



Ewaluacja ex post Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013

Raport końcowy

Zamawiający: Ministerstwo Rozwoju

Warszawa, październik 2016





**Fundusze
Europejskie**
Pomoc Techniczna

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Autorzy opracowania:

Cezary Gołębiowski
dr Janusz Kornecki
dr Marta Mackiewicz
Adam Rybkowski
Monika Sochaczewska



Spis treści

Indeks skrótów	5
1. Streszczenie raportu	9
Report summary	13
2. Wprowadzenie	17
3. Ocena stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013	23
3.1. Cel główny i cele szczegółowe POPT 2007-2013	23
3.2. Działania i rodzaje projektów	24
3.3. Realizacja celu głównego i celów szczegółowych	27
3.4. Projekty w największym stopniu wpływające na skuteczność realizacji celu głównego POPT 2007-2013	29
3.5. Realizacja NSRO	31
3.6. Grupy docelowe wsparcia	31
3.7. Komplementarność wsparcia Programu z innymi instrumentami wsparcia	33
Zastosowane mechanizmy gwarantujące komplementarność	34
Cross-financing	34
4. Ocena stopnia realizacji celów poszczególnych osi priorytetowych	37
4.1. Oś priorytetowa 1	37
Cele osi priorytetowej i działań	37
Postęp rzeczowy i wartości wskaźników	37
Postęp finansowy	38
Ocena	39
4.2. Oś priorytetowa 2	40
Cele osi priorytetowej i działań	40
Postęp rzeczowy i wartości wskaźników	40
Postęp finansowy	42
Ocena	42
4.3. Oś priorytetowa 3	42
Cele osi priorytetowej i działań	42
Postęp rzeczowy i wartości wskaźników	43
Postęp finansowy	46
Ocena	46
4.4. Oś priorytetowa 4	47
Cele osi priorytetowej i działań	47
Postęp rzeczowy i wartości wskaźników	48

Postęp finansowy	50
Ocena.....	51
4.5. Stopień realizacji poszczególnych osi priorytetowych	52
5. Ocena realizacji POPT 2007-2013 pod kątem efektywności wydatkowania środków	57
6. Ocena realizacji POPT 2007-2013 pod kątem użyteczności i trwałości	61
7. Ocena systemu realizacji Programu	65
8. Identyfikacja barier/trudności napotkanych w trakcie realizacji Programu oraz wszelkich podjętych środków zaradczych	73
9. Podsumowanie	81
Ocena stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013	81
Ocena stopnia realizacji poszczególnych osi priorytetowych,.....	82
Ocena realizacji POPT 2007-2013 pod kątem efektywności wydatkowania środków,	83
Ocena realizacji POPT pod kątem użyteczności i trwałości,	83
Ocena systemu realizacji Programu	84
Identyfikacja barier/trudności w trakcie realizacji Programu oraz wszelkich podjętych środków zaradczych.	85
10. Tabela rekomendacji	87
11. Wykorzystana literatura	91
12. Spis tabel	93
13. Spis wykresów	94
14. Spis rysunków.....	95
15. Aneksy	97
15.1. Szczegółowy opis studiów przypadków	98
15.2. Detailed description of case studies	123
15.3. Wykorzystanie alokacji w poszczególnych działaniach POPT 2007-2013	148
15.4. Wskaźniki POPT 2007-2013	149

Indeks skrótów

Skrót	Opis
CATI	Wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny (ang. <i>Computer Assisted Telephone Interview</i>)
CAWI	Wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony WWW (ang. <i>Computer-Assisted Web Interview</i>)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
ESPO	Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ang. <i>European Observation Network for Territorial Development and Cohesion</i>)
FGI	Zogniskowany wywiad grupowy (ang. <i>Focus Group Interview</i>)
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IA	Institucja Audytowa
IC	Institucja Certyfikująca
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony (ang. <i>Individual In-depth Interview</i>)
IK NSRO	Institucja Koordynująca Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
IK RPO	Institucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne
IP	Institucja Pośrednicząca
IS	Institucja Strategiczna
ITI	Telefoniczny wywiad pogłębiony (ang. <i>In-depth Telephone Interview</i>)
IZ	Institucja Zarządzająca
IZ PWW	Institucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty
JEREMIE	Wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (ang. <i>Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises</i>)



JESSICA	Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich (ang. <i>Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas</i>)
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KJO	Krajowa Jednostka Oceny
KPO	Krajowy Program Operacyjny
KPZK	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
KSI	Krajowy System Informatyczny
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
LESSI	Lokalny System Informatyczny
MF	Ministerstwo Finansów
MRR (MR)	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Ministerstwo Rozwoju)
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
PIFE lub PI	Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich
OP	Oś priorytetowa
PAIiZ	Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych
PO	Program Operacyjny
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POPT 2007-2013	Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PPP	Partnerstwo publiczno-prywatne
PZP	Prawo zamówień publicznych



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna

Unia Europejska
Fundusz Spójności



RPO	Regionalny Program Operacyjny
SIMIK	Krajowy System Informatyczny
SPSS	Nazwa oprogramowania do statystycznej analizy danych (ang. <i>Statistical Package for the Social Sciences</i>)
UE	Unia Europejska
UKS	Urząd Kontroli Skarbowej
UP	Umowa Partnerstwa
URBACT	Europejski Program Współpracy Terytorialnej dla Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Miejskich



Unia Europejska
Fundusz Spójności



1. Streszczenie raportu

Niniejszy raport zawiera ocenę ex post wdrażania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013. Głównym celem badania było kompleksowe podsumowanie interwencji w ramach POPT 2007-2013 (tzn. zarówno Programu jako całości, jak i każdego celu POPT 2007-2013), czemu służyły następujące cele szczegółowe:

- analiza osiągniętych wartości wskaźników oraz wpływu społeczno-gospodarczego zrealizowanych interwencji,
- analiza postępu finansowego w poszczególnych osiach priorytetowych oraz skuteczności i efektywność programowania funduszy,
- analiza stopnia wykorzystania zasobów,
- analiza POPT 2007-2013 w kontekście oceny efektów wsparcia udzielonego ze środków Programu głównie pod kątem określenia stopnia realizacji jego celu głównego i celów szczegółowych – w oparciu o analizę stanu wdrażania NSRO,
- identyfikacja czynników przyczyniających się do sukcesu lub niepowodzenia realizacji POPT 2007-2013,
- wskazanie dobrych praktyk w zakresie wdrażania POPT 2007-2013.

Przedmiotowe badanie zostało przeprowadzone w okresie lipiec – wrzesień 2016 r. w oparciu o:

- ➔ analizę danych zastanych (obejmującą również metaanalizę oraz odtworzenie logiki interwencji),
- ➔ wywiady indywidualne z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w programowanie i wdrażanie POPT 2007-2013 oraz z beneficjentami Programu,
- ➔ zogniskowane wywiady grupowe z beneficjentami Programu,
- ➔ wspomagany komputerowo wywiad: przy pomocy strony WWW (CAWI)/telefoniczny (CATI),
- ➔ studia przypadków wybranych projektów lub grup projektów zrealizowanych w ramach Programu,
- ➔ wywiady telefoniczne z wybranymi beneficjentami Programu.

Punkt wyjścia w ramach ewaluacji stanowiło zrozumienie faktu, iż POPT 2007-2013 miał docelowo przyczynić się do zapewnienia sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) w latach 2007–2013. Oznacza to zatem, iż Program pełni swoją, *usługową* rolę, przez co jego ocena nie może być dokonana bez uwzględnienia podsumowań poszczególnych KPO i RPO. Beneficjentami wszystkich osi priorytetowych programu były centralne jednostki systemu realizacji NSRO/PWW, przede wszystkim te spośród instytucji zaangażowanych w realizację NSRO, które nie miały dostępu do komponentów pomocy technicznej w ramach poszczególnych programów operacyjnych.



- ➔ Zadania OP 1: Wsparcie zasobów ludzkich realizowane były w ramach dwóch działań: Działania 1.1 *Wsparcie zatrudnienia* oraz Działania 1.2 *Podnoszenie kwalifikacji*. Wartościowo, w ramach osi priorytetowej 1 realizującej pierwszy cel szczegółowy wykorzystano 100,0% alokacji, realizując łącznie 298 projektów. Poziom osiągnięcia poszczególnych wskaźników produktu i rezultatu w ramach osi, wg stanu na koniec 2015 r., sięgał od 77% (*Odsetek pracowników, którzy uczestniczyli w przynajmniej jednej formie doskonalenia zawodowego w ciągu roku w stosunku do ogólnej liczby pracowników podmiotów objętych działaniem IZ POPT*) do 100% (*Liczba przeprowadzonych szkoleń, warsztatów, treningów, seminariów, wizyt studyjnych oraz innych form kształcenia, w których wzięli udział pracownicy instytucji objętych wsparciem POPT 2007-2013*).
- ➔ Zadania OP 2: Wsparcie informatyczne realizacji NSRO realizowane były w ramach dwóch działań: Działania 2.1 *Funkcjonowanie i rozwój systemu informatycznego* oraz Działania 2.2 *Infrastruktura informatyczna*. W sumie na realizację 34 projektów z obydwu działań wykorzystano 98,6% dostępnej alokacji. Poziom osiągnięcia poszczególnych wskaźników produktu i rezultatu w ramach osi, wg stanu na koniec 2015 r., sięgał od 93% (*Liczba stanowisk użytkowników systemu*) do 113% (*Liczba zakupionych urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych*).
- ➔ Zadania OP 3: Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych realizowane były w ramach dwóch działań: Działania 3.1 *Wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO* oraz Działania 3.2 *Ocena (ewaluacja) NSRO*. Łącznie w osi priorytetowej 3 na zrealizowanie 79 projektów wykorzystano 91,6% dostępnej alokacji. Poziom osiągnięcia poszczególnych wskaźników produktu i rezultatu w ramach osi, wg stanu na koniec 2015 r., sięgał od 88% (*Liczba posiedzeń komitetów i podkomitetów*) do 129% (*Liczba spotkań, konferencji, seminariów*).
- ➔ Zadania OP 4: Komunikacja i promocja realizowane były w ramach dwóch działań: Działania 4.1 *Promocja i informacja* oraz Działania 4.2 *Wymiana doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO*. Łącznie w osi priorytetowej 4 wykorzystano 92,5% dostępnej alokacji, realizując przy tym 29 projektów. Poziom osiągnięcia poszczególnych wskaźników produktu i rezultatu w ramach osi, wg stanu na koniec 2015 r., sięgał od 65% (*Liczba uruchomionych punktów informacyjnych*) do 200% (*Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych*).

Wsparcie udzielone w ramach POPT 2007-2013 przełożyło się na sprawną i efektywną realizację NSRO. POPT 2007-2013 zapewnił środki i narzędzia służące finansowaniu i obsłudze procesu realizacji NSRO oraz właściwemu rozwojowi administracji odpowiedzialnej za realizację instrumentów strukturalnych. Efekty POPT 2007-2013 osiągają odpowiednio wysoki poziom użyteczności i trwałości rezultatów realizowanych projektów – wniosek taki wynika zarówno z CAWI realizowanego na potrzeby niniejszego badania, jak i CAWI zrealizowanego na potrzeby badania pn. *Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r.* Ponadto system zarządzania i wdrażania oparty na Instytucji Zarządzającej ulokowanej w MR jest oceniany jednoznacznie pozytywnie, zaś jeśli chodzi o postrzegane bariery/trudności w zakresie wdrażania Programu – są one głównie niezależne od samego Programu, związane z kwestiami prawnymi i organizacyjnymi.

Biorąc pod uwagę powyższe, rekomenduje się przede wszystkim:

- ➔ dogłębne analizowanie potrzeb szkoleniowych,
- ➔ rozpoznanie potrzeb beneficjentów i/lub odbiorców wsparcia systemu pomocy technicznej w zakresie rozwoju umiejętności komunikacji interpersonalnej i przygotowanie oferty rozwoju tych umiejętności adekwatnych do rozpoznanych potrzeb,
- ➔ wdrożenie systemu oceny pracochłonności i powiązanej z nim standaryzacji zatrudnienia w instytucjach systemu wdrażania,



- podjęcie przez IZ działań mających na celu zwiększenie koordynacji zasad prowadzenia pomocy technicznej na poziomie całego systemu,
- wprowadzenie wspólnej listy wskaźników kluczowych w zakresie pomocy technicznej dla poszczególnych programów operacyjnych,
- podjęcie przez IZ działań mających na celu rozpoznanie interesariuszy programu pomocy technicznej i włączenie ich do grona beneficjentów i/lub odbiorców wsparcia POPT,
- intensywne działania informacyjne i szkoleniowe w zakresie kwalifikowalności wydatków z POPT; ich szczególną formą mogłoby być opracowanie cyfrowej „bazy wiedzy”, która zawierałaby nie tylko obowiązujące akty prawne, lecz także odpowiednie interpretacje, komunikaty itp.,
- kontynuowanie działań informacyjnych w POPT 2007-2013 przy wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń, które są wysoko cenione przez ich odbiorców.

Uwzględnienie tych kluczowych, umiarkowanie trudnych we wdrażaniu rekomendacji powinno docelowo przyczynić się do skuteczniejszego i efektywniejszego realizowania zadań z obszaru pomocy technicznej, a w efekcie przełożyć się na sprawny i efektywny przebieg realizacji Umowy Partnerstwa w perspektywie finansowej 2014-2020.



Unia Europejska
Fundusz Spójności



Report summary

This report contains an ex-post evaluation on the implementation of the Technical Assistance Operational Programme (TAOP) 2007-2013. The main purpose of the study was to summarise interventions as part of the TAOP 2007-2013 (i.e. both the Programme as a whole and each objective of TAOP 2007-2013) based on the following specific objectives:

- the analysis of the achieved values of indicators and the social and economic influence regarding the completed interventions,
- the analysis of financial progress on particular priority axes and the efficiency and effectiveness of funds programming,
- the analysis of the degree of resource use,
- the analysis of TAOP 2007-2013 in terms of assessment of the effects of support granted from the Programme's funds, chiefly with respect to the degree of implementation of the Programme's general objective and specific objectives – supported by the analysis of the NSRF implementation,
- the identification of factors contributing to the success or failure of TAOP 2007-2013,
- the specification of best practices related to the implementation of TAOP 2007-2013.

The study in question was carried out from July to September 2016, based on:

- ➔ the analysis of secondary sources (including meta-analysis and the reconstruction of the intervention logic),
- ➔ individual reviews with the representatives of institutions involved in the programming and implementation of TAOP 2007-2013 and the Programme's beneficiaries,
- ➔ focus groups interviews with the Programme's beneficiaries,
- ➔ Computer Assisted Telephone Interview, including Computer-Assisted Web Interview (CAWI)/Computer-assisted telephone interviewing (CATI),
- ➔ case studies with respect to selected projects or group of projects implemented as part of the Programme
- ➔ telephone interviews with selected beneficiaries of the Programme.

As part of evaluation, it was crucial to understand that the purpose of TAOP 2007-2013 was to ensure an efficient and effective implementation of the National Strategic Reference Framework (NSRF) 2007-2013. Therefore, the Programme's function is somewhat *service* in nature, which means it cannot be evaluated without summarising particular National Operational Programmes (NOP) and Regional Operational Programmes (ROP). The central implementation units of the NSRF/CSF (Community Support Framework) were the beneficiaries of all of the programme's priority axes, and primarily those committed to the NSRF implementation that had no access to technical assistance components at the level of particular operational programmes.

- ➔ Tasks of the 1st PA (Priority Axis): Support of human resources were implemented as part of two activities: Activity 1.1 *Employment support* and Activity 1.2 *Qualification improvement*. As for specific values, 100.0% allocation has been used as part of priority axis 1, fulfilling the first specific objective, with a total of 298 projects being implemented. As at the end of 2015, the output and result indicators as part of the axis ranged from 77% (*the number of employees involved in at least one form of vocational training within the year in relation to the general number of employees subject to the activity of the TAOP's Managing Authority*) to 100% (*the number of trainings, workshops, practice, seminars, study visits, and other forms of education attended by the employees of the institutions supported as part of TAOP 2007-2013*).
- ➔ Tasks of the 2nd PA: IT support provided to the NSRF implementation was divided into: Activity 2.1 *Functioning and development of the IT system* and Activity 2.2 *IT infrastructure*. In total, 98.6% of the available allocation was used to implement 34 projects as part of both activities. As at the end of 2015, the output and result indicators as part of the axis ranged from 93% (*The number of system users' posts*) to 113% (*The amount of purchased ICT equipment*).
- ➔ Tasks of the 3rd PA: Support of the implementation of structural funds operations was divided into: 3.1 *Support of the institutions involved in the NSRF implementation* and Activity 3.2 *NSRF assessment (evaluation)*. In total, 91.6% of the available allocation was used to implement 79 projects as part of the priority axis. As at the end of 2015, the output and result indicators as part of the axis ranged from 88% (*The number of committee and subcommittee meetings*) to 129% (*The number of meetings, conferences, seminars*).
- ➔ Tasks of the 4th PA: Communication and promotion was divided into two activities: 4.1: *Promotion and information* and Activity 4.2 *Exchange of experience between the participants of the NSRF implementation process*. In total, 92.5% of the available allocation was used to implement 29 projects as part of the priority axis. As at the end of 2015, the output and result indicators as part of the axis ranged from 65% (*The number of established information points*) to 200% (*The number of promotion and information campaigns*).

The support provided as part of TAOP 2007-2013 gave rise to an efficient and effective implementation of the NSRF. TAOP 2007-2013 provided the means and tools to finance and service the implementation of the NSRF and to develop the administrative measures in charge of implementation of structural instruments. TAOP 2007-2013 gives rise to the projects' results whose level – in terms of usefulness and sustainability – is appropriately high; this conclusion is a result of both CAWI carried out for the purpose of this study as well as CAWI conducted for the purpose of the study entitled: '*The evaluation of completion of objectives as part of the Technical Assistance Operational Programme for the period 2007-2013 in 2015*'. Moreover, the assessment of the management and implementation system, which is based on the Managing Authority belonging to the Ministry of Development, was nothing but positive. As for the obstacles/difficulties with respect to Programme implementation – they are mainly associated with legal and organisational matters, irrespective of the Programme as such.

Considering the above, the following is hereby recommended:

- ➔ an in-depth analysis of training needs,
- ➔ recognising the needs of beneficiaries and/or recipients of technical assistance with respect to the development of interpersonal communication and preparing an offer on the development of skills corresponding to the recognised needs,
- ➔ implementation of the labour intensity evaluation system and the standardisation of employment in the institutions in charge of the system implementation,

- activities undertaken by the Managing Authorities aimed at co-ordinating the rules for technical assistance in the entire system,
- introduction of the common list of key technical assistance indicators with respect to particular operational programmes,
- activities undertaken by the Managing Authorities to recognise the entities which would be interested in technical assistance programme and designating them as beneficiaries and/or recipients of TAOP,
- activities undertaken by the Managing Authorities in terms of eligibility of TAOP expenditure, especially the development of digital 'knowledge database' that would include not only applicable legal regulations but also relevant interpretations, announcements, etc.
- the continuation of information activities in TAOP 2007-2013 using the previous experience which is highly valued by the recipients.

Considering those key recommendations, which are moderately difficult in terms of implementation, should give rise to an effective and efficient implementation of the tasks related to technical assistance, and as a consequence – contribute to the efficient and effective implementation of the Partnership Agreement for the financial perspective 2014-2020.



Unia Europejska
Fundusz Spójności



2. Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi podsumowanie projektu pn. „Ewaluacja ex post Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013” zrealizowanego przez Ecorys Polska Sp. z o.o. dla Ministerstwa Rozwoju. **Głównym celem niniejszego badania było kompleksowe podsumowanie interwencji w ramach POPT 2007-2013 (tzn. zarówno Programu jako całości, jak i każdego celu POPT 2007-2013).**

Realizacji celu głównego służyła realizacja poniższych celów szczegółowych:

Analiza osiągniętych wartości wskaźników oraz wpływu społeczno-gospodarczego zrealizowanych interwencji	Analiza postępu finansowego w poszczególnych osiach priorytetowych oraz skuteczności i efektywności programowania funduszy	Analiza stopnia wykorzystania zasobów
Analiza POPT 2007-2013 w kontekście oceny efektów wsparcia udzielonego ze środków Programu głównie pod kątem określenia stopnia realizacji jego celu głównego i celów szczegółowych – w oparciu o analizę stanu wdrażania NSRO	Identyfikacja czynników przyczyniających się do sukcesu lub niepowodzenia realizacji POPT 2007-2013	Wskazanie dobrych praktyk w zakresie wdrażania POPT 2007-2013

Zakres badania zrealizowanego przez Ecorys obejmował:

Tabela 1. Zakres badania

Zakres przedmiotowy	<ul style="list-style-type: none"> • POPT 2007-2013 i POPT 2004-2006, • inne programy operacyjne oraz NSRO (w tym komponenty pomocy technicznej w pozostałych KPO i RPO), • podobne programy realizowane w innych państwach członkowskich UE.
Zakres podmiotowy	<ul style="list-style-type: none"> • beneficjenci i odbiorcy wsparcia realizowanego w ramach POPT 2007-2013, • instytucje systemu realizacji POPT 2007-2013 oraz NSRO.
Zakres terytorialny	<ul style="list-style-type: none"> • cała Polska.
Zakres czasowy	<ul style="list-style-type: none"> • wszystkie interwencje zrealizowane w ramach POPT 2007-2013 do końca roku 2015.
Zakres tematyczny	<ul style="list-style-type: none"> • osiągnięcie celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013, • realizacja celów poszczególnych osi priorytetowych,



- realizacja POPT 2007-2013 pod kątem efektywności wydatkowania środków,
- realizacja POPT 2007-2013 pod kątem użyteczności i trwałości,
- system realizacji Programu,
- identyfikacja barier i trudności napotkanych w trakcie realizacji Programu oraz wszelkich podjętych środków zaradczych.

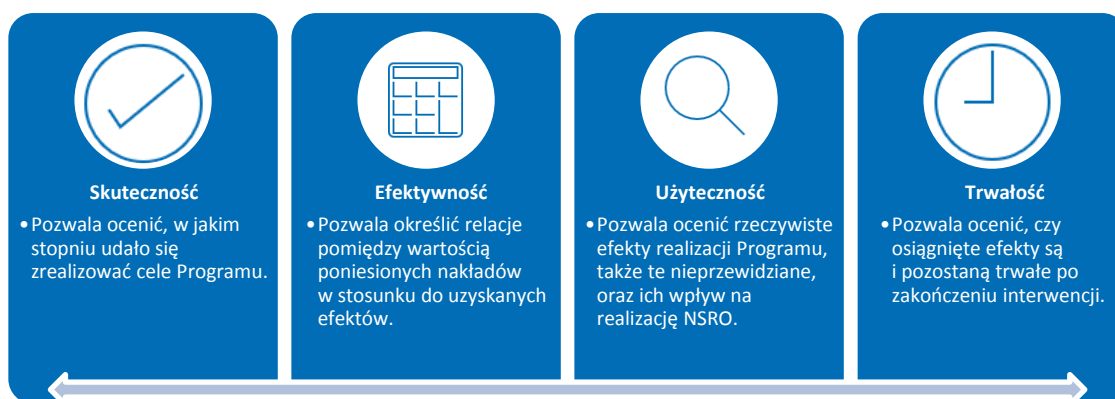
Źródło: opracowanie własne.

Cel i zakres badania determinowały założenia koncepcji, które zostały przedstawione poniżej. Wśród nich najważniejszy jest postulat triangulacji na następujących poziomach¹:

- **triangulacja metodologiczna** – wykorzystanie różnych metod gromadzenia danych do kontrolowania spójności wniosków (dokumenty programowe, dane ilościowe z projektów, dane z badań terenowych realizowanych różnymi metodami); zastosowanie różnych metod przy badaniu tych samych zagadnień w celu obserwacji różnych aspektów badanego przedmiotu; zastosowanie różnych, uzupełniających się wzajemnie metod zbierania danych,
- **triangulacja źródeł informacji** – zwielokrotnienie źródeł informacji w ramach tej samej metody (dane ilościowe projektów i dane statystyczne ze źródeł niezależnych, np. GUS, wywiady z różnymi grupami respondentów),
- **triangulacja analityczna** – zwielokrotnienie w zespole osób odpowiedzialnych za analizę danych, wnioskowanie oraz przygotowanie rekomendacji,
- **triangulacja teoretyczna** – wykorzystanie kilku teorii i perspektyw badawczych w celu interpretowania danych i weryfikacji hipotez,
- **triangulacja perspektyw badaczy** – polegającą na zaangażowaniu w ewaluację kilkusobowego zespołu badaczy, co pozwala na uzyskanie bogatszego i bardziej wiarygodnego obrazu badanego przedmiotu.

Badanie koncentrowało się na następujących elementach związanych z logiką interwencji:

Rysunek 1. Syntetyczne wskazanie kryteriów ewaluacyjnych zastosowanych w badaniu



Źródło: opracowanie własne.

¹ Patton M. Q., Qualitative Evaluation and Research Method, second edition, Sage Publications, London 1990, str. 464–465.

Podstawą koncepcji oceny ex post było osadzenie realizacji POPT 2007-2013 (w kontekście wdrażania NSRO) w ramach teoretycznych poprzez wykorzystanie dostępnej wiedzy eksperckiej, co finalnie ukierunkowane było na podsumowanie doświadczeń minionego okresu programowania i ewentualne wskazanie możliwości poprawy rozwiązań w Programie w perspektywie 2014-2020. Ocena ex post była realizowana zgodnie z zasadą oparcia polityk publicznych na dowodach (*evidence based policy*): wiedza i doświadczenie jednostek zaangażowanych w programowanie i wdrażanie uzupełniane są w niej w sposób usystematyzowany wiedzą naukową. Na potrzeby kompleksowej oceny wykorzystano następujące metody badawcze:

Desk research

W ramach desk research przeanalizowano dokumenty programowe POPT 2007-2013, dokumentację projektową, literaturę fachową i wybrane raporty z badań. W badaniu wykorzystano bazy danych pochodzące m.in. z GUS, SIMIK, a także wymogi, wytyczne i zalecenia instytucji unijnych, pakiet legislacyjny na lata 2007-2013. Analiza desk research miała odpowiedzieć na pytania z każdego obszaru tematycznego zaplanowanego w badaniu. Zebrane w jej toku informacje od samego początku warunkowały przebieg badania, kształt narzędzi badawczych itp., dodatkowo wskazując kolejne obszary, jakie należało zgłębić przy wykorzystaniu omawianej metody.

Metaanaliza

Specyficzną składową desk research, wymagającą odrębnego opisu, jest metaanaliza. Znaczna liczba przeprowadzonych badań ewaluacyjnych w zakresie wsparcia z POPT (oraz komponentu pomocy technicznej w ramach RPO i KPO) pozwoliła na zaplanowanie metaanalizy wyników ewaluacji dotyczących tego programu. Realizacja tego typu podejścia umożliwiła nie tylko konsolidację wyników z różnych, przeprowadzonych niezależnie od siebie, ewaluacji, lecz także pozwoliła wychwycić badania odbiegające wynikami od pozostałych, których wyniki weryfikowano/pogłębiane w toku badań własnych. Wyniki metaanalizy – z uwagi na jej przekrojowy charakter – przedstawiono w postaci zapisów w ramach poszczególnych podrozdziałów, do których odnoszą się one tematycznie. Zdecydowano, iż taka forma jest bardziej przejrzysta dla czytelnika niż odrębny rozdział poświęcony wyłącznie metaanalizie.

Odtworzenie logiki interwencji

Kolejnym elementem metodyki odnoszącej się do ewaluacji ex-post POPT było odtworzenie logiki interwencji. Technika ta – podobnie jak metaanaliza, oparta w pierwszym kroku na desk research, a następnie weryfikowana i modyfikowana przy wykorzystaniu literatury fachowej – pozwoliła na zidentyfikowanie związków między zdiagnozowanymi potrzebami, założonymi celami POPT, faktycznie podjętymi działaniami, a także stworzonymi produktami i osiągniętymi rezultatami.

Choć odtworzenie logiki interwencji jako takie miało wyłącznie roboczy charakter, to stanowiło podstawę m.in. do tworzenia odpowiednich narzędzi badawczych, doboru literatury do pogłębionego desk research (w szczególności w zakresie literatury fachowej z poszczególnych obszarów tematycznych wsparcia) – i tym samym musi być uznane za ważny element całego procesu badawczego.

Indywidualne wywiady pogłębione (IDI)

Zgodnie ze specyfiką metody badawczej, indywidualne wywiady pogłębione były realizowane na niewielkiej celowo dobranej próbie badawczej. Bazując na zapisach oferty i raportu metodologicznego, wykonawca był zobowiązany przeprowadzić rozmowy z przedstawicielami IZ POPT (Departamentu Programów Pomocowych w Ministerstwie Rozwoju), Instytucji Strategicznej (Departamentu Strategii Rozwoju w Ministerstwie Rozwoju) oraz Instytucji Koordynującej NSRO (Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy UE w Ministerstwie Rozwoju). Zastosowanie tej metody gromadzenia danych w odniesieniu do tej grupy respondentów pozwoliło na eksplorację obserwacji, doświadczeń i ocen osób blisko zaangażowanych we wdrażanie Programu i zarządzanie nim.

Ponadto w toku badania zrealizowano nieprzewidziane wcześniej indywidualne wywiady pogłębione (także w postaci diady i triady) z beneficjentami POPT. Były one realizowane w szczególności z osobami, które zaproszono do udziału w FGI, a które nie mogły w nich uczestniczyć, lecz chciały podzielić się swoimi spostrzeżeniami dot. programu. Nadrzędnym dążeniem wykonawcy było umożliwienie zabrania głosu w sprawie programu każdemu interesariuszowi wyrażającemu stosowną chęć. Choć zrealizowano wyłącznie kilka takich dodatkowych IDI, to należy podkreślić ich duże znaczenie z punktu widzenia realizacji celów badania.

Zogniskowane wywiady grupowe (FGI)

W toku badania zrealizowano trzy zogniskowane wywiady grupowe. Z uwagi na fakt, iż wielu potencjalnych respondentów realizowało kilka projektów w ramach różnych osi, zdecydowano, że FGI będą miały przekrojowy charakter i nie będą dedykowane wyłącznie jednej, określonej osi. Dzięki temu możliwe było zebranie ciekawego, wartościowego materiału badawczego w sposób porównawczy przedstawiającego doświadczenia z różnymi działaniami w ramach POPT. Taka forma była również bardziej naturalna dla respondentów, którzy nie musieli w toku rozmowy fragmentaryzować swoich doświadczeń. Równocześnie, w zastępstwie planowanego czwartego FGI – z uwagi na zgłaszane potrzeby respondentów zdecydowano się na realizację mini FGI/IDI opisanych powyżej.

Zogniskowany wywiad grupowy (FGI) miał za zadanie pozwolić wykonawcy lepiej opisać i zrozumieć motywacje, potrzeby, rzeczywiste doświadczenia beneficjentów poszczególnych osi priorytetowych POPT, porównać założenia, które leżały u podstaw dotychczasowych działań beneficjentów realizujących projekty w poszczególnych osiach i zweryfikować motywy podejmowania analogicznych lub odmiennych decyzji w przyszłości.

Wspomagany komputerowo wywiad: przy pomocy strony WWW (CAWI)

Ankieta została objęci wszyscy beneficjenci POPT (celowy dobór próby – próba pełna). Zaproszenie do udziału w badaniu (oraz przypomnienie) były wysłane na adres poczty elektronicznej wskazanego w bazie przedstawiciela beneficjenta. Wykonawca dążył do maksymalnego zwiększenia realizacji próby badawczej, dlatego w sytuacji wyjątkowo niskiego zwrotu w badaniu zakładano dopuszczalność dzwonienia ewaluatorów do osób, które nie wypełniły ankiet, celem indywidualnego zaproszenia do udziału w badaniu. Finalnie stopa zwrotu przyniosła dane dot. 30,7% projektów. Niestety mimo wysiłków wykonawcy nie udało się wyeliminować tendencji do zagregowanej oceny POPT 2007-2013 formułowanej przez osoby, które realizowały więcej niż jeden projekt. Tacy respondenci wypełniali jedną ankietę, zaznaczając przy tym, iż ich odpowiedzi mogą być odnoszone do wszystkich projektów, w realizację których byli zaangażowani.

Studium przypadku

W ramach badania zrealizowano 10 studiów przypadków projektów/grup projektów wybranych przez Zamawiającego. Na ich potrzeby przeprowadzono m.in. analizę web research i desk research, jak również indywidualne wywiady pogłębione (IDI) oraz diady/triady – a w przypadku jednego projektu wręcz mini FGI – z beneficjentami. W związku z tym dobór respondentów miał charakter celowy, ukierunkowany na możliwie pełne zebranie informacji dotyczących poszczególnych interwencji. Rozmawiano w szczególności z osobami odpowiedzialnymi za merytoryczną oraz finansową realizację projektów.

Indywidualny wywiad telefoniczny (ITI)

Celem uzupełnienia i pogłębienia danych zebranych w toku CAWI/CATI, w szczególności dla przeanalizowania i zrozumienia dobrych praktyk, ale także barier we wdrażaniu projektów w ramach POPT, przewidziano indywidualne wywiady telefoniczne (ITI). Dobór próby w badaniu ITI miał z założenia charakter celowy. W oparciu o wyniki CATI/CAWI weryfikowano podmioty posiadające interesujące badawczo doświadczenia związane z realizacją projektów w ramach POPT 2007-2013 (po dwa dla poszczególnych osi), które należało przeanalizować w sposób pogłębiony, z wykorzystaniem badania jakościowego.



Unia Europejska
Fundusz Spójności



3. Ocena stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013

3.1. Cel główny i cele szczegółowe POPT 2007-2013

Celem głównym POPT 2007-2013 było **zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) w latach 2007–2013**².

Cel główny był realizowany poprzez następujące dwa cele szczegółowe, mające za zadanie możliwie skuteczną neutralizację słabych stron i zagrożeń, przy jednoczesnym jak najefektywniejszym wykorzystaniu mocnych stron oraz istniejących szans:

1. Zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych.
2. Skuteczne rozpowszechnianie informacji i promocja NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO.

Cel 1 realizowany był poprzez wsparcie skupione w następujących osiach priorytetowych:

1. **Wsparcie zasobów ludzkich** – przewidującej realizację zadań zorientowanych na zapewnienie odpowiednich zasobów ludzkich na potrzeby realizacji NSRO oraz planowania nowych interwencji po 2013 r.
2. **Wsparcie informatyczne realizacji NSRO** – zorientowanej na zapewnienie krajowego systemu informatycznego wspierającego realizację NSRO oraz niezbędnej infrastruktury informatycznej.
3. **Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych** – w ramach której realizowane były działania zorientowane zarówno na wsparcie poszczególnych procesów związanych z realizacją NSRO, takich jak programowanie, zarządzanie, wdrażanie, ocena i kontrola, a także certyfikacja oraz działania audytowe, jak i na wsparcie funkcjonowania poszczególnych instytucji zaangażowanych w realizację NSRO.

Cel 2 realizowany był poprzez wsparcie skupione w osi priorytetowej:

4. **Komunikacja i promocja** – w ramach której realizowane były działania z zakresu informacji, promocji i komunikacji, edukacji i wymiany doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO.

² Program Operacyjny Pomoc Techniczna Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa, 29 października 2013, str. 25 i 26.

3.2. Działania i rodzaje projektów

Zadania **Osi priorytetowej 1** realizowane były w ramach dwóch działań: Działania 1.1 *Wsparcie zatrudnienia* oraz Działania 1.2 *Podnoszenie kwalifikacji*. W Działaniu 1.1 przewidziano realizację projektów dotyczących:

- zatrudnienia pracowników administracji rządowej wykonujących zadania związane z przygotowaniem, zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, oceną, kontrolą oraz informacją i promocją instrumentów strukturalnych wdrażanych w ramach NSRO/PWW i PO, wykonujących zadania związane z perspektywą finansową po 2013 r. oraz wykonujących działania wspierające na rzecz instytucji w systemie realizacji NSRO,
- zatrudnienia osób odpowiedzialnych za stworzenie, rozwój, bieżącą obsługę oraz utrzymanie krajowego systemu informatycznego wspierającego realizację NSRO,
- opracowania i wdrażania strategii zarządzania zasobami ludzkimi.

W Działaniu 1.2 z kolei przewidziano realizację projektów dotyczących w szczególności

- podnoszenia kwalifikacji i specjalizacji pracowników zaangażowanych w realizację NSRO/PWW poprzez organizację stałego kształcenia (m.in.: szkoleń, studiów, warsztatów, seminariów, kursów i kształcenia ustawicznego, staży, praktyk oraz wizyt studyjnych w innych krajach biorących udział w realizacji polityki spójności)³.

Zadania **Osi priorytetowej 2** realizowane były w ramach dwóch działań: Działania 2.1 *Funkcjonowanie i rozwój systemu informatycznego* oraz Działania 2.2 *Infrastruktura informatyczna*. W Działaniu 2.1 przewidziano realizację projektów dotyczących

- budowy, rozwoju i utrzymania systemów informatycznych obsługujących procesy zarządzania, wdrażania, monitorowania, kontroli i oceny realizacji NSRO oraz na potrzeby przyszłego okresu programowania po 2013 r.

Z kolei w Działaniu 2.2 przewidziano realizację projektów dotyczących

- zakupu i eksploatacji sprzętu informatycznego, komputerowego, teleinformatycznego, telekomunikacyjnego, audiowizualnego, zakupu oprogramowania i licencji służących funkcjonowaniu, obsłudze i użytkowaniu systemów informatycznych oraz wsparciu procesów zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli NSRO (w szczególności polegające na budowie, rozwoju, utrzymaniu i wdrażaniu innych niż krajowy systemów informatycznych)⁴.

Zadania **Osi priorytetowej 3** realizowane były w ramach dwóch działań: Działania 3.1 *Wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO* oraz Działania 3.2 *Ocena (ewaluacja) NSRO*. W Działaniu 3.1 przewidziano realizację projektów dotyczących w szczególności:

- finansowania kosztów organizacyjnych i administracyjnych wynikających z wykonywania obowiązków związanych z realizacją NSRO/PWW przez podmioty centralne zaangażowane w proces wdrażania instrumentów strukturalnych,

³ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, Warszawa, 8 października 2013 r., str. 11, 16.

⁴ Ibidem, str. 23, 26.



- procesów związanych z naborem, selekcją i kontraktacją projektów,
- procesów związanych z monitorowaniem,
- procesów związanych z kontrolą, audytem, certyfikacją i dokonywaniem płatności,
- organizacji i funkcjonowania komitetów, podkomitetów, grup i zespołów roboczych obsługiwanych przez instytucje centralne uczestniczące w realizacji NSRO/PWW,
- przygotowania, powielania i dystrybucji materiałów roboczych i informacyjnych, sprawozdań i raportów,
- budowy i eksploatacji systemów gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych, obiegu oraz archiwizacji dokumentacji w ramach NSRO i poszczególnych PO,
- zakupu wyposażenia biurowego oraz materiałów biurowych i eksploatacyjnych,
- przygotowania, modernizacji, adaptacji, najmu, dzierżawy oraz zakupu pomieszczeń na potrzeby centralnych instytucji biorących udział w realizacji NSRO oraz przygotowaniu operacji instrumentów strukturalnych (w tym przede wszystkim dla instytucji zlokalizowanych w MRR),
- finansowania zamknięcia pomocy w ramach perspektywy finansowej 2004-2006 (dotyczy kosztów ponoszonych przez Instytucję Zarządzającą PWW oraz Instytucję Zarządzającą POPT 2004-2006),
- finansowania procesu przygotowania przyszłych operacji instrumentów strukturalnych i dokumentów programowych dla okresu programowania po 2013 roku,
- działań innowacyjnych, prowadzenia badań oraz opracowywania ekspertyz, studiów, analiz, koncepcji zorientowanych na wsparcie procesu przygotowania i wdrażania instrumentów strukturalnych, zarządzania nimi oraz w zakresie koordynacji polityki spójności z innymi politykami,
- obsługi udziału Polski w programach współpracy międzyregionalnej Celu Europejska Współpraca Terytorialna – ESPON i URBACT, ich promocji i rozpowszechnianiu wyników,
- prowadzenia badań nad przestrzenią UE w przypadku ESPON,
- wymiany doświadczeń w zakresie rozwoju miast w przypadku URBACT,
- uczestnictwa w pracach dotyczących wymiaru terytorialnego (w tym miejskiego) polityki spójności na forum Komisji Europejskiej, współpracy z innymi państwami, instytucjami i komitetami UE oraz organizacjami i inicjatywami międzynarodowymi,
- przygotowania analiz i innych dokumentów programowych z zakresu polityki przestrzennej kraju i UE, w tym rozwoju miast i obszarów metropolitalnych, w szczególności przygotowania kontraktów terytorialnych po stronie administracji rządowej i urzędów marszałkowskich,
- wsparcia procesu przygotowania indywidualnych projektów kluczowych do realizacji,
- prowadzenia monitoringu przygotowania indywidualnych projektów kluczowych,
- wypracowania standardów jednolitej dokumentacji indywidualnych projektów kluczowych,
- weryfikacji dokumentacji przygotowanej w ramach indywidualnych projektów kluczowych,
- doradztwa dotyczącego dokumentacji indywidualnych projektów kluczowych,
- wsparcia doradczego dla beneficjentów indywidualnych projektów kluczowych,



- wsparcia doradczego dla beneficjentów indywidualnych projektów kluczowych w kwestiach związanych z wypełnianiem wymagań dyrektyw środowiskowych, analizy alternatyw realizacji inwestycji oraz prowadzenia konsultacji społecznych celem zapewnienia efektywnego dialogu społecznego i poszanowania zasad zrównoważonego rozwoju,
- wsparcia działań przyczyniających się do realizacji NSRO i mających na celu realizację strategii UE i strategii krajowych, takich jak: Strategia Europa 2020, Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego, KSRR, KPZK i innych, w tym w szczególności zagadnień związanych z rozwojem inteligentnym oraz rozwojem zrównoważonym,
- działań związanych z prowadzeniem debaty strategicznej oraz rozwojem kompetencji w zakresie zarządzania strategicznego w instytucjach publicznych zaangażowanych we wdrażanie NSRO, zarówno na poziomie centralnym, jak i w samorządach,
- wsparcia realizacji zasady warunkowości, zwrotnych instrumentów finansowych, inicjatywy JESSICA i JEREMIE, PPP oraz innych działań umożliwiających instytucjom i potencjalnym beneficjentom polityki spójności po 2013 r. przygotowanie się do roli w nowym systemie,
- zaangażowania partnerów społecznych, instytucji naukowych i eksperckich w proces realizacji polityki spójności, także w kontekście realizacji strategii europejskich i krajowych.

Z kolei w Działaniu 3.2 przewidziano realizację projektów dotyczących w szczególności:

- finansowania kosztów przeprowadzania wszelkiego rodzaju ocen (ewaluacji) oraz badań związanych z realizacją NSRO/PWW oraz z przygotowaniem dokumentów programowych na okres programowania po roku 2013,
- finansowania wsparcia eksperckiego w postaci pracy ekspertów zewnętrznych⁵.

Zadania **Osi priorytetowej 4** realizowane były w ramach dwóch działań: Działania 4.1 *Promocja i informacja* oraz Działania 4.2 *Wymiana doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO*. W Działaniu 4.1 przewidziano wsparcie procesu informacji i promocji NSRO/PWW realizowane w szczególności poprzez następujące działania:

- prowadzenie punktów informacyjnych,
- obsługę administracyjno-biurową procesu informowania,
- organizację konferencji, warsztatów, wykładów, seminariów, szkoleń* informacyjno-promocyjnych,
- utworzenie funduszy grantów na działania z zakresu informacji i promocji NSRO/PWW,
- przygotowanie, druk i dystrybucja publikacji o charakterze informacyjno-promocyjnym, w tym:
 - dokumenty programowe i oficjalne,
 - publikacje horyzontalne i przekrojowe, w tym broszury i foldery,
 - wytyczne, broszury, foldery, podręczniki (niedotyczące danego programu),
 - inne materiały,
- prowadzenie stron internetowych oraz funkcjonowanie innych narzędzi elektronicznych,
- przygotowanie i rozpowszechnianie materiałów promocyjnych i informacyjnych,

⁵ Ibidem, str. 32 i 38.



- przygotowanie wizualizacji i logotypów – opracowanie spójnej koncepcji graficznej dla NSRO,
- prowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnych w mediach,
- prowadzenie kampanii public relations,
- współpracę z mediami, np. programy i audycje telewizyjne, wkładki prasowe, artykuły sponsorowane, konferencje prasowe, bieżąca współpracę z dziennikarzami,
- prowadzenie badań opinii publicznej,
- prowadzenie monitoringu mediów,
- przeprowadzanie badań ewaluacyjnych działań promocyjnych i informacyjnych,
- zlecenie ekspertyz, prac badawczych, studyjnych i analitycznych zorientowanych na stałe podnoszenie skuteczności działań informacyjno-promocyjnych.

Z kolei w Działaniu 4.2 przewidziano realizację projektów dotyczących w szczególności:

- promocji „najlepszych projektów” (best projects) i „najlepszych praktyk” (best practices),
- wspomaganie przepływu i wymiany informacji oraz doświadczeń pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację NSRO/PWW,
- działań edukacyjnych służących podniesieniu kompetencji i umiejętności wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych,
- przygotowania, druku i dystrybucji opracowań, publikacji oraz innych materiałów na temat realizacji NSRO/PWW,
- organizacji spotkań, konferencji, seminariów i warsztatów poświęconych wymianie doświadczeń i przepływowi informacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie NSRO/PWW,
- wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przygotowania projektów, przygotowania zintegrowanych programów rozwoju, zagospodarowania przestrzennego, wsparcia wdrażania i przygotowania strategii oraz tworzenie partnerstw przez jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji skupiających jednostki samorządu terytorialnego, a także partnerów społecznych i gospodarczych⁶.

3.3. Realizacja celu głównego i celów szczegółowych

Realizując **pierwszy cel szczegółowy** Programu: *Zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych*, w ramach osi priorytetowej 1 wykorzystano 352 889 695,92⁷ euro, czyli o 0,03% więcej niż wynosiła dostępna alokacja (352 750 000 euro). W osi priorytetowej 2 realizującej także pierwszy cel szczegółowy Programu wykorzystano 18 444 446,42 euro, czyli 98,6% dostępnej alokacji. W ostatniej – 3 osi priorytetowej realizującej pierwszy cel szczegółowy wykorzystano 63 044 226,83 euro, czyli 91,6% dostępnej alokacji.

⁶ Ibidem, str. 43 i 48.

⁷ Wyciąg z SIMIK (październik 2016) pokazujący stan finansowy Programu po zamknięciu wszystkich projektów.

Tabela 2. Wykorzystanie alokacji na realizację poszczególnych celów szczegółowych Programu⁸

Oś priorytetowa	Alokacja planowana [EUR]	Alokacja wykorzystana [EUR]	Wykorzystanie alokacji
Oś priorytetowa 1	352 750 000	352 880 695,92	100,0%
Oś priorytetowa 2	18 700 000	18 444 446,42	98,6%
Oś priorytetowa 3	68 850 000	63 044 226,83	91,6%
RAZEM			
Cel szczegółowy 1	440 300 000	434 378 369,17	98,7%
Cel szczegółowy 2	76 400 000	70 670 018,04	92,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyciągu z SIMIK (październik 2016) pokazującego stan finansowy Programu po zamknięciu wszystkich projektów.

Podsumowując, na podstawie danych finansowych można stwierdzić, że w ramach programu zrealizowano pierwszy cel szczegółowy Programu – *zapewniono sprawną realizację NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych*. O rzeczowym wykorzystaniu alokacji traktuje następny rozdział niniejszego raportu.

Oś priorytetowa 4 realizowała **drugi cel szczegółowy** Programu: *Skuteczne rozpowszechnianie informacji i promocja NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO*. W ramach tej osi priorytetowej wykorzystano 92,5% dostępnej alokacji, w związku z czym można stwierdzić, że wartościowo drugi cel szczegółowy Programu został także zrealizowany.

O realizacji poszczególnych celów szczegółowych Programu świadczą także efekty uzyskane w ramach poszczególnych projektów analizowanych przez wykonawcę w studium przypadków (patrz aneks 15.1).

Właściwa realizacja powyższych dwóch celów szczegółowych przełożyła się na poprawne zrealizowanie celu głównego programu, którym było zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) w latach 2007–2013.

Powyższą opinię potwierdzają także pracownicy Ministerstwa Rozwoju, z którymi przeprowadzono wywiady bezpośrednie. Ich zdaniem cele Programu zostały osiągnięte zgodnie z założeniami. Jednocześnie, zgodnie z opiniami beneficjentów, cele POPT 2007-2013 odpowiadały potrzebom wspieranych instytucji, a sam Program został zaprojektowany w taki sposób, aby nie pominąć żadnego istotnego obszaru wsparcia.

⁸ Szczegółowe dane na temat wykorzystania alokacji podane są w Aneksie 15.2 Wykorzystanie alokacji w poszczególnych działaniach POPT 2007-2013.



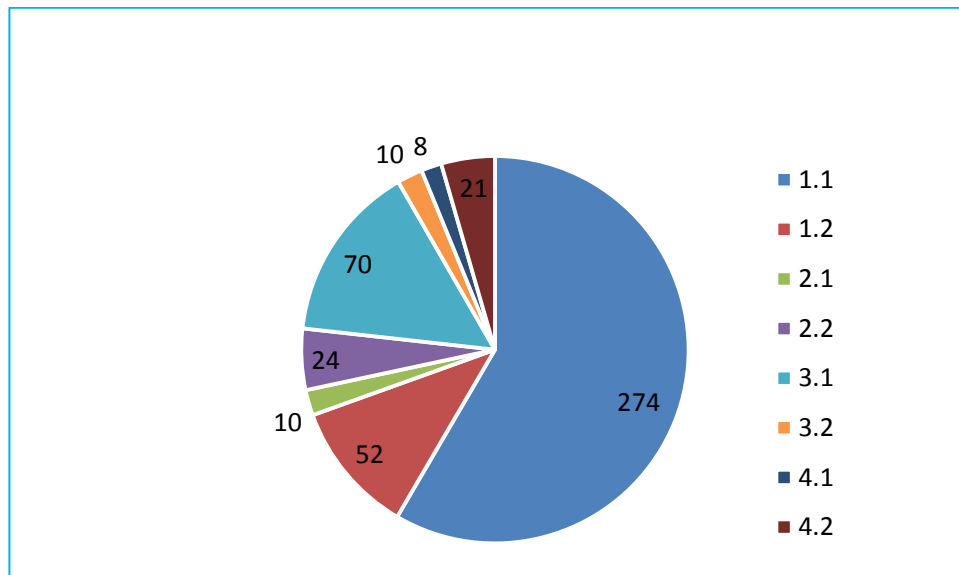
3.4. Projekty w największym stopniu wpływające na skuteczność realizacji celu głównego POPT

Ponad połowa projektów programu POPT 2007-2013 (58,4%) – 274 z ogólnej liczby 469 została zrealizowana w ramach Działania 1.1. W działaniu tym realizowano projekty związane ze wsparciem wynagrodzenia pracowników wybranych instytucji realizujących programy pomocowe perspektywy finansowej 2007-2013 i planujących realizację programów kolejnej perspektywy finansowej, np.: *Wsparcie zatrudnienia pracowników wykonujących zadania z zakresu realizacji NSRO 2007-2013 oraz PWW 2004-2006, Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników, Wsparcie zatrudnienia, Wsparcie kadrowe.*

W ramach Działania 1.2 realizowano 24 projekty związane ze wsparciem administracji w zakresie dokształcania osób zaangażowanych w obsługę funduszy strukturalnych, podnoszeniem kwalifikacji osób zaangażowanych we wdrażanie programów. Organizowane były szkolenia z zakresu realizacji polityk Wspólnoty dla pracowników instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie instrumentów strukturalnych oraz inne szkolenia potrzebne dla właściwej realizacji i rozliczania programów, a także programowania kolejnych działań. Projekty tego działania stanowiły 11,1% ogólnej liczby projektów zrealizowanych w ramach POPT 2007-2013.

W kolejnej, osi priorytetowej 2 zrealizowano łącznie 34 projekty (7,2% ogólnej liczby projektów), z czego 10 w ramach Działania 2.1 i 24 w ramach działania 2.2. Projekty w ramach Działania 2.1 dotyczyły wsparcia wdrożenia centralnych systemów informatycznych obsługujących programy współfinansowane ze środków funduszy strukturalnych, wsparcia wdrożenia Krajowego Systemu Informatycznego (SIMIK) oraz zapewnienia jego sprawnego funkcjonowania i rozwoju. W ramach Działania 2.2 realizowano takie projekty jak: *Finansowanie kosztów zakupu sprzętu informatycznego, programów komputerowych i usług telekomunikacyjnych oraz Konserwacja i utrzymanie systemów informatycznych.*

Wykres 1. Liczba projektów w poszczególnych działaniach POPT 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie SIMIK 09.08.2016.

W ramach osi priorytetowej 3 zrealizowano łącznie 79 projektów (16,8% ogólnej liczby projektów), z czego 70 w ramach Działania 3.1 i 9 w ramach działania 3.2. Projekty w ramach Działania 2.1 dotyczyły wspomagania bieżących działań administracyjnych (innych niż płać) instytucji zaangażowanych w realizację programów perspektywy finansowej 2007-2013, wsparcia działań w zakresie oceny oraz przygotowania okresu programowania 2014-2020, przygotowania krajowych dokumentów planistycznych, projektowania, koordynacji wdrażania, monitorowania i ewaluacji strategii ponadregionalnych, a także przygotowania i realizacji projektów kluczowych w ramach inicjatywy „project pipeline” oraz systemu zarządzania i monitorowania tych projektów. Z kolei w ramach Działania 3.2 realizowane były projekty dotyczące realizacji procesu ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, oceny stanu realizacji POPT 2007-2013 oraz działań związanych z oceną (ewaluacją) regionalnych programów operacyjnych oraz oceną stanu realizacji pomocy technicznej.

29 projektów (6,2% ogólnej liczby projektów) zostało zrealizowanych w czwartej osi priorytetowej, 8 w ramach Działania 4.1 i 21 Działania 4.2. W Działaniu 4.1 realizowane były projekty takie jak: *Wsparcie Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne w zakresie działań informacyjno-promocyjnych, Kampania promocyjna i edukacyjna Funduszy Europejskich, Kampania wizerunkowa Narodowej Strategii Spójności*, a także przygotowanie *Systemu informacji o funduszach europejskich*. W ramach Działania 4.2 wszystkie realizowane projekty dotyczyły wymiany doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO i promocji dobrych praktyk.

W oparciu o powyższe opisy, jak również podane we wcześniejszym rozdziale informacje na temat wielkości i stopnia wykorzystania alokacji w poszczególnych osiach priorytetowych oraz działaniach, można stwierdzić, że największa część środków Programu została wykorzystana na projekty związane ze wsparciem wynagrodzenia pracowników wybranych instytucji realizujących programy pomocowe perspektywy finansowej 2007-2013 i planujących realizację programów kolejnej perspektywy finansowej. Pozwala to stwierdzić, że na realizację celu głównego POPT 2007-2013 w największym stopniu wpłynęła właśnie ta grupa projektów. W szczególności istotne okazało się Działanie 1.1 *Wsparcie zatrudnienia*, którego alokacja wykorzystana została w całości.

Z punktu widzenia wielkości zaplanowanej i wykorzystanej alokacji, pomimo że była to niewielka liczebnie grupa – tylko 29 projektów – również te realizowane w ramach osi priorytetowej 4 *Komunikacja i promocja* w dużym stopniu wpłynęły na skuteczność realizacji Programu. O wadze tej grupy projektów świadczy pozytywnie wysoka wartość wskaźnika rezultatu *Odsetek respondentów wyrażających pozytywne opinie nt. interwencji strukturalnych świadczy pozytywnie o tej grupie projektów* (79%) oraz przekroczone wartości wskaźników produktu (patrz rozdział 4.4). Na istotność tej grupy projektów wskazują także odpowiedzi w przeprowadzonym badaniu CAWI, w którym większość respondentów (99,3% ze 143 respondentów) uznała działania informacyjno-promocyjne podejmowane przez Instytucję Zarządzającą POPT 2007-2013 za optymalne, choć jednocześnie jeden z uczestników wywiadów, beneficjent Programu stwierdził, że niewystarczająca była liczba działań informacyjnych i promocyjnych na poziomie regionów oraz że większa uwaga powinna być poświęcona działalności komunikacyjnej i organizowaniu warsztatów dla beneficjentów.

Należy tu podkreślić, że na pozytywną ocenę działań informacyjnych i promocyjnych ma także wpływ ujednoczenie wyglądu wydawanych materiałów, co przekłada się z jednej strony na spójność identyfikacji wizualnej, a z drugiej – ułatwia czytelnikom odbiór publikacji.

Zdaniem pracowników Ministerstwa Rozwoju, z którymi przeprowadzono wywiady indywidualne, realizację celów w największym stopniu umożliwiły projekty, które miały największą skalę wsparcia finansowego – największa pula środków została przekazana na wsparcie zatrudnienia, informację i komunikację.



Jednocześnie należy zauważyć, że jako istotne do kontynuacji w obecnej perspektywie finansowej 2014-2020 respondenci wywiadów wskazywali projekty zatrudnieniowe, szkoleniowe oraz projekty informatyczne.

Skuteczność realizowanych projektów, działań oraz osi priorytetowych opisane są w kolejnym rozdziale, zaś typy projektów, które okazały się najbardziej efektywne, podano w rozdziale 5 niniejszego opracowania.

3.5. Realizacja NSRO

Zgodnie z zapisami programowymi POPT 2007-2013 stanowił jeden z elementów systemu realizacyjnego NSRO na lata 2007-2013, których celem strategicznym było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Program wpisywał się w cel strategiczny NSRO poprzez wsparcie procesu realizacji NSRO i realizował ten cel za pośrednictwem celu głównego, który został określony jako zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO w latach 2007–2013⁹.

POPT 2007-2013 zapewnił środki i narzędzia służące finansowaniu i obsłudze procesu realizacji NSRO w latach 2007–2013 oraz zapewniające właściwy rozwój administracji odpowiedzialnej za realizację instrumentów strukturalnych. Program objął swoim zakresem wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji NSRO, a także z zakresu wsparcia przygotowania projektów oraz rozpowszechniania informacji i promocji operacji funduszy strukturalnych w Polsce.

Zgodnie z opinią jednej z osób, z którymi przeprowadzono wywiady: POPT był bardzo skutecznym narzędziem. Dzięki niemu możliwie było zatrudnienie i finansowanie osób, które zajmowały się wdrażaniem innych programów pomocowych. Ważna była także informatyzacja jednostek uczestniczących we wdrażaniu Programu. Nowy system informatyczny został zaprojektowany i zbudowany w dobry sposób – jest intuicyjny, przejrzysty i znacznie ułatwił pracę. Należy jednak zauważyć, że ten sam respondent w pytaniu dotyczącym kontynuacji rozwiązań w perspektywie 2014-2020 zauważył, że zgłaszany jest problem z regionów dotyczący mniejszej przydatności systemów informatycznych budowanych w oparciu o środki POPT niż to przewidywano wcześniej.

3.6. Grupy docelowe wsparcia

Beneficjentami wszystkich osi priorytetowych programu były centralne jednostki systemu realizacji NSRO/PWW, przede wszystkim te spośród instytucji zaangażowanych w realizację NSRO, które nie mają dostępu do komponentów pomocy technicznej w ramach poszczególnych programów operacyjnych. W szczególności były to:

- Instytucja Koordynująca NSRO,
- Instytucja Strategiczna,
- IZ PWW,

⁹ Program Operacyjny Pomoc Techniczna Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa, 29 października 2013, str. 24 i 25



- KJO,
- IK RPO,
- IC,
- IP w certyfikacji,
- IA,
- UKS,
- jednostki odpowiedzialne za otrzymywanie i przekazywanie płatności,
- operator krajowego systemu informatycznego wspomagającego realizację NSRO/PWW,
- jednostki w MF i MRR odpowiedzialne za wsparcie jednostek realizujących NSRO,
- jednostka odpowiedzialna za weryfikację zasady dodatkowości,
- jednostka odpowiedzialna za promocję i informację NSRO,
- partnerzy społeczno-gospodarczy, w tym organizacje pozarządowe, zaangażowani w realizację NSRO poprzez fundusze dotacji (grantów),
- jednostki samorządu terytorialnego, urzędy administracji rządowej realizujące strategiczne zadania z punktu widzenia wdrażania instrumentów strukturalnych.

W związku z realizacją *Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację PO w Polsce w latach 2007-2013*, w ramach osi priorytetowej 1 *Wsparcie zasobów ludzkich* beneficjentami POPT mogły być również jednostki administracji rządowej pełniące funkcje IZ, IP I oraz IP II stopnia¹⁰.

Beneficjentami Programu było 13 ministerstw, wszystkie urzędy wojewódzkie oraz jednostki centralne zaangażowane w realizację programów perspektywy finansowej 2007-2013. Spośród ministerstw największym beneficjentem było Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) i działające w jego strukturach instytucje i jednostki, takie jak: Instytucja Certyfikująca, Instytucja Zarządzająca PWW/Instytucja Koordynująca NSRO, Instytucja Strategiczna, Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne, Instytucja Zarządzająca POPT, Operator krajowego systemu informatycznego wspomagającego realizację NSRO/PWW, Jednostka odpowiedzialna za wsparcie jednostek realizujących NSRO, Jednostka odpowiedzialna za informację i promocję NSRO/PWW.

Kolejnym dużym beneficjentem na poziomie centralnym było Ministerstwo Finansów oraz działające w jego strukturach: Instytucja Audytowa, jednostka odpowiedzialna za otrzymywanie i przekazywanie płatności oraz weryfikację zasady dodatkowości, operator krajowego systemu informatycznego wspomagającego realizację NSRO/PWW.

Pozostałymi beneficjentami oraz odbiorcami pomocy na poziomie ministerstw były instytucje i jednostki ulokowane w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (IP II stopnia POKL), Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwie Edukacji Narodowej (IP POKL), Ministerstwie Gospodarki (IP POIG i POIiŚ), Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (IP POIiŚ), Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (IP POIG, POKL i POIiŚ), Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (IP I i II stopnia POKL), Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (IP POKL oraz POIG), Ministerstwie Środowiska (IP POIiŚ),

¹⁰ Ibidem, str. 53.

Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej (IP I stopnia POLiŚ), Ministerstwie Zdrowia (IP POLiŚ oraz IP II stopnia POKL).

Oprócz ministerstw, na poziomie centralnym beneficjentami Programu oraz odbiorcami pomocy były także następujące organizacje: Centrum Projektów Europejskich, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Główny Urząd Statystyczny, Ośrodek Przetwarzania Informacji, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Transportu Kolejowego oraz Urząd Zamówień Publicznych. Część z wymienionych instytucji pełniła rolę IP. Część, chociaż nie była instytucjami funkcjonującymi stricte w systemie, to potrzeba ich wsparcia została wskazana przez Komisję Europejską albo wyniknęła z przeprowadzonych wcześniej badań ewaluacyjnych, które wskazały je jako instytucje w bardzo silnym stopniu oddziałujące na system wdrażania funduszy europejskich w Polsce. Przykładem instytucji funkcjonującej poza systemem wdrażania funduszy, a odgrywającej bardzo istotną rolę warunkującą prawidłową realizację polityki spójności, jest Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej włączony w toku realizacji Programu do grona jego potencjalnych beneficjentów.

Na poziomie regionalnym beneficjentami Programu było 16 urzędów wojewódzkich we wszystkich województwach kraju. W ramach wsparcia dofinansowanie uzyskały Instytucje Pośredniczące w Certyfikacji i Kontrolerzy I stopnia.

Respondenci przeprowadzonych wywiadów – zarówno przedstawiciele IZ POPT, jak i beneficjenci – stwierdzili że wszystkie grupy docelowe, przewidziane w Programie zostały objęte wsparciem.

Podsumowując, należy stwierdzić, że docelowe grupy wsparcia zostały właściwie określone w Programie Operacyjnym. Wszystkie instytucje istotne dla sprawnej realizacji NSRO oraz przygotowania przyszłych programów pomocowych otrzymały wsparcie. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy wielkość wsparcia była wystarczająca. W trakcie przeprowadzonych wywiadów spotykano się z twierdzeniami, że wielkość wsparcia powinna być większa. Poprawna realizacja tego programu, jak również sprawna realizacja NSRO pozwalają jednakże stwierdzić, że wielkość pomocy była odpowiednia.

3.7. Komplementarność wsparcia Programu z innymi instrumentami wsparcia

Zgodnie z zapisami programowymi POPT 2007-2013 był kluczowym programem wspierającym sprawność administracyjną jednostek odpowiedzialnych za realizację NSRO i przygotowanie kolejnej perspektywy finansowej. Komponenty pomocy technicznej w poszczególnych PO pełniły funkcję uzupełniającą w stosunku do POPT 2007-2013. POPT 2007-2013 objął swoim wsparciem wszystkie podmioty zaangażowane w realizację instrumentów strukturalnych, które nie mogły się ubiegać o wsparcie w ramach komponentów pomocy technicznej w poszczególnych PO. Dodatkowo POPT 2007-2013 spełniał rolę strategiczną i podejmował interwencje w kluczowych obszarach ważnych z punktu widzenia całego systemu instrumentów strukturalnych¹¹.

W ramach Programu poświęcono również szczególne miejsce jego komplementarności z POKL, w jasny sposób definiując linię demarkacyjną i wskazując w tabeli typy działań finansowanych z obu programów¹². Działania finansowane ze środków POPT 2007-2013 były komplementarne z osią priorytetową Dobre rządzenie POKL. Należy jednak podkreślić, że działania realizowane w ramach obu

¹¹ Ibidem, str. 53.

¹² Ibidem, str. 56.



programów (jak też ich odbiorcy) różniły się. Podczas gdy działania w ramach Pomocy Technicznej adresowane były do pracowników administracji odpowiedzialnych za realizację NSRO, działania podejmowane w ramach POKL miały zdecydowanie szerszy zakres.

IZ POPT powierzono jednocześnie rolę koordynatora wszystkich komponentów pomocy technicznej w programach krajowych i regionalnych, co gwarantowało sprawny przepływ i wymianę informacji w obszarze pomocy technicznej, a tym samym pozwoliło uniknąć nakładania się pomocy w ramach poszczególnych programów.

Należy podkreślić, że zapisy POPT 2007-2013 gwarantowały również współpracę z przedstawicielami instytucji wdrażających działania pomocy technicznej w ramach PO Ryby 2007-2013 i PROW, finansowanych z EFRR i EFRROW. Przedstawiciele powyższych programów brali czynny udział w spotkaniach koordynacyjnych organizowanych przez IZ POPT w celu wymiany doświadczeń¹³.

Zakres wsparcia Programu z założenia był komplementarny z pozostałymi programami, o czym świadczą lista beneficjentów objętych wsparciem oraz typy realizowanych projektów.

Wypowiedzi udzielone podczas wywiadów bezpośrednich potwierdzają komplementarność Programu. Szczególnie podkreślana była czytelność demarkacji warunkującej podział zadań pomiędzy programami. Działania realizowane ze środków różnych programów operacyjnych nie powielają się.

Zastosowane mechanizmy gwarantujące komplementarność

Instytucja Zarządzająca POPT 2007-2013 w celu uniknięcia nakładania się interwencji oraz zapewnienia demarkacji i komplementarności działań finansowanych z POPT 2007-2013 z innymi instrumentami, koordynowała działania w obszarze pomocy technicznej w programach centralnych i regionalnych. Zostały określone ogólne wytyczne dotyczące wdrażania pomocy technicznej, które usystematyzowały i ujednoliciły zasady implementacji komponentów pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych. IZ POPT przygotowała Wytyczne w zakresie korzystania z pomocy technicznej, w których znalazła się szczegółowa lista beneficjentów poszczególnych działań POPT 2007-2013 oraz zasady wdrażania pomocy technicznej w programach krajowych i regionalnych.

Ponadto IZ POPT inicjowała wymianę doświadczeń i informacji w obszarze pomocy technicznej pomiędzy poszczególnymi instytucjami zarządzającymi, np. w samym tylko 2014 zorganizowano cztery spotkania koordynacyjne, w których uczestniczyli przedstawiciele IZ krajowymi i regionalnymi programami operacyjnymi, a także przedstawiciele PROW i PO Ryby 2007-2013 oraz instytucji koordynujących i strategicznych.

Celem zapewnienia koordynacji i komplementarności wsparcia Instytucja Zarządzająca POPT prowadziła kontrole krzyżowe horyzontalne z działaniami realizowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej¹⁴.

Cross-financing

W POPT występował też mechanizm cross-financingu, czyli możliwość finansowania w sposób komplementarny i z zastrzeżeniem pułapu 10% finansowania wspólnotowego dla danej osi priorytetowej Programu działań objętych zakresem EFS, pod warunkiem, że są one konieczne do odpowiedniej realizacji operacji i są bezpośrednio z nią powiązane. Mechanizm ten występował

¹³ Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2014 r, Warszawa, czerwiec 2015, str.38.

¹⁴ Ibidem, str. 38 i 39.



w Programie w osi priorytetowej 1 *Wsparcie zasobów ludzkich*, w Działaniu 1.2 *Podnoszenie kwalifikacji*, które w 100% było objęte cross-financingiem¹⁵.

Tabela 3. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 1

Czy cel główny i cele szczegółowe założone w POPT 2007-2013 zostały osiągnięte?

Celu główny Programu, którym było zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) w latach 2007–2013, jak również oba założone cele szczegółowe zostały osiągnięte. Pierwszy cel szczegółowy został zrealizowany (wartościowo) w 98,7%, natomiast cel drugi – w 92,5%. Realizacja całego Programu jest na poziomie 97,7%.

Według respondentów przeprowadzonych wywiadów cele Programu zostały osiągnięte zgodnie z założeniami. Jednocześnie stwierdzili oni, że cele POPT 2007-2013 odpowiadały potrzebom wspieranych instytucji, a sam Program został zaprojektowany **w taki sposób, aby nie pominąć żadnego istotnego obszaru wsparcia**. O zrealizowaniu poszczególnych celów szczegółowych Programu świadczą pozytywnie także projekty analizowane w niniejszym raporcie w ramach studiów przypadku.

Jakiego rodzaju projekty, w ramach których działań i priorytetów, należy uznać za najbardziej skuteczne i w największym stopniu wpływające na skuteczność realizacji celu głównego POPT?

Na skuteczność realizacji celu głównego POPT w największym stopniu wpłynęły projekty związane ze wsparciem wynagrodzenia pracowników wybranych instytucji realizujących programy operacyjne perspektywy finansowej 2007-2013 i planujących realizację programów kolejnej perspektywy finansowej (Działanie 1.1). Na te projekty została także wykorzystana największa część alokacji Programu. Drugi co do wielkości wpływ na skuteczność realizacji celu POPT miały projekty realizowane w ramach osi priorytetowej 4 Komunikacja i promocja. Warto tu podkreślić, że na pozytywną ocenę działań informacyjnych i promocyjnych ma wpływ ujednolicenie wyglądu wydawanych materiałów.

Jednocześnie należy zauważyć, że jako istotne do kontynuacji w obecnej perspektywie finansowej respondenci wskazywali projekty zatrudnieniowe, szkoleniowe oraz informatyczne.

Czy wsparcie udzielone w ramach POPT 2007-2013 przełożyło się na sprawną i efektywną realizację NSRO? W jaki sposób? Który rodzaj wsparcia miał największe znaczenie? Jeżeli nie, to jakie są tego przyczyny?

Wsparcie udzielone w ramach POPT 2007-2013 przełożyło się na sprawną i efektywną realizację NSRO. POPT 2007-2013 zapewnił środki i narzędzia służące finansowaniu i obsłudze procesu realizacji NSRO oraz zapewniające właściwy rozwój administracji odpowiedzialnej za realizację instrumentów strukturalnych. Program objął swoim zakresem wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji NSRO, a także z zakresu wsparcia przygotowania projektów oraz rozpowszechniania informacji i promocji operacji funduszy strukturalnych w Polsce. Zgodnie z opinią jednego z respondentów wywiadów: POPT był bardzo skutecznym narzędziem. Dzięki niemu możliwe było zatrudnienie i finansowanie osób, które zajmowały się wdrażaniem innych programów pomocowych. Ważna była także informatyzacja jednostek uczestniczących we wdrażaniu Programu

Czy wszystkie grupy docelowe przewidziane w Programie zostały objęte wsparciem? Czy było ono wystarczające? Jeżeli nie, to jakie są tego przyczyny?

¹⁵ Ibidem, str. 42.



Wszystkie instytucje istotne dla sprawnej realizacji NSRO oraz przygotowania przyszłych programów pomocowych zostały objęte wsparciem. Także niektóre instytucje niefunkcjonujące stricte w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce, ale w bardzo silnym stopniu oddziałujące na ten system, zostały włączone do grona potencjalnych beneficjentów Programu. Przykładem takiej instytucji jest Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej włączony w toku realizacji Programu. Jest to także pozytywny przykład elastyczności Programu w reakcji na pojawiające się uzasadnione potrzeby.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy wielkość wsparcia była wystarczająca. Opinie respondentów wywiadów są w tym temacie rozbieżne. Poprawna realizacja Programu, jak również sprawna realizacja NSRO pozwalają jednakże stwierdzić, że także wielkość pomocy była odpowiednia.

Czy wsparcie udzielone w ramach Programu było komplementarne z innymi instrumentami wsparcia (zwłaszcza z komponentami pomocy technicznej z pozostałych KPO i RPO)?

Wsparcie udzielone w ramach Programu było komplementarne z innymi instrumentami wsparcia na poziomie krajowym i regionalnym. Komponenty pomocy technicznej w poszczególnych PO pełniły funkcję uzupełniającą w stosunku do POPT 2007-2013. POPT 2007-2013 objął swoim wsparciem wszystkie podmioty zaangażowane w realizację instrumentów strukturalnych, które nie mogły się ubiegać o wsparcie w ramach komponentów pomocy technicznej w poszczególnych PO.

Również wypowiedzi respondentów potwierdzają komplementarność Programu. Szczególnie podkreślana była podczas wywiadów czytelność demarkacji warunkującej podział zadań pomiędzy programami.

Źródło: opracowanie własne.

4. Ocena stopnia realizacji celów poszczególnych osi priorytetowych

4.1. Oś priorytetowa 1

Cele osi priorytetowej i działań

Celem osi priorytetowej 1 było zapewnienie wysoko wykwalifikowanej kadry odpowiedzialnej za realizację procesów związanych z przygotowaniem, zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, oceną, kontrolą, informacją i promocją NSRO/PWW oraz wykonującej zadania związane z programowaniem perspektywy finansowej po 2013 r. Cel ten realizowany był poprzez finansowanie następujących działań związanych z:

- zatrudnieniem pracowników instytucji centralnych zaangażowanych w realizację NSRO/PWW i wykonujących zadania związane z programowaniem perspektywy finansowej po 2013 r.,
- zapewnieniem stabilnego i trwałego zatrudnienia pracowników odpowiedzialnych za obsługę instrumentów strukturalnych,
- podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników zaangażowanych w realizację instrumentów strukturalnych.

W ramach tej osi realizowane były następujące działania: Działanie 1.1 Wsparcie zatrudnienia oraz Działanie 1.2 Podnoszenie kwalifikacji.

Postęp rzeczowy i wartości wskaźników

Wskaźnik (produktu) działania 1.1 zdefiniowany został jako *Liczba miejsc pracy w przeliczeniu na liczbę pełnych etatów na miesiąc finansowanych ze środków POPT 2007–2013 w ramach umowy o pracę*. Wskaźnik ten mierzony był liczbą etatomiesięcy. Skumulowana wartość wskaźnika na koniec 2015 roku wyniosła 202 216,96 etatomiesięcy, co stanowiło 94,1% wartości docelowej równej 215 000 etatomiesięcy¹⁶. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 1.

Wskaźnik (produktu) działania 1.2 określony został jako *Liczba przeprowadzonych szkoleń, warsztatów, treningów, seminariów, wizyt studyjnych oraz innych form kształcenia, w których wzięli udział pracownicy instytucji objętych wsparciem POPT 2007-2013*. Wartość docelowa wskaźnika od początku okresu programowania wynosiła 9100. Na koniec 2015 roku skumulowana wartość wskaźnika wyniosła 9095, co stanowi 99,9% wartości docelowej¹⁷. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 1.

W działaniu 1.2 określone zostały także dwa wskaźniki rezultatu: *Ocena jakości szkoleń oraz innych form kształcenia* oraz *Odsetek pracowników, którzy uczestniczyli w przynajmniej jednej formie doskonalenia zawodowego w ciągu roku w stosunku do ogólnej liczby pracowników podmiotów objętych działaniem IZ POPT*.

¹⁶ Raport końcowy w ramach badania pn.: Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r., WYG PSDB Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, aktualizacja 20.06.2016, str. 10.

¹⁷ Ibidem, str. 13.



Ocena jakości szkoleń oraz innych form kształcenia

Wartość wskaźnika mierzona była w skali 0–5. Wartość docelowa wskaźnika została ustalona na poziomie 4,5. Realizacja wskaźnika przebiegała z dużymi wahaniami. O ile w 2008 roku uzyskano wynik wyższy od wartości docelowej (ocena 4,53), o tyle w latach późniejszych ocena ta zaczęła się oddalać od wymaganej wartości – najmniejszą wartość wskaźnika odnotowano w 2011 roku, kiedy ocena wyniosła 3,73. W 2015 roku osiągnięto 92% wartości docelowej wskaźnika, tj. ocenę 4,13¹⁸, z czego przydatność szkoleń oceniono na poziomie 4,09, a jakość merytoryczną – na poziomie 4,16 (szerzej na ten temat w rozdziale 6 niniejszego raportu). Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 1.

Odsetek pracowników, którzy uczestniczyli w przynajmniej jednej formie doskonalenia zawodowego w ciągu roku w stosunku do ogólnej liczby pracowników podmiotów objętych działaniem IZ POPT

Wskaźnik dotyczy stosunku liczby osób, które wzięły udział w przynajmniej jednej formie doskonalenia zawodowego, w stosunku do ogólnej liczby pracowników objętych wsparciem. Wartość docelowa wskaźnika została określona na poziomie 95%.

Osiągana wartość wskaźnika na przestrzeni lat ulegała dużym wahaniami. Najbliżej określonej wartości docelowej było w 2008 roku, kiedy to stopień osiągnięcia wskaźnika wyniósł 93% (odsetek pracowników na poziomie 88%). W kolejnych latach odsetek ten spadał, by ponownie zacząć wzrastać w roku 2011 i 2012. Od roku 2013 ponownie odnotowano tendencję spadkową wskaźnika. Jak to wskazano w raporcie z badania *Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r.*, wahania wartości wskaźnika wynikają z naturalnej zmienności zapotrzebowania na szkolenia – wysokiego na początku w związku z uruchamianiem nowej perspektywy finansowej, ponownie wyższego w drugiej połowie perspektywy w związku z potrzebą aktualizacji wiedzy, wdrażaniem nowych rozwiązań, ale też rosnącą świadomością wyzwań związanych z rozpoczętym procesem programowania kolejnej perspektywy, zaś niższego w końcowym okresie w związku z wygaszaniem projektów¹⁹.

W 2015 wskaźnik ten wyniósł 57%, co oznacza stopień realizacji wskaźnika na poziomie 60%. Należy jednak pamiętać, że w tym okresie ramach działania 1.2 realizowano tylko dziewięć projektów, a jednocześnie uruchomiono szkolenia finansowane w ramach POPT 2014-2020. Oceniając cały okres wdrażania Programu, można przyjąć, że założony wskaźnik został wykonany na poziomie wynoszącym 88% (poziom z 2012 roku)²⁰.

Postęp finansowy

Końcowa alokacja z EFRR na Działanie 1.1 wyniosła 344 675 000 euro (1 469 383 992,50²¹ zł). W ramach tego Działania zostały zrealizowane 274 projekty o wartości dofinansowania równej 1 472 597 905,65 zł. Stanowi to 100,2% alokacji dostępnej na to działanie. Poziom wydatkowania środków jest adekwatny do poziomu osiągniętego wskaźnika produktu.

Ostateczna wartość alokacji na Działanie 1.2 wyniosła 8 075 000 euro (34 424 532,50 zł). W ramach tego Działania zrealizowano 52 projekty o łącznej wartości dofinansowania równej 31 806 157,02 zł, stanowiącej 92,4% dostępnej alokacji. Stopień osiągnięcia wskaźnika produktu – 99,9% jest o 7,5 pp. wyższy niż postęp finansowy.

¹⁸ Ibidem, str. 17.

¹⁹ Ibidem, str. 14.

²⁰ Ibidem, str. 15.

²¹ Do wszystkich przeliczeń EUR/PLN przyjęto kurs równy 4,2631.



Ocena

Przeprowadzone w ramach projektu wywiady, a także badanie ankietowe generalnie nie zawierały negatywnych wypowiedzi na temat Działania 1.1 *Wsparcie zatrudnienia*. Tym niemniej należy wspomnieć o jednym wywiadzie, którego respondent wskazał jako problem chęć pozyskania środków pomocowych bez należytego uzasadnienia ich wykorzystania. Problem ten odnotowany został także w badaniu *Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r.*, w którym stwierdzono, że instytucje uprawnione do korzystania ze środków Działania 1.1 nie zawsze potrafią racjonalnie oszacować zapotrzebowanie na pracowników, a także zdarzało się, że szacowały swoje potrzeby w tym zakresie „na zapas”; Instytucja Zarządzająca zaś nie miała odpowiednich narzędzi i uprawnień, by zgłaszane zapotrzebowania weryfikować. W celu zminimalizowania tego problemu zaproponowano wdrożenie systemu oceny pracochłonności i powiązanej z nim standaryzacji zatrudnienia w instytucjach systemu wdrażania²².

Ankiety ewaluacyjne wskazały, iż szkolenia były pozytywnie oceniane przez uczestników. Ponieważ nie śledzono losów uczestników szkoleń w długim okresie, toteż trudno ocenić, na ile zdobyta wiedza finalnie była wykorzystywana w codziennej praktyce zawodowej. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż tematyka szkoleń była odpowiedzią na zgłaszane zapotrzebowanie – istnieje duże prawdopodobieństwo, że zamierzone efekty zostały osiągnięte. W przypadku szkoleń należy podkreślić duży nacisk, jaki był kładziony na praktyczny aspekt szkoleń i aktywny udział uczestników (learning by doing).

Zrealizowano zakładaną liczbę szkoleń przy znacząco zmniejszonych środkach. Wynika to zapewne z niższych niż przewidywano cen szkoleń oferowanych na rynku, w ramach postępowań o zamówienia publiczne. Taka tendencja może prowadzić do obniżenia jakości szkoleń i oferowania najtańszych form (nie potwierdzono tego jednak w przeprowadzonych badaniach). W postępowaniach przetargowych ogłaszanych obecnie przez instytucje centralne znaczną uwagę przywiązuje się do jakościowych kryteriów oceny ofert. Tendencja ta powinna być utrzymana, aby wyeliminować niskie jakościowo oferty i utrzymać właściwy poziom planowanych szkoleń.

Odsetek osób biorących udział w różnych formach doskonalenia zawodowego nigdy nie osiągnął wartości docelowej – w poprzednich opracowaniach ewaluacyjnych wskazywano problem specyficznych regulacji dotyczących polityk szkoleniowych instytucji, niedających możliwości udziału w szkoleniach osobom niezwiązanym bezpośrednio z wykonywanymi zadaniami. Również wywiady przeprowadzone w ramach niniejszego badania potwierdziły zmniejszającą się absorpcję szkoleń z powodu malejącej liczby osób kwalifikujących się do uczestnictwa w szkoleniach. Głównym powodem takiego stanu rzeczy były rygorystyczne polityki szkoleniowe instytucji uczestniczących w implementacji programów operacyjnych. W raporcie z ewaluacji za 2012 rok zwracano także uwagę, że „wielu pracowników zatrudnionych w strukturach NSRO na obecnym etapie wdrażania posiada już bardzo duże doświadczenie i specjalistyczną wiedzę umożliwiające sprawną i efektywną realizację zadań”. Z uwagi na ograniczenia w możliwościach pionowej ścieżki kariery ewaluatorzy sugerowali znalezienie takiego sposobu prowadzenia polityki szkoleniowej, aby z jednej strony odpowiadała ona potrzebom instytucji, ale z drugiej dawała pracownikom posiadającym duże doświadczenie dalszą możliwość rozwoju²³.

Ocena jakości szkoleń na poziomie 4,13 w pięciostopniowej skali wskazała na istnienie luki pomiędzy potrzebami uczestników a oferowanymi im działaniami z zakresu podnoszenia kwalifikacji (nawet jeśli zakładana wartość docelowa to 4,5). W badaniu przeprowadzonym w 2013 roku zwracano uwagę, że – mimo ogólnej dobrej opinii o szkoleniach – uczestnicy wskazywali na pewne mankamenty: „słabą diagnozę

²² Raport Końcowy w ramach badania pn.: Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r., WYG PSDB Sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, aktualizacja 20.06.2016, str. 11, 12.

²³ Ocena stanu realizacji celów POPT 2007-2013 w 2012 r., str. 12.

potrzeb uczestników, powodującą zbyt duże zróżnicowanie merytoryczne uczestników i małą użyteczność materiałów szkoleniowych z punktu widzenia zastosowania w codziennej pracy²⁴.

To, że respondenci lepiej oceniają jakość szkoleń niż ich przydatność może świadczyć o niewłaściwym kierowaniu pracowników na szkolenia, a także niewłaściwym profilowaniu szkoleń w stosunku do faktycznych potrzeb; o nieodpowiedniości szkoleń w stosunku do potrzeb pracowników świadczą także niektóre wypowiedzi respondentów wywiadów IDI przeprowadzonych dla potrzeb niniejszego badania.

Rekomenduje się wobec tego bardziej dogłębne analizowanie potrzeb szkoleniowych, jak również dostosowanie poziomu szkoleń do potrzeb odbiorców i nabór uczestników szkolenia reprezentujących podobny poziom wiedzy.

4.2. Oś priorytetowa 2

Cele osi priorytetowej i działań

Celem osi priorytetowej 2 było zapewnienie funkcjonowania i rozwoju systemów informatycznych oraz niezbędnego zaplecza technicznego służącego sprawnej realizacji procesów związanych z zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, oceną i kontrolą NSRO. Ponadto celem tej osi było przygotowanie systemów do obsługi perspektywy finansowej 2014-2020 zgodnych z wymogami Komisji Europejskiej określonymi w koncepcji e-Cohesion Policy, w tym:

- opracowanie założeń funkcjonalnych i technicznych,
- rozwój istniejących i budowa nowych narzędzi informatycznych,
- budowa potencjału niezbędnego do wdrożenia nowych narzędzi informatycznych,
- wdrożenie nowych rozwiązań.

Cele osi priorytetowej 2 realizowane były poprzez finansowanie następujących działań związanych z:

- funkcjonowaniem, rozwojem i eksploatacją systemów informatycznych wspierających realizację NSRO,
- stałym podnoszeniem kwalifikacji użytkowników KSI SIMIK 07-13 oraz LSI w zakresie obsługi krajowego systemu informatycznego wspierającego realizację NSRO,
- budową nowych i utrzymaniem istniejących systemów informatycznych i baz danych usprawniających w szczególności monitorowanie interwencji instrumentów Polityki Spójności,
- zapewnieniem sprzętu informatycznego, telekomunikacyjnego i audiowizualnego niezbędnego do realizacji NSRO.

W ramach tej osi realizowane były następujące działania: Działanie 2.1 Funkcjonowanie i rozwój systemu informatycznego oraz Działanie 2.2 Infrastruktura informatyczna.

Postęp rzeczowy i wartości wskaźników

Wskaźnik (produktu) działania 2.1 zdefiniowany został jako *Liczba stanowisk użytkowników systemu*, gdzie przez liczbę stanowisk użytkowników systemu rozumie się liczbę udzielonych uprawnień (osób, które otrzymały login i hasło) do korzystania z Krajowego Systemu Informatycznego (KSI).

²⁴ Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014 – 2020, PSDB na zlecenie MRR, 05.2013.



Na początku okresu programowania wartość docelowa wskaźnika została określona na poziomie 3500, jednak w trzeciej wersji Programu z 2012 roku została ona podwojona do wartości 7000, co stanowiło urealnienie wartości wynikające z dużej liczby instytucji obsługujących system NSRO i przekroczenia pierwotnej wartości już w pierwszym roku wdrażania Programu. Mimo tak znaczącego zwiększenia wartości wskaźnika, został on przekroczony w roku 2012, po czym w latach 2013 i 2014 liczba stanowisk użytkowników systemu zmniejszyła się do poziomu 6518, co stanowi 93% wartości docelowej (w 2015 nie było zmian wartości). Jednocześnie dane przekazane przez IZ autorom badania *Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013* w 2015 r. wskazały, że część stanowisk była użytkowana przez 2727 osób pracujących na rzecz perspektywy 2014-2020. Tak więc, po uwzględnieniu obu tych wartości, można uznać, że osiągnięta wartość wskaźnika znacząco przekroczyła założoną wartość docelową²⁵.

W działaniu 2.1 określone zostały także dwa wskaźniki rezultatu: *Ocena użyteczności systemu informatycznego monitoringu i kontroli* oraz *Wdrożenie funkcjonalności w systemie*.

Ocena użyteczności systemu informatycznego monitoringu i kontroli

Wartość wskaźnika mierzona była w skali 0-5. Wartość docelowa wskaźnika została ustalona na poziomie 4,0. Najwyższą wartość osiągnięto w 2014 roku – 3,82, czyli 96% zakładanej wartości docelowej, najniższą zaś (3,42) – w 2009 roku. W 2015 roku wartość wskaźnika osiągnęła poziom 3,76. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 2.

Wdrożenie funkcjonalności w systemie

Plan wdrażania funkcjonalności KSI zakładał wdrażanie poszczególnych grup funkcjonalności w trzech etapach – wszystkie miały zostać wdrożone w latach 2007-2008. W efekcie wartość docelowa wskaźnika, tj. 100%, osiągnięta została w 2009 roku²⁶. Należy tu przytoczyć usłyszaną w trakcie wywiadów opinię, że system SIMIK sam w sobie został uznany za na tyle dobre rozwiązanie, iż stanowił on punkt wyjścia przy tworzeniu systemu na lata 2014-2020.

Wskaźniki (produktu) działania 2.2 zdefiniowane zostały jako *Liczba zakupionych urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych* oraz *Liczba zakupionych zestawów komputerowych (laptopy, serwery, komputery)*.

Liczba zakupionych urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych

Wartość docelową wskaźnika określono ostatecznie na poziomie 5500, przy wartości bazowej 1500 sztuk. Do końca roku 2015 zakupiono 4536 urządzeń²⁷. Oznacza to, że poziom realizacji tego wskaźnika wyniósł 113,4% założonej wartości docelowej.

Liczba zakupionych zestawów komputerowych (laptopy, serwery, komputery)

Wartość docelową wskaźnika określono ostatecznie na poziomie 3300, przy wartości bazowej 800 sztuk. Do końca 2015 roku zakupiono 2593 urządzenia²⁸. Tak więc osiągnięty stopień realizacji wskaźnika (103,7%) przekroczył założoną wartość docelową. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 2.

²⁵ Raport Końcowy w ramach badania pn.: Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r., WYG PSDB Sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, aktualizacja 20.06.2016, str.24.

²⁶ Ibidem, str. 25.

²⁷ Ibidem, str. 28.

²⁸ Ibidem, str. 30.



Postęp finansowy

Alokacja na Działanie 2.1 wynosiła 8 500 000 euro (36 236 350 zł). W Działaniu tym zrealizowano 10 projektów o wartości dofinansowania równej 33 717 878,50 zł, stanowiącej 93,0% dostępnej alokacji. Stopień osiągnięcia wskaźnika produktu – 103,7% jest o ponad 10 pp. wyższy niż postęp finansowy.

Alokacja na Działanie 2.2 wynosiła 10 200 000 euro (43 483 620 zł). W jego ramach zrealizowano 24 projekty o wartości dofinansowania równej 44 912 641,02 zł – dostępną w Działaniu alokację przekroczone o 3,3 pp.). Jednakże wyższe wykonanie obu wskaźników produktu (113,4% oraz 103,7%) może być uzasadnieniem dla przekroczenia alokacji.

Ocena

Podsumowując wykonanie wskaźników w ramach Działania 2.1, należy odnotować racjonalne działania IZ mające na celu urealnienie wartości wskaźnika dotyczącego liczby stanowisk użytkowników systemu. Podobnie przebieg wdrażania Działania 2.2 pokazuje, że pierwotne założenia dotyczące niezbędnego sprzętu okazały się błędne i słusznie zostały skorygowane. Zestawienie stopnia osiągnięcia wskaźników produktu z wykorzystaniem alokacji wskazuje na właściwe zaplanowanie i przeznaczenie środków.

Ocena użyteczności systemu nigdy nie osiągnęła zakładanej wartości, choć wartość zrealizowana nie odbiega od niej znacząco, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę wielość funkcji i mnogość użytkowników o różnych potrzebach. Warto zwrócić uwagę, że w badaniu cytowanym w raporcie *Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r.* najwyżej oceniano przydatność systemu w kontekście zadań wykonywanych przez jego użytkowników, niżej – funkcjonalność rozumianą jako sprawności jego działania, a najniżej – użyteczność rozumianą jako prostota i intuicyjność jego obsługi. Respondenci godzą się więc na system niezadawalający pod względem prostoty obsługi, a nawet sprawności pod warunkiem, że system pozwala im na realizację nałożonych zadań²⁹.

W opiniach respondentów obecnego badania system informatyczny oceniono jako przejrzysty, intuicyjny i znacznie ułatwiający pracę, samo zaś wsparcie informatyczne ze strony IZ POPT jako udzielane na właściwym poziomie.

4.3. Oś priorytetowa 3

Cele osi priorytetowej i działań

Celem osi priorytetowej 3 było osiągnięcie sprawnego systemu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny, kontroli, promocji i informacji NSRO, zapewnienie płynnego przejścia pomiędzy kolejnymi okresami programowania oraz wsparcie działań związanych z realizacją celu Europejska Współpraca Terytorialna. Dodatkowym celem osi priorytetowej było wsparcie działań związanych z realizacją zadań na rzecz celów strategicznych określonych w dokumentach wspólnotowych i krajowych takich jak Strategia Europa 2020, Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego, KSRR, KPZK i innych. Cel ten realizowany będzie poprzez finansowanie następujących działań związanych z:

²⁹ Ibidem, str. 27.



- zapewnieniem warunków i odpowiednich zasobów sprzyjających efektywnej realizacji wszystkich bieżących działań administracyjnych związanych ze sprawnym wykonywaniem obowiązków z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, informowania, oceny i kontroli pomocy strukturalnej realizowanej w ramach NSRO,
- wsparciem procesu zamknięcia pomocy dla PWW i POPT 2004-2006 oraz przygotowania operacji funduszy strukturalnych w Polsce w okresie programowania po roku 2013,
- zapewnieniem sprawnego i efektywnego systemu oceny realizacji instrumentów strukturalnych,
- funkcjonowaniem systemu monitorowania stanu przygotowania i realizacji indywidualnych projektów kluczowych,
- koordynacją polityki spójności Wspólnoty z innymi politykami krajowymi, sektorowymi i regionalnymi,
- wsparciem wymiaru terytorialnego polityk krajowych i wspólnotowych oraz działań na rzecz rozwoju polityki miejskiej,
- wsparciem realizacji wybranych działań związanych z realizacją Celu Europejska Współpraca Terytorialna polityki spójności,
- wsparciem realizacji celów strategicznych określonych na poziomie wspólnotowym i krajowym w zakresie interwencji instrumentów strukturalnych,
- wsparciem organizacji i upowszechniania wyników debaty strategicznej.

W ramach tej osi realizowane były następujące działania: Działanie 3.1 Wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO oraz Działanie 3.2 Ocena (ewaluacja).

Postęp rzeczowy i wartości wskaźników

W działaniu 3.1 zdefiniowanych zostało pięć wskaźników produktu: *Liczba posiedzeń komitetów i podkomitetów, Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów, Liczba spotkań, konferencji, seminariów, Liczba zakupionych pozostałych urządzeń i przedmiotów wyposażenia biurowego oraz Liczba projektów kluczowych objętych wsparciem.*

Liczba posiedzeń komitetów i podkomitetów

Wartość docelowa wskaźnika została określona na poziomie 50 posiedzeń. Na koniec 2015 roku wartość wskaźnika wyniosła 44 posiedzenia, tj. osiągnęła 88% wartości docelowej³⁰. Należy tu jednak stwierdzić, że IZ POPT miała niewielki wpływ na liczbę posiedzeń komitetów i podkomitetów, ponieważ większość z nich dotyczyła spraw horyzontalnych i była zwoływana przez IK NSRO i IS.

Jeżeli chodzi zaś o posiedzenia Komitetu Monitorującego POPT, to w trakcie wywiadów spotkaliśmy się ze stwierdzeniem, że ze względu na „spokojny przebieg realizacji Programu” posiedzenia tego ciała mogłyby odbywać się rzadziej, mimo że nie mają negatywnego wpływu na realizację zadań programowych.

Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów

Wartość docelowa wskaźnika na początku programowania została określona na poziomie 500 sztuk opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji oraz studiów. W roku 2011 w trzeciej wersji programu

³⁰ Ibidem, str. 32.

wartość tę podwyższono do poziomu 800 sztuk, zaś następnie w 2013 roku obniżono ją do poziomu 600 sztuk.

Wskaźnik ten osiągnął na koniec 2015 r. wartość 712 sztuk, co stanowi 118,7% wartości docelowej³¹. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 3.

Liczba spotkań, konferencji, seminariów

W pierwszych dwóch wersjach Programu z roku 2007 oraz 2008 wartość docelową wskaźnika określono na poziomie 270 spotkań, konferencji i seminariów, zaś bazową – na poziomie 45 spotkań, konferencji i seminariów. W roku 2011 zwiększono wartość docelową do poziomu 3000, uznając pierwotną wartość za znacząco niedoszacowaną. Niedoszacowanie wyniknęło z tego, że do wartości wskaźnika zdecydowano się wliczać wszelkie spotkania, również robocze, w tym organizowane w siedzibie ministerstwa, generujące niewielkie koszty. Tym samym dokonano połączenia omawianego wskaźnika z obowiązującym do tego czasu analogicznym wskaźnikiem dla ówczesnego Działania 3.3.

Wskaźnik ten osiągnął do końca 2015 r. wartość 3820 spotkań, konferencji i seminariów, czyli 129,3% wartości docelowej³². Komentując znaczne przekroczenie wartości docelowej wskaźnika, należy mieć na uwadze trudność w oszacowaniu tego typu wskaźników. Potrzeby organizowania spotkań, konferencji czy seminariów wynikały bowiem z bieżących potrzeb i zidentyfikowanych problemów we wdrażaniu funduszy europejskich. Zwłaszcza w ostatnich latach wdrażania POPT 2007-2013, kiedy prowadzone były intensywne prace nad przygotowaniem nowej perspektywy finansowej, potrzeba podejmowania takich działań stała się bardzo wyraźna.

Liczba zakupionych pozostałych urządzeń i przedmiotów wyposażenia biurowego

Dla powyższego wskaźnika nie określono wartości docelowej – miała być ona raportowana na bieżąco. Wartość wskaźnika z roku na rok wzrastała. Największy skok odnotowano w roku 2009, kiedy to osiągnięto wartość 18 882 sztuk, podczas gdy w roku poprzedzającym wynosiła ona 3 378 sztuk. W kolejnych latach wartość wskaźnika wzrastała o około 900-1500 sztuk. Dopiero w roku 2014 zaobserwowano mniejszą liczbę zakupionych pozostałych urządzeń i przedmiotów wyposażenia biurowego. W danym roku zakupiono ich ok. 500. W roku 2015 nie odnotowano zakupu urządzeń, co oznacza, iż na koniec programowania wartość wskaźnika była równoważna wartości wskaźnika z 2014 roku i wyniosła 24 615 sztuk zakupionych pozostałych urządzeń i przedmiotów wyposażenia biurowego³³.

Liczba projektów kluczowych objętych wsparciem

Wartość docelowa wskaźnika została określona na poziomie 800 projektów. W trzeciej wersji Programu z roku 2011 dokonano modyfikacji wartości docelowej, obniżając ją do poziomu 300 projektów.

Stopień osiągnięcia wskaźnika do roku 2010 stopniowo wzrastał, jednak ze względu na wysoką wartość docelową nie był wysoki – 29%. W 2011 roku osiągnięta wartość wskaźnika wzrosła o 38 sztuk, kumulatywnie dając wartość 268 projektów, co po obniżeniu wartości docelowej dało 89% zakładanej wartości. Od tego momentu wartość wskaźnika nie uległa zmianie³⁴.

W Działaniu 3.1 określone zostały także dwa wskaźniki rezultatu: *Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w PO* oraz *Ocena dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań związanych z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, informowaniem, oceną i kontrolą NSRO*.

³¹ Ibidem, str. 33.

³² Ibidem, str. 34.

³³ Ibidem, str. 34.

³⁴ Ibidem, str. 35.



Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w PO

W przypadku wskaźnika *Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w PO* wartość bazowa została określona na poziomie 45 dni, zaś docelowa – 30 dni. W przypadku tego wskaźnika korzystne jest osiąganie wartości niższych od zakładanej – obrazuje to sprawność działania.

W 2008 roku, czyli pierwszym roku pomiaru wskaźnika, środki były wypłacane średnio po 15 dniach. Do 2010 r. średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność skracał się, natomiast od 2011 r. zaczął się wydłużać. W 2015 roku wskaźnik osiągnął wartość 34,81 dni, czyli w stosunku do roku 2008 odnotowano przyrost o blisko 20 dni³⁵ i przekroczono (in minus) założoną wartość docelową wskaźnika o 16 pp. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 3.

Ocena dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań związanych z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, informowaniem, oceną i kontrolą NSRO

Przez ocenę dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań związanych z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, informowaniem, oceną i kontrolą NSRO rozumie się ocenę stanowiska pracy, dokonaną przez pracowników objętych wsparciem PO PT 2007-2013, w zakresie warunków i zasobów dostępnych na danym stanowisku pracy. Ocena dokonywana była poprzez ankietyzację. Jednostką miary dla wskaźnika jest skala ocen od 1 do 5.

Wartość docelową ustalono na poziomie 4,5, przy bazowej na poziomie 3,95. Stanowiska pracy najgorzej były oceniane w latach 2008 oraz 2012, kiedy to otrzymały oceny odpowiednio na poziomie 3,57 oraz 3,56, a więc znacząco niżej od wartości bazowej. Najwyższą ocenę przyznano w roku 2010 – 4,29. W kolejnych latach widoczna była jednakże tendencja spadkowa, aż do roku 2013, od którego ponownie oceny się poprawiały. Średnia ocena dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań w 2015 r. została oceniona na poziomie 4,01³⁶ i była ona niższa w stosunku do oceny z roku poprzedniego. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 3.

Liczba ocen, analiz, studiów i koncepcji wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych

Wskaźnik (produktu) działania 3.2 zdefiniowany został jako *Liczba ocen, analiz, studiów i koncepcji wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych*. Wartość docelowa wskaźnika określona na początku programowania na poziomie 250 sztuk została zwiększona do poziomu 266 sztuk w czwartej, aktualnej wersji Programu, przy wartości bazowej 56 sztuk, co wynikało z urealnienia pierwotnych założeń, w związku z wyższym niż oczekiwano zapotrzebowaniem na ewaluację, również w związku z programowaniem kolejnej perspektywy.

Osiągnięta wartość wskaźnika z roku na rok systematycznie wzrastała. Duży skok liczby analiz zaobserwowano w roku 2011, kiedy to stopień osiągnięcia wskaźnika w porównaniu z rokiem poprzednim wzrósł o 37 punktów procentowych i wyniósł 79%. W roku 2013, po zwiększeniu wartości docelowej, stopień osiągnięcia wskaźnika wyniósł 112%. W 2015 roku wartość skumulowana wskaźnika osiągnęła 125,5%³⁷.

Możliwość osiągnięcia wysokiej wartości przez wskaźnik, spowodowana rosnącym znaczeniem ewaluacji w perspektywie finansowej 2007-2013, została poniekąd przewidziana w chwili urealnienia wartości wskaźnika w czwartej wersji Programu (patrz powyżej). Jako kolejną przyczynę zwiększenia wartości wskaźnika należy także wskazać zapotrzebowanie na specjalistyczne analizy związane z nowym podejściem do programowania polityki spójności i wprowadzeniem nowych wymogów i instrumentów, takich jak warunkowość ex-ante, ring-fencing, cele tematyczne. Tym niemniej już w 2012 r.

³⁵ Ibidem, str. 36.

³⁶ Ibidem, str. 37.

³⁷ Ibidem, str. 41.



odnotowano stopień realizacji wskaźnika na poziomie 98%³⁸, natomiast w *Sprawozdaniu rocznym z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2014 r.* odnotowano jego wartość przekraczającą o 21 pp. założoną wartość docelową³⁹. Powinno to skutkować urealnieniem wartości docelowej wskaźnika.

Postęp finansowy

Alokacja z EFRR na Działanie 3.1 wyniosła ostatecznie 63 155 000 euro (269 236 080,50 zł). W Działaniu tym zrealizowano 70 projektów o wartości dofinansowania równej 248 703 336,64 zł. Stanowiło to 92,4% dostępnej alokacji. Osiągnięte wartości czterech wskaźników produktu Działania 3.1 (88%, 118,7%, 129,3% oraz 89%), dla których określono wartości docelowe, pozwalają stwierdzić, że postęp rzeczowy projektów odpowiada postępowi finansowemu.

Ostatecznie alokacja z EFRR na Działanie 3.2 wyniosła 5 695 000 euro (24 278 354,50 zł) – po dwukrotnym zmniejszeniu z poziomu 25 500 000 (w 2011 i w 2013 roku). W Działaniu tym zrealizowano dziewięć projektów (plus jeden projekt był anulowany), dla których wartość wydatkowanych środków wyniosła 20 060 506,74 zł, co stanowiło 82,6% dostępnej alokacji. Porównując wartość z osiągniętą wartością wskaźnika produktu (125,5%), można stwierdzić odpowiedniość postępu rzeczowego w stosunku do postępu finansowego. Pewną wątpliwość może jednak budzić fakt znacznego przekroczenia założonej wartości wskaźnika produktu. Trzeba jednak stwierdzić, że w ostatnich latach ma miejsce systematyczny spadek cen badań ewaluacyjnych (wynikający z dostosowywania kosztów do kryteriów oceny z dużym udziałem ceny), co niewątpliwie ma wpływ na niepełne wykorzystanie alokacji. Stanowi to jednakże czynnik zagrażający jakości realizowanych badań⁴⁰.

Ocena

Oceniając działania dotyczące wskaźników 3 osi priorytetowej, za słuszną z punktu widzenia uproszczenia i przejrzystości systemu monitorowania należy uznać decyzję o połączeniu występujących w kilku pierwotnie wydzielonych działaniach wskaźników odnoszących się do liczby ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów⁴¹.

Komentując znaczne przekroczenie wartości docelowej wskaźnika *Liczba spotkań, konferencji i seminariów*, należy mieć na uwadze trudność w oszacowaniu tego typu wskaźników. Potrzeby organizowania spotkań, konferencji czy seminariów wynikały bowiem z bieżących potrzeb i zidentyfikowanych problemów we wdrażaniu funduszy europejskich. Fakt, iż mimo znaczącego podwyższenia wartości docelowej wskaźnik został przekroczony wynika z obiektywnie uzasadnionych przyczyn:

- znacznie wyższego niż szacowano zapotrzebowania na spotkania dotyczące oceny mid-term programów oraz potrzeby organizowania dużej liczby spotkań (od 2013 roku) wynikających z przygotowywaniem procesu zamykania programów i jednocześnie – programowaniem i uruchamianiem nowej perspektywy,
- szerokiego uspołecznienia powyższych procesów, wymagającego organizowania spotkań i seminariów, przy dużym zainteresowaniu udziałem w nich różnych grup interesariuszy.

³⁸ Raport końcowy z badania ewaluacyjnego Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2012 r., MRR, Warszawa marzec 2013, str. 29.

³⁹ Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2014 r., Departament Programów Pomocowych, Warszawa czerwiec 2015, str. 90.

⁴⁰ Ibidem, str. 43.

⁴¹ Ibidem, str. 39.



Należy przy tym mieć na uwadze, że podejście do programowania na lata 2014-2020 wymagało przygotowania się do wdrażania nowych zagadnień, takich jak zasada warunkowości, kontrakty terytorialne, zwrotne instrumenty finansowe, polityka miejska, terytorializacja, partnerstwo publiczno-prywatne. Ponadto, zgodnie z wynikami ewaluacji mid-term POPT⁴² w większym stopniu niż wstępnie zakładano skierowano wsparcie na realizację zasady partnerstwa, poszerzając krąg odbiorców działań. Zwłaszcza w ostatnich latach wdrażania POPT 2007-2013, kiedy prowadzone były intensywne prace nad przygotowaniem nowej perspektywy finansowej, potrzeba podejmowania takich działań stała się bardzo wyraźna.

W ramach osi priorytetowej 3 niekorzystnie kształtuje się wskaźnik *średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w Programie*. Śledząc jednakże wartość tego wskaźnika w kolejnych latach realizacji Programu, widać, że najlepszą wartość wskaźnik osiągnął w roku 2010, kiedy czas wypłaty środków wyniósł średnio 10,82 dnia. W kolejnych latach czas obsługi wniosku wydłużał się. Sytuacja ta jednak ma uzasadnienie w nałożeniu się dwóch perspektyw finansowych przy niezmienionej obsadzie etatowej. Respondenci wywiadów przeprowadzonych na potrzeby niniejszego badania nie wskazywali tego problemu.

Skumulowana wartość wskaźnika *Liczba ocen, analiz, studiów i koncepcji wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych* przekroczyła finalnie założoną wartość docelową o 25,5 pp. Możliwość osiągnięcia wysokiej wartości przez ten wskaźnik została poniekąd przewidziana w chwili urealniania wartości wskaźnika w czwartej wersji Programu, a przyczyną jej było rosnące znaczenie ewaluacji w perspektywie finansowej 2007-2013. Kolejnej przyczyny zwiększenia wartości wskaźnika należy upatrywać w dużym zapotrzebowaniu na specjalistyczne analizy związane z nowym podejściem do programowania polityki spójności i wprowadzeniem nowych wymogów i instrumentów, takich jak warunkowość ex-ante, ring-fencing, cele tematyczne.

4.4. Oś priorytetowa 4

Cele osi priorytetowej i działań

Celem osi priorytetowej 4 było kreowanie popytu na środki z instrumentów strukturalnych UE w Polsce, kreowanie i utrwalanie pozytywnego wizerunku marki funduszy europejskich, upowszechnianie korzyści oraz promocja efektów wdrażania NSRO, upowszechnianie wiedzy na temat możliwości i efektów wdrażania NSRO, wsparcie beneficjentów w trakcie realizacji projektów, a także zapewnienie efektywnej wymiany informacji i przekazywania doświadczeń pomiędzy uczestnikami NSRO. Cel tej osi był realizowany poprzez:

- upowszechnianie wiedzy na temat NSRO, budowanie kompetencji w zakresie pozyskiwania środków oraz zwiększanie świadomości społecznej na temat korzyści płynących z wdrażania NSRO,
- stworzenie systemu przepływu doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu programowania i wdrażania w zakresie funduszy strukturalnych.

W ramach tej osi realizowane były następujące działania: Działanie 4.1 Promocja i informacja oraz Działanie 4.2 Wymiana doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO.

⁴² Ewaluacja mid-term Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, Agrotec Polska Sp. z o.o.



Postęp rzeczowy i wartości wskaźników

W działaniu 4.1 zdefiniowane zostały cztery wskaźniki produktu: *Wolumen egzemplarzy wszystkich publikacji, broszur, ulotek*, *Liczba analiz, ekspertyz, badań i studiów*, *Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych* oraz *Liczba uruchomionych punktów informacyjnych*.

Wolumen egzemplarzy wszystkich publikacji, broszur, ulotek

W przypadku wskaźnika *Wolumen egzemplarzy wszystkich publikacji, broszur, ulotek* nie określono wartości docelowej – miała być ona raportowana na bieżąco. Po analizie corocznych danych można stwierdzić tendencję wzrostową wskaźnika. Do 2009 roku przyrost liczby wolumenów egzemplarzy wszystkich publikacji przebiegał stosunkowo równomiernie. Od 2010 roku odnotowano zwiększoną dynamikę wzrostu wskaźnika. Największy jego wzrost odnotowano w roku 2011, gdy wyniósł on 9 180 735 i był wyższy od uzyskanego w poprzednim roku prawie o 7 mln. W kolejnych latach dynamika zaczęła słabnąć.

Wskaźnik ten osiągnął w 2015 roku wartość 3 237 822 sztuk, co dało na koniec 2015 r. skumulowaną wartość 18 825 795 sztuk⁴³ publikacji, broszur i ulotek.

Liczba analiz, ekspertyz, badań i studiów

Wartość docelowa wskaźnika została określona na poziomie 165, przy wartości bazowej 32 sztuk. W 2011 roku wartość tę zmniejszono do 133 sztuk, a w roku 2013 ponownie dokonano redukcji do poziomu 67. Zmniejszenie wartości wskaźnika wynikało z mniejszego niż prognozowano zapotrzebowania na ekspertyzy w ramach prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych. Dodatkowo na zmniejszenie wartości docelowej wpływ miała przyjęta polityka oszczędności w obszarze promocji.

W pierwszych latach wdrażania osiągnięta wartość wskaźnika systematycznie rosła, jednak z uwagi na założoną wysoką wartość docelową stopień realizacji wskaźnika był niski – w 2012 roku, czyli już po pierwszym zmniejszeniu wartości docelowej, wyniósł zaledwie 22%. W 2015 roku skumulowana wartość netto wskaźnika (po odjęciu wartości bazowej) wyniosła 40 sztuk, co daje 114,3%⁴⁴ osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika.

Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych

Wskaźnik produktu *Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych* został wprowadzony do Programu w 2011 roku z wartością docelową 7 sztuk. W praktyce kampanie były realizowane już wcześniej, stąd w sprawozdaniach podawane są dane liczbowe w tym zakresie również za lata, gdy wskaźnik jeszcze nie funkcjonował. Wartość docelową osiągnięto w 2012. Do końca 2015 roku osiągnięto wartość wskaźnika na poziomie 200% wartości docelowej (14 kampanii)⁴⁵.

Tak więc błąd metodologiczny przy ustalaniu wartości docelowej wskaźnika spowodował, że została ona niedoszacowana i istotnie przekroczona. Od początku realizacji Programu do końca 2011 roku zrealizowano sześć kampanii. Zatem gdyby liczyć tylko kampanie zorganizowane w latach po dodaniu wskaźnika, tj. w okresie 2012-2015, wartości wskaźnika osiągnęłyby osiem i tylko nieznacznie przekroczyłyby zakładaną wartość docelową – siedem kampanii.

Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 4.

⁴³ Raport Końcowy w ramach badania pn.: Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r., WYG PSDB Sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, aktualizacja 20.06.2016, str.44.

⁴⁴ Ibidem, str. 46.

⁴⁵ Ibidem, str. 46.



Liczba uruchomionych punktów informacyjnych

Wskaźnik ten również został wprowadzony do Programu w 2011 roku z założoną wartością docelową 100 sztuk (przy wartości bazowej równej 0), mimo że w tym czasie istniało już 109 punktów. Była to jednocześnie najwyższa wartość wskaźnika. W kolejnych latach liczba punktów malała, do poziomu 54 w 2014 roku, by w 2015 nieznacznie wzrosnąć do 65. Było to wynikiem przeprowadzanej zmiany koncepcji działania PIFE (powolny spadek zapotrzebowania na usługi punktów w miarę zbliżania się do końca perspektywy finansowej dał możliwość stopniowego wygaszania punktów w ich dotychczasowej formule i przygotowywania do uruchomienia nowej sieci certyfikowanych punktów o szerszym zakresie usług, działających w ramach modelu jednolitego systemu informacji w kraju).

Ostatecznie wskaźnik zamknięto na poziomie 65% wartości docelowej⁴⁶. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 4.

Odsetek respondentów wyrażających pozytywne opinie nt. interwencji strukturalnych.

W Działaniu 4.1 określony został także wskaźnik rezultatu: *Odsetek respondentów wyrażających pozytywne opinie nt. interwencji strukturalnych*. Wartość docelową wskaźnika określono na poziomie 80%, przy bazowej 66%. Odsetek respondentów wyrażających pozytywne opinie nt. interwencji strukturalnych systematycznie wzrastał do roku 2012, kiedy to wskaźnik wyniósł 76%. W kolejnym roku odsetek ten był niższy i wyniósł 64%, podobnie jak w 2014 roku. W 2015 roku wartość wskaźnika osiągnęła 79%, jest więc niemal równa wartości docelowej⁴⁷. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 4.

W działaniu 4.2 zdefiniowane zostały dwa wskaźniki produktu: *Wolumen wydanych materiałów informacyjnych, publikacji, raportów oraz Liczba spotkań, seminariów i konferencji*.

Wolumen wydanych materiałów informacyjnych, publikacji, raportów

W przypadku tego wskaźnika nie określono wartości docelowej – miała być ona raportowana na bieżąco. Analizując coroczne dane, można stwierdzić tendencję wzrostową osiąganego wskaźnika. O ile w pierwszych latach programowania wzrost przebiegał spokojnie, o tyle w roku 2011 odnotowano bardzo dużą dynamikę przyrostu materiałów do poziomu 351 160, podczas gdy w roku ubiegłym wyniósł on 63 500. W 2015 roku osiągnięto wartość wskaźnika na poziomie 532 087 sztuk⁴⁸.

Przy okazji omawiania stopnia realizacji tego wskaźnika należy podkreślić bardzo pozytywne opinie respondentów na temat *Przewodnika dla beneficjentów POPT 2007-2013*. Podkreślano w nich prostą, a jednocześnie wyczerpującą formę podawanych informacji, a także łatwą dostępność samego dokumentu.

Liczba spotkań, seminariów i konferencji

Wartość docelowa wskaźnika została określona na poziomie 310 sztuk, przy wartości bazowej 30 sztuk. W 2011 roku wartość tę zwiększono do 500 sztuk ze względu na znacznie wyższe niż prognozowano zapotrzebowanie na spotkania.

Osiągana wartość wskaźnika systematycznie wzrastała. W 2014 roku przekroczono podwyższoną wartość docelową, osiągając 156% zakładanej wartości. Ogromny wzrost wartości wskaźnika w 2014 r. i kolejny w 2015 roku wynikał z konieczności intensyfikacji wymiany informacji pomiędzy instytucjami NSRO zarówno w odniesieniu do kończącej się perspektywy finansowej, jak i nowego okresu

⁴⁶ Ibidem, str. 47.

⁴⁷ Ibidem, str. 47.

⁴⁸ Ibidem, str. 50.



finansowania. W końcu okresu wdrażania Programu wartość wskaźnika osiągnęła poziom 199% wartości docelowej⁴⁹.

Podobnie jak w przypadku wskaźnika Działania 3.1, także w tym przypadku, z uwagi na potrzebę organizowania spotkań, konferencji czy seminariów w zależności od bieżących potrzeb i zidentyfikowanych problemów, należy wziąć pod uwagę trudność poprawnego oszacowania a priori liczby potrzebnych spotkań, konferencji czy seminariów i – co za tym idzie – określenia docelowej wartości wskaźnika.

W Działaniu 4.2 określone zostały także dwa wskaźniki rezultatu: *Liczba przeszkolonych osób* oraz *Odsetek złożonych projektów poprawnych pod względem formalnym i merytorycznym*

Liczba przeszkolonych osób

Wskaźnik został wprowadzony do Programu w 2011 roku w związku z rozszerzeniem zakresu działań w priorytecie 4 o działania edukacyjne, z wartością docelową 28 000 osób. W kolejnej wersji Programu z roku 2013 wartość docelowa została obniżona do poziomu 17 000 osób. Zmiana wynikała z przeszacowania wskaźnika, ale także z polityki oszczędności i konieczności przeniesienia środków do 1 osi priorytetowej.

Działania szkoleniowe dotyczyły wymiany doświadczeń przez uczestników procesu realizacji NSRO, przyczyniając się do wzbogacania praktycznej wiedzy pracowników systemu oraz upowszechniania ich doświadczeń, a tym samym usprawniając procesy związane z wdrażaniem NSRO.

W 2014 roku wskaźnik osiągnął wartość 5 122, a kumulatywnie – 17 442, tym samym wartość docelowa została przekroczona o trzy punkty procentowe (103%). W kolejnym (2015) roku działania w tym zakresie nie były realizowane⁵⁰. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 4.

Odsetek złożonych projektów poprawnych pod względem formalnym i merytorycznym

Dla wskaźnika nie wskazano wartości docelowej. Pierwszy pomiar, z roku 2007, wykazał wartość wskaźnika na poziomie 38,71%. W kolejnych latach wartość wskaźnika podlegała wahaniom pomiędzy 62% a 77%. W 2015 roku nastąpił radykalny wzrost wskaźnika do poziomu 83,33% i była to jednocześnie najwyższa osiągnięta wartość wskaźnika w całym okresie wdrażania Programu⁵¹. Wskaźnik ten został określony także jako jeden ze wskaźników realizacji osi priorytetowej 4.

Postęp finansowy

Ostateczna alokacja z EFRR na Działanie 4.1 wyniosła 46 650 000 euro (198 873 615 zł) – po zmniejszeniu w 2013 roku z poziomu 54 130 000 euro. W ramach tego Działania zrealizowano osiem projektów, dla których wartość wydatków dofinansowanych z EFRR od początku okresu programowania wyniosła 195 009 992,97 zł, co stanowi 98,1% zaplanowanej alokacji. Porównując powyższą wartość ze stopniem osiągnięcia założonych wskaźników (114,3%, 200%, 65% i 98,8%), można stwierdzić adekwatność wydatków w stosunku do osiągniętych efektów.

Ostateczna wartość alokacji z EFRR na Działanie 4.2 wyniosła 29 750 000 euro (126 827 225 zł). Pierwotna wartość 12 070 000 została w 2011 roku znacząco zwiększona (do 35 570 000 euro) ze względu na poszerzenie katalogu odbiorców pomocy, przeniesienie działań edukacyjnych dotychczas realizowanych w ramach project pipeline w priorytecie 3 oraz rozszerzenie katalogu zagadnień i tematów realizowanych działań edukacyjnych. W 2013 roku alokacja została zmniejszona do obecnej wartości w związku z oszczędnościami powstałymi w ramach osi, wynikającymi w szczególności z

⁴⁹ Ibidem, str. 51.

⁵⁰ Ibidem, str. 52.

⁵¹ Ibidem, str. 52.



niższych niż zakładano kosztów realizacji działań promocyjnych. Wydatki kwalifikowane z EFRR, zatwierdzone od początku okresu programowania wyniosły 106 263 360,92 zł, co stanowi 83,8% alokacji z EFRR przewidzianej w Działaniu 4.2.

Wartości wskaźników dla tego działania – *Liczba spotkań, seminariów i konferencji* (199%) oraz *Liczba przeszkolonych osób* (103%) są większe niż wynikałoby to z poziomu poniesionych wydatków.

Ocena

Pomimo zmniejszonej alokacji na całe Działanie 4.1, zrealizowano wyższą niż zakładano liczbę kampanii informacyjno-promocyjnych. Najprawdopodobniej przyczyną tego było zmniejszenie kosztów rynkowych tych przedsięwzięć w stosunku do planowanych, o czym pisano już szerzej w niniejszym raporcie. Jednocześnie znacznie większa od planowanej liczba kampanii była uwarunkowana trzema, jak nam się wydaje, obiektywnymi przyczynami:

- w pierwszym okresie (2008-2009) – wielkością dostępnych w Polsce środków, wymagającą intensywnej promocji,
- w końcowym okresie (2013-2014) – potrzebą prezentowania dokonań i zmian osiągniętych dzięki wsparciu z funduszy europejskich w połączeniu z promowaniem planowanych rozwiązań w nowej perspektywie,
- opóźnieniem w przygotowaniu nowej perspektywy (późne przyjęcie rozporządzeń) i wynikającym stąd finansowaniem kampanii promującej nową perspektywę ze środków POPT 2007-2013⁵².

Także opisany wcześniej błąd metodologiczny przy ustalaniu wartości docelowej wskaźnika spowodował, że została ona niedoszacowana i w konsekwencji istotnie przekroczona.

Końcowa wartość wskaźnika odnoszącego się do liczby punktów informacyjnych okazała się niższa od zakładanej, co spowodowane zostało zmianą koncepcji działania PIFE. Wskaźnik jednak został osiągnięty w środkowym okresie wdrażania NSRO, czyli wówczas, gdy działania PIFE były szczególnie niezbędne.

Bardzo satysfakcjonująca jest wartość wskaźnika informującego o pozytywnych opiniach nt. interwencji strukturalnych; wysoka wartość wskaźnika wskazuje na wysoką skuteczność działań realizowanych w ramach POPT 2007-2013. Również respondenci przeprowadzonych wywiadów potwierdzali, że Program był skutecznym narzędziem wsparcia.

Sytuacja dotycząca przyjętego w Działaniu 4.2 wskaźnika *Liczba spotkań, seminariów i konferencji* i znaczne przekroczenie jego wartości docelowej, podobnie jak w przypadku wskaźnika Działania 3.1, spowodowana była brakiem wystarczającej wiedzy co do liczby koniecznych spotkań, seminariów i konferencji oraz trudnościami w poprawnym oszacowaniu tej liczby ze względu na potrzebę organizowania tych spotkań w zależności od bieżących potrzeb i zidentyfikowanych problemów. W takim przypadku można jedynie zalecić na przyszłość szybsze reagowanie na informacje dotyczące wykonania wskaźnika i ewentualną korektę jego wartości docelowej.

Wskaźnik odnoszący się do liczby przeszkolonych osób musiał zostać zmniejszony (urealniony) ze względu na mniejsze potrzeby w tym zakresie (o których pisano także w poprzednim rozdziale niniejszego raportu), a także na skutek polityki oszczędności i konieczności przeniesienia części środków do Działania 1.1. Tym niemniej ostateczny poziom realizacji tego wskaźnika nieznacznie przekroczył założoną wartość docelową.

Przyjęty w Działaniu 4.2 wskaźnik *Odsetek złożonych projektów poprawnych pod względem formalnym i merytorycznym* nie miał określonej wartości docelowej. Tym niemniej jego waga, zdaniem autorów

⁵² Ibidem, str. 48.



niniejszego badania, jest na tyle istotna, że zasłużył on na szczególną ocenę. Wskaźnik ten podlegał pewnym wahaniom, by w ostatnim roku osiągnąć wyjątkowo dużą wartość. Wahania takie są zjawiskiem normalnym, wynikającym m.in. z fluktuacji kadr (o czym wspominali respondenci wywiadów) czy konieczności opanowania zmian w dokumentach programowych. Ważnym jest, że począwszy od 2010 roku, a szczególnie w ostatnim roku realizacji Programu, jakość wniosków była coraz wyższa, co wskazuje na skuteczność działań informacyjno-szkoleniowych skierowanych do wewnątrz systemu⁵³.

4.5. Stopień realizacji poszczególnych osi priorytetowych

Następujące wskaźniki zostały zaprojektowane jako wskaźniki realizacji poszczególnych osi priorytetowych.

Oś priorytetowa 1:

- Liczba przeprowadzonych szkoleń, warsztatów, treningów, seminariów, wizyt studyjnych oraz innych form kształcenia, w których wzięli udział pracownicy instytucji objętych wsparciem POPT 2007-2013,
- Liczba miejsc pracy finansowanych ze środków POPT 2007–2013,
- Ocena jakości szkoleń oraz innych form kształcenia.

Oś priorytetowa 2:

- Liczba zakupionych zestawów komputerowych (laptopy, serwery, komputery),
- Ocena użyteczności systemu informatycznego monitoringu i kontroli.

Oś priorytetowa 3:

- Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w PO,
- Ocena dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań związanych z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, informowaniem, oceną i kontrolą NSRO,
- Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów.

Oś priorytetowa 4:

- Odsetek respondentów wyrażających pozytywne opinie nt. interwencji strukturalnych,
- Odsetek złożonych projektów poprawnych pod względem formalnym i merytorycznym,
- Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych,
- Liczba uruchomionych punktów informacyjnych,
- Liczba przeszkolonych osób.

⁵³ Ibidem, str.54



W tabeli poniżej zestawiono założone i osiągnięte wartości wskaźników realizacji poszczególnych osi.

Tabela 4. Wartości wskaźników realizacji osi priorytetowych

Oś priorytetowa	Nazwa wskaźnika	Typ wskaźnika	Jednostka miary	Wartość docelowa założona	Wartość docelowa osiągnięta	Stopień osiągnięcia wskaźnika
Oś priorytetowa 1	Liczba przeprowadzonych szkoleń, warsztatów, treningów, seminariów, wizyt studyjnych oraz innych form kształcenia, w których wzięli udział pracownicy instytucji objętych wsparciem POPT 2007-2013	Produktu	Szt.	9100	9095	99,9%
	Liczba miejsc pracy finansowanych ze środków POPT 2007-2013	Produktu	Etatomiesiąc	215 000	202 216,96	94,1%
	Ocena jakości szkoleń oraz innych form kształcenia	Rezultatu	Skala 0-5	4,5	4,53 (2008) 4,13 (2015)	100,7% 93%
Oś priorytetowa 2	Liczba zakupionych zestawów komputerowych (laptopy, serwery, komputery)	Produktu	Szt.	3 300	3393 (2593+800)	103,7%
	Ocena użyteczności systemu informatycznego monitoringu i kontroli,	Rezultatu	Skala 1-5	4	3,82 (2014) 3,76 (2015)	95,5% 94%
Oś priorytetowa 3	Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w PO	Rezultatu	Dzień	30	10,82 (2010) 34,81 (2015)	+ 63,9 pp -16 pp
	Ocena dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań związanych z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, informowaniem, oceną i kontrolą NSRO	Rezultatu	Skala 1-5	4,5	4,29 (2010) 4,01 (2015)	95,3% 89,1%
	Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów	Produktu	Szt.	600	712	118,7%
Oś priorytetowa 4	Odsetek respondentów wyrażających pozytywne opinie nt. interwencji strukturalnych	Oddziaływania	%	80%	79%	-
	Odsetek złożonych projektów poprawnych pod względem formalnym i merytorycznym	Rezultatu	%	Nie określono	83,33%	-
	Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych	Produktu	Szt.	7	14	200%
	Liczba uruchomionych punktów informacyjnych	Produktu	Szt.	100	109 (2011) 65 (2015)	109% 65%
	Liczba przeszkolonych osób	Rezultatu	Osoba	17 000	17 442	103%

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej tabeli, stopień realizacji projektów osi 1 waha się, w zależności od wskaźnika oceny, pomiędzy 93% a 99,9%. Najgorszy wskaźnik dotyczy *Oceny jakości szkoleń oraz innych form kształcenia*. Ogólnie można jednakże stwierdzić, że postęp rzeczowy tej osi priorytetowej nie odbiega znacznie od założonego na etapie programowania.

W przypadku osi priorytetowej 2 sytuacja jest jeszcze lepsza, a wartości wskaźników tej osi osiągnęły wartości 103,7% oraz 95,5% (wartość z roku 2014).

Stopień realizacji osi 3 kształtuje się na także na dobrym poziomie. Wskaźniki rezultatu dla tej osi osiągnęły wartości końcowe na poziomie 118,7% i 95,3%. Jedynie wskaźnik *Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w PO* okazał się z 2015 r. o 16 pp. gorszy od zakładanej wartości – średni czas wypłaty środków wynosił 34,81 dnia zamiast 30 dni. Należy jednak zauważyć, że od początku realizacji Programu do 2013 r. wartości wskaźnika były osiągane na bardzo wysokim poziomie, co świadczy o sprawnym działaniu IZ POPT. Dopiero od 2014 r. nastąpiło wydłużenie czasu wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność, a w 2015 r. nieznacznie przekroczył on zakładaną wartość docelową. Jak to stwierdzono wcześniej, było to spowodowane nakładaniem się dwóch perspektyw finansowych przy niezmienionej obsadzie kadrowej IZ.

W przypadku osi priorytetowej 4 większość wskaźników pokazuje dobre wykonanie projektów. Wskaźnik *Odsetek respondentów wyrażających pozytywne opinie nt. interwencji strukturalnych* osiągnął wartość zbliżoną do zakładanej (79% przy założonej 80%), wskaźnik *Odsetek złożonych projektów poprawnych pod względem formalnym i merytorycznym* – wartość 83,33% (nie wyznaczono tu wartości docelowej), natomiast wskaźniki *Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych* i *Liczba przeszkolonych osób zostały przekroczone*. Komentarza wymaga wskaźnik *Liczba uruchomionych punktów informacyjnych*. Jego wartość była już osiągnięta w momencie planowania (2011 r.). Później powolny spadek zapotrzebowania na usługi punktów w miarę zbliżania się do końca perspektywy finansowej dał możliwość stopniowego wygaszania punktów w ich dotychczasowej formule i przygotowywania do uruchomienia nowej sieci certyfikowanych punktów o szerszym zakresie usług, działających w ramach modelu jednolitego systemu informacji w kraju – spowodował obniżenie wartości tego wskaźnika do poziomu 65%. Ogólnie można jednakże stwierdzić, że postęp rzeczowy tej osi priorytetowej nie odbiega od założonego na etapie programowania.

Tabela 5. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 2

Czy założone cele osi priorytetowych i działań zostały osiągnięte?

Założone cele wszystkich osi priorytetowych i działań zostały osiągnięte.

Dzięki realizacji Działań 1.1 i 1.2 zapewniono stabilne i trwałe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry odpowiedzialnej za realizację procesów związanych z przygotowaniem, zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, oceną, kontrolą, informacją i promocją NSRO/PWW oraz wykonującej zadania związane z programowaniem perspektywy finansowej po 2013 r. Osobom tym umożliwiono także stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

W ramach działań osi 2 zapewniono funkcjonowanie i rozwój systemów informatycznych oraz niezbędnego zaplecza technicznego służącego sprawniej realizacji procesów związanych z zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, oceną i kontrolą NSRO. Ponadto w ramach tychże działań przygotowano systemy do sprawnego obsługi programów perspektywy finansowej 2014-2020.

Realizacja obu działań osi 3 przyczyniła się do stworzenia sprawnego systemu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny, kontroli, promocji i informacji NSRO, a także zapewniła płynne przejście do kolejnego okresu programowania oraz wsparcie działań związanych z realizacją celu Europejska Współpraca Terytorialna.



Działania zrealizowane w ramach 4 osi Programu przyczyniły się do kreowania popytu na środki pochodzące z instrumentów strukturalnych UE w Polsce, kreowania i utrwalenia pozytywnego wizerunku marki funduszy europejskich, upowszechnienia korzyści oraz promocji efektów wdrażania NSRO, upowszechnienia wiedzy na temat możliwości i efektów wdrażania NSRO, a także zapewnienia efektywnej wymiany informacji i przekazywania doświadczeń pomiędzy uczestnikami NSRO. Realizacja tych działań umożliwiła wsparcie beneficjentów w trakcie realizacji projektów.

Czy osiągnięty postęp rzeczowy (osiągnięte wartości docelowe wskaźników) odbiegają znacznie (tj. o 25% i więcej) od celów ustalonych w Programie? Jeżeli tak, to z czego wynika taka sytuacja i jak można ją uzasadnić?

Generalnie można stwierdzić, że postęp rzeczowy Programu był zgodny z założonymi na etapie programowania bądź skorygowanymi w trakcie realizacji wartościami docelowymi wskaźników (21 na 26 wskaźników wykazuje odchylenia mniejsze niż 25 pp.). Jedynie w przypadku pięciu wskaźników osiągnięte wartości odbiegają znacznie od wartości zaplanowanych – w przypadku czterech wskaźników są to znaczne przekroczenia zaplanowanych wartości wskaźników, natomiast w przypadku jednego – wartość mniejsza od zakładanej.

Przekroczenia pojawiły się w przypadku wskaźników: Działania 3.1 *Liczba spotkań, konferencji i seminariów* – o 29,3 pp., Działania 3.2 *Liczba ocen, analiz, studiów i koncepcji wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych* – o 25,5 pp., Działania 4.1 *Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych* – o 100 pp. oraz Działania 4.2 *Liczba spotkań, seminariów i konferencji* – o 99 pp. (szczegółowe wyjaśnienia podano w niniejszym rozdziale powyżej).

Mniejszą wartość docelową wskaźnika osiągnięto w przypadku Działania 4.1 i wskaźnika *Liczba uruchomionych punktów informacyjnych* – 65% wartości docelowej (w 2011 działało 109 PI, co stanowiło więcej niż założona docelowa wartość wskaźnika). Jak to wskazano w opisie wcześniej, przyczyną takiego stanu rzeczy była zmiana koncepcji działania Punktów Informacyjnych o Funduszach Europejskich – spadek zapotrzebowania na usługi punktów w miarę zbliżania się do końca perspektywy finansowej dał możliwość stopniowego wygaszania punktów w ich dotychczasowej formule i przygotowywania do uruchomienia nowej sieci certyfikowanych punktów o szerszym zakresie usług, działających w ramach modelu jednolitego systemu informacji w kraju.

Czy postęp rzeczowy odpowiada postępowi finansowemu?

Poziom wydatkowania środków w poszczególnych działaniach Programu waha się pomiędzy 82,6% (Działanie 3.2) a 103,3% (Działanie 2.2) alokacji przyjętych na każde z działań. Mając na uwadze, iż w większości wskaźniki produktu zostały zrealizowane na poziomie zbliżonym bądź nawet w niektórych przypadkach przekraczającym 100%, można stwierdzić, że postęp rzeczowy Programu odpowiada postępowi finansowemu (szczegóły omówiono w tekście powyżej, jak również zaprezentowano w tabeli zestawiającej założone i osiągnięte wartości poszczególnych wskaźników poszczególnych działań z odpowiadającym im poziomem wykorzystania alokacji – Załącznik 12.2).

Źródło: opracowanie własne.



Unia Europejska
Fundusz Spójności



5. Ocena realizacji POPT 2007-2013 pod kątem efektywności wydatkowania środków

Efektywność wydatkowania środków finansowych w ramach interwencji publicznej można przedstawiać:

- w ujęciu nominalnym, tj. jako miarę wydajności (liczbę produktów powstających w wyniku interwencji w stosunku do nakładów poniesionych na ich wytworzenie) oraz
- w odniesieniu do stopnia osiągnięcia celów interwencji.

W pierwszym ujęciu analiza efektywności jako miary wydajności wskazuje na uzyskanie w odniesieniu do poszczególnych działań POPT 2007-2013 następujących wyników przedstawionych w poniższej Tabeli 6.

Tabela 6. Efektywność wydatkowania środków POPT 2007-2013 w ujęciu wydajnościowym

Nr i nazwa działania	Wartość wydatków kwalifikowalnych w części dofinansowania z EFRR (PLN)	Liczba etatomiesięcy	Średni koszt 1 etatomiesiąca (PLN)
1.1 Wsparcie zatrudnienia	1 472 597 905,65	202 216,96	7282
Nr i nazwa działania	Wartość wydatków kwalifikowalnych w części dofinansowania z EFRR (PLN)	Liczba szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego	Średni koszt 1 szkolenia lub innej formy doskonalenia zawodowego (PLN)
1.2 Podnoszenie kwalifikacji	31 806 157,02	9095	3497
Nr i nazwa działania	Wartość wydatków kwalifikowalnych w części dofinansowania z EFRR (PLN)	Liczba stanowisk użytkowników systemu	Średni koszt 1 stanowiska użytkownika systemu (PLN)
2.1 Funkcjonowanie i rozwój systemu informatycznego	33 717 878,50	9245	3647
Nr i nazwa działania	Wartość wydatków kwalifikowalnych w części dofinansowania z EFRR (PLN)	Liczba zakupionych urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych	Średni koszt 1 zakupionego urządzenia ICT (PLN)
2.2 Infrastruktura informatyczna	44 912 641,02	4536	9901
Nr i nazwa działania	Wartość wydatków kwalifikowalnych w części dofinansowania z EFRR (PLN)	Liczba ocen, analiz, studiów i koncepcji wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych	Średni koszt 1 dokumentu analitycznego i koncepcyjnego (PLN)

3.2 Ocena (ewaluacja) NSRO	20 060 506,74	263,5	76 131
----------------------------	---------------	-------	--------

Źródło: opracowanie własne.

W ramach realizacji Działania 1.1 *Wsparcie zatrudnienia* wydatkowanie 1 472,7 mln PLN⁵⁴ na sfinansowanie 202,2 tys. etatomiesięcy (liczbę pełnych etatów na miesiąc finansowanych ze środków POPT 2007–2013 w ramach umowy o pracę) przyniosło uśredniony koszt jednego miejsca pracy w wysokości 7282 PLN miesięcznie⁵⁵. Poziom wydatkowania należy uznać za adekwatny do poziomu osiągniętego wskaźnika produktu, co prowadzi do wniosku o efektywnym wydatkowaniu środków.

Realizacja Działania 1.2 *Podnoszenie kwalifikacji* związana z uczestnictwem pracowników instytucji objętych wsparciem POPT 2007-2013 w wewnętrznych i organizowanych na zewnątrz ogółem 9095 szkoleniach, warsztatach, treningach, seminariach, wizytach studyjnych oraz innych formach kształcenia pociągnęła za sobą koszty w wysokości 31,8 mln PLN, co przełożyło się na uśredniony koszt jednego szkolenia lub innej formy doskonalenia zawodowego na poziomie 3497 PLN.

W ramach Działania 2.1 *Funkcjonowanie i rozwój systemu informatycznego* wskaźnikiem produktu była liczba stanowisk użytkowników systemu rozumiana jako liczba udzielonych uprawnień do korzystania z Krajowego Systemu Informatycznego (KSI). Poniesione w związku z tym działaniem wydatki w kwocie 33,6 mln PLN przyczyniły się do powstania ogółem 9245 stanowisk użytkowników systemu⁵⁶, co przełożyło się na uśredniony koszt jednego stanowiska użytkownika systemu na poziomie 3647 PLN.

Realizacja Działania 2.2 *Infrastruktura informatyczna* była związana z zakupem ogółem 4536 urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych⁵⁷ i kosztowała 44,9 mln PLN. Uśredniony koszt zakupu jednego urządzenia infrastruktury informatycznej wyniósł 9901 PLN.

Działanie 3.2 *Ocena (ewaluacja) NSRO* związane było z przeprowadzeniem przez ewaluatorów zewnętrznych ocen, analiz, studiów i koncepcji zorientowanych na wsparcie procesu oceny (ewaluacji) badań związanych z realizacją NSRO/PWW oraz z przygotowaniem dokumentów programowych na okres programowania po 2013 roku. Wydatki poniesione w związku z tym działaniem wyniosły 20,1 mln PLN, co przełożyło się na uśredniony koszt jednego dokumentu analitycznego i koncepcyjnego w wysokości 76 131 PLN.

Pozostałe działania POPT 2007-2013 (Działanie 3.1 *Funkcjonowanie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO*, Działanie 4.1 *Promocja i informacja* i Działanie 4.2 *Wymiana doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO*) obejmowały na tyle różnorodne produkty w ramach każdego z działań, że wartość informacyjna płynąca z pomiaru uśrednionego kosztu byłaby znikoma.

Drugie ujęcie efektywności wydatkowania środków finansowych w ramach interwencji publicznej odnosi się do stopnia osiągnięcia celów interwencji. W tym ujęciu efektywność interwencji jest ściśle powiązana z jej skutecznością i trafnością, i należy ją oprzeć na analizie stopnia osiągnięcia celu głównego oraz celów szczegółowych POPT 2007-2013 w kontekście wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Wynika to głównie z faktu, iż Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013 zaprojektowany został w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji

⁵⁴ Wydatki kwalifikowalne w części dofinansowania z EFRR.

⁵⁵ Koszt obejmujący płacę zasadniczą (dodatkowe wynagrodzenia roczne), dodatek funkcyjny, dodatek stażowy, dodatek za stopień służbowy, dodatek specjalny, nagrody i premie przewidziane w regulaminie wynagrodzeń danej instytucji, składki na ubezpieczenia społeczne i fundusze pozaubezpieczeniowe, płacone przez pracodawcę, składkę na Fundusz Pracy, składkę na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wynagrodzenie chorobowe płacone przez pracodawcę.

⁵⁶ Wg stanu na koniec 2015 roku liczba stanowisk użytkowników systemu wyniosła 6518, a dodatkowo 2727 stanowisk było użytkowana w związku z realizacją perspektywy 2014-2020

⁵⁷ Wskaźnik dla tego działania nie objął zestawów komputerowych (laptopów, serwerów, komputerów), zaś objął skanery, drukarki, projektory, ekrany projekcyjne, kserokopiarki, faksy, telefony, urządzenia audiowizualne, palmtopy, programy komputerowe, nagrywarki, procesory itp.



NSRO. Efektywność wydatkowania środków była wspierana w czasie trwania Programu także przez zmiany alokacji pomiędzy różnymi działaniami, tak aby elastycznie reagować na zmieniające się potrzeby instytucji włączonych w system wdrażania instrumentów strukturalnych, jak również trudności w racjonalnym oszacowaniu potrzeb i wydatków.

Realizacja Działania 1.1 miała za cel zmniejszenie poziomu fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w realizację polityki spójności i powstrzymanie ich odpływu do podmiotów sektora prywatnego. Zapewnienie większej stabilizacji zatrudnienia w instytucjach systemu wdrażania POPT 2007-2013 stworzyło warunki do sprawniejszej realizacji celów Programu, a ponoszone w tym kontekście wydatki można przez to uznać za efektywne. Dobrym przykładem starań mających zapewnić optymalną efektywność wykorzystania środków POPT 2007-2013 było rozszerzenie zakresu wsparcia poprzez włączenie nowych instytucji do grona beneficjentów działania 1.1, co było odzwierciedleniem zmian zachodzących w systemie instytucjonalnym wdrażania NSRO. Realokacja w trakcie realizacji programu polegająca na zmniejszeniu wielkości środków krajowych i wspólnotowych przeznaczonych na to działanie o 18 mln PLN wynikała z obniżenia wartości docelowej wskaźnika liczby miejsc pracy finansowanych ze środków POPT 2007-2013. Urealniając, wysokość alokacji w stosunku do rzeczywistych potrzeb beneficjentów nie wpłynęła jednakże negatywnie na realizację Programu i osiągnięcie jego celów.

W ramach Działania 1.2 realizowane były szkolenia i inne formy doskonalenia zawodowego m.in. w obszarach związanych z programowaniem i wdrażaniem POPT, obsługą procesów informatycznych, nauką języków obcych i rozwijaniem kompetencji miękkich. Ogólnie należy dość wysoko ocenić dostosowanie tematyki szkoleń do potrzeb osób zaangażowanych w procesy zarządzania POPT 2007-2013, jak również jakość oferowanych szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego, na co wskazują wyniki badań przeprowadzonych wśród ich uczestników. Koncentracja uczestnictwa w rozmaitych formach doskonalenia zawodowego w początkowym okresie wdrażania POPT 2007-2013 sugeruje istotną potrzebę podnoszenia wiedzy usprawniającej zarządzanie Programem. Pewne zastrzeżenia można mieć do niezbyt szerokiego upowszechnienia szkoleń z zakresu komunikacji interpersonalnej, które podnosiłyby umiejętności pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie POPT w tym zakresie, zniwelowały problemy komunikacyjne pomiędzy ogniwami systemu i wzmacniały procesy budowania relacji międzyludzkich i współpracy leżące u podstaw nowoczesnego zarządzania publicznego. Za efektywne należy uznać zmiany rozszerzające katalog beneficjentów i odbiorców pomocy o te podmioty, które choć nie odgrywają bezpośredniej roli w systemie wdrażania NSRO, to ich sprawność funkcjonowania (dzięki m.in. podniesionym kompetencjom ich pracowników) warunkuje prawidłowość i terminowość wdrażania instrumentów strukturalnych. Osiągnięcie niemal w pełni zakładanej wielkości wskaźnika produktu dla tego działania (przy znacząco zmniejszonej alokacji w 2013 roku) wskazuje na zaspokojenie potrzeb w tym zakresie i efektywne wykorzystanie środków po ich realokacji.

Działanie 2.1 ukierunkowane na funkcjonowanie i rozwój systemu informatycznego miało bardzo istotne znaczenie dla sprawnego realizacji kluczowych procesów systemu realizacji polityki spójności poprzez zapewnienie skutecznego przepływu informacji pomiędzy uczestnikami systemu realizacji polityki spójności. Środki wydatkowane na to działanie umożliwiły łatwy dostęp i wiarygodne informacje niezbędne w procesie monitorowania postępów we wdrażaniu polityki spójności i osiąganiu jej celów. Wysoki stopień wykorzystania alokacji może wskazywać na dobre dostosowanie jej wielkości do rzeczywistych potrzeb beneficjentów i efektywne wydatkowanie środków w ujęciu niekoniecznie kosztowym, lecz jako narzędzia usprawniającego system realizacji polityki spójności.

Projekty realizowane w ramach Działania 2.2 *Infrastruktura informatyczna* tworzyły warunki do sprawnego osiągnięcia celów Programu i w tym kontekście należy uznać wydatki ponoszone na zakup urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych za racjonalne. Pierwotnie przyjęte dla tego działania założenia okazały się niewłaściwe i wymagały korekty. Po jej wprowadzeniu osiągnięto skorygowane

wskaźniki, co pokryło zapotrzebowanie użytkowników na urządzenia informatyczne i telekomunikacyjne.

Działanie 3.1 *Wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO* ulegało daleko idącym przeobrażeniom w trakcie jego realizacji. Wyłoniło się ono z połączenia kilku wcześniej zdefiniowanych obszarów interwencji adresowanych w działaniach: 3.1 (*Funkcjonowanie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO*), 3.2 (*Indywidualne projekty kluczowe*), 3.4 (*Koordinacja polityki spójności Wspólnoty z innymi politykami krajowymi*) i 3.5 (*Wsparcie realizacji celu EWT*). Ocena efektywności wydatkowania środków powinna uwzględniać zmiany w strukturze programu, jak również responsywność związaną z uwzględnieniem rekomendacji płynącej z ewaluacji mid-term, która wskazała na potrzebę objęcia wsparciem POPT procesu tworzenia partnerstw. Można ocenić, iż zaangażowanie na wszystkich etapach wdrażania instrumentów strukturalnych partnerów reprezentujących władze regionalne, lokalne, miejskie, organizacje skupiające jednostki samorządu terytorialnego oraz partnerów gospodarczych i społecznych stworzyło właściwe ramy dla zapewnienia większej efektywności wsparcia systemu realizacji NSRO.

Alokacja na działania realizowane w ramach Priorytetu 4 (Działanie 4.1 *Promocja i informacja* oraz Działanie 4.2 *Wymiana doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO*) została znacząco zwiększona w porównaniu z pierwotnymi założeniami, co wynikało z poszerzenia katalogu odbiorców pomocy, przeniesienia działań edukacyjnych dotychczas realizowanych w ramach *project pipeline* w Priorytecie 3 oraz rozszerzenia katalogu zagadnień i tematów realizowanych działań edukacyjnych. Zwiększona pula środków trafiła do obszaru objętego Działaniem 4.2 i uzupełniła zestaw przedsięwzięć prowadzących do tworzenia partnerstw włączających partnerów społecznych, gospodarczych i jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 7. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 3

Czy podział alokacji pomiędzy poszczególne działania był odpowiedni? Czy zmiany alokacji w czasie trwania Programu przyczyniły się do efektywniejszego przebiegu wydatkowania środków?

Alokacja została rozplanowana w sposób prawidłowy, o czym świadczy bardzo wysoki stopień wykorzystania alokacji. Realokacje dokonywane w okresie realizacji POPT 2007-2013 zapewniły wyższą efektywność wydatkowania środków poprzez przesunięcia środków na realizację tych działań, które pozwoliły lepiej odpowiadać na potrzeby beneficjentów Programu.

Czy środki POPT 2007-2013 wydatkowane były na adekwatne działania wspierające realizację NSRO i czy działania elastycznie odpowiadały na potrzeby instytucji? Czy zmiany Programu przyniosły efekt w postaci efektywniejszego wsparcia systemu realizacji NSRO?

Godna podkreślenia jest wysoka elastyczność podejścia do zmian w Programie, które podążały za pojawiającymi się potrzebami instytucji. Zmiany Programu stanowiły odpowiedź na nowe możliwości i warunki osiągnięcia celu głównego oraz celów szczegółowych POPT 2007-2013 w kontekście wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, co przełożyło się na wyższą efektywność wsparcia systemu realizacji NSRO.

Jakie typy projektów okazały się najbardziej efektywne?

O efektywności wydatkowania środków w ramach interwencji publicznej decydują wartości miar wydajności (związane z kosztami realizowanych działań), ale także skuteczność osiągnięcia celów interwencji. Tę należy ocenić wysoko w przekroju wszystkich realizowanych działań poprzez stworzenie odpowiednich warunków do sprawnego funkcjonowania systemu realizacji polityki spójności.

Źródło: opracowanie własne.

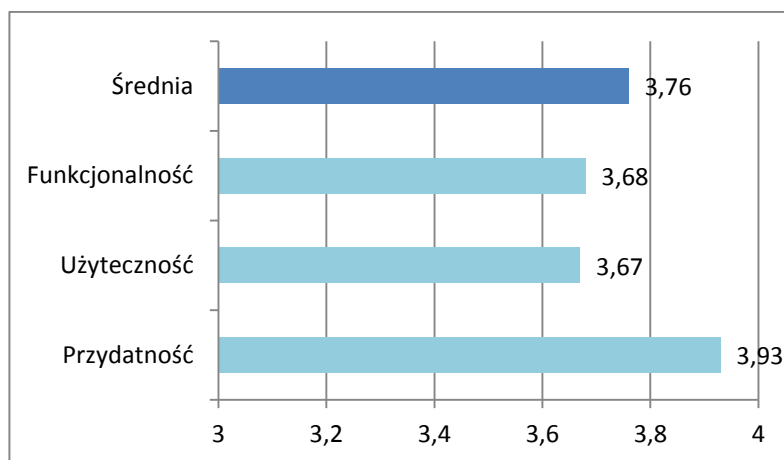
6. Ocena realizacji POPT 2007-2013 pod kątem użyteczności i trwałości

Ocena użyteczności podejmowanych działań i uzyskanych dzięki nim efektom (czyli stopnia, w jakim rezultaty i wpływ programu zaspokajają potrzeby jego adresatów) została dokonana w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych przeprowadzonych w 2016 r. w ramach projektu „Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r.”.

Badanie użyteczności w opinii beneficjentów i odbiorców wsparcia objęło dwa aspekty: (1) ocenę użyteczności systemu informatycznego monitoringu i kontroli (Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007-2013), rozumianą jako (i) funkcjonalność systemu, czyli sprawność jego działania, (ii) przydatność systemu w kontekście zadań wykonywanych przez jego użytkowników oraz (iii) użyteczność systemu, czyli prostotę i intuicyjność jego obsługi oraz (2) ocenę przydatności szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego finansowanych ze środków POPT 2007-2013 na zajmowanym przez respondenta stanowisku pracy.

Jak ilustruje Wykres 2, ogólnie system KSI SIMIK 2007-2013 oceniono jako użyteczny (3,76 w pięciostopniowej skali). Użytkownicy najwyżej ocenili przydatność systemu, w dalszej kolejności – jego funkcjonalność (sprawność działania), zaś najniżej – jego użyteczność (prostotę i intuicyjność obsługi).

Wykres 2. Ocena użyteczności systemu informatycznego monitoringu i kontroli (KSI SIMIK 2007-2013)

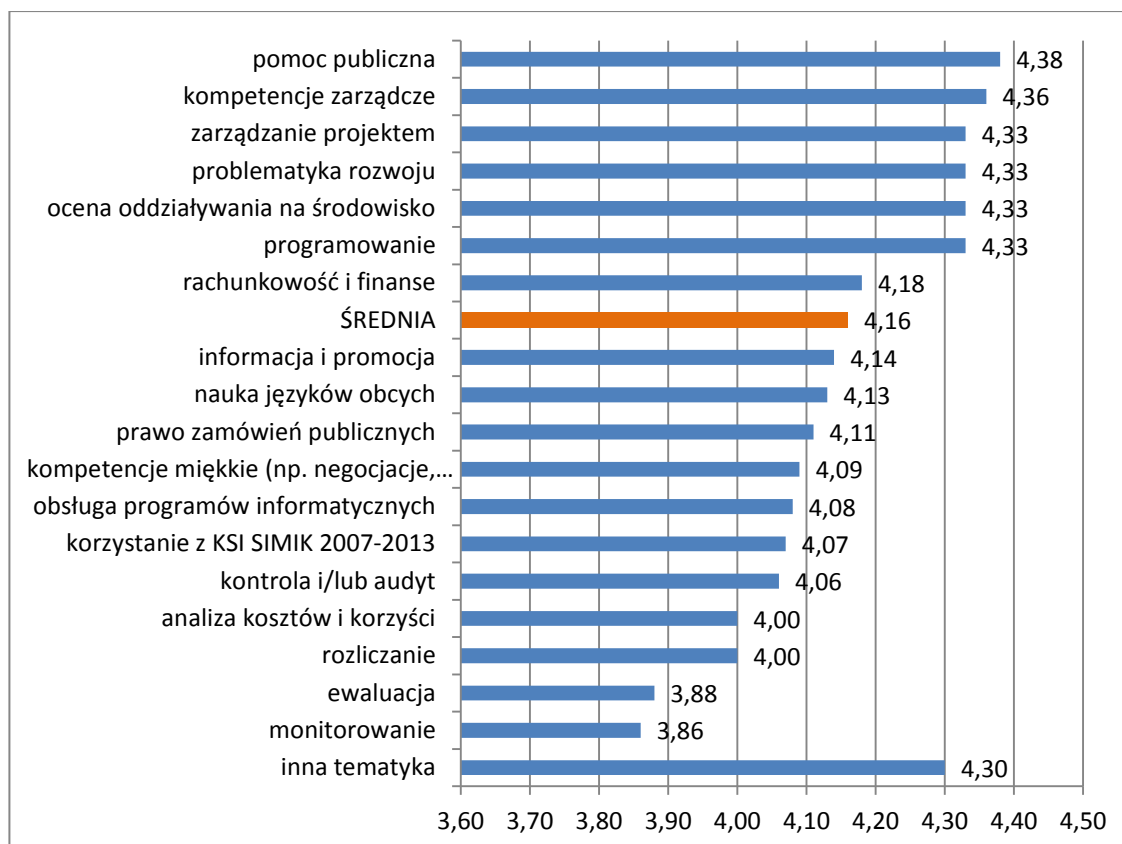


Źródło: opracowano na podstawie wyników badania „Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r.”, Warszawa 2016.

Ocena przydatności szkoleń i innych form kształcenia uzyskała średnią ocen na poziomie 4,16 (w pięciostopniowej skali), co dowodzi wysokiej postrzeganej ich użyteczności w opinii odbiorców wsparcia (Wykres 3). Powyżej średniej oceniono kształcenie z zakresu: pomocy publicznej, kompetencji zarządczych, zarządzania projektem, problematyki rozwoju, oceny oddziaływania na środowisko, programowania oraz rachunkowości i finansów.



Wykres 3. Ocena przydatności szkoleń oraz innych form kształcenia



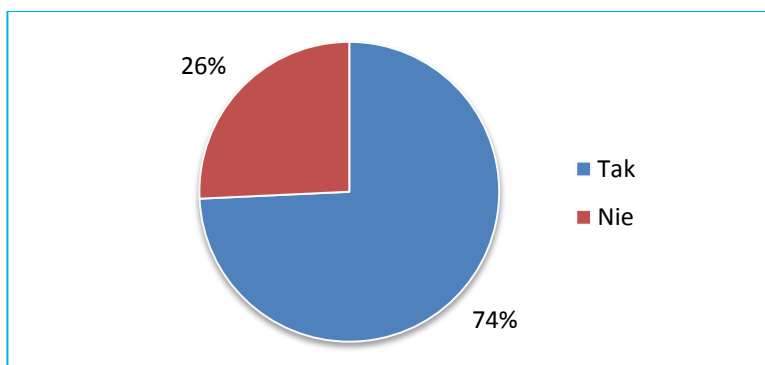
Źródło: opracowano na podstawie wyników badania „Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r.”, Warszawa 2016.

Tak wysoka ocena użyteczności działań podejmowanych w ramach POPT 2007-2013 dowodzi, że uzyskane efekty dobrze trafiają w potrzeby beneficjentów i przyczyniają się do rozwiązywania ich problemów.

Ocena trwałości efektów uzyskanych w wyniku realizacji POPT 2007-2013 oparta jest na wynikach badania CAWI przeprowadzonego w związku z niniejszym badaniem ewaluacyjnym. Respondenci zapytani o to, czy po zakończeniu projektu nadal korzystają z jego efektów w przeważającej większości (74%) odpowiedzieli twierdząco (Wykres 4). W świetle tych wyników należy uznać, że uzyskane efekty mają cechy trwałości i będą tworzyć potencjał do sprawnej realizacji POPT w kolejnym okresie programowania.



Wykres 4. Czy po zakończeniu projektu nadal korzystają Państwo z jego efektów?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

Tabela 8. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 4

Czy rzeczywiście uzyskane efekty podczas realizacji POPT 2007-2013 zaspokoiły potrzeby beneficjentów i przyczyniły się do rozwiązania problemów (niezależnie od tego, czy były one zasygnalizowane przez cele interwencji)?

Efekty uzyskane podczas realizacji POPT 2007-2013 zapewniają odpowiednio wysoki poziom użyteczności i trwałości rezultatów realizowanych projektów, na co wskazują wnioski z dwóch badań CAWI przeprowadzonych wśród beneficjentów POPT 2007-2013. Wysoka ocena użyteczności działań podejmowanych w ramach POPT 2007-2013 dowodzi, że uzyskane efekty dobrze trafiają w potrzeby beneficjentów i przyczyniają się do rozwiązywania ich problemów.

Jakiego rodzaju projekty powinny być kontynuowane albo jak należy zmienić kształt interwencji/sposób realizacji 2014-2020 w kontekście obserwacji z lat 2007-2013?

W ogólnej logice programowania wsparcia w zakresie pomocy technicznej przyczyniającej się do wspierania sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO warto podkreślić dążenie do zapewnienia spójności interwencji z szerszym otoczeniem, w jakim interwencja będzie się dokonywać. Na bazie doświadczeń płynących z realizacji pomocy technicznej w ramach POPT 2007-2013 warto kontynuować dobrą praktykę identyfikacji szerokiego grona interesariuszy, którzy choć nie uczestniczą bezpośrednio w system wdrażania NSRO, warunkują prawidłowość i terminowość wdrażania instrumentów strukturalnych i ich włączania w realizację POPT. Niezwykle pożądane jest włączanie ich już na etapie programowania interwencji, gdzie mogą współuczestniczyć w procesach decyzyjnych na drodze debaty strategicznej na tematy związane z polityką rozwoju.

Czy rozwiązania z lat 2007-2013 są kontynuowane w 2014-2020 albo czy są kontynuowane w instytucjach, które nie weszły do systemu 2014-2020?

Pozytywne doświadczenia płynące z rozwiązań zastosowanych w systemie wsparcia realizacji polityki spójności zostały zasymilowane w nowym systemie na lata 2014-2020. Większe włączenie szerokiego grona interesariuszy, co stało się faktem po aktualizacji POPT 2007-2013, prowadzi do bardziej skutecznej i efektywnej wymiany doświadczeń pomiędzy partnerami, co z kolei pozwala trafniej adresować potrzeby związane z poszerzeniem katalogu nowych zagadnień o m.in. aspekty terytorialności, warunkowości, polityki miejskiej.

Źródło: opracowanie własne.



Unia Europejska
Fundusz Spójności



7. Ocena systemu realizacji Programu

Ocena organizacji systemu zarządzania i wdrażania Programu

System zarządzania i wdrażania POPT 2007-2013 został przede wszystkim oparty na strukturach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Funkcję Instytucji Zarządzającej pełnił Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej, zaś rolę Instytucji Certyfikującej – Departament Instytucji Certyfikującej. Trzecim podmiotem uczestniczącym w systemie zarządzania POPT pełniącym funkcję Instytucji Audytowej był Departament Ochrony Interesów Unii Europejskich Ministerstwa Finansów.

Należy stwierdzić, że tak zorganizowany system zarządzania i wdrażania zapewnił skuteczne i efektywne wdrażanie Programu. Szczegółowe zadania przypisane IZ zawarte w dokumentacji programowej zostały zrealizowane. Przede wszystkim udało się opracować taki system realizacji POPT, który w skuteczny sposób organizował kwestie związane z przepływami finansowymi, przepływami dokumentów, zasadami wydatkowania środków, prowadzeniem odpowiednich systemów księgowych sprawozdawczości finansowej, monitorowaniem i raportowaniem o nieprawidłowościach oraz kwotach nienależnie wypłaconych, a także przechowywaniem informacji o wydatkach i audytach.

System ten został jednoznacznie pozytywnie oceniony przez beneficjentów POPT. Chwalili oni przede wszystkim bezpośredni nadzór nad realizacją Programu przez IZ, bez udziału instytucji pośredniczącej lub instytucji wdrażającej. Podkreśla się, że POPT był programem stosunkowo mało skomplikowanym pod względem zakresu wsparcia i złożoności realizowanych projektów, w związku z czym powołanie dodatkowych instytucji nie miałyby uzasadnienia. W ten sposób uniknięto ewentualnego przenoszenia odpowiedzialności między instytucjami lub zwłoki w podejmowaniu decyzji. Beneficjenci nie mieli w związku z tym jakichkolwiek wątpliwości, z kim należy się kontaktować w sprawie pytań lub wątpliwości. Dodatkowo bardzo wysoko oceniano kompetencje i zaangażowanie pracowników MRR kontaktujących się z beneficjentami. Należy przy tym zauważyć, że dobra współpraca między beneficjentami i Instytucją Zarządzającą wynika także ze specyfiki POPT, w szczególności z faktu, że projekty były realizowane przez instytucje administracji publicznej. Sprawia to, że po stronie beneficjentów było większe zrozumienie dla procedur programowych, niż w sytuacjach, gdy odbiorcami wsparcia są np. przedsiębiorcy czy organizacje pozarządowe, przez które procedury są zazwyczaj oceniane jako zbyt rozbudowane i obciążające. Należy w związku z tym spodziewać się, że w obecnej perspektywie finansowej również relacje między instytucjami administracji publicznej korzystającymi ze wsparcia pomocy technicznej a Instytucją Zarządzającą będą oceniane pozytywnie.

Jedynym wskazywanym mankamentem tak scentralizowanego systemu zarządzania POPT był brak możliwości stworzenia sieci kontaktów między instytucjami realizującymi projekty, przede wszystkim na poziomie regionalnym.

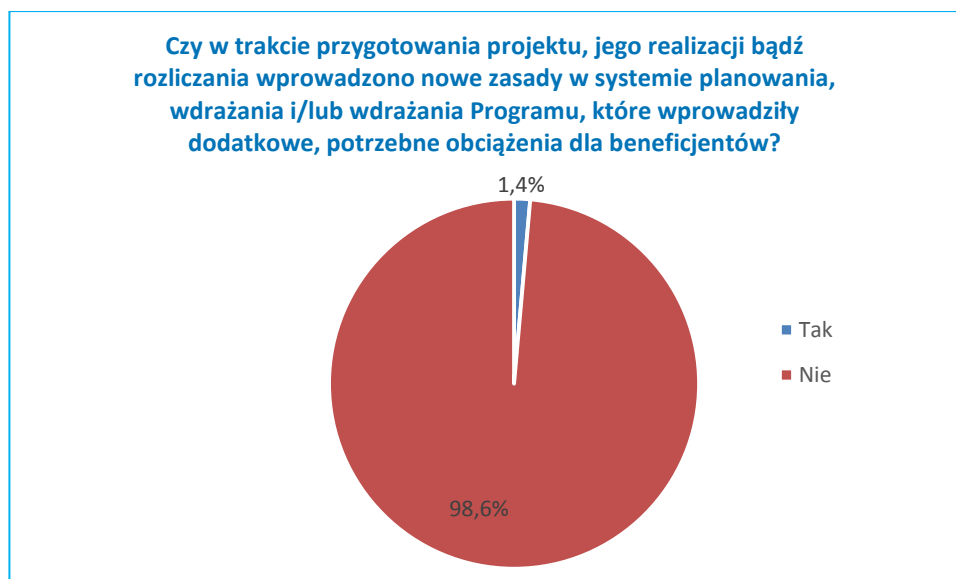
W system zarządzania POPT zaangażowany był również Komitet Monitorujący, który pomiędzy 16 października 2007 a 7 maja 2015 odbył 22 posiedzenia. W opinii jednego z przedstawicieli Komitetu liczba spotkań była zbyt duża, w szczególności, że w samym Programie nie następowały istotne zmiany.

Ocena obciążeń po stronie beneficjentów

Po stronie beneficjentów nie zidentyfikowano niepotrzebnych obciążeń wynikających z założonego systemu planowania, zarządzania i wdrażania POPT. Wyniki badania ilościowego wskazują, że jedynie 1,4% respondentów ocenia, że takie obciążenia się pojawiły, przy czym jedynie w jednym przypadku wpłynęły one na wstrzymanie realizacji projektu.



Wykres 5. Ocena występowania zmian w zasadach Programu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

Rozmówcy biorący udział w wywiadach wykazywali dużą wyrozumiałość dla procedur związanych z wdrażaniem projektów. Powszechnie podzielana jest opinia, że projekty pomocy technicznej oceniane są – w porównaniu do projektów realizowanych w ramach innych programów operacyjnych – jako łatwe do realizacji, co obejmuje zarówno etap przygotowywanie projektu, jego bieżącą realizację oraz rozliczanie. Jedyne pojawiające się bariery były związane z procedurami wewnątrz instytucji beneficjentów, jednak nie były one związane z systemem wdrażania POPT 2007-2013.

Ocena działań w zakresie monitoringu i ewaluacji

Działania związane z ewaluacją były prowadzone w oparciu o Plan Ewaluacji POPT 2007-2013 ze stycznia 2008 roku. Założono w nim, że w ramach ewaluacji zewnętrznej prowadzone będą badania dotyczące oceny stanu wdrażania POPT 2007-2013 oraz coroczne badania opinii publicznej dotyczące znajomości funduszy europejskich oraz opinii na temat skuteczności ich wdrażania.

Zgodnie z danymi w perspektywie 2007-2013 IZ POPT zleciła realizację 25 badań ewaluacyjnych, w tym ośmiu corocznych badań opinii publicznej. Pozostałe 17 badań podano w tabeli 9 na stronie następnej.

Tabela 9. Wykaz badań ewaluacyjnych w ramach POPT 2007-2013.

Tytuł badania	Rok realizacji
Analiza prawidłowości wskaźników w projekcie Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013	2005
Ewaluacja ex-ante projektu Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2007-2013	2006
Analiza wartości wskaźników w projekcie Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013	2006
Opinie uczestników szkoleń realizowanych na zlecenie IZ POPT	2009
Ocena stanu realizacji celów pomocy technicznej w 2008 r.	2009
Ocena stanu realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2009 r.	2010
Badanie opinii uczestników szkoleń realizowanych na zlecenie IZ POPT w 2009 r.	2010
Opinie uczestników szkoleń realizowanych na zlecenie IZ POPT	2010
Analiza potrzeb informacyjnych beneficjentów i odbiorców pomocy w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013	2010
Analiza stanu realizacji celów project pipeline	2011
Ewaluacja mid-term Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013	2011
Ocena stanu realizacji celów Programu Pomoc Techniczna (POPT) w 2010 r.	2011
Badanie opinii uczestników szkoleń realizowanych na zlecenie IZ POPT w latach 2010-2011	2012
Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2011 r.	2012
Ocena stanu realizacji celów Programu Pomoc Techniczna (POPT) w 2012 r.	2013
Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2013 r.	2014
Ocena nowych beneficjentów POPT 2007-2013 włączonych do Programu nowelizacją z lutego 2012 r. pod kątem skuteczności realizacji projektów wspieranych ze środków POPT oraz wpływu ww. projektów na wdrażanie NSRO	2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MR.

Ocenia się, że ilość oraz zakres merytoryczny prowadzonych badań ewaluacyjnych w pełni zaspokoił potrzeby IZ w zakresie ewaluacji zarówno na etapie programowania POPT (ex ante), jak i bieżącej jego realizacji (on-going). Dodatkową wiedzę i wnioski wносиły badania realizowane ad hoc, np. dotyczące project pipeline lub nowych beneficjentów włączonych w roku 2012. Zrealizowane badania pozwoliły na zaprojektowanie i późniejszą modyfikację wskaźników oraz zmiany w zakresie poszczególnych Działań.

Oceniamy jednak, że zbyt dużą wagę przywiązywano do ilościowych badań opinii publicznej dotyczących znajomości funduszy europejskich. Powtarzalna metodologia tego badania pozwoliła na prowadzenie analiz porównawczych w kolejnych falach, zaś stosunkowo duża liczebność próby



(wahająca się od 999 do 1014 osób) umożliwiła wyciągnięcie wniosków o relatywnie niskim błędzie statystycznym, jednak rekomenduje się włączenie w przyszłości komponentu jakościowego, który w istotny sposób poszerzyłby i pogłębił wyniki.

Wskazywaną m.in. w wyżej wymienionych badaniach ewaluacyjnych słabością POPT 2007-2013 był system monitorowania, w tym monitorowania wskaźników. Jest to wada dotycząca zarówno POPT, jak i osi pomocy technicznej w poszczególnych krajowych i regionalnych programach operacyjnych. W związku z tym ocenia się, że mimo bieżących modyfikacji systemu wskaźników, jedynie częściowo pozwoliły one na zmierzenie stopnia realizacji celów i dokonywanie porównań między programami.

Dlatego też rekomendujemy opracowanie wspólnej listy wskaźników kluczowych dla wszystkich działań związanych z pomocą techniczną prowadzonych w ramach różnych programów operacyjnych. Wspólna lista pozwoli na agregację i porównywanie osiągniętych efektów działań pomocy technicznej.

Ocena działań informacyjno-promocyjnych

Działania informacyjno-promocyjne prowadzone przez Instytucję Zarządzającą zostały przez beneficjentów ocenione jako zdecydowanie wystarczające. Należy przy tym podkreślić, że specyfika POPT, w szczególności ukierunkowanie działań na wsparcie instytucji administracji publicznej, zdeterminowało sposób rozprzestrzeniania się informacji o programie. Informacja o możliwości skorzystania ze wsparcia dotarła do potencjalnych beneficjentów w sposób naturalny, w związku z zaangażowaniem w proces programowania perspektywy 2007-2013. Możliwość sfinansowania części zatrudnienia lub szkoleń dla pracowników okazała się na tyle atrakcyjna dla kierownictwa poszczególnych instytucji, że potencjalni beneficjenci raczej sami poszukiwali informacji na temat warunków realizacji projektów. W związku z tym oczekiwaną rolą Instytucji Zarządzającej było w kolejnych latach skuteczne przekazywanie informacji o szczegółach projektów możliwych do realizacji oraz o trybie składania wniosków. W przeciwieństwie do innych programów operacyjnych zakładających wsparcie licznych grup beneficjentów pozainstytucjonalnych, np. osób fizycznych lub przedsiębiorców, nie było silnej potrzeby prowadzenia szerokich kampanii promocyjnych.

Tym niemniej w związku z wdrażaniem POPT 2007-2013 Instytucja Zarządzająca realizowała szereg działań informacyjnych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na wydawane przewodniki dla beneficjentów POPT, w tym:

- Miniprzewodnik informacyjny dla beneficjentów realizujących projekty w ramach POPT z marca 2009 roku,
- Miniprzewodnik informacyjny dla beneficjentów realizujących projekty w ramach działania 1.1 POPT ze stycznia 2010 roku,
- Przewodnik dla beneficjentów POPT 2007-2013 z lutego 2011 roku,
- Przewodnik dla beneficjentów POPT 2007-2013, edycja na rok 2012.

Publikacje te w systematyczny sposób porządkowały wiedzę przydatną z punktu widzenia beneficjentów POPT, co w opinii rozmówców uzupełniało możliwość bieżącego kontaktu z opiekunami projektów. Przewodniki radziły m.in., w jaki sposób wypełnić wniosek o dofinansowanie, przy tym wskazywały błędy najczęściej popełniane przez wnioskodawców. Podobnie podpowiadały, jak uzupełnić wnioski o płatność, jak radzić sobie ze sprawozdawczością w odniesieniu do wskaźników, jakie rozwiązania stosować w przypadku zamówień publicznych, a także obszernie odnosiły się do aktualnych regulacji w zakresie kwalifikowalności wydatków, omawiały, jak przebiega kontrola projektów oraz w jaki sposób należy prowadzić działania promocyjne w projektach. W opinii beneficjentów informacje zawarte w przewodnikach nie wносиły fundamentalnych zmian w zakresie wiedzy o POPT, jednak w bardzo użyteczny sposób systematyzowały i aktualizowały informacje zaczerpnięte wcześniej z różnych



źródeł. Tym samym w opinii ewaluatorów działania prowadzone przez IZ w tym zakresie spełniły swoje zadania.

Rysunek 2. Przykłady okładek przewodników dla beneficjentów POPT

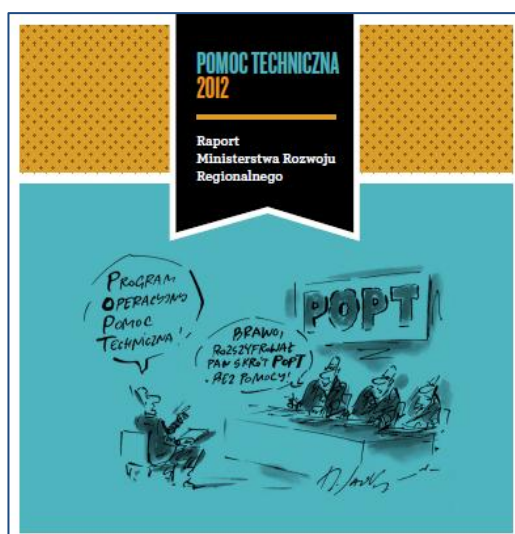


Źródło: portal www.popt.2007-2013.gov.pl.

Warto też podkreślić, że wysoko oceniano szatę graficzną przewodników, w której dominowała czytelna i przejrzysta czerwono-czarna kolorystyka.

Przykładem publikacji wydawanej przez IZ POPT, której grono odbiorców było zdecydowanie szersze niż jedynie beneficjenci projektów, jest Biuletyn Pomocy Technicznej. W publikacji zachowano odpowiednie proporcje pomiędzy atrakcyjnością grafiki skierowanej do szerokiego grona odbiorców a jej czytelnością.

Rysunek 3. Przykład zastosowanej grafiki w Biuletynie Pomocy Technicznej na rok 2012

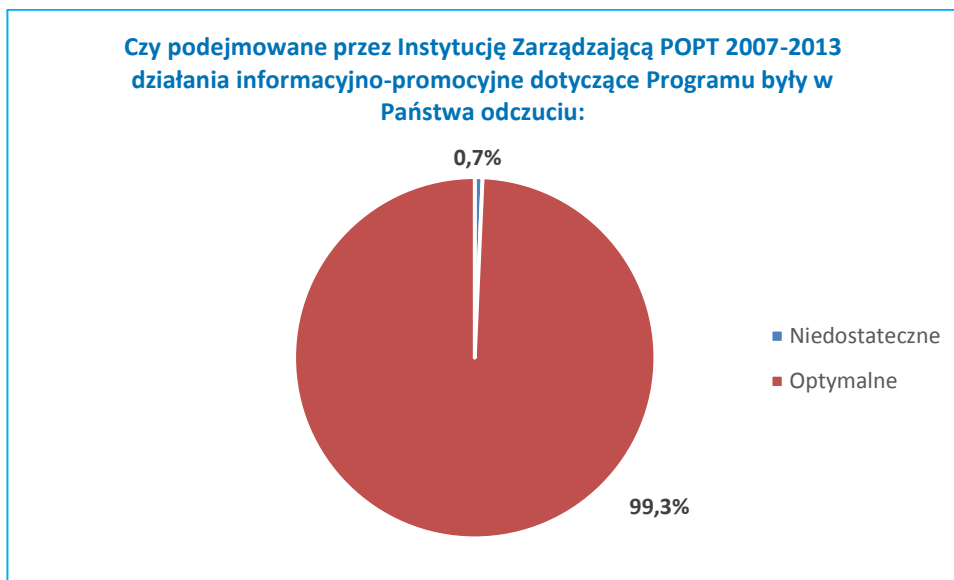


Źródło: portal www.popt.2007-2013.gov.pl.



Z pozytywnymi opiniami na temat podejmowanych działań promocyjno-informacyjnych korespondują wyniki badania CAWI, według których niemal wszyscy respondenci wskazali, że działania IZ POPT w tym zakresie były optymalne.

Wykres 6. Ocena działań informacyjno-promocyjnych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

Ocena koordynacji pomocy technicznej w całym systemie NSRO

O ile kwestie związane z systemem zarządzania samego POPT 2007-2013 są w przeważającej większości oceniane pozytywnie, o tyle główną zidentyfikowaną wadą jest niedostateczna koordynacja pomocy technicznej na poziomie realizacji całej NSRO. Problem ten był wskazywany w kolejnych badaniach ewaluacyjnych i pomimo rozpoczęcia pewnych działań mających na celu zwiększenie skutecznej koordynacji, na etapie analizy ex-post odnoszącej się do całej perspektywy 2007-2013 wnioski ten zostaje podtrzymany. Problem ten był identyfikowany w szczególności w przypadku instytucji otrzymujących wsparcie pomocy technicznej w ramach różnych programów operacyjnych. Wskazywały one m.in. na brak jednolitych zasad kwalifikowalności kosztów projektowych, co rodziło wiele komplikacji dla beneficjentów, stanowiąc niepotrzebne obciążenie. W wielu przypadkach w poszczególnych programach różnie interpretowane są zasady dotyczące kwalifikowalności, co wynika z braku koordynacji wykładni między poszczególnymi IZ/ IP/ IW. Innym problemem, z którym stykają się beneficjenci w związku z niedostateczną koordynacją, jest konieczność kilkukrotnego szacowania wartości zamówienia zlecanych zakupów lub usług oraz różne progi kwotowe odnoszące się do zakupów towarów i usług, powyżej których należy stosować określone procedury zapewniające konkurencyjność wydatków.

Wnioskiem płynącym z lat 2007-2013 możliwym do wykorzystania w obecnej perspektywie jest to, że należy dążyć do opracowania jednolitych zasad dotyczących pomocy technicznej na poziomie całego systemu funduszy strukturalnych wdrażanych w Polsce. Zdecydowanie zmniejszy to obciążenia dla jednostek administracji publicznej, które korzystają z pomocy technicznej w ramach wielu programów operacyjnych. Rekomenduje się przed wszystkim:

- organizowanie bieżących spotkań w ramach grupy koordynującej pomoc techniczną lub w ramach podgrupy Zespołu Międzyresortowego ds. Programowania i Wdrażania Funduszy UE, na których priorytetowo omawiane będą kwestie związane z koordynacją pomocy technicznej,
- opracowanie i wprowadzenie do legislacji wytycznych, które ujedynoliją zasady realizacji pomocy technicznej na poziomie wszystkich programów operacyjnych,
- ujedynolicenia zasad związanych z kwalifikowalnością kosztów ponoszonych na takie same działania w ramach projektów prowadzonych w ramach różnych programów operacyjnych,
- ujedynolicenie zasad związanych z zachowaniem uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, w szczególności w odniesieniu do prawa zamówień publicznych.

Tabela 10. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 5

Czy system zarządzania i wdrażania Programu był dobrze zorganizowany?

System zarządzania i wdrażania oparty o Instytucję Zarządzającą ulokowaną w MRR jest oceniany jednoznacznie pozytywnie. Wypracowane schematy działań, procedury i zasady dotyczące aplikowania, prowadzenia projektów oraz ich rozliczania są oceniane zarówno przez IZ, jak i beneficjentów jako optymalne. Jedynym niedostatkiem była zbyt słaba koordynacja pomocy technicznej w ramach POPT 2007-2013 z analogicznymi działaniami w innych programach operacyjnych.

Czy system planowania, zarządzania i wdrażania Programu nie wprowadzał dodatkowych niepotrzebnych obciążeń dla beneficjentów?

Nie zidentyfikowano występowania niepotrzebnych obciążeń po stronie beneficjentów wynikających z systemu planowania, zarządzania i wdrażania Programu. Rozmówcy biorący udział w wywiadach jakościowych wykazywali dużą wyrozumiałość dla procedur związanych z wdrażaniem projektów. Powszechnie podzielana jest opinia, że projekty pomocy technicznej oceniane są jako stosunkowo łatwe do realizacji. Jedyne pojawiające się bariery były związane z procedurami wewnątrz instytucji-beneficjentów, jednak nie były one związane z systemem wdrażania POPT 2007-2013.

Czy działania podjęte przez IZ POPT i Komitet Monitorujący w zakresie ewaluacji i monitorowania, w tym sposoby gromadzenia danych, były wystarczające?

Działania w zakresie ewaluacji oceniane są jako wystarczające, choć sugeruje się rozszerzenia badań opinii publicznej o komponent jakościowy. System monitoringu nie zapewniał możliwości agregowania rezultatów PO PT 2007-2013 z innymi programami operacyjnymi, a tym samym nie umożliwiał kompleksowej oceny pomocy technicznej na poziomie całej NSRO. Działania zmierzające do realizacji tego celu zostały jednak wprowadzone w PO PT 2014-2020.

Czy działania podjęte przez IZ POPT w zakresie przekazywania informacji o Programie i jego promocja były wystarczające?

Działania informacyjno-promocyjne zostały ocenione jako optymalne. Należy przy tym pamiętać, że instytucje administracji publicznej będące beneficjentami PO PT cechuje duża znajomość możliwości wsparcia, stąd też działania IZ w zakresie promocji pomocy technicznej nie muszą być szczególnie rozbudowane, a jej rola może skupiać się na sprawnym i rzetelnym informowaniu dla instytucji już zainteresowanych aplikowaniem o wsparcie.

Czy pomoc techniczna w całym systemie realizacji NSRO (POPT oraz komponenty pomocy technicznej w pozostałych KPO i RPO) była dobrze koordynowana?

Identyfikuje się istotne braki w koordynacji pomocy technicznej na poziomie NSRO, w szczególności



w pierwszej połowie okresu programowania 2007-2013. Brak koordynacji wprowadził pewne utrudnienia, w szczególności dla instytucji realizujących projekty pomocy technicznej w ramach różnych programów operacyjnych. Tym niemniej bariery te zostały zauważone i zdecydowanie zwiększono rolę koordynacji na etapie programowania (ex-ante) perspektywy 2014-2020.

Które rozwiązania w kontekście systemu zarządzania i wdrażania Programu przyniosły najlepsze rezultaty? Wykonawca poda przykłady dobrych praktyk.

Wśród najlepiej ocenianych rozwiązań dotyczących systemu zarządzania i wdrażania POPT należy przede wszystkim wskazać na ulokowanie Instytucji Zarządzającej w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Brak dodatkowych instytucji pośredniczących we wdrażaniu Programu pozwoliło na sprawne i efektywne zarządzanie, co znajduje swoje uzasadnienie zarówno w opiniach przedstawicieli IZ, jak i samych beneficjentów. Należy przy tym podkreślić wysoko oceniane kompetencje i zaangażowanie pracowników IZ. Beneficjenci chwalili szybki kontakt, sprawne udzielanie odpowiedzi na każdym etapie realizacji projektu oraz stosunkowo małe obciążenie dla beneficjentów wynikające z ustanowionych procedur. Jeden z rozmówców dodatkowo podkreślił, że cały Program został skutecznie wdrożony przy zaangażowaniu maksymalnie 20 pracowników, co na tle innych programów operacyjnych okazało się wyjątkowo efektywne. Wynikało to z doświadczenia i zaangażowania pracowników.

Elementem, który warto pokreślić, było zaangażowanie Instytucji Zarządzającej w koordynację pomocy technicznej realizowanej w ramach innych programów operacyjnych. Koordynacja ta w początkowym okresie realizacji POPT nie była prowadzona odpowiednio intensywnie i nie przyczyniała się do wypracowania efektywnych rozwiązań, jednak w drugiej połowie okresu programowania istotnie się zwiększyła i miała duże znaczenia dla projektowania wsparcia w ramach POPT na lata 2014-2020. Należy podkreślić, że IZ dostrzegła problem braku odpowiedniej koordynacji i ostatecznie znalazła rozwiązania, które wpłynęły na poprawę sytuacji. Tryb konsultacji pomiędzy IZ POPT 2014-2020 a instytucjami zarządzającymi innymi programami operacyjnymi należy więc kontynuować.

Dobłą praktyką jest także położenie dużego nacisku i znaczenia dla prowadzonej ewaluacji. Rozpoczęto ją na etapie wstępnym, gdy przybierała postać oceny ex-ante, dodatkowo skupiającej się na systemie wskaźników. W latach realizacji prowadzono coroczne badania opinii publicznej, a ponadto bieżącą ocenę stanu realizacji celów Programu. Dodatkowo zlecano ewaluacje ad hoc, które pozwalały na ocenę bieżących rozwiązań i modyfikacji katalogu beneficjentów. Proces ewaluacji kończy niniejsza ocena ex-post Programu.

Źródło: opracowanie własne.

8. Identyfikacja barier/trudności napotkanych w trakcie realizacji Programu oraz wszelkich podjętych środków zaradczych

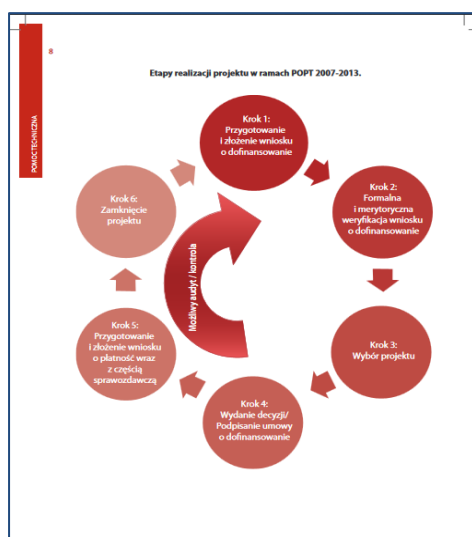
Analizę barier i trudności napotkanych w trakcie realizacji programu należy rozpocząć od jednoznacznego stwierdzenia, iż wyniki badania nie wskazują na istnienie problemów o charakterze systemowym, w sposób negatywny rzutujących na wdrażanie całego POPT 2007-2013. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do strony systemowej programu, jak również perspektywy podmiotów korzystających ze wsparcia w jego ramach. Oczywiście, byłoby nadużyciem stwierdzenie, iż realizacja programu nie wiązała się z występowaniem żadnych trudności, dlatego główne bariery zostały opisane poniżej. Trzeba jednak pamiętać, iż ich rodzaj oraz skala występowania miały głównie charakter operacyjny, nie wpływały zaś na strategiczne założenia POPT.

W opinii zdecydowanej większości przebadanych beneficjentów (tj. 79,9%) proces przygotowywania projektu do realizacji był łatwy. W ramach IDI wskazywano, iż pewnym wyzwaniem – głównie w początkowym okresie realizacji programu – było zapoznanie się z zasadami funkcjonowania systemu LESSI. Co istotne, osoby deklarujące trudności przy pierwszym kontakcie z systemem przyznawały, iż w miarę nabywania doświadczenia w jego obsłudze doceniały jego funkcjonalność. Wszystkie finalne oceny LESSI, z jakimi wykonawca spotkał się w toku badania, były neutralne lub pozytywne.

Równocześnie konieczne jest podkreślenie, iż wszyscy beneficjenci, z którymi wykonawca miał kontakt w ramach badania, podkreślali wysoką jakość materiałów informacyjno-promocyjnych dot. Programu. Wskazywano, iż opracowane przewodniki stanowiły kompleksowe opracowanie, które w znaczącym stopniu pozwoliło przygotować się do składania wniosków, a następnie realizacji i rozliczania projektów.



Rysunek 4. Strona publikacji pn. "Miniprzewodnik informacyjny dla beneficjentów realizujących projekty w ramach działania 1.1 Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna".



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. *Miniprzewodnik informacyjny dla beneficjentów realizujących projekty w ramach działania 1.1 Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Warszawa 2010, s. 8.*

Szczególny nacisk należy położyć na fakt, iż w opinii respondentów materiały te były nie tylko wartościowe merytorycznie, ale również atrakcyjne wizualnie i przejrzyste, co bardzo ułatwiało korzystanie z nich, w szczególności zaś znajdывanie określonej informacji, niezbędnej w określonym momencie.

Tabela 11. Ocena procesu przygotowywania projektu do realizacji

Łatwy	79,86%
Trudny	20,14%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników CAWI, n=144.

Badania jakościowe wykazały także, iż problematyczne bywały projekty, które wymagały współpracy kilku instytucji (np. MR oraz instytucji regionalnych). Wyzwanie w ich przypadku polegało na tym, iż w granicach funkcjonującego prawa, poszczególne instytucje różniły się przyjętymi procedurami/zasadami wewnętrznymi. Wypracowanie kształtu projektu, w ramach którego wszystkie równorzędne instytucje traktowane byłyby jednakowo – przy równoczesnym poszanowaniu ich odrębności w zakresie stanowienia procedur wewnętrznych – oceniano jako proces bardzo złożony i czasochłonny. Jednakowoż, opisana powyżej sytuacja ma jedynie charakter marginalny w skali całego programu. Co więcej, czas niezbędny do przygotowania projektu do realizacji był na ogół (tj. w przypadku 83,9% wskazań) określany jako optymalny względem realizowanych zadań. Zestawiając te odpowiedzi z opiniami zreferowanymi powyżej, a także z wypowiedziami w ramach IDI, należy uznać, iż procedura wnioskowania w ramach POPT 2007-2013 dla większości beneficjentów nie tylko nie wykraczała poza

zakres kompetencji posiadanych w ramach poszczególnych instytucji, ale także nie była postrzegana jako wymagająca szczególnie dużego wysiłku.

Tabela 12. Ocena czasochłonności procesu przygotowania projektu do realizacji

Optymalną względem realizowanego zadania	83,92%
Zbyt dużą	16,08%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników CAWI, n=144.

Ocena procesu realizacji i rozliczania projektu jest równie pozytywna, jak opisana wcześniej opinia na temat przygotowywania wniosku. W wywiadach indywidualnych z respondentami, którzy realizowali projekty również w ramach innych KPO, widoczna była tendencja do porównywania tych procesów i wystawiania oceny POPT 2007-2013 poprzez pryzmat innych doświadczeń projektowych. W opinii osób, z którymi wykonawca miał okazję rozmawiać, komparacja ta wypadła co do zasady na korzyść POPT 2007-2013 jako programu relatywnie prostszego w zakresie nakładanych zobowiązań związanych z formalną realizacją projektu (tj. np. sprawozdawczości, kontroli).

Tabela 13. Ocena procesu realizacji i rozliczania projektu

Łatwe	82,52%
Trudne	17,48%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników CAWI, n=144.

Obszarem ryzyka we wdrażaniu PO (a więc nie tylko POPT) jest procedura PZP stosowana w celu wyłonienia podmiotów realizujących projekty. Wyniki badania CAWI sugerują jednak, iż w odniesieniu do projektów realizowanych przez respondentów nie można mówić o tym, aby PZP stanowiło istotną barierę dla realizacji programu. Jak wynika z wywiadów indywidualnych, beneficjenci często mogli korzystać ze wsparcia w zakresie procedury przetargowej udzielanego przez wyspecjalizowane jednostki odpowiadające za realizację zamówień publicznych w danych instytucjach. Tym samym, z formalnoprawnego punktu widzenia procedura PZP nie stanowiła problemu. Również jeśli chodzi o liczbę i jakość ofert, co do zasady wyrażane opinie na ich temat są pozytywne.

Tabela 14. Ocena trudności procesu wyboru firmy realizującej projekt (np. dostawcy usług, dostawcy sprzętu, organizatora szkoleń, organizatora konferencji) w ramach Prawa zamówień publicznych

Łatwy	46,27%
Nie dotyczy	50,00%
Trudny	3,73%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników CAWI, n=144.

O tym, że projekty realizowane w ramach POPT cieszą się dużym zainteresowaniem wśród potencjalnych uczestników, świadczą m.in. wyniki zrealizowanego badania CAWI. We wszystkich projektach, które zakładały rekrutowanie uczestników, proces ich rekrutacji był określany jako łatwy. Taki sam wniosek wynika również ze zrealizowanych badań jakościowych. Istnieje zapotrzebowanie na ofertę działań (np. szkolenia, konferencje) proponowanych w ramach projektów z POPT. Równocześnie, w wywiadach wskazywano na ograniczenia w dostępności szkoleń itp. w obrębie poszczególnych instytucji, wynikające z ich wewnętrznej polityki personalnej. W wyniku tego zjawiska – choć np. POPT dopuszczał przeszkolenie większej liczby osób i byli chętni pragnący takie szkolenie odbyć – instytucja zatrudniająca dane osoby odrzucała ich wnioski o udział w szkoleniu. Ocena każdej z takich sytuacji musiałaby jednak przebiegać indywidualnie, a dodatkowo kwestia ta leży poza sferą oddziaływania samego POPT, stąd też poza zasygnalizowaniem samego zjawiska – nie będzie ono przedmiotem pogłębionej analizy w ramach niniejszego opracowania.

Tabela 15. Ocena trudności zrekrutowania uczestników projektu (jeżeli dotyczy, np. w odniesieniu do szkoleń, konferencji itp.)?

Łatwo	42,54%
Nie dotyczy	57,46%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników CAWI, n=144.

Ocena kwalifikowalności wydatków wymaga odwołania się do przepisów prawa Unii Europejskiej, prawa polskiego, wytycznych dotyczące kwalifikowalności wydatków (horyzontalnych i programowych), a także zapisów samego projektu oraz umowy (i in. dokumentów, jeżeli beneficjent zobowiązał się, że będzie przestrzegał ich zapisów). Powoduje to, iż pozornie prosta ocena, czy dany wydatek jest niezbędny do realizacji celów projektu i poniesiony w związku z jego realizacją – była kwestią bardziej skomplikowaną niż wydawałoby się to na pierwszy rzut oka. Co więcej, trudności związane z oceną kwalifikowalnością wydatków zostały podniesione zarówno przez stronę systemową, jak i beneficjentów programu. Warto jednak zauważyć, iż unijne przepisy regulujące kwalifikowalność wydatków w ramach pomocy technicznej są relatywnie ogólne. W związku z tym, ponieważ w ramach poszczególnych projektów ponoszone są bardzo zróżnicowane wydatki, a równocześnie istnieje duże pole do interpretacji przepisów unijnych w zakresie oceny ich kwalifikowalności – niemożliwe jest wypracowanie w pełni wystandaryzowanych procedur. Projekty pomocy technicznej wymagają zindywidualizowanego podejścia i jednostkowej analizy. Z pewnością przyczynia się to do większej czasochłonności i pracochłonności procesu, jednak sposób oceny jest niemożliwy do uschematyzowania, jeśli ma być wykonany rzetelny.

Kwestią niedeterminowaną kształtem programu, jednak istotnie utrudniającą realizację projektów w jego ramach, była procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 8). W badaniach jakościowych wskazywano na uciążliwość procesu wnioskowania, ale przede wszystkim na trudności wynikające z 3-miesięcznego okresu oczekiwania na środki finansowe. W sytuacji, w której –



z różnych przyczyn – beneficjent POPT rozliczał się z wykonawcą usługi w krótszych cyklach (np. comiesięcznie), powodowało to konieczność czasowego zaangażowania środków własnych, co było bardzo obciążające dla realizatorów projektów. Trzeba jednak zastrzec, iż o rezerwę wnioskowali głównie beneficjenci, którzy nie przewidzieli środków na etapie planowania budżetu rok wcześniej. Oznacza to zatem, iż wskazana bariera nie wynikała bezpośrednio z kształtu Programu czy procedur w jego ramach, ale była pochodną zaniechania samych beneficjentów.

Jako trudność wskazywano również konieczność restrykcyjnego przestrzegania zasad promocji i oznakowania. Ponieważ beneficjenci programu to instytucje publiczne, które na ogół mają duże doświadczenie w korzystaniu z funduszy unijnych, więc bariera ta nie była czymś, co wpływałoby na ogólną realizację POPT 2007-2013. Podmioty realizujące projekty w ramach programu posiadały wszelkie niezbędne kompetencje, aby sprostać wymogom w tym zakresie. Pojawiały się jednak głosy – zarówno po stronie beneficjentów, jak i instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu – iż w pewnych obszarach kwestia promocji jest nadmiernie rozbudowana, a wymogi w zakresie oznakowania zbyt restrykcyjne. Jest to szczególnie problematyczne w sytuacjach, w których sprostanie wymogom w zakresie promocji i oznakowania w ramach jakiejś aktywności w projekcie finalnie okazuje się bardziej kosztochłonne niż sama ta aktywność (np. ceny zakupu nieoznakowanych drobnych materiałów biurowych są znacząco niższe od cen długopisów i in. z odpowiednimi nadrukami – jakkolwiek w ujęciu bezwzględnym nie chodzi o duże kwoty, to jednak w ujęciu relatywnym może to być np. dwukrotność kosztów zakupów bez oznakowania projektu w ramach POPT 2007-2013).

Ewaluacja ex post POPT 2004-2006⁵⁸ jako obszar problemowy wskazywała brak merytorycznego związku między sprawozdaniem a wnioskiem o płatność. W obecnej perspektywie trudność ta została niemal w całości wyeliminowana. W przywoływanym badaniu⁵⁹ twierdzono także, iż procedura realizacji projektów rzadko poprzedzona była szczegółową, pogłębioną analizą potrzeb. Wydaje się, iż w latach 2007-2013 do pewnego stopnia nadal tak było. Choć pokusa pisania „projektu pod dofinansowanie” w przypadku POPT jest o wiele mniejsza niż w przypadku innych programów – gdyż brak jest np. osobistych korzyści dla wnioskodawcy – to jednak pojawiły się głosy twierdzące, iż część projektów (zwłaszcza szkoleniowych) wynika z etosu doszkalania się i ogólnospołecznego pozytywnego wartościowania ustawicznego kształcenia, nie zaś faktycznych potrzeb związanych z realizacją zadań zawodowych. Trzeba jednak zastrzec, iż tego typu stwierdzenia miały charakter jednostkowy. Co więcej, przeprowadzone badania opinii uczestników szkoleń zrealizowanych na zlecenie IZ POPT zdają się wskazywać, iż bez względu na to, jaka była pierwotna motywacja respondentów do wzięcia udziału w tej formie zdobywania wiedzy – finalnie wysoko oceniają oni jakość merytoryczną szkoleń. Przykładowo, dla szkoleń zrealizowanych w latach 2010-2011, wystawiono aż 97% ocen pozytywnych, w tym 65% bardzo dobrych; w tym samym badaniu 96% ankietowanych zadeklarowało również, iż w wyniku odbytego szkolenia poszerzyło swoją wiedzę⁶⁰. Generalnie oceny dla szkoleń wzrastały w miarę wdrażania Programu (np. te z lat 2011-2010 były lepiej oceniane od tych z 2009 r.⁶¹), co może

⁵⁸ WYG/PSDB Ewaluacja ex post Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Warszawa 2006.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ GfK Polonia Sp. z o.o. Badanie opinii uczestników szkoleń zrealizowanych na zlecenie IZ POPT w latach 2010-2011, Warszawa 2012, s. 40.

⁶¹ GfK Polonia Sp. z o.o. Badanie opinii uczestników szkoleń zrealizowanych na zlecenie IZ POPT w 2009 r., Warszawa 2010.



wskazywać, że uwagi zgłaszane przez uczestników były uwzględniane w toku projektowania dalszych działań (np. zakresu tematycznego szkoleń).

Ewaluacja mid term wyraźnie wskazywała z kolei, iż pozytywnie na realizację NSRO powinno wpłynąć wprowadzenie rozwiązań ułatwiających realizację kompleksowych projektów w partnerstwie, w tym poszerzenie katalogu beneficjentów np. Związek Powiatów Polskich czy Związek Gmin Wiejskich. Rekomendacja ta nie została wprowadzona wprost uwzględniona w zmienionej wersji Programu (ZPP i ZGW nie pełniły żadnej roli w systemie wdrażania funduszy europejskich, a także nie miały takiego wpływu na system jak np. GUS, UZP czy GDOŚ co powodowało, że nie mogły być one włączone do katalogu beneficjentów POPT), jednak w przypadku wybranych konkursów dotacji w taki sposób rozszerzono ich zakres, aby wskazane instytucje mogły skorzystać z POPT 2007-2013.

Tabela 16. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 6

Jakie były główne bariery/trudności w realizacji Programu i projektów z punktu widzenia IZ POPT i beneficjentów? W jaki sposób były one niwelowane?

Szczególną barierą w realizacji Programu – podkreślaną zarówno przez stronę systemową, jak i samych beneficjentów – jest kwestia kwalifikowalności wydatków. Możliwości IZ POPT w zakresie niwelowania negatywnego wpływu tej bariery na realizację Programu i projektów są ograniczone, gdyż jest ona zobowiązana do przestrzegania przepisów wyższego rzędu. Jej działania mogą ograniczać się wyłącznie do kwestii informowania, doradzania itp.

Czy sposób niwelowania stwierdzonych barier/trudności przez IZ POPT był wystarczający i przyniósł zamierzone efekty? Czy wprowadzone zmiany w Programie przyczyniły się do niwelacji napotkanych barier/trudności.

Jak wynika ze zrealizowanych badań, stwierdzone bariery/trudności są w niewielkim stopniu możliwe do niwelowania z poziomu IZ POPT, gdyż mają charakter egzogeniczny względem Programu. Wyniki ankiety CAWI jasno wskazują, iż te obszary, które leżą w gestii IZ – są relatywnie pozytywnie postrzegane i nie mogą być traktowane jako bariera dla wdrażania Programu.

Jeśli chodzi o bariery, które były możliwe do usunięcia poprzez zmodyfikowanie zapisów POPT, to zostały one trafnie zidentyfikowane na etapie ewaluacji mid-term. 7 lutego 2012 r. Komisja Europejska wydała decyzję zatwierdzającą znowelizowaną trzecią wersję Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, która uwzględniała część propozycji przedstawionych w raporcie ewaluacyjnym. W opinii respondentów badania, zmiany te należy oceniać pozytywnie.

Jakie są czynniki, biorąc pod uwagę stan administracji publicznej w Polsce, które mają lub mogły mieć wpływ na absorpcję środków w ramach NSRO? Jakie są w tym kontekście rekomendacje i zalecenia dla kształtu wsparcia w ramach pomocy technicznej w przyszłości?

W ramach badania zidentyfikowano kilka głównych czynników, które mają lub mogły mieć wpływ na

absorpcję środków w ramach NSRO, a są one pochodną stanu administracji publicznej w Polsce. W pierwszej kolejności wskazywano na zachodzącą rotację pracowników, którzy odchodząc z administracji publicznej – zabierali ze sobą wiedzę instytucjonalną kluczową dla efektywnego wdrażania NSRO. Jako przyczynę takiego stanu najczęściej wskazywano różnicę w płacach pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, na niekorzyść tego pierwszego. W toku badania pojawiły się również głosy krytykujące nadmierne obwarowanie proceduralne administracji publicznej i tym samym jej niezdolność do elastycznego reagowania, wykorzystywania pojawiających się okazji itp. Część badanych łączyła to zjawisko z ogólnym niedostatkiem kompetencji zarządczych, w tym tych w zakresie zarządzania projektami. W opracowaniu pn. „Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020” zauważono, iż liczne, często zachodzące na siebie kontrole różnych instytucji również utrudniają funkcjonowanie instytucji zaangażowanych w realizację NSRO, wymuszając zaś skoncentrowanie ich uwagi na sprawozdawczości i kontrolingu.

W o wiele mniejszym stopniu niż wskazane powyżej, w toku badania pojawiły się również niemal wszystkie negatywne czynniki/bariery wskazane w Załączniku do POPT 2014-2020 pn. „Diagnoza wyzwań, potrzeb i potencjałów w obszarach objętych Programem”. Co istotne, niniejsza ewaluacja co do zasady nie dostarczyła nowych propozycji działań zaradczych, ale wskazała na pilność i olbrzymią wagę wdrożenia tych rozwiązań, które w omawianym dokumencie są już zapisane. Nie będzie przesadą stwierdzenie, iż istnieje grono beneficjentów dosłownie wyczekujących zaimplementowania owych propozycji w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.

Źródło: opracowanie własne.



Unia Europejska
Fundusz Spójności



9. Podsumowanie

W przeprowadzonym badaniu przeanalizowano sześć następujących obszarów badawczych⁶²:

1. Ocena stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013,
2. Ocena stopnia realizacji poszczególnych osi priorytetowych,
3. Ocena realizacji POPT 2007-2013 pod kątem efektywności wydatkowania środków,
4. Ocena realizacji POPT pod kątem użyteczności i trwałości,
5. Ocena systemu realizacji Programu,
6. Identyfikacja barier/trudności w trakcie realizacji Programu oraz wszelkich podjętych środków zaradczych.

W ramach każdego z tych obszarów starano się jak najpełniej odpowiedzieć na postawione przez Zamawiającego pytania badawcze.

Ocena stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013

Cel główny Programu, którym było zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) w latach 2007–2013, jak również oba założone cele szczegółowe zostały osiągnięte. Pierwszy cel szczegółowy został zrealizowany (wartościowo) w 98,7%, natomiast cel drugi w 92,5%.

Na skuteczność realizacji celu głównego POPT w największym stopniu wpłynęły projekty związane ze wsparciem wynagrodzenia pracowników wybranych instytucji realizujących programy pomocowe perspektywy finansowej 2007-2013 i planujących realizację programów kolejnej perspektywy finansowej (Działanie 1.1). Na te projekty została także wykorzystana największa część alokacji Programu. Równie skuteczne i istotne były projekty realizowane w ramach osi priorytetowej 4 *Komunikacja i promocja*.

Wsparcie udzielone w ramach POPT 2007-2013 przełożyło się na sprawną i efektywną realizację NSRO. POPT 2007-2013 zapewnił środki i narzędzia służące finansowaniu i obsłudze procesu realizacji NSRO oraz zapewniające właściwy rozwój administracji odpowiedzialnej za realizację instrumentów strukturalnych. Program objął swoim zakresem wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji NSRO, a także z zakresu wsparcia przygotowania projektów oraz rozpowszechniania informacji i promocji operacji funduszy strukturalnych w Polsce.

Wszystkie instytucje istotne dla sprawnej realizacji NSRO oraz przygotowania przyszłych programów pomocowych zostały objęte wsparciem. Poprawna realizacja POPT 2007-2013, jak również sprawna realizacja NSRO pozwalają twierdzić, że także wielkość pomocy była odpowiednia.

Wsparcie udzielone w ramach Programu było komplementarne z innymi instrumentami wsparcia na poziomie krajowym i regionalnym. Komponenty pomocy technicznej w poszczególnych PO pełniły rolę uzupełniającą w stosunku do POPT 2007-2013. POPT 2007-2013 objął swoim wsparciem wszystkie

⁶² Raport metodologiczny – Wykonanie badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja ex-post 2007-2013 Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013”, ECORYS Polska na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, Warszawa, sierpień 2016, str., str. 23 i dalej

podmioty zaangażowane w realizację instrumentów strukturalnych, które nie mogły się ubiegać o wsparcie w ramach komponentów pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych.

Ocena stopnia realizacji poszczególnych osi priorytetowych,

Założone cele wszystkich osi priorytetowych i działań zostały osiągnięte.

Dzięki realizacji Działań 1.1 i 1.2 zapewniono stabilne i trwałe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry odpowiedzialnej za realizację procesów związanych z przygotowaniem, zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, oceną, kontrolą, informacją i promocją NSRO/PWW oraz wykonującej zadania związane z programowaniem perspektywy finansowej po 2013 r. Osobom tym umożliwiono także stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

W ramach działań osi 2 zapewniono funkcjonowanie i rozwój systemów informatycznych oraz niezbędnego zaplecza technicznego służącego sprawniej realizacji procesów związanych z zarządzaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, oceną i kontrolą NSRO. Ponadto w ramach tychże działań przygotowano systemy do sprawniej obsługi programów perspektywy finansowej 2014 – 2020.

Realizacja obu działań osi 3 przyczyniła się do stworzenia sprawnego systemu przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny, kontroli, promocji i informacji NSRO, a także zapewniła płynne przejście do kolejnego okresu programowania oraz wsparcie działań związanych z realizacją celu Europejska Współpraca Terytorialna.

Działania zrealizowane w ramach 4 osi Programu przyczyniły się do kreowania popytu na środki pochodzące z instrumentów strukturalnych UE w Polsce, kreowania i utrwalenia pozytywnego wizerunku marki funduszy europejskich, upowszechnienia korzyści oraz promocji efektów wdrażania NSRO, upowszechnienia wiedzy na temat możliwości i efektów wdrażania NSRO, a także zapewnienia efektywnej wymiany informacji i przekazywania doświadczeń pomiędzy uczestnikami NSRO. Realizacja tych działań umożliwiła wsparcie beneficjentów w trakcie realizacji projektów.

Należy stwierdzić, że postęp rzeczowy Programu jest zgodny z założonymi na etapie programowania, bądź skorygowanymi w trakcie realizacji wartościami docelowymi wskaźników (21 na 26 wskaźników wykazuje odchylenia mniejsze niż 25 pp.). Jedynie w przypadku pięciu wskaźników osiągnięte wartości odbiegają znacznie od wartości zaplanowanych – w przypadku czterech wskaźników są to znaczne przekroczenia zaplanowanych wartości wskaźników, natomiast w przypadku jednego – wartość mniejsza od zakładanej.

Przekroczenia pojawiły się w przypadku wskaźników: Działania 3.1 *Liczba spotkań, konferencji i seminariów* – o 29,3 pp., Działania 3.2 *Liczba ocen, analiz, studiów i koncepcji wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych* – o 25,5 pp., Działania 4.1 *Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych* – o 100 pp. oraz Działania 4.2 *Liczba spotkań, seminariów i konferencji* – o 99 pp. (szczegółowe wyjaśnienia i przyczyny przekroczenia wartości docelowej podano w tekście powyżej). Wszystkie wymienione przekroczenia są uzasadnione czy to obiektywnymi trudnościami w oszacowaniu wartości wskaźników, czy też innymi niezależnymi od IZ POPT przyczynami o charakterze zewnętrznym.

Mniejszą wartość docelową wskaźnika osiągnięto w przypadku Działania 4.1 i wskaźnika *Liczba uruchomionych punktów informacyjnych* – 65% wartości docelowej (w 2011 działało 109 PI, co stanowiło więcej niż założona docelowa wartość wskaźnika). Przyczyną takiego stanu rzeczy była zmiana koncepcji działania Punktów Informacyjnych o Funduszach Europejskich – spadek zapotrzebowania na usługi punktów w miarę zbliżania się do końca perspektywy finansowej dał możliwość stopniowego wygaszania punktów w ich dotychczasowej formule i przygotowywania do uruchomienia nowej sieci certyfikowanych punktów o szerszym zakresie usług, działających w ramach modelu jednolitego systemu informacji w kraju.



Poziom wydatkowania środków w poszczególnych działaniach Programu waha się pomiędzy 82,6% (Działanie 3.2) a 103,3% (Działanie 2.2) alokacji przyjętych dla każdego z działań. Mając na uwadze, iż w większości wskaźniki produktu zostały zrealizowane na poziomie zbliżonym bądź nawet w niektórych przypadkach przekraczającym 100% - można stwierdzić, że postęp rzeczowy Programu odpowiada postępowi finansowemu.

Ocena realizacji POPT 2007-2013 pod kątem efektywności wydatkowania środków,

Alokacja została rozplanowana w sposób prawidłowy, o czym świadczy bardzo wysoki stopień wykorzystania alokacji. Realokacje dokonywane w okresie realizacji POPT 2007-2013 zapewniły wyższą efektywność wydatkowania środków poprzez przesunięcia środków na realizację tych działań, które pozwoliły lepiej odpowiadać na potrzeby beneficjentów Programu.

Godna podkreślenia jest wysoka elastyczność podejścia do zmian w Programie, które podążały za pojawiającymi się potrzebami instytucji. Zmiany Programu stanowiły odpowiedź na nowe możliwości i warunki osiągnięcia celu głównego oraz celów szczegółowych POPT 2007-2013 w kontekście wdrażania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, co przełożyło się na wyższą efektywność wsparcia systemu realizacji NSRO.

O efektywności wydatkowania środków w ramach interwencji publicznej decydują wartości miar wydajności (związane z kosztami realizowanych działań), ale także skuteczność osiągnięcia celów interwencji. Tę należy ocenić wysoko w przekroju wszystkich realizowanych działań poprzez stworzenie odpowiednich warunków do sprawnego funkcjonowania systemu realizacji polityki spójności.

Ocena realizacji POPT pod kątem użyteczności i trwałości,

Efekty uzyskane podczas realizacji POPT 2007-2013 zapewniają odpowiednio wysoki poziom użyteczności i trwałości rezultatów realizowanych projektów, na co wskazują wnioski z dwóch badań CAWI przeprowadzonych wśród beneficjentów POPT 2007-2013. Wysoka ocena użyteczności działań podejmowanych w ramach POPT 2007-2013 dowodzi, że uzyskane efekty dobrze trafiają w potrzeby beneficjentów i przyczyniają się do rozwiązywania ich problemów.

W ogólnej logice programowania wsparcia w zakresie pomocy technicznej przyczyniającej się do wspierania sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO warto podkreślić dążenie do zapewnienia spójności interwencji z szerszym otoczeniem, w jakim interwencja będzie się dokonywać. Na bazie doświadczeń płynących z realizacji pomocy technicznej w ramach POPT 2007-2013 warto zadbać o włączenie szerokiego grona interesariuszy, którzy choć nie uczestniczą bezpośrednio w systemie wdrażania NSRO, warunkują prawidłowość i terminowość wdrażania instrumentów strukturalnych. Niezwykle pożądane jest włączenie ich już na etapie programowania interwencji, gdzie mogą współuczestniczyć w procesach decyzyjnych w drodze debaty strategicznej na tematy związane z polityką rozwoju. Przy tym należy nieustannie mieć na uwadze, że realizacja POPT musi przyczyniać się do realizacji celów nadrzędnych strategii krajowych i europejskich.

Pozytywne doświadczenia płynące z rozwiązań zastosowanych w systemie wsparcia realizacji polityki spójności zostały zasymilowane w nowym systemie na lata 2014-2020. Większe włączenie szerokiego grona interesariuszy, co stało się faktem po aktualizacji POPT 2007-2013, prowadzi do bardziej skutecznej i efektywnej wymiany doświadczeń pomiędzy partnerami, co z kolei pozwala trafniej adresować potrzeby związane z poszerzeniem katalogu nowych zagadnień o m.in. aspekty terytorialności, warunkowości, polityki miejskiej itd.

Ocena systemu realizacji Programu

System zarządzania i wdrażania oparty o Instytucję Zarządzającą ulokowaną w MRR jest oceniany jednoznacznie pozytywnie. Wypracowane schematy działań, procedury i zasady dotyczące aplikowania, prowadzenia projektów oraz ich rozliczenia są oceniane zarówno przez IZ, jak i beneficjentów jako optymalne. Jedynym niedostatkim była zbyt słaba koordynacja pomocy technicznej w ramach POPT 2007-2013 z analogicznymi działaniami w innych programach operacyjnych.

Nie zidentyfikowano występowania niepotrzebnych obciążeń po stronie beneficjentów wynikających z systemu planowania, zarządzania i wdrażania Programu. Rozmówcy biorący udział w wywiadach jakościowych wykazywali dużą wyrozumiałość dla procedur związanych z wdrażaniem projektów. Powszechnie podzielana jest opinia, że projekty pomocy technicznej oceniane są jako stosunkowo łatwe do realizacji. Jedyne pojawiające się bariery były związane z procedurami wewnątrz instytucji-beneficjentów, jednak nie były one związane z systemem wdrażania POPT 2007-2013.

Działania w zakresie ewaluacji oceniane są jako wystarczające, choć sugeruje się rozszerzenia badań opinii publicznej o komponent jakościowy. System monitoringu nie zapewniał możliwości agregowania rezultatów POPT 2007-2013 z innymi programami operacyjnymi, a tym samym nie umożliwił kompleksowej oceny pomocy technicznej na poziomie całej NSRO. Działania zmierzające do realizacji tego celu zostały jednak wprowadzone w POPT 2014-2020.

Działania informacyjno-promocyjne zostały ocenione jako optymalne. Należy przy tym pamiętać, że instytucje administracji publicznej będące beneficjentami POPT cechuje duża znajomość możliwości wsparcia, stąd też działania IZ w zakresie promocji pomocy technicznej nie muszą być szczególnie rozbudowane, a jej rola może skupiać się na sprawnym i rzetelnym informowaniu instytucji już zainteresowanych aplikowaniem o wsparcie. Jeden z rozmówców uznał wręcz, że działania promocyjne w latach 2007-2013 były prowadzone na zbyt szeroką skalę.

Zidentyfikowano istotne braki w koordynacji pomocy technicznej na poziomie NSRO, w szczególności w pierwszej połowie okresu programowania 2007-2013. Brak koordynacji wprowadził pewne utrudnienia, w szczególności dla instytucji realizujących projekty pomocy technicznej w ramach różnych programów operacyjnych. Tym niemniej bariery te zostały zauważone i zdecydowanie zwiększono rolę koordynacji na etapie programowania (ex-ante) perspektywy 2014-2020.

Wśród najlepiej ocenianych rozwiązań dotyczących systemu zarządzania i wdrażania POPT należy przede wszystkim wskazać na ulokowanie Instytucji Zarządzającej w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Brak dodatkowych instytucji pośredniczących we wdrażaniu Programu pozwolił na sprawne i efektywne zarządzanie, co znalazło swoje uzasadnienie zarówno w opiniach przedstawicieli IZ, jak i samych beneficjentów. Należy przy tym podkreślić wysoko oceniane kompetencje i zaangażowanie pracowników IZ. Beneficjenci chwalili szybki kontakt, sprawne udzielanie odpowiedzi na każdym etapie realizacji projektu oraz stosunkowo małe obciążenie dla beneficjentów wynikające z ustanowionych procedur. Jeden z rozmówców dodatkowo podkreślił, że cały Program został skutecznie wdrożony przy zaangażowaniu maksymalnie 20 pracowników, co na tle innych programów operacyjnych okazało się wyjątkowo efektywne. Wynikało to z doświadczenia i zaangażowania pracowników.

Elementem, który warto pokreślić, było zaangażowanie Instytucji Zarządzającej w koordynację pomocy technicznej realizowanej w ramach innych programów operacyjnych. Koordynacja ta, choć w początkowym okresie realizacji POPT nie była prowadzona odpowiednio intensywnie i nie przyczyniała się do wypracowania efektywnych rozwiązań, jednak w drugiej połowie okresu programowania istotnie się zwiększyła i miała duże znaczenie dla projektowania wsparcia w ramach

POPT na lata 2014-2020. Należy podkreślić, że IZ dostrzegła problem braku odpowiedniej koordynacji i ostatecznie znalazła rozwiązania, które wpłynęły na poprawę sytuacji. Tryb konsultacji pomiędzy IZ POPT 2014-2020 a instytucjami zarządzającymi innymi programami operacyjnymi należy więc kontynuować.

Dobrą praktyką jest także położenie dużego nacisku i znaczenia dla prowadzonej ewaluacji. Rozpoczęto ją na etapie wstępnym, gdy przybierała postać oceny ex-ante, dodatkowo skupiającej się na systemie wskaźników. W latach realizacji prowadzono coroczne badania opinii publicznej, a ponadto bieżącą ocenę stanu realizacji celów Programu. Dodatkowo zlecano ewaluacje ad hoc, które pozwalały na ocenę bieżących rozwiązań i modyfikacji katalogu beneficjentów. Proces ewaluacji kończy niniejsza ocena ex-post Programu.

Identyfikacja barier/trudności w trakcie realizacji Programu oraz wszelkich podjętych środków zaradczych.

Wyniki badania nie wskazują na istnienie problemów o charakterze systemowym, w sposób negatywny rzutuujących na wdrażanie całego POPT 2007-2013. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do strony systemowej programu, jak również perspektywy podmiotów korzystających ze wsparcia w jego ramach.

Szczególną barierą w realizacji Programu – podkreślaną zarówno przez stronę systemową, jak i samych beneficjentów – jest kwestia kwalifikowalności wydatków. Ocena kwalifikowalności wydatków wymaga odwołania się do przepisów prawa Unii Europejskiej, prawa polskiego, wytycznych dotyczące kwalifikowalności wydatków (horyzontalnych i programowych), a także umowy. Jest to czasochłonne i nie zawsze jednoznaczne. Możliwości IZ POPT w zakresie niwelowania negatywnego wpływu tej bariery na realizację Programu i projektów są ograniczone, gdyż jest ona zobowiązana do przestrzegania przepisów wyższego rzędu. Jej działania mogą ograniczać się wyłącznie do kwestii informowania, doradzania itp.

Kwestią niedeterminowaną kształtem programu, jednak istotnie utrudniającą realizację projektów w jego ramach, była procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 8). W badaniach jakościowych wskazywano na uciążliwość procesu wnioskowania, ale przede wszystkim na trudności wynikające z 3-miesięcznego okresu oczekiwania na środki finansowe.

Jak wynika ze zrealizowanych badań, stwierdzone bariery/trudności są w niewielkim stopniu możliwe do niwelowania z poziomu IZ POPT, gdyż mają charakter egzogeniczny względem Programu. Wyniki ankiety CAWI jasno wskazują, iż te obszary, które leżą w gestii IZ – są relatywnie pozytywnie postrzegane i nie mogą być traktowane jako bariera dla wdrażania Programu.

Jeśli chodzi o bariery, które były możliwe do usunięcia poprzez zmodyfikowanie zapisów POPT, to zostały one trafnie zidentyfikowane na etapie ewaluacji mid term. 7 lutego 2012 r. Komisja Europejska wydała decyzję zatwierdzającą znowelizowaną trzecią wersję Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, która uwzględniała część propozycji przedstawionych w raporcie ewaluacyjnym. W opinii respondentów badania, zmiany te należy oceniać pozytywnie.



Unia Europejska
Fundusz Spójności



10. Tabela rekomendacji

Tabela 17. Tabela rekomendacji

Lp.	Wniosek wynikający z badania (strona w raporcie)	Proponowana rekomendacja (strona w raporcie)	Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji	Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji (adresat rekomendacji)	Proponowany sposób wdrożenia rekomendacji	Proponowany termin wdrożenia rekomendacji
1.	Instytucje uprawnione do korzystania ze środków Działania <i>Wsparcie zatrudnienia</i> nie zawsze potrafiły racjonalnie oszacować zapotrzebowanie na pracowników, zdarzało się, że szacowały swoje potrzeby w tym zakresie „na zapas”; Instytucja Zarządzająca zaś nie miała odpowiednich narzędzi i uprawnień, by zgłaszane zapotrzebowania weryfikować – str. 31.	W celu zminimalizowania tego problemu rekomenduje się wdrożenie systemu oceny pracochłonności i powiązanej z nim standaryzacji zatrudnienia w instytucjach systemu wdrażania – str. 31.	Budżety projektów bardziej adekwatne do rzeczywistych potrzeb, a w efekcie lepsze planowanie wydatków Programu	Instytucja Zarządzająca POPT	Przygotowanie systemu oceny pracochłonności i powiązanej z nim standaryzacji zatrudnienia w instytucjach systemu wdrażania	System powinien być gotowy przed naborem projektów

2.	Niewystarczająca diagnoza potrzeb szkoleniowych, powodująca zbyt duże zróżnicowanie merytoryczne uczestników szkoleń i małą użyteczność materiałów szkoleniowych z punktu widzenia zastosowania w codziennej pracy – str.32.	Bardziej dogłębne analizowanie potrzeb szkoleniowych – str. 32.	Szkolenia lepiej dopasowane do potrzeb odbiorców	Instytucje odpowiedzialne za organizację szkoleń finansowanych z POPT	1) Przeprowadzenie badań dotyczących potrzeb. szkoleniowych pracowników 2) Dostosowanie poziomu szkoleń do potrzeb odbiorców i nabór uczestników szkolenia reprezentujących podobny poziom wiedzy	1) Przed ustaleniem terminarza szkoleń 2) Przed realizacją każdego ze szkoleń
3.	W perspektywie 2007-2013 brakowało koordynacji między POPT 2007-2013 a pomocą techniczną wdrażaną w ramach innych programów operacyjnych.	Rekomenduje się podjęcie przez IZ działań mających na celu zwiększenie koordynacji zasad prowadzenia pomocy technicznej na poziomie całego systemu.	Ujednolicenie zasad związanych przede wszystkim z kwalifikowalnością kosztów oraz realizacją zamówień publicznych.	Instytucja Zarządzająca POPT	Wypracowanie wspólnego stanowiska w ramach grupy koordynującej pomoc techniczną. Złożenie propozycji zmian w legislacji, jeśli takie będą konieczne.	Do końca 2016
4.	Brak spójnych wskaźników na poziomie całego systemu pomocy technicznej – str. 58.	Rekomenduje się wprowadzenie wspólnej listy wskaźników kluczowych w zakresie pomocy technicznej dla poszczególnych programów operacyjnych – str. 58.	Możliwość agregowania wskaźników z poszczególnych programów operacyjnych, która pozwoli na skuteczną ocenę realizacji celów.	Instytucja Zarządzająca POPT, Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi	Wypracowanie wspólnego stanowiska w ramach grupy koordynującej pomoc techniczną.	Do końca 2016
5	Problemem – dostrzeganym przez wszystkich interesariuszy Programu – jest kwestia trudności w interpretacji	Rekomenduje się intensywne działania informacyjne i szkoleniowe w zakresie kwalifikowalności wydatków z POPT. Ich szczególną formą	Ograniczenie, a docelowo wyeliminowanie sytuacji, w ramach których wydatki	Instytucja Zarządzająca POPT	Zgromadzenie w jednym miejscu – na stronie internetowej, prywatnym forum dla pracowników administracji publicznej	Pierwszy kwartał 2017

	<p>kwalfikowalności wydatków w ramach projektów – str.67.</p>	<p>mogłoby być opracowanie cyfrowej „bazy wiedzy”, która zawierałaby nie tylko obowiązujące akty prawne, ale także odpowiednie interpretacje, komunikaty itp.</p>	<p>projektowe (zasadne, tj. spełniające wymóg kwalfikowalności) zostaną uznane za niekwalfikowalne</p>		<p>lub in. – wszystkich aktów prawnych niezbędnych przy ocenie kwalfikowalności wydatków, interpretacji i wyjaśnień. W miejscu tym analizowane byłyby również tzw. studia przypadków, które pozwoliłyby zrozumieć faktyczne implementacje poszczególnych wytycznych i in. Miejsce to mogłoby również służyć sieciowaniu osób, które na różnych etapach realizacji POPT napotkały podobne problemy i mogłyby wymieniać się doświadczeniami w zakresie ich rozwiązywania.</p>	
6	<p>Beneficjenci podkreślają wysoką jakość i dostępność informacji o POPT 2007-2013 (w tym przewodników, miniprzewodników i in.), wskazując na ich użyteczność na etapie planowania, realizacji i rozliczania projektów. Co nieczęste w przypadku</p>	<p>Rekomenduje się kontynuowanie działań informacyjnych w POPT 2007-2013 przy wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń, które są wysoko cenione przez ich odbiorców.</p>	<p>Sprawne składanie wniosków, a następnie realizacja projektów w ramach POPT 2014-2020, co docelowo powinno przełożyć się na wysoką skuteczność wdrażania NSRO.</p>	<p>Instytucja Zarządzająca POPT</p>	<p>Przygotowanie (a następnie – w miarę potrzeb – aktualizowanie) przewodników dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów, miniprzewodników i in. form przekazywania informacji o Programie.</p>	<p>Do końca 2016</p>

	Programów Operacyjnych, pozytywnie oceniane są zarówno ich walory merytoryczne, jak i estetyczne oraz użytkowe – str. 58 .					
7	Włączenie szerokiego grona beneficjentów i/lub odbiorców wsparcia, niekoniecznie zaangażowanych bezpośrednio w system wdrażania NSRO, do systemu pomocy technicznej, pozwoli trafniej, skuteczniej i efektywniej ją programować w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wsparcia realizacji NSRO.	Rekomenduje się podjęcie przez IZ działań mających na celu rozpoznanie interesariuszy programu pomocy technicznej i włączenie ich do grona beneficjentów i/lub odbiorców wsparcia POPT.	Wsparcie realizacji zasady partnerstwa polegającej na zaangażowaniu na wszystkich etapach wdrażania instrumentów strukturalnych szerokiego grona uczestników, włączając w to władze regionalne, lokalne, miejskie, reprezentacje organizacji skupiających jednostki samorządu terytorialnego oraz partnerów gospodarczych i społecznych.	Instytucja Zarządzająca POPT	Systematyczny przegląd interesariuszy POPT pod kątem powiązań z systemem wdrażania NSRO i włączenie ich do grona beneficjentów i/lub odbiorców wsparcia pomocy technicznej.	Do końca 2016

Źródło: opracowanie własne.

11. Wykorzystana literatura

Analiza potrzeb informacyjnych i odbiorców pomocy w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 – badanie zrealizowane w 2010 r.;

Analiza stanu realizacji celów project pipeline – badanie zrealizowane w 2011 r.;

Boydell T., Leary M., Identyfikacja potrzeb szkoleniowych, Kraków, Oficyna Ekonomiczna, 2006;

Butkiewicz M., Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne., Warszawa 2006;

Chrościcka A., Płachecki T., Sternik A., Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Raport dla Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005;

Definicja wskaźników oraz metodologia obliczania wartości wskaźników zdefiniowanych dla Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 – badanie zrealizowane w 2008 r.;

Dubel P., 2012, Polityka regionalna i fundusze strukturalne w praktyce, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa;

Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 – badanie zrealizowane w 2013 r.;

Ewaluacja mid-term Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, Agrotec Polska Sp. z o.o.;

Ewaluacja mid-term Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 – badanie zrealizowane w 2011 r.;

Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych, PSDB, Warszawa 2007;

Luterek M.: Mierzalność społeczeństwa informacyjnego za pomocą wskaźników prostych, Od informacji naukowej do technologii społeczeństwa informacyjnego, Warszawa 2005;

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013, Warszawa, 8 października 2013 r.,

Ocena ex-post Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006 – badanie zrealizowane w 2009 r.;

Ocena nowych beneficjentów POPT 2007-2013 włączonych do Programu nowelizacją z lutego 2012 r., pod kątem skuteczności realizacji projektów wspieranych ze środków POPT oraz wpływu ww. projektów na wdrażanie NSRO – badanie zrealizowane w 2014 r.;

Ocena stanu realizacji celów POPT 2007-2013 – badanie realizowane ośmiokrotnie; corocznie na potrzeby sprawozdania rocznego do KE;

Ocena stanu realizacji celów POPT 2007-2013 w 2012 r.;

Ocena stanu realizacji oraz efektów wdrażania Działania 1.1 Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 – badanie zrealizowane w 2011 r.;

Ocena wybranych obszarów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006 – badanie zrealizowane w 2008 r.;

Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014 – 2020, PSDB na zlecenie MRR, 05.2013;

Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 – badanie zrealizowane w 2013 r.;

OMNIBUS: znajomość funduszy i opinie o ich wdrażaniu – badanie realizowane ośmiokrotnie; corocznie na potrzeby sprawozdania rocznego do KE;

Opinie uczestników szkoleń realizowanych w ramach POPT 2007-2013 – badanie realizowane trzykrotnie, obejmujące następujące okresy: 2008, 2009 oraz 2010-2011;

Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013 (z uwzględnieniem 3 dokonywanych zmian);

Program Operacyjny Pomoc Techniczna Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa, 29 października 2013;

Protokoły z posiedzeń Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2007-2013;

Przegląd dokumentacji projektowej innych projektów uzyskanych z systemu monitorowania KSI 2007-2013, LESSI 2007-2013 oraz dostępnych m.in. na stronach Zamawiającego (www.mapadotacji.gov.pl);

Raport Końcowy w ramach badania pn.: Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r., WYG PSDB Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, aktualizacja 20.06.2016;

Raport o potencjale administracyjnym instytucji realizujących programy współfinansowane ze środków Funduszy Europejskich – badania realizowane w cyklu półrocznym począwszy od stanu na 30 czerwca 2008 r.;

Sprawozdania roczne z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013;

Sprawozdania roczne z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013;

Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2014 r, Warszawa, czerwiec 2015;

Swianiewicz P., 2012, Wykorzystanie środków Unii Europejskiej przez samorządy lokalne – Polskie doświadczenia;

Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 (z uwzględnieniem 3 dokonywanych zmian);

Wytyczne w zakresie korzystania z pomocy technicznej (z uwzględnieniem 8 dokonywanych zmian);

inne dokumenty użyteczne z punktu widzenia celów badania.

12. Spis tabel

Tabela 1. Zakres badania	17
Tabela 2. Wykorzystanie alokacji na realizację poszczególnych celów szczegółowych Programu.....	28
Tabela 3. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 1	35
Tabela 4. Wartości wskaźników realizacji osi priorytetowych	53
Tabela 5. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 2	54
Tabela 6. Efektywność wydatkowania środków POPT 2007-2013 w ujęciu wydajnościowym	57
Tabela 7. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 3	60
Tabela 8. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 4	63
Tabela 9. Wykaz badań ewaluacyjnych w ramach POPT 2007-2013.....	67
Tabela 10. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 5	71
Tabela 11. Ocena procesu przygotowywania projektu do realizacji	74
Tabela 12. Ocena czasochłonności procesu przygotowania projektu do realizacji	75
Tabela 13. Ocena procesu realizacji i rozliczania projektu	75
Tabela 14. Ocena trudności procesu wyboru firmy realizującej projekt (np. dostawcy usług, dostawcy sprzętu, organizatora szkoleń, organizatora konferencji) w ramach Prawa zamówień publicznych	75
Tabela 15. Ocena trudności zrekrutowania uczestników projektu (jeżeli dotyczy, np. w odniesieniu do szkoleń, konferencji itp.)?	76
Tabela 16. Podsumowanie wniosków z badania obszaru badawczego nr 6	78
Tabela 17. Tabela rekomendacji.....	87
Tabela 18. Wykorzystanie alokacji w poszczególnych działaniach POPT 2007-2013	148
Tabela 19. Podsumowanie wdrażania POPT 2007-2013 w zakresie osiągniętej wartości wskaźników oraz wykorzystanej alokacji.....	149



13. Spis wykresów

Wykres 1. Liczba projektów w poszczególnych działaniach POPT 2007-2013	29
Wykres 2. Ocena użyteczności systemu informatycznego monitoringu i kontroli (KSI SIMIK 2007-2013).....	61
Wykres 3. Ocena przydatności szkoleń oraz innych form kształcenia	62
Wykres 4. Czy po zakończeniu projektu nadal korzystają Państwo z jego efektów?	63
Wykres 5. Ocena występowania zmian w zasadach Programu.....	66
Wykres 6. Ocena działań informacyjno-promocyjnych.....	70



14. Spis rysunków

Rysunek 1. Syntetyczne wskazanie kryteriów ewaluacyjnych zastosowanych w badaniu.....	18
Rysunek 2. Przykłady okładek przewodników dla beneficjentów POPT.....	69
Rysunek 3. Przykład zastosowanej grafiki w Biuletynie Pomocy Technicznej na rok 2012	69
Rysunek 4. Strona publikacji pn. "Miniprzewodnik informacyjny dla beneficjentów realizujących projekty w ramach działania 1.1 Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna".....	74



Unia Europejska
Fundusz Spójności





Unia Europejska
Fundusz Spójności



15. Aneksy

15.1. Szczegółowy opis studiów przypadków

Studium przypadku nr 1	
Numer projektu	POPT.03.03.00-00-003/07
Tytuł projektu:	Wsparcie Krajowej Jednostki Oceny w zakresie realizacji procesu ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, oraz przyszłej perspektywy finansowej 2014-2020.
Oś priorytetowa programu:	Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych
Beneficjent:	Ministerstwo Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju
Wartość projektu ogółem:	8 491 365,06 zł
Wartość dofinansowania UE:	7 207 300,92 zł
Okres realizacji:	01.03.2012-31.12.2015
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba spotkań, seminariów, konferencji związanych z ewaluacją (szt.): 27 • Liczba ocen, analiz, studiów i koncepcji wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych (szt.): 156
Opis projektu:	Projekt ukierunkowany był na finansowanie procesu ewaluacji NSRO, w tym w szczególności na pokrywanie kwalifikowanych kosztów realizowanych badań, upowszechnianie ich wyników, a w mniejszym stopniu – budowanie



	<p>profesjonalnej kultury ewaluacji (np. poprzez organizowanie konferencji, seminariów).</p>
<p>Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013:</p>	<p>Projekt w szczególności przyczyniał się do realizacji celu szczegółowego: zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych.</p> <p>Ewaluacja stanowi istotne narzędzie poprawy funkcjonowania instytucji i polityk publicznych. Tylko przeprowadzając regularną ocenę jakości podejmowanych interwencji oraz ich efektów możliwe jest sprawne reagowanie na zauważone nieprawidłowości lub sukcesy oraz odpowiednio zapobieganie pogłębianiu się ich negatywnych konsekwencji/ stymulowanie zaobserwowanych pozytywnych rezultatów podejmowanych działań. Co istotne, ewaluacja może być realizowana przed podjęciem jakiegoś przedsięwzięcia (ex-ante), w jego trakcie (on-going) lub po jego zakończeniu (ex-post). Oznacza to zatem, iż nie powinna być traktowana jako punktowe badanie, ale raczej jako proces, który docelowo ma nie tyle mierzyć (gdyż takie jest zadanie monitoringu), ile wzmacniać skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość i trafność interwencji, a w konsekwencji w naturalny sposób przekładać się na sprawną realizację NSRO i wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych.</p>
<p>Przebieg realizacji projektu:</p>	<p>Realizacja projektu z formalnego/rozliczeniowego punktu widzenia nie sprawiała problemów.</p> <p>W aspekcie merytorycznym, projekt ten należy uznać za umiarkowanie trudny. W dużej mierze bazował on na planie ewaluacji wynikającym z wymogów unijnych, co pod względem organizacyjnym ułatwiało rozplanowanie badań w czasie.</p>
<p>Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):</p>	<p>Projekt osiągnął zamierzone efekty rozumiane jako realizacja badań wymaganych przez prawodawstwo unijne oraz badań, do których przeprowadzenia zobowiązała się Polska. Co więcej, w opinii KJO powstałe opracowania są generalnie dobrej jakości, da się natomiast wskazać ewaluacje, które można wręcz uznać za wzorcowe (np. wybrane analizy z wykorzystaniem metod kontrfaktycznych).</p> <p>Jakkolwiek byłoby nadużyciem uznanie, iż wskazane dalej procesy są wynikiem wyłącznie omawianego projektu, to jednak z uwagi na jego skalę oraz szerokie grono odbiorców powstałych opracowań – można mniemać, że przyczynił się on w znaczącym stopniu do opisanych zjawisk. Przede wszystkim, mamy na myśli podwyższenie jakości badań ewaluacyjnych, co z jednej strony następowało na skutek uczenia się firm badawczych rzemiosła ewaluacyjnego, a z drugiej – było pochodną rosnących oczekiwań zamawiających wobec proponowanych metodologii i in. Ponadto, KJO podejmowała działania ukierunkowane na wymianę doświadczeń czy promowanie dobrych praktyk (np. Konferencja Ewaluacyjna), co również w założeniu miało stanowić impuls dla polepszania produktów pracy badaczy. Wreszcie, współpraca z Polskim Towarzystwem Ewaluacyjnym (np. w ramach wspomnianej Konferencji) służyła wzmacnianiu podejmowanych przez Towarzystwo działań dot. profesjonalizacji zawodu ewaluatora.</p>



Dobre praktyki:

W ramach niniejszego projektu należy wskazać przynajmniej kilka zjawisk, które mogą być określone mianem dobrej praktyki.

Przede wszystkim, warte wskazania są inicjatywy takie jak Konferencja Ewaluacyjna (naukowa konferencja dot. ogólnego stanu badań ewaluacyjnych w Polsce oraz wyników badań istotnych z punktu widzenia m.in. realizacji NSRO) czy Akademia Ewaluacji (studia podyplomowe kształcące kadry instytucji publicznych w zakresie projektowania, realizacji oraz oceny badań ewaluacyjnych). Działania te były realizowane cyklicznie, przez co zapewniały trwałość projektu rozumianą jako stałe kreowanie kadr dysponujących wiedzą i umiejętnościami niezbędnymi do wykonywania/zamawiania badań ewaluacyjnych. Co więcej, efekty Konferencji Ewaluacyjnej widoczne były nie tylko z poziomu beneficjenta projektu czy odbiorców ostatecznych osobiście uczestniczących w spotkaniu, ale także wszystkich osób zainteresowanych niniejszą problematyką (np. udostępnianie nagrań z wystąpień, prezentacji na stronie projektu i podstronach poświęconym konkretnym edycjom Konferencji).

Warto podkreślić, iż jednym z efektów podejmowanych działań było także ujednoczenie wyglądu wydawanych raportów ewaluacyjnych. Ta pozornie drobna kwestia przełożyła się na spójność identyfikacji wizualnej badań realizowanych dla KJO, a przede wszystkim – ułatwiła czytelnikom odbiór publikacji.

Wreszcie, w ramach projektu powstała baza badań ewaluacyjnych udostępniona na stronie internetowej. Dzięki temu każdy zainteresowany ma możliwość wglądu do raportów z realizowanych projektów. Przekłada się to na przejrzystość zarówno w zakresie samych badań (np. weryfikacja zastosowanej przez wykonawców metodologii), jak również w obszarze samej polityki publicznej (tzn. wgląd w jej ocenę).

Dostęp do badań – zrealizowanych w ramach poprzedniej perspektywy – istnieje również obecnie, choć sam projekt został zakończony. Co istotne, idea otwartego dostępu do wyników badań ewaluacyjnych finansowanych ze środków unijnych wdrażana jest również w ramach POPT 2014-2020 – w ramach aktualnej perspektywy finansowej powstają baza badań ewaluacyjnych oraz baza rekomendacji z badań.

Studium przypadku nr 2



Numer projektu	POPT.01.02.00-00-074/08
Tytuł projektu:	Szkolenia z zakresu realizacji polityk Wspólnoty dla pracowników instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie instrumentów strukturalnych
Oś priorytetowa programu:	Wsparcie zasobów ludzkich
Beneficjent:	Ministerstwo Rozwoju, Departament Programów Pomocowych
Wartość projektu ogółem:	2 886 578,31
Wartość dofinansowania UE:	2 453 591,56
Okres realizacji:	01.01.2009-31.12.2015
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	<ul style="list-style-type: none"> Liczba przeprowadzonych szkoleń, warsztatów, treningów, seminariów, wizyt studyjnych oraz innych form kształcenia, w których wzięli udział pracownicy instytucji objętych wsparciem POPT 2007-2013 (szt.): 249
Opis projektu:	W projekcie realizowane były szkolenia oraz laboratorium z zamówień publicznych, z których korzystać mogli pracownicy urzędów zaangażowani we wdrażanie funduszy europejskich w Polsce. Wybrane tematy szkoleń to np. pomoc publiczna, polityka równych szans i rozwoju, PZP i in. Łącznie, zrealizowano 6 dużych szkoleń i 1 laboratorium.
Odniesienia do głównego i celu celów	Projekt w szczególności przyczyniał się do realizacji celu szczegółowego: zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych.

<p>szczególonych POPT 2007-2013:</p>	<p>Wdrażanie instrumentów strukturalnych jest zadaniem złożonym, wymagającym wiedzy i kompetencji zarówno w zakresie prawa krajowego i unijnego, jak również z zakresu problematyki, w ramach której konkretny instrument jest implementowany (np. ochrona środowiska czy innowacyjność). Tymczasem jak zauważa J. Moczydłowska: „nastawienie pracowników na rozwój, ich motywacja do uczenia się i rozumienie potrzeby wzbogacania i aktualizowania wiedzy zawodowej to decydujące czynniki sprawcze rozwoju kompetencji zawodowych, a tym samym profesjonalizacji usług w sektorze administracji publicznej w Polsce”⁶³. Analizowany projekt przyczyniał się do zwiększania kompetencji w zakresie prawnych i administracyjnych aspektów realizacji polityk Wspólnoty, a co za tym idzie – poprzez eliminację błędów/przyspieszenie i podwyższenie jakości realizowanych procesów – powinien usprawnić realizację NSRO.</p>
<p>Przebieg realizacji projektu:</p>	<p>Realizacja projektu na każdym etapie – od składania wniosku, przez realizację i rozliczanie – została oceniona jako nieprzysparzająca problemów, terminowa i zgodna z kosztorysem.</p>
<p>Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):</p>	<p>Ankiety ewaluacyjne wskazują, iż szkolenia były pozytywnie oceniane przez uczestników. Ponieważ nie śledzono losów uczestników szkoleń w długim okresie, toteż trudno ocenić, na ile zdobyta wiedza finalnie była wykorzystywana w codziennej praktyce zawodowej. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż tematyka szkoleń była odpowiedzią na zgłaszane zapotrzebowanie – istnieje duże prawdopodobieństwo, iż zamierzone efekty zostały osiągnięte.</p>
<p>Dobre praktyki:</p>	<p>W ramach analizowanego projektu dobrych praktyk należy dopatrywać się w sposobie doboru tematyki szkoleń oraz w metodzie, w oparciu o którą były one przeprowadzane. Problematyka, której dotyczyły zajęcia, wynikała ze zgłaszanego zapotrzebowania na wiedzę w danym obszarze (np. z zakresu prawa zamówień publicznych). Tym samym, szkolenia odpowiadały na realny popyt na wiedzę z konkretnej dziedziny, a pozyskane w ich toku wiedza i umiejętności powinny przekładać się – i według ankiet faktycznie wywierały wpływ – na jakość i tempo wykonywanej pracy.</p> <p>Jeśli chodzi o same metody szkoleniowe, to warto zaakcentować kładzenie dużego nacisku na praktyczny aspekt szkoleń, zakładających aktywny udział uczestników (learning by doing). Oznacza to, że w ramach zajęć urzędnicy nie tylko biernie przysłuchiwali się wystąpieniom ekspertów, ale mieli również okazję przećwiczyć określone procesy (np. przygotowanie SIWZ) w warunkach celowo możliwie zbliżonych do tych, w których na co dzień pracują.</p>

⁶³ Joanna M. Moczydłowska, Doskonalenie wiedzy zawodowej jako element zarządzania kompetencjami w sektorze administracji publicznej, [w:] Kooperacje organizacji publicznych, praca zbiorowa pod redakcją W. Kieżuna, A. Letkiewicz, J. Wołęjszy, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2011, s. 533.



Studium przypadku nr 3



Numer projektu	POPT.02.01.00-00-084/08	POPT.01.02.00-00-114/09	POPT.02.01.00-00-174/10	POPT.02.01.00-00-314/12
Tytuł projektu:	Utrzymanie i rozwój systemów informatycznych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wspierających realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE	Wsparcie wdrożenia Krajowego Systemu Informatycznego (SIMIK 07-13) oraz zapewnienie jego sprawnego funkcjonowania	Wsparcie wdrożenia Krajowego Systemu Informatycznego (SIMIK 07-13) oraz zapewnienie jego sprawnego funkcjonowania w latach 2010-2012	Wsparcie wdrożenia centralnych systemów informatycznych obsługujących programy współfinansowane ze środków funduszy strukturalnych w latach 2012-2015
Oś priorytetowa programu:	Wsparcie informatyczne realizacji NSRO			
Beneficjent:	Ministerstwo Rozwoju, Departament Informatyki	Ministerstwo Rozwoju, Departament Koordynacji Funduszy UE		
Wartość projektu ogółem:	34 000 000,00 zł	690 700,00 zł	500 000,00 zł	493 563,83 zł
Wartość dofinansowania UE:	28 900 000,00 zł	587 095,00 zł	425 000,00 zł	419 529,26 zł
Okres realizacji:	01.01.2009-31.12.2015	01.01.2009-31.12.2009	01.01.2010-30.09.2012	01.10.2012-31.12.2015
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	<ul style="list-style-type: none"> Liczba stanowisk użytkowników systemu 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba zorganizowanych spotkań, szkoleń, warsztatów, W których 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba stanowisk użytkowników systemu 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba stanowisk użytkowników systemu

	(szt.): 7107	udział wzięli Użytkownicy KSI (SIMIK 07,13), AM IZ i AM IK NSRO (szt.): 75	(szt.): 7003	(szt.): 7107
	<ul style="list-style-type: none"> Liczba stanowisk użytkowników systemu dla perspektywy finansowej 2014-2020 (szt.): 2727 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba stanowisk użytkowników systemu (szt.): 6100 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba zorganizowanych spotkań, szkoleń, warsztatów, w których udział wzięli Użytkownicy KSI (SIMIK 07,13), AM IZ PO i AM IK NSRO (szt.): 171 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba zorganizowanych spotkań, szkoleń, warsztatów, w których udział wzięli Użytkownicy KSI (SIMIK 07,13), AM IZ PO i AM IK NSRO (szt.): 241
Opis projektu:	Omawiane projekty dotyczyły stworzenia i utrzymania KSI SIMIK 2007-2013 oraz wdrażania działań ukierunkowanych na usprawnienie korzystania z Systemu (w tym w szczególności szkoleń z jego obsługi, generowania kont użytkownika i in.).			
Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013:	Omawiane projekty w szczególności powinny przyczynić się do realizacji celu POPT: zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych. Stworzenie systemu do monitorowania stanu wdrażania programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej było wymogiem nakładanym na wszystkie kraje członkowskie, bez spełnienia którego nie byłoby możliwe realizowanie poszczególnych PO. Z tego względu należy stwierdzić, iż przygotowanie i utrzymanie systemu SIMIK stanowiło warunek konieczny dla realizacji NSRO.			
Przebieg realizacji projektu:	Zarówno w komponentie informatycznym, jak i szkoleniowym – przebieg realizacji projektów oceniany jest pozytywnie. Działania realizowane były (co do zasady) zgodnie z zapisami wnioskowymi. Nie wskazano żadnych znaczących barier czy trudności oddziałujących na omawiane inicjatywy.			
Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):	Efektem zamierzonym było zaprojektowanie, utworzenie, a finalnie również utrzymanie systemu, który spełniałby wszystkie wymogi stawiane przez KE względem tego typu rozwiązań informatycznych. Ponadto, konsekwencją zaplanowaną, chociaż wykraczającą poza niezbędne minimum, było wyposażenie SIMIKa w pewne dodatkowe funkcjonalności. Wreszcie, rezultatem trzech projektów wchodzących w skład niniejszego studium przypadku było również zwiększanie wiedzy o systemie i zasadach korzystania z niego.			
Dobre praktyki:	W odniesieniu do rozwiązań informatycznych – inaczej niż do większości pozostałych projektów – zwykło się mawiać, że miarą ich sukcesu jest to, jak mało się o nich mówi. Systemy takie jak SIMIK są bowiem jedynie narzędziem (jakkolwiek bardzo ważnym) do realizacji innych procedur, a ich funkcjonowanie i konserwacja powinny odbywać się „w tle”. Osoby			



odpowiedzialne za SIMIK z dumą wskazują, że temat niniejszego KSI nie pojawiał się w mediach, choć w minionych latach dużo mówiło się o szeregu porażek w informatyzacji polskiej administracji. Oznacza to zatem, że SIMIK okazał się systemem stabilnym, funkcjonującym prawidłowo i w pewnym sensie transparentnym dla jego uczestników. Transparentność została tutaj użyta jako określenie stanu, w którym uwaga użytkowników SIMIKa była zogniskowana na realizacji konkretnych operacji w systemie, nie zaś na nim samym, jego interfejsie itd.

Oczywiście, stan transparentności nie został osiągnięty od razu, lecz był pochodną m.in. zapewnienia odpowiedniej liczby szkoleń. Jak wynika z wypowiedzi osoby zaangażowanej w ich organizację – a pośrednio znajduje również wyraz w zagregowanych wynikach ocen szkoleń organizowanych przez IZ POPT – takie zajęcia były wysoko oceniane przez urzędników i przekładały się na skuteczniejszą, efektywniejszą realizację przez nich ich obowiązków zawodowych.

Wreszcie, warto zwrócić uwagę, iż komponent informatyczny w ramach niniejszego studium przypadku realizowany był w oparciu o metodykę zarządzania projektami PRINCE2. Jakkolwiek wybór konkretnej metodyki – tj. np. właśnie PRINCE2, ale też Agile czy Scrum – może być przedmiotem dyskusji w gronie ekspertów od zarządzania projektami, to sam fakt dokonania określonego wyboru i konsekwentnej realizacji jednej z metodyk jest dobrą praktyką zasługującą na implementację w innych przedsięwzięciach.



Studium przypadku nr 4



Numer projektu	POPT.02.02.00-00-316/12	POPT.02.02.00-00-374/13	POPT.02.02.00-00-427/14	POPT.03.01.00-00-340/13
Tytuł projektu:	Wsparcie informatyczne monitorowania polityki spójności na szczeblu regionalnym w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz programowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020	Wsparcie informatyczne monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz programowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020 na szczeblu regionalnym oraz krajowym	Infrastruktura informatyczna na rzecz rozwoju systemu STRATEG	Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz programowania i monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020
Oś priorytetowa programu:	Wsparcie informatyczne realizacji NSRO			Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych
Beneficjent:	Główny Urząd Statystyczny			
Wartość projektu ogółem:	800 000,00 zł	600 000,00 zł	200 000,00 zł	15 750 000,00 zł
Wartość dofinansowania UE:	680 000,00 zł	510 000,00 zł	165 240,00 zł	13 341 535,02 zł
Okres realizacji:	01.09.2012-31.12.2012	01.10.2013-31.12.2013	01.06.2014-31.12.2014	01.02.2013-31.12.2015
Efekty rzeczowe projektu i	<ul style="list-style-type: none"> Liczba zakupionych zestawów 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba zakupionych zestawów 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba zakupionych zestawów 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz,

<p>wskaźniki:</p>	<p>komputerowych (laptopy, serwery, komputery) (szt.): 41</p>	<p>komputerowych (laptopy, serwery, komputery) (szt.): 114</p> <ul style="list-style-type: none"> Liczba zakupionych urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych (szt.): 17 	<p>komputerowych (laptopy, serwery, komputery) (szt.): 135</p>	<p>koncepcji, studiów (szt.): 25</p> <ul style="list-style-type: none"> Liczba spotkań, konferencji, seminariów (szt.): 59
<p>Opis projektu:</p>	<p>Projekty te były ukierunkowane na zapewnienie podstawy metodologicznej i informatycznej (rozumianej zarówno jako infrastruktura sprzętowa, jak i odpowiednie systemy informatyczne) dla monitorowania polityki spójności na różnych poziomach, w różnych okresach.</p> <p>Działania podejmowane w projektach koncentrowały się również na: realizacji prac metodologicznych, analiz, ekspertyz oraz prac badawczych w celu pozyskania informacji niezbędnych do procesu monitorowania i ewaluacji polityki; organizacji konferencji, seminariów i spotkań dot. wyników prac analityczno-badawczych wspomagających proces monitorowania i ewaluacji polityki spójności, a także udział w krajowych i międzynarodowych konferencjach, seminariach oraz spotkaniach poświęconych procesowi programowania, monitorowania i ewaluacji polityki spójności i in.</p>			
<p>Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013:</p>	<p>Omawiane projekty w szczególności powinny przyczynić się do realizacji celu POPT: zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych.</p> <p>Niniejsze studium przypadku koncentruje się na czterech projektach, których efektem jest m.in. wypracowanie metodyki i narzędzi do zbierania danych niezbędnych do monitorowania stanu realizacji NSRO.</p>			
<p>Przebieg realizacji projektu:</p>	<p>Realizację i finalne rozliczanie projektów w ramach POPT oceniono bardzo dobrze.</p> <p>Wyzwaniem dla beneficjenta było natomiast opracowanie merytorycznego zakresu projektu na etapie wnioskowania, gdyż wiązało się to z koniecznością analizy i syntezy danych z różnych źródeł, a następnie wypracowania na tej bazie nowych rozwiązań metodologicznych.</p>			
<p>Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość</p>	<p>Mierniki liczone w konsekwencji realizacji niniejszych projektów, poza monitorowaniem stanu realizacji wskaźników z UP i in., są także uwzględniane w innych dokumentach lokalnych, regionalnych i krajowych. Stanowią one wiarygodną daną</p>			

dodana):

nie tylko z uwagi na precyzję metodologiczną GUS, ale także powtarzalność i zadeklarowanie ciągłości badań (przynajmniej do 2022r.).

Dobre praktyki:

Projekty opisane w ramach niniejszego studium przypadku są wzorcowym przykładem inicjatywy, która z jednej strony wykorzystuje już funkcjonujące rozwiązania (np. system statystyki regionalnej), a z drugiej – jej efekty również mogą stanowić podstawę do dalszych prac badawczo-analitycznych. Takie rozwiązanie ma zatem wszelkie podstawy, aby być trwałe, a w perspektywie długofalowej – również efektywne kosztowo. Wielką zaletą projektów wdrażanych w GUSie jest fakt, że czerpią z ustalonej wcześniej metodologii liczenia poszczególnych mierników, dzięki czemu wartości wyliczone w obrębie analizowanych projektów mogą być zestawiane z innymi danymi, wykorzystywane do porównań, analiz, prognoz i in.

Warty podkreślenia jest fakt, że rozwiązania takie jak np. system STRATEG budowane były w oparciu o kapitał ludzki osób zatrudnionych w Urzędzie – ściśle współpracujących ze sobą informatyków i statystyków. Po pierwsze, stwarza to większe prawdopodobieństwo utrzymania wypracowanych rozwiązań również po zakończeniu projektu (np. w postaci zadań własnych Urzędu), gdyż niezbędne ku temu zasoby będą w posiadaniu GUS. Po drugie, bliska kooperacja specjalistów w różnych dziedzinach przełożyła się – zdaniem respondentów z GUS – na zacieśnienie współpracy pomiędzy różnymi działami.



Studium przypadku nr 5



Numer projektu	POPT.03.01.00-00-200/10	POPT.03.01.00-00-222/11	POPT.03.01.00-00-304/12	POPT.03.01.00-00-375/13
Tytuł projektu:	Utworzenie i funkcjonowanie sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”	Wsparcie funkcjonowania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi "Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju" oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska jako koordynatora działań sieci	Kontynuacja i wzmocnienie efektów działań sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi "Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju"	Wsparcie na działania sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi "Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju" w 2014 r.
Oś priorytetowa programu:	Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych			
Beneficjent:	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska			
Wartość projektu ogółem:	72 000,00 zł	1 313 300,00 zł	3 748 000,00 zł	2 750 000,00 zł
Wartość dofinansowania UE:	61 200,00 zł	1 112 311,22 zł	3 185 800,00 zł	2 337 500,00 zł
Okres realizacji:	01.05.2010-31.12.2010	01.01.2011-31.12.2012	01.01.2013-31.12.2013	01.01.2014-30.06.2015
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	<ul style="list-style-type: none"> Liczba spotkań, konferencji, seminariów 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba spotkań, konferencji, seminariów 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba zakupionych pozostałych urządzeń i przedmiotów 	<ul style="list-style-type: none"> Liczba zakupionych pozostałych urządzeń i przedmiotów

	(szt.): 7	(szt.): 44 <ul style="list-style-type: none"> Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów (szt.): 4 Liczba zakupionych pozostałych urządzeń i przedmiotów wyposażenia biurowego (szt.): 54 	wyposażenia biurowego (szt.): 21 <ul style="list-style-type: none"> Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów (szt.): 7 Liczba spotkań, konferencji, seminariów (szt.): 63 	wyposażenia biurowego (szt.): 21 <ul style="list-style-type: none"> Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów (szt.): 7 Liczba spotkań, konferencji, seminariów (szt.): 91
Opis projektu:	Celem pierwszego wyszczególnionego projektu było powołanie sieci organów środowiskowych i IZ poszczególnych PO. Zadaniem owej Sieci miało wspieranie integracji ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w ramach unijnych programów operacyjnych. Była ona pomyślana jako forum dobrowolnej współpracy administracji i partnerów społecznych w zakresie wypracowywania rozwiązań prośrodowiskowych. Kolejne trzy projekty były zaś ukierunkowane na zapewnienie ciągłości funkcjonowania Sieci i realizację jej zadań.			
Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013:	Wszystkie cztery projekty w szczególności przyczyniają się do realizacji celu POPT: zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych. „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” to krajowa sieć organów środowiskowych oraz instytucji zarządzających funduszami unijnymi, której celem jest właściwe implementowanie kwestii ochrony środowiska w programy i działania współfinansowane z funduszy unijnych. Biorąc pod uwagę zarówno znaczenie kwestii środowiskowych dla realizacji NSRO (także rozumiane pośrednio), jak również samych funduszy unijnych – działanie Sieci zapewniają wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych.			
Przebieg realizacji projektu:	Przebieg realizacji projektów został uznany za właściwy. Wskazano jedynie jeden problem, za to o znaczeniu krytycznym – brak ciągłości finansowania dla Sieci. Była to z jednej strony pochodna procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, a z drugiej – przede wszystkim – istnienia okresów pomiędzy zakończeniem jednego projektu, a rozpoczęciem kolejnego, kiedy Sieć nie posiada środków na pokrycie swojej działalności i jest prowadzona niejako woluntarystycznie.			

Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):	<p>Efektem zamierzonym, wpisującym się bezpośrednio w cele powołania Sieci, okazało się nawiązanie współpracy ukierunkowanej na wymianę doświadczeń, poglądów i obaw związanych z integracją problematyki środowiskowej z kwestiami rozwoju regionalnego, zagadnieniem poszerzania zaplecza infrastrukturalnego itd.</p> <p>W toku realizacji projektu okazało się, iż współpraca zawiązana na gruncie tematyki ochrony środowiska była często przenoszona na inne obszary. Osoby, które miały okazję poznać się ze sobą np. w toku prac w grupie roboczej, mając wiedzę o swoich wzajemnych kompetencjach, wykorzystywały nawiązane relacje do realizacji innych celów w ramach wdrażania funduszy unijnych.</p>
Dobre praktyki:	<p>Jako dobrą praktykę należy wskazać egalitarne stosunki członków grup tematycznych w Sieci w zakresie prawa głosu, możliwości publicznego przedstawiania opinii itp. Takie rozwiązanie powoduje, że ma miejsce rozpoznanie różnych stanowisk oraz wybór najlepszej ze zgłaszanych propozycji. Finalnie, decyzje w ramach Sieci mogą być dzięki temu podejmowane w oparciu o czynniki merytoryczne, przy mniejszym akcentowaniu znaczenia stażu pracy czy posiadanego stanowiska.</p>



Studium przypadku nr 6



Numer projektu	POPT.03.01.00-00-323/13	POPT.03.01.00-00-353/13
Tytuł projektu:	Wsparcie przygotowania krajowych dokumentów planistycznych w zakresie polityki ochrony środowiska zapewniających skuteczną realizację polityki spójności	Wsparcie przygotowania krajowych dokumentów planistycznych w zakresie polityki ochrony środowiska zapewniających skuteczną realizację polityki spójności - Etap II
Oś priorytetowa programu:	Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych	
Beneficjent:	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	
Wartość projektu ogółem:	32 000 000,00 zł	61 785 975,00 zł
Wartość dofinansowania UE:	27 200 000,00 zł	52 518 078,75 zł
Okres realizacji:	01.05.2013-31.12.2015	01.01.2013-31.12.2015
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	Liczba spotkań, konferencji, seminariów (szt.): 8 Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów (szt.): 55	Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów (szt.): 48 Liczba spotkań, konferencji, seminariów (szt.): 50
Opis projektu:	Pierwszy projekt służył opracowaniu aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w Polsce oraz sporządzeniu MasterPlanów dla obszarów dorzeczy Wisły i Odry.	

	Ponadto, w ramach drugiego analizowanego projektu opracowano plany zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych.
Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013:	<p>Projekty te w szczególności przyczyniają się do realizacji celu szczegółowego: zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych.</p> <p>O ile sam KZGW nie jest instytucją wchodzącą w skład systemu wdrażania NSRO, o tyle opracowane przez ten urząd dokumenty stanowią podstawę dla wielu decyzji warunkujących ich sprawną realizację.</p>
Przebieg realizacji projektu:	<p>Przede wszystkim, KZGW wstępnie nie był wskazany jako beneficjent POPT, dlatego jego włączenie do Programu wymusiło szybkie nauczenie się mechanizmów związanych z wnioskowaniem i realizacją projektów. Co więcej, większość szkoleń i spotkań w tym zakresie miała miejsce przed poszerzeniem katalogu beneficjentów, dlatego nie było możliwości ich „nadrobienia”.</p> <p>Z uwagi na czas trwania projektów i konieczność długookresowego planowania, etap wnioskowania – w tym szczególności przygotowywania harmonogramu – został oceniony jako relatywnie trudny.</p> <p>W toku realizacji projektu, wyzwaniem stanowił wybór wykonawcy oraz procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa. Finalnie, kwestie te nie zaważyły jednak na kształcie merytorycznym projektu.</p>
Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):	Efektom projektu jest przygotowanie dokumentów, które są wymagane przez KE. Co więcej, kiedy dokumenty zostaną przyjęte jako obowiązujące w Polsce akty prawne – będą stanowić podstawę dla wydawania wiążących decyzji administracyjnych.
Dobre praktyki:	<p>Biorąc pod uwagę, iż KZGW dopiero w toku realizacji Programu został włączony do grona jego potencjalnych beneficjentów – dobrą praktyką, jaką można wyprowadzić z omawianego przypadku, jest wytrwałość w dążeniu do poszukiwania źródeł finansowania planowanych działań oraz branie pod uwagę również tych rozwiązań, które pozornie wydają się niedostępne.</p> <p>Projekt ten dowodzi również, iż warto wspierać również instytucje spoza ściśle rozumianego systemu wdrażania funduszy unijnych, ponieważ mogą odgrywać one – tak, jak było to w przypadku KZGW – bardzo istotną rolę warunkującą prawidłową realizację polityki spójności.</p>

Studium przypadku nr 7



Numer projektu	POPT.03.02.00-00-006/07
Tytuł projektu:	Wsparcie przygotowania i realizacji projektów kluczowych w ramach inicjatywy "project pipeline"
Oś priorytetowa programu:	Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych
Beneficjent:	Ministerstwo Rozwoju, Departament Programów Pomocowych
Wartość projektu ogółem:	41 215 386,91
Wartość dofinansowania UE:	35 033 078,87
Okres realizacji:	01.08.2007-31.12.2012
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba projektów kluczowych objętych wsparciem (szt.): 176 (tj. 88,00% wartości docelowej) • Liczba spotkań, konferencji, seminariów (szt.): 46 (tj. 139,39%)
Opis projektu:	<p>Założeniem projektu było przygotowanie szczególnej formy wsparcia dla projektów kluczowych (pozakonkursowych). Miały one dzięki temu być lepiej przygotowane, sprawniej przechodzić proces oceny, a w konsekwencji – szybciej wchodzić do realizacji i tym samym przyczyniać się do realizacji stawianych przed nimi celów o charakterze priorytetowym w ramach NSRO.</p> <p>Do poszczególnych obszarów tematycznych/typów dokumentów zostały wyłonione grupy ekspertów, którzy dawali swoje uwagi/sugestie do wstępnie zweryfikowanego wniosku, dzięki czemu wnioskodawca mógł poprawić składany</p>

	<p>dokument. Poza weryfikacją wniosku, możliwe było również skorzystanie z usług doradczych – eksperci pomagali w dokonywaniu poprawek.</p> <p>Ponadto, projekt obejmował również komponent szkoleniowy dla indywidualnych beneficjentów projektów kluczowych oraz uwzględniał realizację kampanii dot. aspektów środowiskowych w projektach i kampanii dot. konsultacji społecznych.</p>
<p>Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013:</p>	<p>Projekt w szczególności realizował cel szczegółowy POPT 2007-2013: zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych.</p> <p>Projekt ten miał przyspieszyć realizację oraz podwyższyć jakość projektów, których znaczenie dla realizacji NSRO zostało określone jako bardzo wysokie.</p>
<p>Przebieg realizacji projektu:</p>	<p>Bardzo złożony proces przygotowania projektu, w szczególności z uwagi jego przekrojowy tematycznie charakter. Ponadto, wyzwaniem było przygotowanie procedury przetargowej, a następnie ocenienie ok. 80 ofert.</p> <p>W toku realizacji projektu okazało się, iż skala zainteresowania uzyskaniem wsparcia jest mniejsza niż zakładano. W szczególności, zrezygnowano z korzystania z projektu w ramach POPW. Finalnie, wymusiło to jednorazową weryfikację docelowej wartości wskaźników oraz proporcjonalne zmniejszenie alokacji na projekt.</p> <p>Z perspektywy samego beneficjenta, realizacja projektu przebiegała relatywnie sprawnie (w tym także zgodnie z harmonogramem). Równocześnie, wykonawca projektu ma świadomość, iż z perspektywy IZ zgłaszających wnioski do oceny – ścieżka weryfikacji i doradztwa okazywała się niejednokrotnie zbyt długa.</p>
<p>Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):</p>	<p>Trudno jednoznacznie ocenić, czy projekty realizowane z wykorzystaniem project pipeline zostały zatwierdzone w krótszym czasie, niż gdyby z tej pomocy nie skorzystały – nie ma danych, które pozwoliłyby to zweryfikować. Można jednak ostrożnie założyć, iż w przypadku przynajmniej części projektów czas ich weryfikacji został skrócony, a ich jakość – podwyższona.</p> <p>Kampania dot. aspektów środowiskowych w projektach otworzyła publiczną dyskusję na ten temat, wskazując równocześnie na restrykcyjne obwarowania prawa ochrony środowiska, jakie projekty realizowane w ramach polityki strukturalnej muszą spełniać.</p> <p>Brak niezamierzonych efektów.</p>
<p>Dobre praktyki:</p>	<p>Sam projekt – ukierunkowany na wsparcie procesu przygotowania projektów (w tym w szczególności projektów</p>



	<p>kluczowych do realizacji z punktu widzenia polityki spójności) oraz usprawnienie ich wdrażania – może być traktowany jako dobra praktyka.</p> <p>Dodatkowo jako dobrą praktykę można wskazać uzupełnienie takiego projektu o komponent szkoleniowy (bardzo wysoko oceniany przez uczestników projektu) oraz komponent kampanijny ponoszący świadomość społeczną. Taka skumulowana wiązka działań zwiększa szanse na powodzenia projektu.</p>
Inne:	<p>Projekt ten wymusza refleksję, czy duże projekty oddziałujące na cały system polityki strukturalnej powinny być realizowane w POPT, czy też w ramach komponentów PT w poszczególnych programach (zakładając, iż linia demarkacyjna tego nie zabrania).</p>



Studium przypadku nr 8



Numer projektu	POPT.04.01.00-00-048/08
Tytuł projektu:	System informacji o funduszach europejskich
Oś priorytetowa programu:	Komunikacja i promocja
Beneficjent:	Ministerstwo Rozwoju, Departament Informacji i Promocji
Wartość projektu ogółem:	92 859 423,71 zł
Wartość dofinansowania UE:	78 798 537,30 zł
Okres realizacji:	15.04.2008-31.10.2015
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba uruchomionych punktów informacyjnych (szt.): 77 • Wolumen egzemplarzy wszystkich publikacji, broszur, ulotek (szt.): 1 533 824 • Liczba spotkań, seminariów i konferencji (szt.): 6873 • Liczba przeprowadzonych konsultacji bezpośrednich, telefonicznych i e-mailowych (szt.): 1 090 697
Opis projektu:	W ramach projektu powstała sieć Punktów Informacyjnych, do których zadań należało m.in. nieodpłatne udostępnianie publikacji dotyczące Funduszy Europejskich, organizowanie spotkań informacyjnych, wykładów otwartych i warsztatów poświęconych Funduszom Europejskim w Polsce, a także odpowiadanie na zapytania kierowane do Punktów

	<p>telefonicznie, pocztą elektroniczną i tradycyjną lub w formie konsultacji indywidualnej.</p> <p>Sieć Punktów obejmowała: Centralny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich, Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich w Katowicach, Branżowy Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich przy PALiZ oraz regionalne Główne i Lokalne Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich.</p>
<p>Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013:</p>	<p>Projekt w szczególności przyczyniał się do realizacji celu szczegółowego POPT: skuteczne rozpowszechnianie informacji i promocja NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO.</p>
<p>Przebieg realizacji projektu:</p>	<p>Realizacja projektu była procesem wymagającym dużego wysiłku. Na wstępnym etapie szczególnie trudne było skoordynowanie prac kilkunastu instytucji, różniących się posiadanymi zasobami, kulturą organizacyjną i wewnętrznymi procedurami. W trakcie wdrażania okazało się również, że PI w małych miejscowościach z tzw. „Polski B” cieszą się niewielkim zainteresowaniem wśród okolicznych mieszkańców i innych podmiotów, stanowiących potencjalnych beneficjentów. Wymusiło to powołanie tzw. Mobilnych PI.</p> <p>Choć etapy przygotowywania wniosków o płatność, przechodzenia procedur kontroli czy finalnego rozliczenia projektu nie były postrzegane jako wykraczające poza kompetencje realizujących je osób, to jednak z uwagi na skalę projektu ocenione zostały one jako trudne.</p>
<p>Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):</p>	<p>Osiągniętym efektem zamierzonym było zwiększenie świadomości w zakresie Funduszy Europejskich w Polsce. Oczywiście, docelowo przyrost wiedzy powinien przekładać się na korzystanie z funduszy strukturalnych w przyszłości, jednak jest to kwestia niemierzalna.</p> <p>Nie wystąpiły natomiast żadne szczególne efekty niezamierzone.</p>
<p>Dobre praktyki:</p>	<p>Dobłą praktyką zaobserwowaną w projekcie jest dążenie do przekazywania informacji o Funduszach poprzez kanały relatywnie najbliższe potencjalnym beneficjentom, regionalne lub lokalne.</p>



Studium przypadku nr 9



Numer projektu	POPT.04.02.00-00-288/12
Tytuł projektu:	Wymiana doświadczeń pomiędzy instytucjami oraz działania edukacyjne skierowane do JST
Oś priorytetowa programu:	Komunikacja i promocja
Beneficjent:	Ministerstwo Rozwoju, Departament Programów Pomocowych
Wartość projektu ogółem:	11 702 408,88 zł
Wartość dofinansowania UE:	9 947 047,55 zł
Okres realizacji:	01.03.2012-30.06.2015
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	<ul style="list-style-type: none"> • Wolumen wydanych materiałów informacyjnych, publikacji, raportów (szt.): 39 800 • Liczba spotkań, seminariów i konferencji (szt.): 48
Opis projektu:	W ramach projektu realizowane były szkolenia dla pracowników administracji samorządowej, dot. min. PZP, polityki społeczeństwa informacyjnego, sporządzanie projektów dokumentów planistycznych i studiów wykonalności. Ponadto, przeprowadzono dwa specjalistyczne szkolenia dla GUGiK.
Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-	Projekt w szczególności realizował cel POPT 2007-2013: Skuteczne rozpowszechnianie informacji i promocja NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO. Ponadto, poprzez komponent szkoleniowy, pośrednio ukierunkowany na zapewnienie odpowiednich zasobów ludzkich na

2013:	potrzeby realizacji NSRO – projekt wpisywał się również w pierwszy cel szczegółowy Programu (tj. zapewnienie sprawnej realizacji NSRO oraz wsparcie przygotowania przyszłych interwencji funduszy strukturalnych).
Przebieg realizacji projektu:	Bazując na analizie dokumentacji projektowej, a także na zrealizowanych badaniach IDI – przebieg realizacji projektu należy uznać za relatywnie zgodny z harmonogramem i kosztorysem (co przełożyło się również na osiągnięcie wartości wskaźników na poziomie bardzo zbliżonym do zakładanych wartości docelowych). W opinii opiekuna projektu, jego realizację należy ocenić pozytywnie.
Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):	Wiedza i kompetencje nie są jednoznacznie przekładalne na działania wpływające na realizację NSRO, choć z pewnością stanowią warunek konieczny ich zaistnienia.
Dobre praktyki:	Kładzenie dużego nacisku na praktyczny aspekt szkoleń, zakładających aktywny udział uczestników (learning by doing).



Studium przypadku nr 10



Numer projektu	POPT.04.02.00-00-318/12
Tytuł projektu:	Wsparcie dla jednostek samorządów terytorialnych - konkursy dotacji
Oś priorytetowa programu:	Komunikacja i promocja
Beneficjent:	Ministerstwo Rozwoju, Departament Programów Pomocowych
Wartość projektu ogółem:	86 417 083,41 zł
Wartość dofinansowania UE:	73 441 951,03 zł
Okres realizacji:	01.11.2012-31.12.2015
Efekty rzeczowe projektu i wskaźniki:	<ul style="list-style-type: none"> • Liczba spotkań, seminariów i konferencji (szt.): 593 • Liczba analiz, ekspertyz, badań i studiów dotacjobiorców (szt.): 560
Opis projektu:	<p>Wnioskodawcami w konkursach mogły być 1) JST realizujące projekt w ramach partnerstwa, obejmującego porozumienie z przynajmniej dwiema JST wchodzącymi w skład planowanego partnerstwa; 2) związki JST; 3) stowarzyszenia JST, których członkami są wyłącznie JST (przy czym przynajmniej jedna gmina wchodząca w ich skład powinna być gminą miejską lub miejsko-wiejską).</p> <p>Zakres tematyczny działań możliwych do zrealizowania w ramach projektów był bardzo szeroki, obejmował: 1) uspołnienie planowania przestrzennego na styku jednostek administracyjnych; 2) energooszczędne struktury</p>

	<p>przestrzenne (zwarte miasto, efektywne systemy sieci infrastruktury technicznej i gospodarki komunalnej); 3) rewitalizacja zdegradowanej tkanki miejskiej; 4) spójny system inwestycyjny, w szczególności w zakresie infrastruktury drogowej i komunalnej; 5) zintegrowane systemy transportu publicznego; 6) zintegrowane zarządzanie zasobami przyrodniczymi i wodnymi; 7) polityka mieszkaniowa; 8) zatrudnienie i rynek pracy; 9) kształtowanie przestrzeni publicznych; 10) inne zagadnienia powiązane z celami tematycznymi funduszy europejskich na lata 2014-2020.</p> <p>Wybrany wnioskodawca mógł otrzymać na realizację swojego działania od 400 000 do 3 000 000 zł.</p>
Odniesienia do celu głównego i celów szczegółowych POPT 2007-2013:	<p>Projekt w szczególności realizował cel szczegółowy POPT 2007-2013: Skuteczne rozpowszechnianie informacji i promocja NSRO oraz zapewnienie odpowiedniego przepływu i wymiany informacji pomiędzy uczestnikami procesu realizacji NSRO.</p>
Przebieg realizacji projektu:	<p>Bazując na analizie dokumentacji projektowej, a także na zrealizowanych badaniach IDI – przebieg realizacji projektu należy uznać za relatywnie zgodny z harmonogramem. Równocześnie, skala zainteresowania oferowaną formą wsparcia okazała się większa od przewidywanej, co znalazło wyraz chociażby w znacząco przekroczonej wartości wskaźników. W opinii opiekuna projektu, w toku jego realizacji nie wystąpiły żadne nieprzewidziane wydarzenia wydatnie wpływające na jego kształt.</p>
Efekty zamierzone i niezamierzone (wartość dodana):	<p>Projekt – zgodnie z przyjętymi założeniami – przyczynił się do upowszechnienia podejścia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym. Ponadto, w efekcie jego realizacji często wypracowywano partnerskie podejście do rozwiązywania problemów, które okazywało się trwałe, tzn. przekładało się na kontynuowanie współpracy pomiędzy JST w innych obszarach także po zakończeniu realizacji projektu.</p>
Dobre praktyki:	<p>Dobłą praktyką – nie tyle w projekcie, ile wypracowaną na skutek projektu – jest tworzenie partnerstw pomiędzy JST.</p>

15.2. Detailed description of case studies

Case study no. 1	
Project number:	POPT.03.03.00-00-003/07
Project title:	The support of the National Evaluation Unit with respect to the process of evaluation of the National Strategic Reference Framework for the period 2007-2013 and the future financial perspective 2014-2020.
Programme priority axis:	Support of the structural funds operations implementation
Beneficiary:	The Ministry of Development, the Development Strategy Department
Total value of the project:	PLN 8,491,365.06
EU funding:	PLN 7,207,300.92
Implementation period:	1.03.2012-31.12.2015
Project's material effects and indicators:	<ul style="list-style-type: none"> • Number of meetings, seminars, conferences related to evaluation: 27 • Number of assessments, analyses, studies, and conceptions performed by external evaluators: 156
Project description:	The purpose of the project was to finance the evaluation of the NSRF, and in particular to cover possible costs of research and the publication of its results, and – to a lesser degree – creating a professional evaluation culture (e.g. by



	organising conferences, seminars).
<p>References to the general objective and specific objectives as part of TAOP 2007-2013:</p>	<p>The project contributed in particular to the achievement of the following specific objective: Ensuring an efficient implementation of the NSRF and providing support to the preparation of future structural funds interventions.</p> <p>Evaluation is a significant tool which helps to improve the functioning of institutions and public policies. It is possible to effectively respond to irregularities or successes only by way of regular quality assessment with respect to interventions and their effects, which enables to carry out respective measures to prevent further negative consequences/ stimulate the discovered positive results of current actions. Moreover, evaluation can be performed prior to an undertaking (ex-ante), within its course (on-going) or upon its termination (ex-post). This means that it should not be regarded as a single study but rather as a process whose task is not to measure (which is the task of monitoring), but to strengthen the efficiency, effectiveness, usability, sustainability, and accuracy of a given intervention, and (as a consequence) to contribute to an effective implementation of the NSRF and support the preparation of future structural funds interventions.</p>
<p>Course of implementation:</p>	<p>As far as technical and settlement matters are concerned, the project implementation did not cause any problems.</p> <p>In terms of substance, the project is regarded as moderately difficult. The project was focused on an evaluation plan which is required by the European Union, which made it easier to organise research over time.</p>
<p>Intended and unintended effects (added value):</p>	<p>The project produced intended effects related to the implementation of studies required under the EU legislation and the studies that the Republic of Poland committed to conduct. Moreover, in the opinion of the National Evaluation Unit (NEU), the studies feature a good quality, and there are even evaluations which can be regarded as exemplary (e.g. certain analyses using counterfactual methods).</p> <p>Even though it would be false to say that the processes indicated below are only the product of the project in question, it can be assumed – due to its scale and a vast group of recipients – that it has significantly contributed to the described phenomena. We are primarily referring here to an increased quality of evaluation studies, which resulted on the one hand from the fact that the research entities were at the stage of acquiring knowledge on issues related with evaluation, but on the other hand it was the effect of growing expectations of the contracting authorities in relation to, among others, offered methodologies. Moreover, the National Evaluation Unit undertook activities aimed at the exchange of experience or promotion of best practices (e.g. the Evaluation Conference), which was also considered to give rise to improved effects of performance of the researchers. Last but not least, the purpose of co-operation with the Polish Evaluation Association (e.g. as part of the said Conference) was to strengthen the activities undertaken by the</p>

	Association that aimed at the professionalisation of evaluator as an occupation.
Best practices:	<p>As far as this project is concerned, there are at least several phenomena which can be referred to as 'best practices'.</p> <p>Primarily, we should mention initiatives such as the Evaluation Conference (a scientific conference on a general condition of evaluation studies in Poland and the results of major studies with respect to, <i>inter alia</i>, NSRF implementation) or the Evaluation Academy (post-graduate studies attended by the employees of public institutions who learn about the design, implementation, and assessment of evaluation studies). Those activities were conducted on a regular basis which ensured project's stability understood as a permanent creation of employees with the necessary knowledge and skills to perform/order evaluation studies). Moreover, the results of the Evaluation Conference were manifested not only through the project beneficiaries or final recipients who personally took part in the meeting, but also all those interested in this issue (e.g. recorded materials concerning speeches and presentations were published on the project's website and other websites devoted to specific editions of the Conference).</p> <p>It should be emphasised that the unification of appearance of the evaluation reports was one of the effects of activities. This seemingly minor issue resulted in the cohesion of visual identification of the studies carried out for the NEU and, more importantly, it made it easier for readers to understand the publication.</p> <p>Ultimately, the project resulted in an evaluation studies database that is available on the website. As a result, everyone can access reports on the projects subject to implementation, which has an impact both on the transparency of studies (e.g. the verification of methodology applied by the contractors) as well as public policies (i.e. access to its evaluation).</p> <p>It is also possible to access the studies – implemented as part of the previous perspective – even though the project itself has been completed. More importantly, the idea of open access to the results of evaluation studies financed by the EU funds is also implemented as part of TAOP 2014-2020; the present financial perspective gives rise to evaluation studies and recommendation base from those studies.</p>

Case study no. 2



Project number:	POPT.01.02.00-00-074/08
Project title:	Trainings on the implementation of Community policies for the employees of institutions in charge of structural instruments implementation
Programme priority axis:	Support of human resources
Beneficiary:	The Ministry of Development, the Department of Aid Programmes
Total value of the project:	2,886,578.31
EU funding:	2,453,591.56
Implementation period:	1.01.2009-31.12.2015
Project's material effects and indicators:	<ul style="list-style-type: none"> The number of trainings, workshops, practice, seminars, study visits, and other forms of education attended by the employees of the institutions supported as part of the TAOP 2007-2013 (items): 249
Project description:	The project consisted of trainings and laboratories devoted to public procurement, which were attended by the employees of the offices involved in the implementation of EU funds in Poland. Trainings were focused on e.g. state aid, equal opportunity policy, and Public Procurement Law. In total, 6 large trainings and 1 laboratory were carried out.
References to the general objective and specific objectives as part of TAOP	<p>The project contributed in particular to the achievement of the following specific objective: ensuring an efficient implementation of the NSRF and providing support to the preparation of future structural funds interventions.</p> <p>The implementation of structural instruments is a complex activity that calls for knowledge and competence both in</p>

2007-2013:	terms of national and EU legislation as well as the issues subject to implementation (e.g. environmental protection or innovation). According to J. Moczydłowska, "employees focused on development, motivation to learn, and understanding the need to broaden and refresh occupational knowledge are the decisive factors behind the development of professional competence, and (by the same token) the professionalisation of services provided by public administration in Poland" ⁶⁴ . The project subject to analysis contributed to an increased competence in legal and administrative aspects related to the implementation of Community policies, and (as a consequence) it should streamline the NSRF implementation by eliminating errors/accelerating and improving the quality of processes.
Course of implementation:	At each stage of implementation, from the submission of application, through implementation, to verification, the project was regarded as trouble-free, timely, and in line with the estimate.
Intended and unintended effects (added value):	Evaluation surveys suggest that trainings were positively assessed by the participants. Due to the fact that a long-term analysis of the training participants has not been conducted, it would be difficult to determine the degree of daily use of the acquired knowledge at work. However, considering the fact that the trainings resulted from the reported demand, it is highly probable that the intended effects have already been achieved.
Best practices:	<p>As part of the analysed project, attention should be devoted to best practices concerning the selection of topics of trainings and its methods. The issues addressed on the trainings resulted from the reported demand for knowledge in a given field (e.g. public procurement law). Therefore, trainings responded to the actual demand for knowledge in a given field. The acquired knowledge and skills should improve the quality and pace of work (surveys suggest that such improvement has in fact taken place).</p> <p>As for training methods, a substantial emphasis was placed on practical matters which focused on active participation (learning by doing). This means that officials not only listened to the speeches of experts; they also had an opportunity to practice specific processes (e.g. the preparation of terms of reference) in conditions which were as close to the ones in which the employees work on a daily basis.</p>

⁶⁴ Joanna M. Moczydłowska, Doskonalenie wiedzy zawodowej jako element zarządzania kompetencjami w sektorze administracji publicznej [w:] Kooperacje organizacji publicznych (Eng. Improvement of Professional Knowledge as a Constituent of Public Administration Competence Management [in:] Co-operations of Public Organisations), collective work edited by W. Kieżun, A. Letkiewicz, J. Wolejszo, Publishing House of the Police Academy in Szczytno; Szczytno 2011, page. 533.

Case study no. 3



Project number:	POPT.02.01.00-00-084/08	POPT.01.02.00-00-114/09	POPT.02.01.00-00-174/10	POPT.02.01.00-00-314/12
Project title:	Maintenance and development of IT systems for the Ministry of Infrastructure and Development that support the implementation of operational programmes co-funded by the EU	Support of the implementation of the National IT System (SIMIK 07-13) and ensuring its efficient functioning	Support of the implementation of the National IT System (SIMIK 07-13) and ensuring its efficient functioning in 2010-2012	Support of the implementation of central IT systems which service programmes co-funded as part of structural funds in 2012-2015
Programme priority axis:	IT Support provided to the NSRF implementation			
Beneficiary:	The Ministry of Development, Information Technology Department	The Ministry of Development, Department of EU Funds Co-ordination		
Total value of the project:	PLN 34,000,000.00	PLN 690,700.00	PLN 500,000.00	PLN 493,563.83
EU funding:	PLN 28,900,000.00	PLN 587,095.00	PLN 425,000.00	PLN 419,529.26
Implementation period:	1.01.2009-31.12.2015	1.01.2009-31.12.2009	1.01.2010-30.09.2012	1.10.2012-31.12.2015
Project's material effects and indicators:	<ul style="list-style-type: none"> The number of system users' posts (items): 	<ul style="list-style-type: none"> The number of organised meetings, trainings, workshops 	<ul style="list-style-type: none"> The number of system users' posts (items): 	<ul style="list-style-type: none"> The number of system users' posts: 7107 items

	<p>7107</p> <ul style="list-style-type: none"> The number of users' posts for the financial perspective 2014-2020 (items): 2727 	<p>attended by Users of the National IT System (SIMIK 07,13), AM IZ, and AM IK NSRO (items): 75</p> <ul style="list-style-type: none"> The number of system users' posts (items): 6100 	<p>7003</p> <ul style="list-style-type: none"> The number of organised meetings, trainings, workshops attended by Users of the National IT System (SIMIK 07,13), AM IZ PO, and AM IK NSRO (items): 171 	<ul style="list-style-type: none"> The number of organised meetings, trainings, workshops attended by Users of the National IT System (SIMIK 07,13), AM IZ, and AM IK NSRO: 241 items
Project description:	<p>The purpose of the projects in question was to create and maintain the National IT System 'SIMIK 2007-2013' and implement relevant activities to streamline the use of the System (including, in particular, trainings on using the System, generating user accounts, etc.).</p>			
References to the general objective and specific objectives as part of TAOP 2007-2013:	<p>The project should in particular contribute to the achievement of the following TAOP objective: ensuring an efficient implementation of the NSRF and providing support to the preparation of future structural funds interventions.</p> <p>All member states were required to establish a system for monitoring the implementation of programmes co-funded by the European Union. In the event of non-compliance, it was not possible to carry out particular operational programmes. Hence, the preparation and maintenance of SIMIK was a pre-requisite for the implementation of the NSRF.</p>			
Course of implementation:	<p>The course of projects has been assessed positively, both in terms of IT and trainings. As a rule, activities were conducted in line with information submitted in the applications. No significant obstacles or difficulties have been found that would have an impact on the initiatives in question.</p>			
Intended and unintended effects (added value):	<p>The intended effect consisted in designing, creating, and maintaining the system that would meet any and all requirements imposed by the European Commission in relation to such IT solutions. Moreover, the provision of SIMIK with certain additional features was planned, even though it exceeded the minimum scope. Last but not least, three projects referred to in this case study resulted in an increased knowledge on the system and the rules governing its use.</p>			
Best practices:	<p>Contrary to the majority of other projects, IT solutions are said to be the best if no one speaks about them; SIMIK and similar systems are only a tool (a very significant one, no doubt) to conduct other procedures, but their functioning and maintenance should be "in the background". Those in charge of SIMIK are proud to say that the National IT System did</p>			

not receive any media coverage, even though the implementation of IT solutions in Polish administration bodies was the target of vast criticism due to many failures. This means that SIMIK has transpired to be a stable, well-functioning system that is in a way transparent for its users. Transparency was used here as a condition in which SIMIK users focused on specific operations in the System, not on the System itself or its interface.

Naturally, this condition has not been achieved instantly; rather, it was a result of a number of trainings. A person involved in training organisation claims that such activities were highly valued by the officials who, as a result, fulfilled their professional obligations in a more effective and efficient manner; a similar view is manifested by the aggregate results of assessments of trainings organised by the TAOP's Managing Authorities.

Last but not least, it should be emphasised that, as part of this case study, the IT module was implemented in line with PRINCE2, a process-based approach for project management. Even though the selection of a relevant methodology, for instance the said PRINCE2, but also Agile or Scrum – can be debated by experts on project management, the fact of selection and implementation one of the methodologies is a best practice that deserves to be implemented in other ventures as well.

Case study no. 4



Project number:	POPT.02.02.00-00-316/12	POPT.02.02.00-00-374/13	POPT.02.02.00-00-427/14	POPT.03.01.00-00-340/13
Project title:	IT support related to the regional monitoring of cohesion policy in the financial perspective 2007-2013 and the regional programming of cohesion policy in the financial perspective 2014-2020.	IT support related to the monitoring of cohesion policy in the financial perspective 2007-2013 and the programming of cohesion policy in the financial perspective 2014-2020 at a regional and national level.	IT infrastructure for the development of STRATEG	Support related to the monitoring of cohesion policy in the financial perspective 2007-2013 and the monitoring of cohesion policy in the financial perspective 2014-2020.
Programme priority axis:	IT Support provided to the NSRF implementation			Support of the structural funds operations implementation
Beneficiary:	Central Statistical Office:			
Total value of the project:	PLN 800,000.00	PL 600,000.00	PLN 200,000.00	PLN 15,750,000.00
EU funding:	PLN 680,000.00	PLN 510,000.00	PLN 165,240.00	PLN 13,341,535.02
Implementation period:	1.09.2012-31.12.2012	1.10.2013-31.12.2013	1.06.2014-31.12.2014	1.02.2013-31.12.2015
Project's material effects	<ul style="list-style-type: none"> The number of purchased computer 	<ul style="list-style-type: none"> The number of purchased computer 	<ul style="list-style-type: none"> The number of purchased computer 	<ul style="list-style-type: none"> The number of expertises, assessments,

and indicators:	equipment (laptops, servers, computers) (items): 41	equipment (laptops, servers, computers) (items): 114 <ul style="list-style-type: none"> The number of purchased ITC equipment (items): 17 	equipment (laptops, servers, computers) (items): 135	analyses, conceptions, studies (items): 25 <ul style="list-style-type: none"> The number of meetings, conferences, seminars (items): 59
Project description:	<p>The projects aimed at providing a methodological and IT basis (i.e. the equipment as well as relevant IT systems) in order to monitor cohesion policy at various levels and in different periods.</p> <p>The activities focused on: the implementation of methodological work, analyses, expertises, and research work in order to obtain information which is crucial in terms of policy monitoring and evaluation processes; the organisation of conferences, seminars, and meetings regarding the results of analytical and research works which support policy monitoring and evaluation processes, as well as participation in national and international conferences, seminars, and meetings devoted to programming, monitoring, and evaluating cohesion policy, etc.</p>			
References to the general objective and specific objectives as part of TAOP 2007-2013:	<p>The project should in particular contribute to the achievement of the following TAOP objective: ensuring an efficient implementation of the NSRF and providing support to the preparation of future structural funds interventions.</p> <p>This case study focuses on four projects which result in, <i>inter alia</i>, developing the relevant methodology and tools to gather data which is necessary to monitor the progress of the NSRF.</p>			
Course of implementation:	<p>In terms of implementation and final verification, the TAOP projects were evaluated more than positively.</p> <p>At the stage of application, beneficiaries were challenged to develop the substantive scope of the project as it required to analyse and synthesise data from various sources, and subsequently to develop new methodological solutions on this basis.</p>			
Intended and unintended effects (added value):	<p>Apart from the monitoring of the degree of implementation of the indicators under the Partnership Agreement, the indicators resulting from these projects are also taken into account in other documents at a local, regional, and national level. They are reliable not only due to the methodological precision of the Central Statistical Office (GUS), but also research repeatability and continuity (at least until 2022).</p>			

Best practices:

The projects referred to in this case study are a perfect example of the initiative which uses the existing solutions (e.g. regional statistics system), but its effects can serve as a basis for future research and analytical works. Therefore, this solution has every reason to be durable, and – in a long-term perspective – cost-efficient. A considerable advantage of the projects implemented in the Central Statistical Office is that they use the previous methodology with respect to calculation of particular indicators, which enables to compare the values resulting from the analysed projects with other data. In addition, such values can be used for analyses, forecasts, etc.

It should be emphasised that solutions such as STRATEG were created on the basis of human capital, i.e. persons employed in the Central Statistical Office (GUS) who maintained a close co-operation with IT specialists and statisticians. Firstly, this way it is more likely that the developed solutions will survive the completion of the project (e.g. in the form of local activities of the Central Statistical Office) because the Office will already have the necessary measures at its disposal. Secondly, close co-operation of specialists from various fields enabled to – in the opinion of GUS respondents – strengthen co-operation between various departments.

Case study no. 5



Project number:	POPT.03.01.00-00-200/10	POPT.03.01.00-00-222/11	POPT.03.01.00-00-304/12	POPT.03.01.00-00-375/13
Project title:	The creation and functioning of the network of environmental institutions and managing authorities in charge of EU funds management "Partnership: Climate for Development"	Support of the network of environmental institutions and managing authorities in charge of EU funds management "Partnership: Climate for Development" and the General Directorate for Environmental Protection as the network's activity co-ordinator	Continuation and consolidation of the effects of activities of environmental institutions and managing authorities in charge of EU funds management "Partnership: Climate for Development"	Supporting the activities of the network of the network of environmental institutions and managing authorities in charge of EU funds management "Partnership: Climate for Development" in 2014.
Programme priority axis:	Support of the structural funds operations implementation			
Beneficiary:	The General Directorate for Environmental Protection			
Total value of the project:	PLN 72,000.00	PLN 1,313,300.00	PLN 3,748,000.00	PLN 2,750,000.00
EU funding:	PLN 61,200.00	PLN 1,112,311.22	PLN 3,185,800.00	PLN 2,337,500.00
Implementation period:	1.05.2010-31.12.2010	1.01.2011-31.12.2012	1.01.2013-31.12.2013	1.01.2014-30.06.2015
Project's material effects and indicators:	<ul style="list-style-type: none"> The number of meetings, conferences, 	<ul style="list-style-type: none"> The number of meetings, conferences, 	<ul style="list-style-type: none"> The number of other office devices and 	<ul style="list-style-type: none"> The number of other office devices and

	seminars (items): 7	seminars (items): 44 <ul style="list-style-type: none"> The number of expertises, assessments, analyses, conceptions, studies (items): 4 The number of other office devices and equipment: 54 	equipment: 21 <ul style="list-style-type: none"> The number of expertises, assessments, analyses, conceptions, studies (items): 7 The number of meetings, conferences, seminars (items): 63 	equipment: 21 <ul style="list-style-type: none"> The number of expertises, assessments, analyses, conceptions, studies (items): 7 The number of meetings, conferences, seminars (items): 91
Project description:	The objective of the first project above was to establish a network of environmental institutions and managing authorities with respect to particular operational programmes. The task of the said network was to support the integration of environmental protection and sustainable development as part of the EU operational programmes. The idea was to create a forum for voluntary co-operation in ecological solutions developed between administration and social partners. The other three projects focused on ensuring that Network and its tasks are continuous.			
References to the general objective and specific objectives as part of TAOP 2007-2013:	All four projects especially contribute to the achievement of the following TAOP objective: ensuring an efficient implementation of the NSRF and providing support to the preparation of future structural funds interventions. "Partnership: Climate for Development" is a national network of environmental institutions and managing authorities in charge of EU funds management. The purpose of this network is to ensure an appropriate implementation of matters related to environmental protection as part of programmes and activities co-funded by the European Union. Considering the importance of environmental issues for the NSRF implementation (including their indirect impact) as well as EU funds themselves, the activity of the Network ensures the support in the preparation of future structural funds interventions.			
Course of implementation:	The course of implementation has been recognised as appropriate. Only one crucial problem has been identified – the Network is not financed continuously. On the one hand, this resulted from the procedure on initiation and allocation of funds from specific budget reserve, but more importantly from the fact that there are time intervals between the end of one project and the beginning of another, during which the Network does not have the financial means to cover its operations, so its activities are somewhat voluntary in nature.			
Intended and unintended	The intended effect, which was also the reason why the Network was created, consisted in the establishment of co-			

effects (added value):

operation in exchanging experience, views, and fears concerning the integration of environmental issues with matters pertaining to regional development, the extension of infrastructure, etc.

Within the course of the project, it turned out that co-operation in environmental protection was often relocated to other areas. Those who had an opportunity to get to know each other, e.g. during the operation of the working group, used their new relations and knowledge in their respective fields to implement other objectives as part of implementation of EU funds.

Best practices:

Best practice in this case consist of egalitarian relations of the Network's thematic groups with respect to voting right, the possibility of public expression, etc. This ensures the verification of various positions and enables to select the best one. At the end, the decisions of the Network can be reached on the basis of content. The period of work or current job position is of lesser importance.

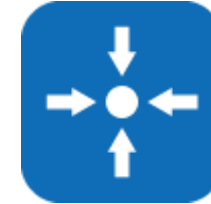
Case study no. 6



Project number:	POPT.03.01.00-00-323/13	POPT.03.01.00-00-353/13
Project title:	Support in the preparation of national planning documents related to environmental protection policy which ensure an effective implementation of cohesion policy	Support in the preparation of planning documents related to environmental protection which ensure an effective implementation of cohesion policy – Stage II
Programme priority axis:	Support of the structural funds operations implementation	
Beneficiary:	National Water Management Authority	
Total value of the project:	PLN 32,000,000.00	PLN 61,785,975.00
EU funding:	PLN 27,200,000.00	PLN 52,518,078.75
Implementation period:	1.05.2013-31.12.2015	1.01.2013-31.12.2015
Project's material effects and indicators:	The number of meetings, conferences, seminars (items): 8 The number of expertises, assessments, analyses, conceptions, studies (items): 55	The number of expertises, assessments, analyses, conceptions, studies (items): 48 The number of meetings, conferences, seminars (items): 50
Project description:	The purpose of the first project was to develop revised versions of water management plans with respect to basins in Poland and to prepare MasterPlans with respect to the Vistula and Odra river basins. Moreover, the second project subject to analysis resulted in flood risk management plans related to river basins and water regions.	

<p>References to the general objective and specific objectives as part of TAOP 2007-2013:</p>	<p>Those projects especially contributed to the achievement of the following specific objective: ensuring an efficient implementation of the NSRF and providing support to the preparation of future structural funds interventions.</p> <p>Even though the National Water Management Authority (NWMA) is not a part of the NSRF implementation system, the documents prepared by the organisation serve as a basis for many decisions that are crucial for an efficient implementation of such investments.</p>
<p>Course of implementation:</p>	<p>Firstly, NWMA was initially not indicated as one of TAOP beneficiaries. Therefore, as a result of its integration, it became necessary for the organisation to quickly familiarise itself with the mechanisms related to applications and project implementation. Moreover, the majority of trainings and meetings in this respect had taken place before the extension of the list of beneficiaries. As a result, it was not something to "make up for".</p> <p>Due to the duration of projects and the need for long-term planning, the stage of application – and especially preparation of the schedule – was evaluated as relatively difficult.</p> <p>Within the course of implementation, the selection of contractor and the procedure on initiation and allocation of funds from specific budget reserve transpired to be challenging. Those matters, however, had no impact on the project's substantive design.</p>
<p>Intended and unintended effects (added value):</p>	<p>The project resulted in the preparation of documents required by the European Commission. Moreover, when those documents enter into force in the capacity of legal acts in Poland, they will serve as a basis for reaching valid administrative decisions.</p>
<p>Best practices:</p>	<p>Considering the fact that the NWMA became a potential beneficiary, the best practice in this respect involves persistence in seeking the source of financing for future activities and taking into account those solutions which seem to be unavailable.</p> <p>The project also proves that it is worth to support institutions outside the UE funds implementation system in its strict sense; they too can play their very significant role – just like in the case of NWMA – that ensures an appropriate implementation of cohesion policy.</p>

Case study no. 7



Project number:	POPT.03.02.00-00-006/07
Project title:	Support in the preparation and implementation of key projects as part of the "project pipeline" initiative
Programme priority axis:	Support of the structural funds operations implementation
Beneficiary:	The Ministry of Development, the Department of Aid Programmes
Total value of the project:	41,215,386.91
EU funding:	35,033,078.87
Implementation period:	1.08.2007-31.12.2012
Project's material effects and indicators:	<ul style="list-style-type: none"> • The number of key projects subject to support (items): 176 (i.e. 88.00% of the target value) • The number of meetings, conferences, seminars (items): 46 (i.e. 139.39%)
Project description:	<p>The purpose of this project was to prepare a special form of support for projects (not subject to tender procedures). This way, the preparation of such projects was considered to be superior; they would feature a faster evaluation process which would allow for earlier implementation dates that would enable to implement priority objectives as part of the NSRF.</p> <p>Expert groups were allocated to particular areas/types of documents. They made their remarks/suggestions as regards to the application, which was initially verified, so the applicant could correct his or her application. Apart from verification, it was also possible to use consultancy services – the said experts also assisted in corrections as well.</p>

	<p>Moreover, the project consisted of a training module for individual beneficiaries of key projects and took into account the campaign on environmental issues as part of projects and campaigns relating to public consultations.</p>
<p>References to the general objective and specific objectives as part of TAOP 2007-2013:</p>	<p>The project contributed in particular to the achievement of TAOP 2007-2013's specific objective: ensuring an efficient implementation of the NSRF and providing support to the preparation of future structural funds interventions.</p> <p>The project in question was supposed to streamline the implementation and improve the quality of projects whose significance for the NSRF implementation has been regarded as very high.</p>
<p>Course of implementation:</p>	<p>Project preparation is a very complex process, especially due to its cross-sectional nature. Moreover, it was challenging to prepare the tender procedure and to evaluate around 80 bids.</p> <p>Within the course of implementation, it turned out that the number of persons interested in the support is smaller than anticipated. In particular, the project as part of TAOP was no longer used, which called for one-off verification of the target indicators and a commensurate decrease of allocation to the project.</p> <p>From the viewpoint of beneficiaries, the project was implemented relatively fast (and on schedule). At the same time, the project contractor is aware that – from the viewpoint of the Managing Authorities which submit applications for assessment – the verification and consultancy process was too long on more than one occasion.</p>
<p>Intended and unintended effects (added value):</p>	<p>It is hard to determine specifically whether the projects implemented as part of 'project pipeline' would have been approved in a shorter period of time had they not been provided with such assistance – there is no data to verify this. However, it could be assumed that there were some projects which featured a shorter verification time and an increased quality.</p> <p>The campaign on environmental aspects in the projects triggered a public debate and pointed to the restrictive legal requirements in terms of environmental protection law that must be met by the projects implemented as part of the structural policies.</p> <p>There were no unintended effects.</p>
<p>Best practices:</p>	<p>The project, which is aimed at supporting the project preparation process (especially the projects which are crucial in terms of cohesion policy) and streamlining projects' implementation, can be in itself regarded as best practice.</p> <p>Another best practice involves the extension of this project with a training module (which was highly valued by the projects' participants) and the campaign module which increases social awareness. This series of activities increases the</p>



	chances of the project for success.
Other:	This project makes us consider whether large projects, which have an impact on the entire system of structural policy, should be implemented as part of TAOP or rather they should be implemented as part of particular TA modules (assuming that the demarcation line allows it)

Case study no. 8



Project number:	POPT.04.01.00-00-048/08
Project title:	European Funds Information System
Programme priority axis:	Communication and promotion
Beneficiary:	The Ministry of Development, Information and Promotion Department
Total value of the project:	PLN 92,859,423.71
EU funding:	PLN 78,798,537.30
Implementation period:	15.04.2008-31.10.2015
Project's material effects and indicators:	<ul style="list-style-type: none"> • The number of established information points (items): 77 • The sales volume of all publications, brochures, fliers (items): 1,533,824 • The number of meetings, seminars, conferences (items): 6873 • The number of direct, telephone and e-mail consultations (items): 1,090,697
Project description:	This project resulted in the network of Information Points which were obliged to, <i>inter alia</i> , provide free-of-charge publications regarding the European Funds, organise informational meetings, open lectures and workshops devoted to the European Funds in Poland, and answer to questions addressed to the Points by telephone, mail or e-mail or as part of individual consultations.

	<p>The network consisted of: the European Funds Central Information Point, the European Funds Information Point in Katowice, the Sectoral European Funds Information Point at the Polish Information and Foreign Investment Agency (PAIiIZ) as well as regional Central and Local European Funds Information Points.</p>
<p>References to the general objective and specific objectives as part of TAOP 2007-2013:</p>	<p>The project contributed especially to the achievement of the following specific objective: an efficient spread of information, NSRF promotion, and ensuring an appropriate information flow and exchange between the participants of the implementation of the NSRF.</p>
<p>Course of implementation:</p>	<p>It took a lot of effort to implement the project. At first, it was particularly difficult to co-ordinate the activities of a dozen or so institutions with different resources, organisational culture, and internal procedures. It turned out within the course of implementation that the Information Points in the so-called "Poland B" are not very popular among local residents and other entities which constitute potential beneficiaries. This called for the so-called Mobile Information Points.</p> <p>Even though the stages of preparation of payment applications, control procedures or final project settlement were considered to have fallen within the competence of the persons in charge, they were regarded as difficult due to the scope of the project.</p>
<p>Intended and unintended effects (added value):</p>	<p>The intended effect consisted in increasing awareness with respect to the European Funds in Poland. Naturally, this increase should translate into better use of structural funds in the future. However, this cannot be measured.</p> <p>There were no unintended effects.</p>
<p>Best practices:</p>	<p>Best practice involves efforts to provide information on the Funds via regional or local channels which are comparatively closest to the beneficiaries.</p>

Case study no. 9



Project number:	POPT.04.02.00-00-288/12
Project title:	Exchange of experience between institutions and educational activities addressed to the LRG
Programme priority axis:	Communication and promotion
Beneficiary:	The Ministry of Development, the Department of Aid Programmes
Total value of the project:	PLN 11,702,408.88
EU funding:	PLN 9,947,047.55
Implementation period:	1.03.2012-30.06.2015
Project's material effects and indicators:	<ul style="list-style-type: none"> • The volume of issued information materials, publications, reports (items): 39,800 • The number of meetings, seminars, conferences (items): 48
Project description:	The project focused on trainings for the employees of local administration bodies that were devoted to e.g. the Public Procurement Law, information society policy, preparation of planning documents and feasibility studies. Moreover, two specialist trainings were conducted for the Head Office of Geodesy and Cartography (GUGiK).
References to the general objective and specific objectives as part of TAOP	The project contributed especially to the achievement of the specific objective of TAOP 2007-2013: an efficient spread of information, NSRF promotion, and ensuring an appropriate information flow and exchange between the participants of the implementation of the NSRF. Moreover, the project fulfilled the first specific objective of the Programme (i.e. ensuring an efficient implementation of the NSRF and providing support to the preparation of future structural funds

2007-2013:	interventions) through the training module whose indirect task was to provide a relevant amount of human resources for the NSRF implementation
Course of implementation:	<p>Analysing the project documents and completed IDIs, the implementation of the project should be regarded as relatively compliant with the schedule and estimate (which also gave rise to the indicators whose values were very close to the anticipated target values).</p> <p>In the opinion of the project supervisor, the implementation has been positive.</p>
Intended and unintended effects (added value):	The knowledge and competence cannot be directly translated to the activities which have an impact on the NSRF implementation, but they are certainly necessary for such activities.
Best practices:	A substantial emphasis was placed on practical matters which focused on active participation (learning by doing).

Case study no. 10



Project number:	POPT.04.02.00-00-318/12
Project title:	Support to local and regional governments (LRG) – grant competition
Programme priority axis:	Communication and promotion
Beneficiary:	The Ministry of Development, the Department of Aid Programmes
Total value of the project:	PLN 86,417,083.41
EU funding:	PLN 73,441,951.03
Implementation period:	1.11.2012-31.12.2015
Project's material effects and indicators:	<ul style="list-style-type: none"> • The number of meetings, seminars, conferences (items): 593 • The number of analyses, expertises, research, and studies of grant recipients (studies): 560
Project description:	<p>The following entities can apply for tenders: LRG which implement projects as part of partnership which consists of an arrangement with at least two LRG belonging to the planned partnership; 2) LRG unions; 3) LRG association in which only LRG are the members (whereas at least one commune belonging to such associations must be a municipality or a mixed commune).</p> <p>The scope of subjects that could be implemented as part of the projects was very extensive: 1) the unification of spatial planning between administrative bodies; 2) energy-efficient spatial segments (a well-knit city, effective networks of technical infrastructure and waste management); 3) the renovation of degraded urban areas; 4) a coherent investment</p>

	<p>system, in particular in terms of roads and municipal infrastructures; 5) integrated public transport systems; 6) integrated nature and water resource management; 7) housing policy; 8) employment and labour market; 9) design of public space; 10) other issues related to thematic objectives of the European Funds for 2014-2020.</p> <p>The selected applicant would be provided with PLN 400,000 to PLN 3,000,000 to carry out his or her activity.</p>
<p>References to the general objective and specific objectives as part of TAOP 2007-2013:</p>	<p>The project contributed especially to the achievement of the specific objective of TAOP 2007-2013: an efficient spread of information, NSRF promotion, and ensuring an appropriate information flow and exchange between the participants of the implementation of the NSRF.</p>
<p>Course of implementation:</p>	<p>Analysing the project documents and completed IDIs, the implementation of the project should be considered to have been relatively compliant with the schedule. The scope of interest with respect to this form of support exceeded the expectations, which was manifested e.g. by indicators which have been significantly exceeded. In the opinion of the project supervisor, there were no unintended events within the course of implementation that would have an impact on its form.</p>
<p>Intended and unintended effects (added value):</p>	<p>As anticipated, the project universalised a functional approach in spatial planning. Moreover, as a result of the project, a partnership-based approach was often adopted with respect to problem solution, which made it possible to continue the co-operation between the LRG in other fields – also following the project implementation.</p>
<p>Best practices:</p>	<p>Best practice – not understood as a practice used in the project, but resulting from it – involves the establishment of partnerships between LRG.</p>

15.3. Wykorzystanie alokacji w poszczególnych działaniach POPT 2007-2013

Tabela 18. Wykorzystanie alokacji w poszczególnych działaniach POPT 2007-2013

Priorytet/ działanie	Wykorzystana dotacja [PLN]	Wykorzystana dotacja [EUR]	Alokacja [EUR]	Wykonanie
1.1	1 472 597 905,65	345 428 891,10	344 675 000	100,2%
1.2	31 806 157,02	7 460 804,82	8 075 000	92,4%
Oś priorytetowa 1	1 504 404 062,67	352 889 695,92	352 750 000	100,0%
2.1	33 717 878,50	7 909 239,40	8 500 000	93,0%
2.2	44 912 641,02	10 535 207,01	10 200 000	103,3%
Oś priorytetowa 2	78 630 519,52	18 444 446,42	18 700 000	98,6%
3.1	248 703 336,64	58 338 611,96	63 155 000	92,4%
3.2	20 060 506,74	4 705 614,87	5 695 000	82,6%
Oś priorytetowa 3	268 763 843,38	63 044 226,83	68 850 000	91,6%
4.1	195 009 992,97	45 743 705,98	46 650 000	98,1%
4.2	106 263 360,92	24 926 312,05	29 750 000	83,8%

Oś priorytetowa 4	301 273 353,89	70 670 018,04	76 400 000	92,5%
CAŁY PROGRAM	2 153 071 779,46	505 048 387,20	516 700 000	97,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyciągu z SIMIK (październik 2016) pokazującego stan finansowy Programu po zamknięciu wszystkich projektów

15.4. Wskaźniki POPT 2007-2013

Tabela 19. Podsumowanie wdrażania POPT 2007-2013 w zakresie osiągniętej wartości wskaźników oraz wykorzystanej alokacji

Działanie	Rodzaj wskaźnika	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (obowiązująca w momencie realizacji badania)	Maksymalna osiągnięta wartość wskaźnika	% wykorzystania alokacji
Działanie 1.1.	Wskaźnik produktu	Liczba miejsc pracy finansowanych ze środków POPT 2007-2013	215 000	202 216,96	100,2
Działanie 1.2	Wskaźnik produktu	Liczba przeprowadzonych szkoleń, warsztatów, treningów, seminariów, wizyt studyjnych oraz innych form kształcenia, w których wzięli udział pracownicy instytucji objętych wsparciem POPT 2007-2013	9100	9095	92,4

	Wskaźniki rezultatu	Odsetek pracowników, którzy uczestniczyli w przynajmniej jednej formie doskonalenia zawodowego w ciągu roku w stosunku do ogólnej liczby pracowników podmiotów objętych działaniem IZ POPT	95%	88%	
		Ocena jakości szkoleń oraz innych form kształcenia	4,5	4,53	
Działanie 2.1	Wskaźnik produktu	Liczba stanowisk użytkowników systemu	7000	7107	93,0
	Wskaźniki rezultatu	Ocena użyteczności systemu informatycznego monitoringu i kontroli	4	3,82	
		Wdrożenie funkcjonalności w systemie	100%	100%	
Działanie 2.2	Wskaźniki produktu	Liczba zakupionych urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych	4000	4536	103,3
		Liczba zakupionych zestawów komputerowych (laptopy, serwery, komputery)	2500	2593	

Działanie 3.1	Wskaźniki produktu	Liczba posiedzeń komitetów i podkomitetów	50	44	92,4
		Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów	600	712	
		Liczba spotkań, konferencji, seminariów	2955	3820	
		Liczba zakupionych pozostałych urządzeń i przedmiotów wyposażenia biurowego	nieokreślona	24 615	
		Liczba projektów kluczowych objętych wsparciem	300	268	
	Wskaźniki rezultatu	Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w PO	30	10,82	
Ocena dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań związanych z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, informowaniem, oceną i kontrolą NSRO		4,5	4,29		
Działanie 3.2	Wskaźnik produktu	Liczba ocen, analiz, studiów i koncepcji wykonanych przez ewaluatorów zewnętrznych	210	263,5	82,6
Działanie 4.1	Wskaźniki produktu	Wolumen egzemplarzy wszystkich publikacji	nieokreślona	18 825 795	98,1
		Liczba analiz, ekspertyz, badań i studiów	35	40	
		Liczba kampanii informacyjno-promocyjnych	7	14	
		Liczba uruchomionych punktów informacyjnych	100	109	



	Wskaźnik rezultatu	Odsetek respondentów wyrażających pozytywne opinie nt. interwencji strukturalnych	80%	79%	
Działanie 4.2	Wskaźniki produktu	Wolumen wydanych materiałów informacyjnych, publikacji, raportów	nieokreślona	532 087	83,8
		Liczba spotkań, seminariów i konferencji	470	937	
	Wskaźniki rezultatu	Odsetek złożonych projektów poprawnych pod względem formalnym i merytorycznym	Brak	83,33%	
		Liczba przeszkolonych osób	17 000	17 442	

Źródło: Raport Końcowy w ramach badania pn.: Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2015 r., WYG PSDB Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, aktualizacja 20.06.2016 oraz, w odniesieniu do % wykorzystania alokacji – opracowanie własne



Unia Europejska
Fundusz Spójności

