwiązane wewnętrznie, co nie motywuje do szybszego odzyskiwania poniesionych wydatków. Problem ewentualnej utraty płynności finansowej po stronie odbiorców środków i opóźnień w przepływach finansowych może jedynie rozwiązać system zachęty, wypracowany u beneficjenta lub sztywne zasady składania wniosków o płatność.

Weryfikacja i kontrola wewnętrzna

Oceniając system przepływów finansowych, należy zwrócić uwagę na brak systemu weryfikacji wniosków z zapisami księgowymi. Osoby, opisujące dokumenty, przekazują je do księgowości. Tam odbywa się ich wprowadzanie do systemu. Osoby przygotowujące wnioski o płatność, czasami prowadzą równoległą ewidencję np. w arkuszu kalkulacyjnym, aby mieć kontrolę nad wydatkami. W momencie

przygotowywania wniosku o płatność księgowość dostarcza kopie dokumentów opisanych, podpisanych, zweryfikowanych i zaksięgowanych. Dopiero na ich podstawie tworzony jest ostateczny wniosek o płatność. Pojedynczy rozmówcy wskazywali, że po przygotowaniu wniosek jest weryfikowany z zapisami księgowymi (podsumowanie tabeli z wyodrębnionymi kontami w księgach instytucji) i że robi to również księgowość. Tymczasem takie porównanie powinno być elementem rozliczania przyznanych środków, ponieważ daje pewność, że to, co wychodzi w postaci wniosku - ma odzwierciedlenie w księgach instytucji. Weryfikacji takiej powinna dokonywać osoba przygotowująca wniosek, sprawdzając jednocześnie, czy nie został opuszczony żaden dokument – osoby z księgowości, nie znające merytorycznej strony projektu mogą coś przeoczyć. Poza tym jest to bardzo prosty, a zarazem efektywny sposób wykrywania błędów, które zawsze mogą się zdarzyć. Zasadniczą przeszkodą w tego typu działaniu jest, jak twierdził jeden z respondentów, mała czytelność zestawień z systemów księgowych. Jednak czytelność raportów, nawet najbardziej skomplikowanych, można uzyskać po krótkim przeszkoleniu przez pracowników księgowości.

Prognozowanie wydatków

Beneficjenci mają trudności z przygotowywaniem prognoz, dotyczących wniosków o płatność, co utrudnia instytucjom zarządzającym prognozowanie i monitorowanie poziomu wydatkowanych środków i wykorzystywanie ewentualnych oszczędności powstających w ramach danego Priorytetu.

Problemy z prognozowaniem finansowym dotyczą realizacji pomocy technicznej we wszystkich programach operacyjnych. Wynikają one z następujących powodów:

- przedłużających się procedur zamówień publicznych, blokujących realizację i wykorzystanie środków;
- opóźnień w rządowych ustaleniach dotyczących budżetu, wysokości rezerw, wysokości przyznanych środków;
- ograniczeń w wykorzystaniu środków nie wydatkowanych do końca danego roku budżetowego np. wydatki majątkowe (inwestycyjne) powyżej 3,5 tys. PLN nie mogą być wykorzystane w następnym roku i przepadają;
- niemożności przewidzenia momentu rozpoczęcia realizacji danego działania;
- opóźnień w rozliczeniach z kontrahentami – przekazanie faktur;
- zmian ilościowych i cenowych w założeniach projektów.

Powody te można uznać jako - w dużej mierze - niezależne od beneficjentów. Z drugiej strony jest grupa przyczyn, leżących po stronie beneficjentów. Jest to, po pierwsze, mała umiejętność tworzenia realnych planów finansowych. W podmiotach gospodarczych przywiązuje się dużą uwagę do kwestii planowania, budżetowania środków i powierza się to osobom kompetentnym, gdyż od tego zależy stabilność firmy.

Wydaje się, że w badanych instytucjach, zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych, tworzenia prognoz wymaga się od osób, niedostatecznie do tego przygotowanych. Tworzenie planów jest w tej sytuacji dość intuicyjne. Poprawę może przynieść edukacja w tym zakresie lub powierzenie tworzenia prognoz ekspertom zewnętrznym. Oczywiście, niezależnie od tego, kto będzie dokonywać prognozy, zawsze trzeba wziąć pod uwagę czynniki niezależne od beneficjentów.

Po drugie - osoby, tworzące prognozy, mogą podlegać odgórnym naciskom i zbyt optymistycznie zakładać realizację wydatków. Ponadto, łatwiej jest „zamówić” większą pulę wydatków i jej nie wydać niż borykać się z brakiem środków.

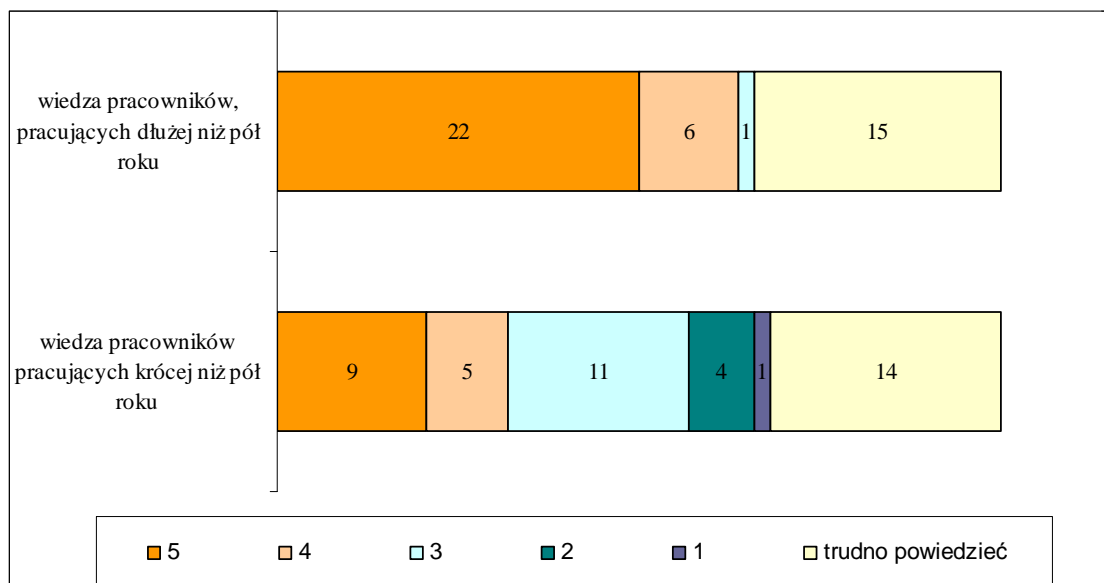
Po trzecie - w obecnym systemie wdrażania pomocy technicznej nie ma realnych narzędzi analizowania poziomu realizacji zaplanowanych płatności (i przyczyn ich niezrealizowania). W sprawozdaniach okresowych dosyć często pojawiają się informacje o znaczącym niewykorzystaniu zakładanego poziomu wydatków, a jednocześnie osoba wypełniająca je nie wskazuje na przyczyny opóźnień. Czasami pojawia się zdawkowa informacja, że pozostałe środki zostaną wykorzystane w następnym okresie.

Kwestia prognoz finansowych budziła liczne kontrowersje badanych urzędników. Z jednej strony akceptowano konieczność tworzenia prognoz, jednocześnie wskazywano na niemożność ich realizacji w zakładanym trybie. Uczestnicy badania wskazywali na duże naciski, związane z koniecznością absorpcji środków, na wnioski i zastrzeżenia w raportach pokontrolnych, wskazujące na opóźnienia w wykorzystaniu środków. Biorąc jednak pod uwagę zdiagnozowane problemy w prognozowaniu wydatków, oczekiwaniom tym trudno jest sprostać.

Potrzeby, dotyczące informacji i edukacji nt. pomocy technicznej, w nowym okresie programowania w latach 2007-2013

Poziom wiedzy pracowników

Poziom wiedzy pracowników zależy przede wszystkim od ich doświadczenia w realizacji pomocy technicznej. Staż pracy jest elementem kluczowym, jeśli chodzi o posiadaną wiedzę. Badani urzędnicy najczęściej wysoko oceniali wiedzę pracowników ze stażem powyżej roku. Zdecydowanie niżej oceniano tych, którzy pracują krócej niż pół roku - choć opinie były w tej kwestii podzielone (wykres). Zauważmy jednak, że duża grupa osób nie miała zdania na ten temat, co może wynikać stąd, iż realizacja projektów pomocy technicznej nie odbywa się zespołowo; najczęściej jedna osoba prowadzi projekt od początku do końca. W związku z tym nie ma ona doświadczeń, pozwalających jej na ocenę wiedzy innych pracowników.



Wykres 1. Opinie na temat wiedzy osób, realizujących pomoc techniczną (N=43)

Staż pracy, a co za tym idzie - doświadczenie, w opinii ankietowanych, jest czynnikiem niezmiernie ważnym, jeżeli chodzi o posiadaną wiedzę na temat pomocy technicznej. Z wypowiedzi respondentów, którzy brali udział w wywiadach grupowych i indywidualnych wynika, że minimalny okres pracy, jaki jest potrzebny, aby pracownik wdrożył się do pracy i posiadał podstawową wiedzę i umiejętności - to okres od trzech

miesiące do pół roku. Z tego wynika, że w instytucjach po raz pierwszy realizujących instrumenty strukturalne, podstawową wiedzę mają pracownicy, którzy wcześniej pracowali w innych urzędach przy realizacji pomocy technicznej w okresie wdrażania 2006-2006. Pozostali pracownicy, bez tego typu doświadczeń, są w trudnej sytuacji, gdyż nie mogą przeważnie korzystać z pomocy doświadczonych kolegów z pracy, gdyż takich osób najczęściej w „nowych” instytucjach nie ma.

Wsparcie dla „nowych” instytucji

Respondenci pytani o pomoc, jaka potrzebna byłaby instytucjom, które po raz pierwszy w nowym okresie programowania będą obsługiwały wdrażanie funduszy strukturalnych, najczęściej wspominali o szkoleniach. Nasi rozmówcy wskazują, że chodzi zarówno o szkolenia ogólne, dotyczące wiedzy na temat funduszy strukturalnych, jak i wiedzy szczegółowej, praktycznej. Szkolenia z realizacji pomocy technicznej powinny być przeprowadzane przez doświadczone osoby z administracji publicznej i powinny mieć charakter wizyt studyjnych w instytucjach, które wykonywały podobną pracę w pierwszym okresie programowania. Wskazane jest, aby szkolone były jednocześnie wszystkie osoby, zajmujące się w danej instytucji pomocą techniczną na wszystkich etapach jej realizacji. Tego rodzaju szkolenia powinny być przeprowadzane już teraz, ale nie ma jeszcze wszystkich potrzebnych dokumentów, które pozwoliłyby szkolić ludzi z konkretnych procedur, które będą ich obowiązywały.

Porzebne jest także wsparcie mentorskie. Jednak w większości instytucji trudno będzie je zapewnić z uwagi na brak doświadczonych pracowników. Rozwiązaniem mogą być wizyty studyjne, które pozwalają pracownikom na wymianę doświadczeń oraz przybliżają „dobre praktyki”, realizowane w innych podmiotach. Duże zapotrzebowanie jest także na spotkania w grupach roboczych lub wyjazdy szkoleniowe, podczas których pracownicy mieliby możliwość uzyskania odpowiedzi na nurtujące ich pytania.

Oprócz szkoleń potrzebne jest wsparcie „infrastrukturalne”, a więc zapewnienie pracownikom nowych instytucji odpowiednich warunków do pracy: zakup biurek, sprzętu komputerowego i biurowego, co jest nie mniej ważne niż szkolenia.

Wsparcie dla „starych” instytucji

W przypadku nowego okresu programowania potrzebne są zarówno szkolenia ogólne, dotyczące obowiązującego prawa i procedur, jak też szkolenia specjalistyczne. Wśród szkoleń bardziej ogólnych respondenci wymieniali najczęściej szkolenia (ewentualnie studia podyplomowe) z zakresu: zamówień publicznych, finansów publicznych, księgowości, prawa administracyjnego, ochrony danych osobowych. Jeśli zaś chodzi o szkolenia bardziej specjalistyczne, dotyczące nowego okresu programowania - badani wymieniali procedury obowiązujące w nowym okresie wdrażania, w tym zasady wnioskowania, zarządzania, budżetowania, kwalifikowania wydatków, monitorowania, ewaluacji, rozliczeń finansowych, kontroli. Niektóre osoby proponowały także szkolenia z obsługi programów komputerowych (np. Excela, Worda, Powerpointa) oraz

kursy językowe. Pojawiły się też głosy, postulujące szkolenia z zakresu tzw. miękkich umiejętności, takich jak komunikacja interpersonalna, zarządzanie zespołem itp.

W grupie pracowników o krótszym stażu zawodowym, wśród zgłaszanych potrzeb dominują szkolenia bardziej ogólne, dostarczające wiedzy niezbędnej do realizacji pomocy technicznej oraz dotyczące procedur wewnątrz danej instytucji. W dalszej kolejności są szkolenia specjalistyczne, m.in. na temat: kwalifikowalności kosztów, procedur realizacji pomocy technicznej, rozliczeń finansowych, zamówień publicznych.

Jednak w praktyce, to, jakiej wiedzy będzie potrzebował nowo zatrudniony pracownik, zależy w dużej mierze od tego, z jakim zasobem wiedzy zostaje on zatrudniony. Im większa jest jego wiedza, tym mniej potrzebuje szkoleń ogólnych, więcej zaś konkretnej wiedzy i umiejętności, wynikających ze specyfiki pracy na danym stanowisku. Najcenniejsze jest jednak - co podkreślało wielu respondentów - doświadczenie, którego pracownicy nabywają z czasem, wykonując swoje obowiązki.

Poza szkoleniami potrzebne są także inne formy wsparcia dla nowo zatrudnionych pracowników w instytucjach, realizujących instrumenty strukturalne. Potrzebne jest przede wszystkim wsparcie ze strony doświadczonych pracowników, którzy będą mieli czas i umiejętności potrzebne do pracy z nowym pracownikiem.

Zarówno osoby z małym, jak i dużym doświadczeniem, odczuwają potrzebę wymiany doświadczeń np. podczas warsztatów, konferencji tematycznych, w grupach roboczych czy też podczas warsztatów, na których spotykałoby się pracownicy zarówno nowi, jak i z większym doświadczeniem. Tego typu spotkania pozwalałyby na wyjaśnienie wątpliwości, pogłębienie wiedzy, a także pomagały w uzyskaniu pomocy w rozwiązywaniu konkretnych problemów.

Wskazane jest, aby szkolenia były prowadzone dla całych zespołów, zajmujących się w danej instytucji realizacją pomocy technicznej, by osoby wykonujące różne zadania, mogły poznawać różne aspekty stosowanych procedur w bardzo praktycznym ujęciu, a przy okazji mogły lepiej się poznać, co sprzyjałoby efektywności pracy (wyniki badania świadczą o tym, że kontakty nieformalne sprzyjają usprawnianiu procesu realizacji pomocy technicznej).