

Ocena Sektorowego Programu Operacyjnego w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013

Ekspertyza Wstępnego projektu
Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna w ramach
NARODOWEGO PLANU ROZWOJU 2007-2013

Ekspertyza wykonana przez: **dra Wojciecha Pizło**

Warszawa, sierpień 2005

Spis Treści

WSTĘP	3
DIAGNOZA	3
POMOC PRZEDAKCESYJNA	5
OCENA ANALIZY SWOT	5
ANALIZA STRATEGICZNA PROGRAMU OPERACYJNEGO	6
OCENA CELU GŁÓWNEGO	6
OCENA CELÓW SZCZEGÓŁOWYCH	6
OCENA STRATEGII REALIZACJI CELÓW	7
PRIORYTETY I DZIAŁANIA REALIZOWANE W RAMACH PROGRAMU	7
OCENA STRATEGII REALIZACJI CELÓW	7
Uzasadnienie wyboru priorytetu	7
Spodziewane rezultaty realizacji priorytetu	8
Działania realizowane w ramach priorytetu	8
Wskaźniki monitorowania priorytetu	9
Indykatywny plan finansowy priorytetu	9
SZACUNKOWY PLAN FINANSOWY W PODZIALE NA PRIORYTETY OPERACYJNE	9
OPIS SYSTEM REALIZACJI PROGRAMU OPERACYJNEGO	9
ORGANIZACJA PRACY NAD EKSPERTYZĄ	9

Na podstawie dostarczonego Wstępnego projektu Programu Operacyjnego Pomocy Technicznej w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 można stwierdzić co następuje:

Wstęp

(numeracja zgodna z założeniami merytorycznymi i organizacyjnymi ekspertyzy)

Dokument liczy łącznie 43 strony znormalizowanego tekstu, zamieszczono w nim dwie tabele (jedna w tekście opracowania, druga w załączniku) oraz dwa schematy egzemplifikujące zadania instytucji zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT) 2007-2013 (s. 32) oraz zarządzania finansami w ramach tego programu (s. 36). Przedstawiony wstępny projekt POPT jest spójny to znaczy znajdują się w nim zarówno odniesienia do głównej strategii, która polega na „*kierowaniu popytu na środki z instrumentów strukturalnych w Polsce oraz zapewnienie efektywnej realizacji i trwałości interwencji Podstaw Wsparcia Wspólnoty* (s. 4)” jak i celów strategicznych do realizacji, których dąży instytucja to jest „*upowszechnienia wiedzy na temat PWW (Podstaw Wsparcia Wspólnoty) i zwiększania świadomości społecznej w zakresie korzyści płynących z wdrażania PWW*”, a także „*przygotowania i koordynacji trwałego i efektywnego systemu ciągłego kształcenia w zakresie funduszy strukturalnych oraz wymiany informacji pomiędzy wszystkimi istniejącymi i potencjalnymi uczestnikami procesu wdrażania PWW w Polsce* (s. 4)”. We wstępnym projekcie zawarte są cele główne Programu Operacyjnego Pomocy Technicznej polegające na „*zapewnieniu sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) oraz osiągnięcia pełnej absorpcji środków funduszy strukturalnych możliwych do pozyskania w latach 2007-2013*” (s. 13) oraz cele szczegółowe (s.14) takie jak „*zapewnienie sprawnej realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i skutecznego rozpowszechnienia informacji i promocji o NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO*” (s.14).

Diagnoza

W przedłożonym opracowaniu zawarta jest diagnoza pionu administracji publicznej zajmującej się wdrażaniem w Polsce programów pomocy strukturalnej. Zaprezentowano dość ogólnikowo sytuację w jednostkach administracji centralnej zajmujących się pomocą przedakcesyjną. Zwrócono uwagę na ważny element zarządzania, jakim jest zarządzanie personelem, bowiem jak słusznie stwierdzono „*budowa odpowiedniego potencjału administracyjnego jest jednym z podstawowych warunków efektywnego wykorzystania polityki spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej...*” (s. 2). W opracowaniu zabrakło, prezentacji danych liczbowych np. dotyczących rotacji pracowników. Ograniczono się jedynie do stwierdzenia o „*wysokiej rotacji pracowników na stanowiskach niższego i średniego szczebla*”(s. 2.), a wskazane byłoby określenie wskaźnika rotacji pracowników wymienianych szczebli na przestrzeni ostatnich lat np. od czasu wdrażania przez dany zespół programów europejskich lub od czasu

wstąpienia Polski do UE. Wskazane jest również sprecyzowanie stosowanych określeń „*niski poziom wynagrodzeń*”, czy „*wysoka wartość wiedzy i doświadczenia*” pracowników zarządzających funduszami strukturalnymi. Należałoby się odnieść zarówno do wynagrodzeń osiąganych na równorzędnych stanowiskach w administracji publicznej jak i wynagrodzeniach osiąganych w firmach komercyjnych, do których najczęściej odchodzą doświadczeni pracownicy. Poza tym, wskazane byłoby szczegółowe określenie przyczyn dla których pracownicy ci odchodzą, bowiem przyczyny te mogą być pozapłacowe i związane np. z kulturą pracy, brakiem perspektyw awansu lub innymi czynnikami. Równie ważnym powodem rezygnacji z zajmowanego stanowiska przez pracowników był „*brak (...) strategii zarządzania personelem: strategii motywacyjnych, (...) szkoleniowych, strategii awansu pracowników (ścieżki kariery, zasady sukcesu i awansowania zarówno poziomego, jak i pionowego)*” (s.3.). Wskazane jest więc wypracowanie jednolitego systemu zarządzania personelem dla instytucji administracji publicznych uczestniczących w zarządzaniu programami funduszy strukturalnych.

Brak jest wyraźnego odwołania do sytuacji administracji publicznej państw, podobnie jak Polska, uczestniczących w programach przedakcesyjnych oraz później po wejściu do UE wdrażających fundusze strukturalne. Należałoby sprawdzić, czy te państwa miały podobne problemy z utrzymaniem pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami strukturalnymi oraz w jaki sposób wysoka rotacja pracowników została powstrzymana (można odnieść się zarówno do doświadczeń Irlandii i Hiszpanii jak i państw nowo przyjętych do UE).

W diagnozie zaprezentowano najważniejsze fakty, które mają istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji publicznej, do zadań której należy wdrażanie funduszy strukturalnych. Przedstawiono zarówno działania finansowe w ramach programów przedakcesyjnych (s.9-10), Transition Facility (s.11-12) i działania finansowane z funduszy strukturalnych (s.12-13). Wskazane jest ograniczenie wyżej wymienionych części do niezbędnego minimum odnoszącego się bezpośrednio do efektywności osiąganego w ramach programów przedakcesyjnych (np. wskaźnik wykorzystania środków), ale równocześnie przy średnim stopniu fluktuacji pracowników i ich wyposażenia (choć ten ostatni powinien zostać uwzględniony w najmniejszym stopniu z uwagi na rozwój technologii informatycznych i nieporównywalność wskaźników), w zakresie postawionych celów szczegółowych (s. 14).

Część informacji zawartych wydaje się jednak w małym stopniu udokumentowana i można by ją rozszerzyć. Na przykład w opracowaniu wskazuje się na „*specyficzny charakter administracji publicznej, dużą rotację personelu, a także nieprzemyślany podział obowiązków, etatów oraz niekorzystną organizację czasu pracy*” co jak się wskazuje spowodowało nie wykorzystanie potencjału administracji publicznej (s.13). Należy doprecyzować co to znaczy „*nieprzemyślany podział obowiązków*”, czy też „*niekorzystną organizację czasu pracy*” i jak zapobiec tym „*niekorzystnym*” procesom i czy niebyły one głównym powodem rezygnacji doświadczonych pracowników z pracy.

Pominać należy powtarzające się (s.15) w tekście informacje dotyczące priorytetu operacyjnego 1 i 2 powtórzone na kolejnych stronach (s.16 i s.22).

W diagnozie zawarte zostały schematy odnoszące się do: relacji pomiędzy instytucjami realizującymi Program Operacyjny Pomocy Technicznej 2007-2013 (s.32) oraz zarządzania i kontroli wydatków w ramach tego programu (s. 36).

Pierwszy schemat obrazuje powiązania pomiędzy m.in. Komisją Europejską, Ministerstwem Finansów (Instytucją Płatniczą), Instytucją Zarządzającą POPT oraz beneficjentami. Na schemacie brak jest legendy wyjaśniającej trzy różne oznaczenia strzałek (jedna jest podpisana na schemacie jako „płatności”), lecz co do dwóch pozostałych można mieć wątpliwości co oznaczają. Poza tym w tekście wymienia się w zakresie zarządzania instytucję zarządzającą Narodowym Planem Rozwoju (NPR), instytucję zarządzającą Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO) (na schemacie literówka NSRR), oraz instytucję zarządzającą POPT minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, a w zakresie zarządzania finansowego instytucje płatniczą, którą jest minister właściwy ds. finansów publicznych, Jednostka Certyfikująca oraz Jednostka Audytu, która nie została uwzględniona w schemacie pierwszym. Poza tym nieczytelne są relacje pomiędzy Komitetem Monitorującym NPR/NSRO, Komitetem Monitorującym POPT oraz Komitetem Sterującym POPT.

Drugi schemat odnosi się do zarządzania finansowego i kontroli wydatków w ramach POPT na lata 2007-2013 i jest on czytelny.

Treści dotyczące instytucji płatniczych, Jednostki poświadczającej oraz Jednostki Audytu zawarte są w dwóch miejscach w skróconej postaci (s. 30) oraz w szerszej formie (s. 33-35). Należy zrezygnować w wersji skróconej.

Pomoc przedakcesyjna

Opracowanie w niewielkim stopniu odnosi się do wykorzystania środków publicznych w ramach działań przedakcesyjnych w zakresie wsparcia administracji publicznej.

Ocena analizy SWOT

Analiza SWOT składa się mocnych oraz słabych stron szans i zagrożeń jakie zaobserwowano w administracji publicznej zajmującej się funduszami strukturalnymi. Po stronie przewag (mocne strony) zapisano dziesięć punktów m.in. o „*możliwości korzystania z doświadczeń nabytych podczas wdrażania funduszy strukturalnych*” oraz „*możliwość skorzystania z doświadczeń innych państw członkowskich we wdrażaniu funduszy strukturalnych*”, czy też o „*poszerzeniu doświadczeń, kompetencji i wiedzy pracowników administracji publicznej w zakresie funduszy strukturalnych*”, co budzić może wątpliwości jeśli przyjmiemy, że pracownicy zajmujący się funduszami w administracji publicznej rezygnują z pracy na rzecz instytucji komercyjnych (s.7). Nie jasne jest w tej części analizy SWOT sformułowanie odnoszące się do „*realizacji horyzontalnych działań obejmujących zagadnienia związane z pomocą techniczną dla wszystkich programów operacyjnych*” (s.7) jak również „*łatwego dostępu do wyspecjalizowanych instytucji szkoleniowych i edukacyjnych (...)*”. Po stronie słabych stron zapisano m.in. „*wysoki*

stopień rotacji kadr (...), „*niski poziom wynagrodzeń (...)*”, „*niewielkie możliwości różnicowania wysokości i sposobu wynagrodzeń pracowników*” (brak informacji na temat tego sposobu aktywizowania pracowników w diagnozie), czy też „*nienystarczający osiągany poziom skuteczności wdrażanych programów i projektów finansowanych z funduszy strukturalnych*” (brak szerszych informacji w diagnozie, bowiem nie określono m.in. oczekiwanego poziomu skuteczności), czy też jako słabą stronę wskazano „*niską elastyczność zmian strategii wdrażania i zarządzania funduszami strukturalnymi (...)*” co można interpretować również jako mocną stronę biorąc pod uwagę tendencje administracji do stosowania „*prawa powielaczowego*”. Warto także zwrócić uwagę, iż raz w mocnych stronach wpisuje się „*ograniczona liczba beneficjentów pozwalająca sprawniej ocenić potrzeby i elastycznie reagować w sytuacjach problemowych*” (s.7) a za drugim razem w słabych stronach jako „*niewielka liczba potencjalnych beneficjentów mogących samodzielnie składać wnioski na realizację projektów ogranicza zakres tematyczny i instytucjonalny realizowanych działań*”(s.8)

Jako potencjalne szanse wskazano m.in. „*możliwość wykorzystania ekspertów zagranicznych zatrudnionych w ramach projektów twinningowych*”, czy też „*stworzenie kodeksu dobrych praktyk (...)*” (s.8), jako potencjalne zagrożenia wskazano m.in. braki kadrowe „*zbyt mała liczba szkoleniowców*”, szczególnie tych którzy mają doświadczenie w przygotowywaniu wniosków , a także „*opóźnienia w finansowaniu projektów*”, „*brak spójnej, horyzontalnej strategii promocyjnej*” oraz „*nienystarczająca informatyzacja i wykorzystanie najnowocześniejszych technologii i narzędzi informatycznych*”.

Wymienione w diagnozie mocne i słabe strony jak również szanse i zagrożenia wydają się być sformułowane prawidłowo.

Analiza strategiczna programu operacyjnego

Ocena celu głównego

Cel główny jest sformułowany wyraźnie i jednoznacznie, odnosi się on bowiem do „*zapewnienia sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz osiągnięcia pełnej absorpcji środków funduszy strukturalnych możliwych do pozyskania w latach 2007-2013*” (s.13). Wyznaczony cel w pełni łączy w sobie przedstawiony w opracowaniu priorytet pierwszy odnoszący się do „*wsparcia procesu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz zapewnienie ciągłości programowania operacji funduszy strukturalnych*” (s.16) oraz drugi dotyczący „*skutecznego rozpowszechnienia informacji i promocji NSRO oraz zapewnienia odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO*” (s.22)

Wybór głównego celu został uzasadniony w postaci opisowej, lecz w małym zakresie zostało wskazane w jakim stopniu wpisuje się on w ramach Narodowego Planu Rozwoju (s.14).

Ocena celów szczegółowych

Przedstawione w opracowaniu cele szczegółowe stanowi logiczną konsekwencję celu głównego, wzajemnie się uzupełniając.

Ocena strategii realizacji celów

Strategia realizacji celów (s.15) bezpośrednio wynika o odwołuje się do diagnozy stanowiącej część wiążącą działania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT) to znaczy m.in. „*zagwarantowanie trwałego zatrudnienia (...)*”, „*wsparcie (...) wszystkich bieżących działań (...)*”, „*...wsparcie dla procesu prowadzenia oceny*”, „*zapewnienie wyposażenia*” oraz „*zapewnieni skutecznych i efektywnych kanałów promocji i rozpowszechniania informacji o możliwości pozyskania pomocy strukturalnej(...)*” (s.15). Brak jednak w tekście szczegółowych odwołań do polityk horyzontalnych, poza deklaracją, iż *”realizacja celów programu będzie podlegała wszystkim zasadom polityki spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej”* (s. 16) oraz wyraźnego nawiązania do NPR.

Priorytety i działania realizowane w ramach programu

Ocena strategii realizacji celów

Główny cel priorytetu

Część czwarta odnosząca się do wyróżnionych priorytetów jest spójna z częścią strategiczną. Wyróżnionych w niej zostało sześć działań realizujących pierwszy priorytet: „*wsparcie zasobów ludzkich...*”(s.17), „*wsparcie procesu zarządzania, wdrażania i monitorowania i kontroli pomocy strukturalnej...*”(s.18), „*wsparcie procesu oceny...*” (s.19), „*wyposażenie*” (s.20), „*wsparcie funkcjonowania i rozwoju narzędzi informatycznych...*” (s.20) oraz „*zapewnienie ciągłości programowania funduszy strukturalnych*” (s.21). W opracowaniu zachowano właściwe słownictwo do odróżnienia wagi poszczególnych zadań wyodrębniając w projekcie zarówno priorytety, działania oraz beneficjentów. Z kolei drugi priorytet składa się z dwóch celów bezpośrednich (upowszechnienia wiedzy i przygotowania i koordynacji trwałego i efektywnego systemu ciągłego kształcenia) oraz trzech działań „*promocji*”(s. 24), „*informacji*” (s.25) i „*wzmacniania zdolności beneficjentów*” (s. 26).

W przypadku drugiego priorytetu cel został sformułowany jako „*upowszechnienie wiedzy na temat Narodowej Strategii Ram Odniesienia (NSRO) ... oraz zwiększenia świadomości społecznej w zakresie korzyści płynących z wdrażania NSRO*”, a także „*przygotowanie i koordynacja trwałego i efektywnego systemu ciągłego kształcenia w zakresie funduszy strukturalnych...*”(s.22)

Uzasadnienie wyboru priorytetu

Wybór pierwszego priorytetu uzasadniony został na nie więcej niż 2 stronach (s.16-17) tekstu. Argumenty przytoczone w uzasadnieniu są rzeczowe, choć można by uzupełnić uzasadnienie wyboru o informacje zdobytą w trakcie „*przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004-2006*” jak również warty jest podkreślenia fakt, iż nie sposób by instytucja miała doświadczenia z wdrażania Narodowego Planu Rozwoju, który zapoczątkowany będzie dopiero w 2007 roku. (s.17). Można się w tym miejscu jedynie odwoływać do „*bliźniaczych*” programów państw „*starej Unii*”.

Wybór drugiego priorytetu uzasadniony został również na nie więcej niż 2 stronach (s.23-24) tekstu. Argumenty przytoczone w uzasadnieniu są właściwe odnoszą się one do wskazanych trzech płaszczyzn realizacji priorytetu to znaczy „strategicznej ogólnej promocji NSRO w całym kraju”, „informacji na temat zagadnień stanowiących elementy składowe poszczególnych programów operacyjnych”, a także „wzmacniania zdolności potencjalnych beneficjentów...” (s.23). Jedyne wątpliwości może budzić drugi poziom działań, bowiem działania informacyjne mają być realizowane przez instytucje zarządzające programem operacyjnym lub „odpowiedni na niższych poziomach wdrażania”, co wydaje się być w sprzeczności z wcześniejszą zasadą promocji, której celem było „stworzenie spójnej, rozpoznawalnej strategii promocji”. Podejmowanie bowiem działań informacyjnych musi być również spójne z podejmowanymi działaniami promocyjnymi. Choć dalej w opracowaniu stwierdza się, że „na poziomie centralnym realizowane będą działania informacyjne mające charakter horyzontalny i przekrojowy” (s. 23), co świadczy o pewnym poziomie koordynacji działań informacyjnych. Należy więc, precyzyjnie określić spójność działań informacyjnych i promocyjnych podejmowanych w ramach programu. W opracowaniu wskazuje się również na „potencjalnych” beneficjentów, brak jest jednak konkretnej informacji kim oni są. A od tej informacji zależy wybór kanału informacyjnego, a więc i sposobu w jaki dotrzeć można do wyróżnionych grup beneficjentów z przekazem informacyjnym oraz promocją. W ostatnim (trzecim) poziomie mowa jest o „wzmocnieniu zdolności beneficjentów”. Użyte sformułowanie jest niejasne dotyczyć może wielu kwestii np. kwestii edukacyjnych czy też ekonomicznych. W dalszej części wymienione są trzy elementy (zamiast deklarowanych dwóch) odnosząca się do „liczebności grupy beneficjentów”, „rodzaju aktywności jaka może być dofinansowana...” oraz „poziomem dotychczasowych doświadczeń i umiejętności” (s.24).

Spodziewane rezultaty realizacji priorytetu

W części poświęconej rezultatom realizacji priorytetu pierwszego (s.17) ograniczono się do dwóch elementów do „sprawnego przebiegu realizacji NSRO, ... osiągnięcia wysokiego poziomu absorpcji środków dostępnych w ramach funduszy strukturalnych” oraz możliwie „szybkie uruchomienie programów operacyjnych w ramach przyszłej perspektywy po roku 2013”. Ten ostatni rezultat z racji perspektywy ponad ośmioletniej i nie przewidywalności procesów instytucjonalnych w UE jest rezultatem wątpliwym.

W części poświęconej rezultatom realizacji priorytetu drugiego (s.24) jest m.in. „zwiększenie poziomu świadomości społecznej oraz wiedzy z zakresu dostępności pomocy strukturalnej” (s.24), co jak się słusznie wskazuje, będzie skorelowane ze zwiększonym popytem na środki dostępne w ramach NSRO.

Działania realizowane w ramach priorytetu

W ramach priorytetu pierwszego ustalono sześć działań, dla których przypisano odpowiadające im nazwy oraz został podany cel działania. Każde działanie zostało opisane w formie krótkiej charakterystyki zatytułowanej „opis” jak również wskazano narzędzia realizacji poszczególnych działań oraz wskazano beneficjentów.

Wskaźniki monitorowania priorytetu

W tabeli umieszczonej w załączniku (s. 41-43), zaprezentowano wskaźniki monitorowania POPT na lata 2007-2013. Wskaźniki monitorowania poszczególnych priorytetów oraz poszczególnych działań zostały przedstawione w załączniku wypełniając warunki monitorowania poszczególnych działań. Brak jest jednak wyraźnego podziału na „wskaźniki produktu”, „wskaźniki rezultatu” oraz „wskaźniki oddziaływania”. Oceniając strukturę wydatków zwrócić należy uwagę, iż środki przeznaczone na wyposażenie (działanie 1.6) wydają się zbyt niskie (6%) w porównaniu z przeznaczonymi środkami na działania promocyjne i informacyjne, które stanowią 38% (działanie 2.1 23% i działanie 2.2 15%) (s. 28).

Indykatywny plan finansowy priorytetu

W tabeli (nie zatytułowanej) w części piątej „szacunkowy plan finansowy w podziale na priorytety operacyjne” (s. 28), w której podano pewne wartości liczbowe (bez adnotacji co do wartości oraz jednostek).

Szacunkowy plan finansowy w podziale na priorytety operacyjne

We wstępnym projekcie Programu operacyjnego Pomocy Technicznej brak jest tabeli finansowej w podziale na lata, co byłoby przydatne dla właściwego planowania wydatków. Jest natomiast tabela zawierająca informacje odnoszące się do poziomu współfinansowania ze środków publicznych oraz środków z poszczególnych programów UE.

Opis system realizacji programu operacyjnego

W przedłożonym wstępnym projekcie uwzględnione zostały niezbędne elementy systemu finansowego i jego kontroli (s.33-36), monitorowania realizacji programu (s.37-39) oraz jego oceny (s.39-40). W najmniejszym stopniu scharakteryzowana została część poświęcona promocji (s.40), co należy uzupełnić.

Organizacja pracy nad ekspertyzą

Praca dostarczona została do ekspertyzy 12 lipca 2005 a termin jej zwrotu ustalony na sierpień 2005 roku.