

PSDB

part of the **WYG** group



Raport końcowy

Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego
Pomoc Techniczna 2014-2020

czerwiec 2013



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Streszczenie

Głównym celem ewaluacji ex-ante była ocena logiki interwencji przyjętej w projekcie Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020. Ewaluacja miała za zadanie udzielenie odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

- czy planowana do realizacji interwencja publiczna znajduje uzasadnienie społeczno-ekonomiczne?
- oraz
- czy ta interwencja przyczyni się do osiągnięcia pożądaných celów rozwojowych, zaspokojenia i rozwiązania zdiagnozowanych potrzeb i problemów społeczno-ekonomicznych?

Dla osiągnięcia celów badania zastosowano pakiet metod badawczych, obejmujący:

- analizę danych zastanych;
- badania jakościowe przy użyciu techniki pogłębionego wywiadu indywidualnego (IDI) i zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI);
- warsztat logiki programowania;
- odtworzenie modeli logicznych interwencji;
- ekspercką ocenę wskaźników;
- panel tematyczny z ekspertami ds. równości szans płci i niedyskryminacji;
- analizę SWOT/TOWS;
- warsztat SWOT;
- warsztat kreatywny z ekspertami ds. monitoringu i ewaluacji.

Niniejsza ewaluacja prowadzona była w tzw. modelu partycypacyjnym, a więc była prowadzona równolegle z procesem programowania. Oznaczało to, że ewaluator na bieżąco współpracował z osobami odpowiedzialnymi za przygotowanie programu i na bieżąco wprowadzane były rekomendowane zmiany.

Wnioski i rekomendacje

Projekt Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna został przygotowany zgodnie z wymogami określonymi w projekcie rozporządzenia ogólnego oraz w *Podręczniku systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020*.

Program jest zasadniczo spójny wewnątrznie, między trzema celami szczegółowymi (prowadzącymi do celu głównego) zachodzi komplementarność i synergia. Uwzględnienie opisanych w rozdziale 4 rekomendacji powinno wzmocnić te efekty. Program jest też spójny z istotnymi dokumentami unijnymi i krajowymi.

Główne wnioski:

- Diagnoza i cele Programu

- Cele Programu oraz cele osi są postawione generalnie trafnie, drobnych korekt wymagają jedynie cele szczegółowe osi 2 i 3.
- Diagnoza w ramach osi 1 wymaga korekt w zakresie aktualności danych z uwagi na dostępność informacji za II półrocze 2012 roku.
- Poprawy wymaga prezentacja zamierzeń w ramach osi 2.
- Konieczne są korekty prezentacji zamierzeń w ramach osi 3.
- Logika interwencji
 - Trzy osie priorytetowe zdefiniowane w ramach projektu POPT łącznie stanowią spójne wsparcie, mające szansę na przełożenie się na osiągnięcie celu głównego Programu, są wzajemnie komplementarne (z zastrzeżeniami ryzyka dublowania się działań w kilku wskazanych w raporcie przypadkach). Pomędzy osiami możliwa jest również synergia.
- Spójność zewnętrzna
 - Projekt POPT jest generalnie spójny z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym. Tylko drobne kwestie wymagają poprawy.
- Zasady horyzontalne
 - Projekt Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 uwzględnia i ma szansę przyczynić się do realizacji celów polityk horyzontalnych. Opis wymaga jednak uzupełnienia o sposób spełniania zasady partnerstwa.
- Potencjał do zarządzania POPT
 - Zespół Departamentu Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej, wykonujący zadania Instytucji Zarządzającej POPT posiada wystarczający potencjał do podjęcia się tej roli w kolejnym okresie.
- Wskaźniki
 - Część wskaźników wymaga jeszcze poprawy; wskazano także jakie aspekty oceny wdrażania POPT powinny być badane w drodze ewaluacji.
- Ramy wykonania
 - Dobór wskaźników do oceny realizacji celów pośrednich jest możliwy do zaakceptowania.
- Zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny systemu monitorowania i ewaluacji
 - System monitorowania POPT jest prosty, dzięki czemu nie wymaga absorbowania szczególnych zasobów ludzkich. Zespół Instytucji Zarządzającej POPT jest odpowiedni do realizacji zadań związanych z monitorowaniem oraz ewaluacją Programu. Zespół może liczyć na wsparcie Krajowej Jednostki Oceny, usytuowanej w strukturach MRR, co zapewnia wysoką jakość realizowanych ewaluacji.

Spis treści

Streszczenie	2
Spis treści	4
Wykaz skrótów	5
1. Wprowadzenie	6
2. Opis zastosowanych metod badawczych i okoliczności badania	8
3. Opis wyników badania	11
3.1. Moduł I Ocena trafności i spójności wewnętrznej programu operacyjnego	11
3.1.1. Pytanie A: Czy interwencja publiczna w postaci programu operacyjnego trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno- ekonomiczne?.....	11
3.1.2. Pytanie B: Czy zaproponowana w ramach programu logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?.....	26
3.2. Moduł II Ocena spójności zewnętrznej programu operacyjnego	42
3.2.1. Pytanie C: Czy założenia i cele projektu programu są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym, w tym w szczególności strategią Europa 2020, Wspólnymi Ramami Strategicznymi oraz Umową Partnerstwa	42
3.2.2. Pytanie D: Czy założenia i cele programu właściwie wpisują się w planowany system pomocy technicznej na lata 2014-2020	46
3.2.3. Pytanie E: Czy i w jakim zakresie projekt programu operacyjnego uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (realizacja zasad równości szans płci, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)	54
3.3. Moduł III Ocena systemu realizacji programu operacyjnego	60
3.3.1. Pytanie F: Czy i w jakim zakresie istniejący układ instytucjonalny, w tym zasoby ludzkie, jest wystarczający do realizacji założeń i celów programu operacyjnego?	60
3.3.2. Pytanie G: Czy założenia projektu programu operacyjnego umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów monitorowania i ewaluacji?	68
4. Wnioski i rekomendacje.....	77
5. Aneksy.....	83
5.1. Opis zakresu i sposobu uwzględnienia w programie operacyjnym wniosków i rekomendacji.....	83
5.2. Raport metodologiczny.....	86
5.2.1. Zagadnienia do wywiadów indywidualnych.....	90
5.2.2. Zagadnienia do wywiadu grupowego z beneficjentami projektów indywidualnych.....	93
5.3. Koncepcja procesu ewaluacji programu operacyjnego	94

Wykaz skrótów

EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
FGI	Wywiad Grupowy
IDI	Indywidualny Wywiad Pogłębiony
IP	Institucja Pośrednicząca
IW	Institucja Wdrażająca
IZ	Institucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPR	Krajowy Program Reform
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
PO	Program operacyjny
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
POPC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
POPT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
POWER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
RPO	Regionalny Program Operacyjny
WRS	Wspólne Ramy Strategiczna

1. Wprowadzenie

Obowiązek realizacji ewaluacji ex-ante programu operacyjnego wynika z zapisów projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006.1. Zakres i ogólne zasady realizacji ewaluacji ex-ante programów operacyjnych realizowanych w ramach polityki spójności w okresie 2014-2020 zostały zdefiniowane w art. 48 ww. projektu rozporządzenia ogólnego. Komisja Europejska doprecyzowała zapisy rozporządzenia w dokumencie *Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. Guidance document on ex-ante evaluation. European Regional Development Fund. European Social Fund. Cohesion Fund*. Ponadto dodatkowe informacje dotyczące sposobu realizacji procesu ewaluacji ex-ante programów operacyjnych w Polsce zawarte zostały w dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego *Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020*.

Głównym celem ewaluacji ex-ante była ocena logiki interwencji przyjętej w projekcie Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020. Ewaluacja miała za zadanie udzielenie odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

- czy planowana do realizacji interwencja publiczna znajduje uzasadnienie społeczno-ekonomiczne?
- oraz
- czy ta interwencja przyczyni się do osiągnięcia pożądaných celów rozwojowych, zaspokojenia i rozwiązania zdiagnozowanych potrzeb i problemów społeczno-ekonomicznych?

Celem głównym projektu POPT jest zapewnienie sprawnego systemu wdrażania polityki spójności. Innymi słowy program ma zapewnić, że system będzie funkcjonował sprawnie. Zgodnie z zasadami ewaluacji ex-ante w badaniu skoncentrowano się na trafności i spójności programu.

W literaturze przedmiotu¹ wskazuje się kilka podstawowych funkcji ewaluacji:

- poprawę planowania;
- poprawę wdrażania i kontroli jakości;
- wzmacniania odpowiedzialności;

¹ Patrz przywołanie K. Olejniczak w rozdziale o teoretycznych podstawach ewaluacji ex-post, s.19 w: Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza pod red. Agnieszki Haber, PARP, Warszawa 2007

- wspierania procesów uczenia się;
- wzmacnianie partnerstwa i poczucia współwłasności.

Z uwagi na charakter POPT niniejsze badanie koncentrowało się na poprawie procesu planowania, aby zagwarantować racjonalne uzasadnienie dla projektowanej interwencji, zgodnie z celami programu.

Przyjęty w programie cel główny koncentruje uwagę badaczy na poszukiwanie czynników, które wpływają na sprawność systemu wdrażania polityki spójności, a które to czynniki mogą być wspierane i kształtowane przez interwencję POPT. To podejście badawcze skłoniło zespół Wykonawcy do użycia w spojrzeniu na POPT punktu widzenia jaki został przyjęty w równoległym prowadzonym badaniu² dot. *Oceny systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013*. W badaniu tym założono, że „sprawny system realizacji polityki spójności ma określone relacje między trzema swoimi funkcjami. Wiodącą jest funkcja strategiczna, jej podporządkowana jest funkcja wdrożeniowo-absorpcyjna, z kolei obydwie te funkcje są równomiernie wspierane przez funkcję refleksyjną”³.

Podejście zespołu Wykonawcy zgodnie z tym założeniem zmierzało do oceny, na ile klarowny i uzasadniony jest w projekcie POPT wybór najważniejszych celów i odpowiadających im działań, które miałyby wpływać na sprawność systemu wdrażania polityki spójności. Funkcja strategiczna systemu to zdolność do właściwego skierowania środków, zgodnego z zidentyfikowanymi potrzebami i szansami. Zdolność takiego kierowania jest zapewniana przez to jakimi zasobami (kadry, struktury, zasoby techniczne i finansowe) system dysponuje i jak są one wykorzystywane. Przedmiotem oceny w badaniu ex-ante POPT było to, jakie są te zasoby „na wejściu”, jak zamierza się je wykorzystać i jakie mechanizmy koordynacji instytucjonalnej są planowane dla realizacji zakładanych celów.

Ocena spełniania funkcji wdrożeniowo - absorpcyjnej systemu odnosiła się do analizy, na ile planowane cele w obszarze wspierania beneficjentów są adekwatne do potrzeb. We wspomnianym badaniu przyjęto, że realizacja funkcji wdrożeniowo –absorpcyjnej systemu wymaga uruchomienia, m.in. procesu informacji i promocji. Dlatego też analizowano, w jakim zakresie POPT może wpływać na sprawność systemu wdrażania polityki spójności w tym zakresie. Program pomocy technicznej jest w istocie źródłem finansowania takich działań. Od sprawności procedur uruchamiających to finansowanie zależy to m.in. to w jakiej skali mogą być prowadzone działania informacyjno-promocyjne.

Tak jak formułują to badacze EGO za teoriami organizacyjnego uczenia się, funkcja refleksyjna to umiejętność uczenia się systemu, czyli wyciągania wniosków. Funkcja refleksyjna powinna być w istocie źródłem „zasilania” dla pozostałych funkcji. Patrząc na to jak tą funkcję może wzmacniać POPT dostrzega się dwa naturalne obszary: finansowanie wszelkiego typu działań wewnątrz systemu, które służą wymianie doświadczeń, praktyk, itp. oraz finansowanie badań (głównie ewaluacyjnych), które dostarczają informacji o systemie.

² Zespołowi Wykonawcy udostępniono projekt raportu z tego badania w wersji z 27.05.2013 r. opracowany przez EGO – Evaluation for Government Organizations S.C.

³ Raport EGO, s. 6

2. Opis zastosowanych metod badawczych i okoliczności badania

Dla osiągnięcia celów badania zastosowano pakiet metod badawczych, obejmujący:

- analizę danych zastanych: raportów ewaluacyjnych dotyczących systemu wdrażania w okresie programowania 2007 – 2013, raportów ewaluacyjnych dotyczących barier dla beneficjentów w sięganiu po środki europejskie, raportów dotyczących efektów działań informacyjno-promocyjnych, propozycji legislacyjnych dotyczących nowej perspektywy finansowej, krajowych dokumentów dot. programowania wsparcia z funduszy europejskich w okresie 2014-2020, raportów o potencjale administracyjnym instytucji realizujących programy współfinansowane środkami Funduszy Europejskich oraz ogólnie - o kondycji polskiej administracji (rządowej i samorządowej), a ponadto danych dotyczących liczby zatrudnionych, fluktuacji kadr, poziomu wykształcenia pracowników, infrastruktury materialnej i technicznej, a także odnoszące się do głównych procesów, w które zaangażowana jest IZ POPT;
- badania jakościowe przy użyciu techniki pogłębionego wywiadu indywidualnego (IDI) i zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI):
 - IDI z przedstawicielem dyrekcji Instytucji Zarządzającej (IZ) POPT 2007-2013;
 - Pakiety IDI z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania w 2 instytucjach zarządzających programami operacyjnymi na poziomie krajowym;
 - IDI/FGI z beneficjentami:
 - 2 wywiady z potencjalnymi beneficjentami ZIT;
 - 1 FGI z obecnymi beneficjentami dużych projektów indywidualnych;
 - IDI z przedstawicielem Krajowego Obserwatorium Terytorialnego (MRR);
 - IDI z przedstawicielem GDOŚ jako instytucji odpowiedzialnej za koordynację w Polsce sieci ENEA;
 - IDI z przedstawicielami MRR - Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi;
- odtworzenie modeli logicznych interwencji (w tym w ramach warsztatu kreatywnego);
- ekspercka ocena wskaźników;
- panel tematyczny z ekspertami ds. równości szans płci, niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju;
- analiza SWOT/TOWS, w tym w ramach warsztatu SWOT;
- warsztat kreatywny z ekspertami ds. ewaluacji.

Szczegółowe informacje na temat metodologii i modelu badania zawarte są w aneksie.

Niniejsza ewaluacja prowadzona była w tzw. modelu partycypacyjnym, a więc była prowadzona równoległe z procesem programowania. Jak stwierdzono w Zaleceniach w zakresie ewaluacji ex-

ante programów operacyjnych na lata 2014-2020, w przypadku tego modelu „ewaluator współpracuje z osobami odpowiedzialnymi za przygotowanie programu – ocenia, opiniuje poszczególne elementy programu, pełni funkcję doradczą. Ewentualne rekomendowane zmiany w programie wprowadzane są na bieżąco”.

Badanie rozpoczęte zostało w momencie, gdy gotowy był zaledwie wstępny zarys strategii wdrażania programu, tj. cele i planowane działania oraz zestaw wskaźników. Jednocześnie trwało jeszcze badanie ewaluacyjne dotyczące oceny dotychczasowego wsparcia pomocy technicznej, które miało dostarczyć znaczą część informacji do diagnozy w nowym programie. Fakt, że oba badania realizował ten sam zespół tylko częściowo ułatwiał prace. Dodatkowym utrudnieniem był niezwykle krótki czas przeznaczony na to badanie – od dnia podpisania umowy do dnia złożenia pierwszej wersji raportu było zaledwie 60 dni kalendarzowych. Wymagało to ogromnej mobilizacji od zespołu Wykonawcy, ale i od zespołu Zamawiającego. Z drugiej strony – groziło pochopnością osądów ze względu na brak czasu na dyskusje, ścieranie się poglądów, wypracowywanie ocen w trakcie wielostopniowych rozważań. Zespół ma nadzieję, że jednak udało mu się tego ryzyka uniknąć.

Zgodnie z oczekiwaniem, pierwszym zadaniem ewaluatora było sporządzenie analizy SWOT, co przy braku diagnozy było zadaniem dość trudnym – wymagało przyspieszonego, na użytek tego zadania, dokonania przeglądu dostępnych danych dotyczących wszystkich obszarów diagnozowania. Propozycja SWOT, przygotowana przez Wykonawcę, stała się przedmiotem dyskusji podczas wspólnych warsztatów, w wyniku których pierwsza propozycja Wykonawcy została zmodyfikowana. Warsztaty pozwoliły jednocześnie nawiązać bezpośredni kontakt między oboma zespołami, były okazją do poznania się i swoich poglądów na wiele spraw odnoszących się do wdrażania funduszy, co otworzyło możliwości otwartej współpracy podczas całej realizacji zadania.

W kolejnym etapie, na wniosek Zamawiającego, Wykonawca dokonał oceny zestawu wskaźników, proponowanego do monitorowania pomocy technicznej. Oceniał także przygotowaną diagnozę. Z komentarzy zwrotnych wiadomo, że uwagi Wykonawcy, zgłoszone w trybie roboczym, poza obowiązującym harmonogramem badania, były pomocne w nadaniu projektowi programu nowego kształtu.

Pogłębiona dyskusja na temat logiki programu, trafności celów, adekwatności rezultatów (ale bez analizowania wskaźników) miała miejsce podczas wspólnych warsztatów zespołu Wykonawcy (z udziałem ekspertów zewnętrznych) i Zamawiającego.

W wyniku tych działań oraz własnych prac prowadzonych w IZ POPT w dniu 21 maja wykonawca otrzymał w miarę pełną wersję projektu POPT 2014-2020, do której przygotowywana była opinia zawarta w niniejszym raporcie.

Przedmiotem wspólnych prac warsztatowych z udziałem ekspertów zewnętrznych była także ocena i projekcja systemu monitorowania i ewaluacji, połączona z dyskusją nad wskaźnikami. Pozostałe prace Wykonawca prowadził sam.

Po przedłożeniu pierwszej wersji raportu końcowego zespół autorów Programu zgłosił do niej swoje uwagi, komentarze, a także jednocześnie – sugestie sposobu wykorzystania zgłoszonych rekomendacji. Odbyło się spotkanie zespołu Wykonawcy i Autorów w toku którego wszelkie wątpliwości zostały szczegółowo przedyskutowane i wyjaśnione. **Przedkładana ostateczna wersja raportu końcowego zawiera więc uzgodnione rekomendacje, a sposoby ich uwzględnienia były także przedmiotem wspólnych uzgodnień.**

W trakcie realizacji zadania Wykonawca miał możliwość wzięcia udziału w dwóch spotkaniach koordynacyjnych pomocy technicznej.

Wykonawca otrzymywał od zespołu IZ POPT wszelką niezbędną pomoc w postaci gromadzenia różnorodnych potrzebnych do realizacji zadania informacji, za co składamy podziękowanie.

Badanie realizował zespół w składzie:

Irena Wolińska – kierownik badania, współautor raportu

Sławomir Wysocki – współautor raportu

Marta Bochniewicz

Tomasz Klimczak

Beata Płonka

3. Opis wyników badania

3.1. Moduł I Ocena trafności i spójności wewnętrznej programu operacyjnego

3.1.1. Pytanie A: Czy interwencja publiczna w postaci programu operacyjnego trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne?

(W ramach Pytania A uwzględniono następujące kwestie:

- 1 zasadność interwencji publicznej w poszczególnych obszarach programu operacyjnego
- 2 trafność diagnozy społeczno-ekonomicznej
- 3 sposób priorytetyzacji zidentyfikowanych w diagnozie wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych
- 4 aktualność i trafność analizy trendów społeczno-ekonomicznych wykorzystanych w diagnozie społeczno-ekonomicznej
- 5 trafność zaproponowanych celów programu operacyjnego w kontekście zidentyfikowanych/zdefiniowanych wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych:
 - czy problemy/kwestie przedstawione w diagnozie przekładają się we właściwych proporcjach na cele priorytetów i programu,
 - czy poszczególnym kwestiom nadana została odpowiednia waga,
 - czy i z jakiego powodu problemy zidentyfikowane w diagnozie zostały pominięte.)

Opis aktualnego stanu w obszarze planowanej interwencji POPT 2014-2020 nosi tytuł *Analiza wyzwań, potrzeb i potencjałów*. Analiza treści tego rozdziału wskazuje, że skoncentrowano się na opisie stanu („potencjałów”), szczególnie rozbudowanym w przypadku obszaru informacji i promocji. Tytułowe wyzwania i potrzeby są nierównomiernie sygnalizowane w poszczególnych obszarach, a niekiedy mają wręcz charakter domyślny. Poprawę klarowności tej części można uzyskać poprzez konstrukcję, która wprost sygnalizować będzie potrzebę wynikającą z opisu stanu oraz wskazywać na wyzwania, jakie obecnie można zdefiniować – a na które program zamierza odpowiadać.

Rozdział diagnostyczny podzielony został na trzy części – część dotyczącą instytucji systemu wdrażania, dotyczącą beneficjentów funduszy oraz część dotyczącą informacji i promocji. Można domniemywać, że jest to efekt analizy i grupowania zidentyfikowanych problemów, nie zostało to jednak określone.

Rekomendacja: Należy uzupełnić rozdział 1.2 o wprowadzenie, uzasadniające wydzielenie trzech części.

Część pierwsza, charakteryzująca potencjał systemu instytucjonalnego wdrażania polityki spójności (pkt. 1.2.1) zawiera pakiet danych niezbędnych do planowania przyszłej interwencji. Dane te wymagają jedynie korekty z uwagi na pojawienie się najnowszej wersji raportu *O potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*.

Należy zwrócić uwagę na to, że tytułowe *wyzwania*, jakie stanowią wynik zidentyfikowanego stanu nie zawsze są wyrażone zaznaczone. Pojawiają się jako domyślne, np. te dotyczące utrzymania stabilności kadr („rotacja została w znacznym stopniu ograniczona, niemniej może ona wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy z powrotem stać się zagrożeniem. W związku z powyższym w ramach POPT 2014-2020 kontynuowane powinny zostać działania polegające na współfinansowaniu wynagrodzeń i ogólnym wsparciu instytucji wdrażających fundusze

europiejskie” – s.10 projektu POPT 2014-2020). Akapit ten wskazuje potrzebę, ale nie towarzyszy temu sygnalizacja wyzwań, o czym z kolei jest mowa w tabeli SWOT. Te wyzwania to głównie obserwowane tendencje w administracji publicznej do ograniczania wydatków na wynagrodzenia.

Wyzwania są sygnalizowane także pośrednio poprzez zapisy mówiące o planowanych działaniach jak np. „Podsumowując można stwierdzić, że koszty naboru projektów oraz wiążące się z nim koszty obsługi procedury odwoławczej, a także wydatki związane z przeprowadzeniem kontroli stanowiły duże obciążenie dla instytucji realizujących NSRO. W związku z tym w ramach pomocy technicznej powinny być zagwarantowane środki wspierające te procesy zarówno bezpośrednio, (...), jak i pośrednio” – s.13 projektu POPT 2014-2020).

Rekomendacja: należy dokonać korekty i uaktualnienia danych opisujących system instytucjonalny NSRO na podstawie najnowszej (z 22.05.2013 z danymi II półrocza 2012 i na 31.12.2012) wersji raportu o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia

Dodatkowo zwracamy uwagę, by w fazie uszczegółowiania programu i jego wdrażania planować typy interwencji z uwzględnieniem danych z tego i kolejnych wersji raportu. Na przykład taka informacja, jak poprzednie miejsce pracy (instytucje systemu, sektor prywatny, inne) nowo przyjętych pracowników wskazuje na potrzeby w zakresie form kształcenia.

We wprowadzeniu do projektu POPT 2014-2020 mowa jest o wyzwaniu, jakim dla polskiej administracji jest wdrożenie polityki spójności w nowym okresie programowania. Jednak dalsza część opisu wskazuje, że termin „polska administracja” odnosi się do potencjału administracyjnego instytucji⁴ wdrażających fundusze europejskie w Polsce w latach 2007-2013, co jest niefortunne. Należy jednoznacznie zaznaczyć, że chodzi o „instytucje zaangażowane we wdrażanie polityki spójności”.

Biorąc jednak pod uwagę to, że instytucje wdrażające politykę spójności stanowią znaczącą część struktur całej polskiej administracji, właściwym byłoby wskazanie zasadniczych cech opisujących całość tej części sektora publicznego. Uzasadnione jest to m.in. następującymi kwestiami:

- podstawowe zasady działania jednostek, w jakich ulokowane są instytucje systemu wdrażania, są kształtowane przez przepisy prawa obowiązujące we wszystkich podmiotach danej kategorii (administracja rządowa, samorządowa itd.);
- ten podstawowy zestaw przepisów prawnych (np. ustawa o służbie cywilnej, ustawa o finansach publicznych, Kodeks Pracy, ustawy dotyczące JST) wpływa na zdolności instytucjonalne w zakresie dotyczącym wdrażania polityki spójności;

⁴ Termin „instytucje” jest tu używany w znaczeniu w jakim przyjęto go w cyklicznym publikowanym dokumencie pn. *Raport o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*. Na potrzeby raportu przyjęto, że dany podmiot będzie traktowany jako odrębna instytucja za każdym razem, gdy jego funkcje odnoszą się do określonego programu operacyjnego lub będzie stroną odrębnego porozumienia międzyinstytucjonalnego (z pewnymi wskazanymi wyjątkami). W konsekwencji pojęcie instytucji, wbrew najbardziej rozpowszechnionemu podejściu, nie jest tożsame z danym urzędem.

- w całej administracji realizowane są przedsięwzięcia (w znaczącym stopniu finansowane ze środków UE) wpływające na to, co określane jest kulturą zarządzania czy też modelem zarządzania;
- kultura zarządzania daną jednostką, zakres stosowania w niej narzędzi i systemów rozwijających jej zdolności organizacyjne stanowi istotny potencjał i znacząco wpływa na efektywne realizowanie powierzonych zadań, w tym także tych z zakresu wdrażania polityki spójności.

Potrzeba uzupełnienia opisu diagnostycznego wyniku także bezpośrednio z niektórych sformułowań zawartych w tabeli SWOT. Jest tam mowa, m.in. o wzroście poziomu korzystania w administracji z nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania oraz o tendencjach centralistycznych i biurokratycznych. Zagadnienia te są sygnalizowane w dokumentach strategicznych dotyczących struktur państwa: *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020* oraz *Strategii Sprawne Państwo 2020*.

W celu zasygnalizowania kontekstu, w jakim funkcjonują instytucje systemu wdrażania, konieczne jest wskazanie na zasadnicze cechy stanu całej administracji oraz tendencje, jakie mają w niej miejsce. Wymaga tego rzetelność prezentacji otoczenia, w jakim funkcjonują instytucje systemu. Nie uwzględnienie niektórych uwarunkowań rodzi ryzyko nieskuteczności wsparcia. Opis z oczywistych względów nie może i nie powinien mieć charakteru pełnej diagnozy aktualnego stanu całej administracji publicznej i może się ograniczyć do krótkiego wprowadzenia i zasygnalizowania następujących zagadnień⁵:

- działalność instytucji publicznych cechuje często niska i nietrafnie ukierunkowana aktywność, niewystarczająca orientacja na potrzeby społeczne oraz skoncentrowanie na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań;
- w latach 2007-2010 następował w administracji stały wzrost zatrudnienia, wyhamowany w roku 2011 (spadek o 1,9% w relacji grudzień 2011 do grudnia 2010) z odnotowanym niewielkim (1%) wzrostem na koniec 2012 r. w porównaniu do końca 2011r.;
- znaczny postęp dokonał się w zakresie informatyzacji administracji publicznej. W 2010 r. 86% urzędów było wyposażonych w łącza szerokopasmowe. Niemal połowa urzędów w Polsce (48%) wdrożyła system elektronicznego zarządzania dokumentami, przy czym w przypadku urzędów centralnych, wojewódzkich i powiatowych odsetek ten wynosił w 2010 r. 64%;
- wskaźnik jakości regulacji wg Banku Światowego wzrósł dla Polski z 0,704 w 2006 r. do 0,974 w 2010 r., co oznaczało poziom niższy odpowiednio o 0,75 pkt. proc. (pp) i 0,47 pp od średniego dla krajów OECD. Mimo poprawy ocen i redukcji dystansu w stosunku do ogółu krajów rozwiniętych niedostateczna jakość regulacji należy nadal do czołowych barier, utrudniających funkcjonowanie obywateli i rozwój przedsiębiorczości.

⁵ Cytowane w tym i następujących punktach oceny i dane pochodzą z diagnozy przygotowanej na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju Polska 2020 i stanowiącej zał. 1 do Strategii przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą z 25.09.2012 (Monitor Polski z 22.11.2012, poz.882).

Uzupełnieniem powyższego opisu powinny być główne bariery i wyzwania wskazane w *Strategii Sprawne Państwo 2020* (ale tylko te, które stanowią istotne uwarunkowanie dla pomocy technicznej):

- bariery w dostępie obywateli do informacji i ograniczenia otwartej komunikacji, szczególnie w obszarze konsultacji społecznych;
- brak postępu we wdrażaniu całościowych mechanizmów poprawy efektywności rządzenia;
- niedostateczne efekty reorganizacji struktur administracji, głównie w zakresie poprawy efektywności, klarownym podziale kompetencji, a także wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania;
- brak instrumentów do pomiaru obciążenia pracą w urzędach. Uniemożliwia to jednoznaczne stwierdzenie, czy rozłożenie zatrudnienia w urzędach jest racjonalne;
- niepełne jeszcze wykorzystywanie zasobów kapitału ludzkiego oraz analiz, opracowań naukowych i ekspertyz w procesach decyzyjnych oraz podczas przygotowywania dokumentów strategicznych, a także w zbyt małej skali wykorzystywanie współpracy między partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne, podmioty prywatne czy organizacje trzeciego sektora.

Ważne dla całościowego obrazu instytucjonalnego otoczenia, w jakim wdrażana jest polityka spójności, jest wskazanie mocnych stron i szans, jakie stwarzają obserwowane zjawiska i tendencje:

- realizacja polityki spójności znacząco wpływa na budowanie systemu strategicznego programowania i zarządzania rozwojem kraju, zmierzającego do realizacji zasady dobrego rządzenia (*good governance*);
- postępuje proces restrukturyzacji i modernizacji instytucji publicznych;
- administracja dysponuje wykształconą kadrą urzędniczą, stale podnoszącą kwalifikacje;
- następuje wzrost wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- wprowadza i stosuje się nowoczesne zasady i mechanizmy zarządzania w instytucjach publicznych.

Ocena: zaprezentowany opis stanu instytucji systemu wdrażania trafnie oddaje sytuację wewnątrz tego systemu. Wymaga jedynie korekt w zakresie aktualności danych z uwagi na dostępność informacji za II półrocze 2012r.

Rekomendacja: z uwagi na kontekst w jakim działa system wdrażania wymagane jest **syntetyczne** uzupełnienie opisu o wskazane powyżej zagadnienia charakteryzujące całą administrację publiczną, a nie tylko jej część stanowiącą system opisywany w POPT.

Rekomendacja: zalecane jest uporządkowanie treści tak aby odpowiadała sformułowaniu tytułu; precyzyjne wskazanie w tekście jakie potrzeby taki stan wywołuje, które z tych potrzeb mają charakter wyzwań, rozumianych jako strategiczne pola przyszłej interwencji, których zaistnienie jest przewidywane lub już dziś obserwowane.

Analiza diagnozy zawartej w projekcie POPT pozwala na zestawienie następujących, zasadniczych zagadnień, jakie stanowią obecnie obszar interwencji ze środków pomocy technicznej w ramach wspierania instytucjonalnych podstaw wdrażania polityki spójności:

- Kluczową rolę w finansowaniu zatrudnienia w systemie realizacji NSRO odgrywały środki pomocy technicznej. Na koniec pierwszego półrocza 2012 roku ze środków pomocy technicznej dofinansowane było 9 540 etatów oraz wynagrodzenia 10 925 osób. Oznacza to, że w opisywanym okresie środki pomocy technicznej finansowały 93 % etatów.
- Dzięki środkom z pomocy technicznej, a zwłaszcza POPT 2007-2013, w ramach którego finansowane było wdrażanie *Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013*, udało się podnieść i w miarę możliwości ujedynolnić system wynagrodzeń w całym systemie wdrażania NSRO, czego rezultatem było zmniejszenie się poziomu rotacji oraz zwiększenie zatrudnienia niezbędnego do sprawnego działania instytucji zaangażowanych w realizację funduszy europejskich.
- Trzeba zwrócić uwagę na dane z najnowszego raportu o *potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*. Wskazuje się tam wzrost udziału osób zaprzestających pracy w stosunku do ogólnej liczby pracowników w drugim półroczu 2012 roku we wszystkich rodzajach instytucji systemu.
- W skali całego systemu instytucjonalnego NSRO kadra z doświadczeniem zawodowym związanym z programowaniem, zarządzaniem i wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności powyżej czterech lat stanowiła najliczniejszą grupę tj. 56% wszystkich zatrudnionych. Osoby bez doświadczenia zawodowego stanowiły zaledwie 17% osób, które zostały zatrudnione w instytucjach NSRO w I półroczu 2012 roku.
- Biorąc pod uwagę powyższe dane należy stwierdzić, że objęcie środkami z pomocy technicznej prawie wszystkich stanowisk miało pozytywny wpływ na działania instytucji realizujących NSRO w Polsce. W obszarze kadr w perspektywie finansowej 2007-2013 zapewniona została stabilność tj. doświadczone osoby zostały utrzymane w instytucjach administracji publicznej realizujących politykę spójności.
- Poziom wykształcenia pracowników zaangażowanych w realizację NSRO jest bardzo wysoki - 89% pracowników posiada tytuł zawodowy magistra.
- W I połowie 2012 r. pracownik systemu instytucjonalnego NSRO uczestniczył średnio w 1,1 szkoleniu. W porównaniu z poprzednimi latami we wszystkich instytucjach zanotowano znaczny spadek liczby szkoleń, co jest związane z prowadzeniem polityki oszczędnościowej w sektorze administracji publicznej.

- Analiza wyników badania uczestników szkoleń pokazała, że szkolenia zrealizowane na zlecenie IZ POPT w latach 2010-2011 zostały zaplanowane i zrealizowane w sposób bardzo zadowolający. Świadczą o tym trzy główne wskaźniki pomiaru:
 - ocena jakości merytorycznej szkoleń – 97% ocen pozytywnych, w tym 65% bardzo dobrych;
 - zamiar polecenia szkoleń organizowanych przez MRR – 96%, w tym 57% zdecydowanie tak;
 - zainteresowanie udziałem w kolejnym szkoleniu – 95%, w tym 57% zdecydowanie tak.
- Zgodnie z danymi z *Raportu* za I półrocze 2012 r. na poziomie całego NSRO, największa liczba pracowników zajmowała się obsługą projektów – 3 477 osób oraz kontrolą – 1 906 osób. Koszty naboru projektów oraz wiążące się z nim koszty obsługi procedury odwoławczej, a także wydatki związane z przeprowadzeniem kontroli stanowiły duże obciążenie dla instytucji realizujących NSRO.
- Poza naborem, oceną i kontrolą projektów nie mniej ważnym zadaniem wykonywanym przez instytucje jest monitoring. Istotną rolę w tym zakresie w perspektywie 2007-2013 odgrywał krajowy system informatyczny KSI 07-13. Na koniec 2012 r. z systemu korzystało 7107 użytkowników. Ocena użyteczności systemu była dokonywana corocznie w badaniach ewaluacyjnych. W 2012 r. kształtowała się ona na poziomie 3,68⁶ w skali od 1 do 5. Na ocenę składały się trzy elementy:
 - funkcjonalność systemu, czyli sprawność jego działania;
 - przydatność systemu w kontekście zadań wykonywanych przez jego użytkowników;
 - użyteczność systemu, czyli prostota i intuicyjność jego obsługi.
- Informacji o instytucjach uczestniczących w systemie zarządzania i wdrażania funduszy dostarczają także liczne prowadzone w okresie 2007-2012 badania ewaluacyjne systemu. Na podstawie analizy ponad 100 raportów z badań dotyczących bezpośrednio lub pośrednio systemu zarządzania i wdrażania NSRO i NPR zidentyfikowano bariery i zagrożenia dotychczasowego systemu wdrażania, które – o ile nie zostaną podjęte odpowiednie działania – mogą wystąpić ponownie w nowym okresie programowania 2014-2020.
- Dokonano także analizy metod i sposobów korzystania z potencjału systemu ewaluacji NSRO oraz bezpośrednio z dostarczanych wyników badań. Zestawione mocne i słabe strony tego obszaru pozwalają na planowanie dalszego wsparcia.
- W systemie wdrażania polityki spójności mają swoje miejsce też instytucje o charakterze monitorującym (komitety monitorujące). W POPT 2014-2020 zasygnalizowane niską efektywność tych ciał, kłopoty z aktywnym i efektywnym udziałem partnerów społecznych.

⁶ na podstawie badania *Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2012 r., Proewał Ewaluacja i Doradztwo oraz Laboratorium Rozwoju, 2013 r.*

W odpowiedzi na wskazane wyzwania sformułowano jako cel interwencji pomocy technicznej:

Sprawne działanie instytucji systemu wdrażania

Cel ten ma być realizowany poprzez ós priorytetową 1 *Potencjał instytucji realizujących politykę spójności*.

Ocena: Cel jest trafny, odpowiada na wskazane problemy i wyzwania.

Cel ten zostanie osiągnięty poprzez realizację trzech celów szczegółowych tj.:

- 1) utrzymanie niezbędnych zasobów ludzkich oraz warunków sprzyjających skutecznemu wykonywaniu obowiązków związanych z realizacją polityki spójności, w szczególności umożliwiających płynne przejście pomiędzy perspektywami finansowanymi 2007-2013 oraz 2014-2020;
- 2) sprawnie działający i użyteczny krajowy system informatyczny monitorujący realizację polityki spójności;
- 3) skuteczny system wymiany doświadczeń oraz przepływu informacji pomiędzy uczestnikami systemu realizacji polityki spójności.

Jak zaznaczono na wstępie opis stanu instytucjonalnego systemu wdrażania zawiera bardzo szczegółowe informacje dotyczące potencjału kadrowego, zasobów systemowych (system informatyczny, zasoby wytworzone przez procesy ewaluacji). Zagadnienia dotyczące kadr, systemu informatycznego są mocno i właściwie zaakcentowane w treści celu. Nie znajduje jedynie uzasadnienia sformułowanie „w szczególności” wobec kwestii przejścia pomiędzy perspektywami, bowiem sprawa ta, choć ważna, dotyczy bardzo małego wycinka zadań stojących przed POPT w obszarze tego celu.

Nie znajduje natomiast odzwierciedlenia – wprost zapisana – kwestia szerszego niż obecnie, wykorzystania wiedzy, jaka jest wytwarzana i kumulowana w badaniach ewaluacyjnych.

Rekomendacja: Proponuje się wprowadzić do treści celu szczegółowego - wyrażoną *explicite* – potrzebę rozszerzenia skali korzystania z dorobku badań ewaluacyjnych. Istniejący cel szczegółowy 1 mógłby mieć następujące brzmienie:

„Utrzymanie niezbędnych zasobów ludzkich oraz stworzenie warunków sprzyjających skutecznemu wykonywaniu obowiązków związanych z realizacją polityki spójności, w tym z wykorzystaniem wyników badań ewaluacyjnych (z uwzględnieniem umożliwienia płynnego przejścia pomiędzy perspektywami finansowanymi 2007-2013 oraz 2014-2020)”.

Rekomendacja alternatywa: wyodrębnienie dodatkowego celu 4, odnoszącego się do zwiększenia kultury ewaluacyjnej we wdrażaniu polityki spójności.

Część drugą, odnoszącą się do beneficjentów funduszy (1.2.2), cechuje brak przejrzystości – jest w niej wiele ważnych z punktu widzenia identyfikacji problemów i wyzwań stwierdzeń, jednak nie wyłania się klarowny jednoznaczny obraz. Część ta wymaga

uporządkowania w taki sposób, by widoczne były kluczowe wątki analizy (np. (a) Potencjał ogółu beneficjentów, (b) Specyfika jednostek samorządu terytorialnego (JST) jako beneficjentów, (c) Specyfika dużych projektów, (d) Wymiar terytorialny; w ramach każdego z nich należy zaprezentować podobne cechy tak, by widoczna była specyfika określonej grupy, a tym samym by uzasadnione było wyróżnianie danych grup w planowanej interwencji).

Podobnie jak w przypadku części pierwszej, autorzy skupili się na opisie stanu, słabo akcentując potrzeby i wyzwania, choć są one zauważalne lepiej niż w porównywanej części.

Skutkiem wskazanego podejścia jest trudność w jednoznacznym stwierdzeniu, czy na pewno wskazane obszary wymagają planowanej interwencji. Można natomiast stwierdzić, że diagnoza jest oparta o aktualne dane, włączając w to wyniki tegorocznego badania beneficjentów. Ponieważ w diagnozie zwraca się uwagę na to, że część JST nadal nie korzysta z możliwości realizacji projektów, przydatne więc byłoby dokonanie analizy bazy beneficjentów w celu aktualizacji danych o aktywności JST i sporządzeniu mapy jednostek nieaktywnych i mało aktywnych, co pozwoli na ukierunkowanie pewnych elementów wsparcia i tym samym silniej pokazać terytorialny charakter wsparcia.

Diagnoza powinna jednoznacznie wskazywać, że na podstawie przedstawionych danych oraz biorąc pod uwagę wyniki dostępnych badań ewaluacyjnych dotyczących beneficjentów można stwierdzić, że⁷:

- beneficjenci generalnie dobrze sobie radzą z poszukiwaniem informacji o dostępnych funduszach, z procedurami aplikacyjnymi, mają natomiast pewne problemy na etapie realizacji projektów, w tym zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie zasad zamówień publicznych (bądź równoważnych procedur) i nadzór nad wykonawcami oraz sporządzanie wniosku o płatność;
- problemem dla beneficjentów są zmieniające się zasady realizacji i regulacje, a także przewlekłość procedur związanych z uzyskiwaniem wymaganych decyzji oraz związanych z oceną wniosków o dofinansowanie, a także z płynnością finansową;
- wewnętrznym problemem znacznej grupy beneficjentów są niedobory kadrowe oraz brak zdolności do zarządzania projektami;
- samorzady są bardzo aktywnym beneficjentem, choć jest pewna grupa (ok. 20% wg danych za okres 2004-2006) gmin nieaktywnych; tę grupę beneficjentów częściej niż pozostałych dotyczą problemy z brakami kadrowymi, płynnością finansową, a dodatkowo poważnym problemem jest kwestia zapewnienia wkładu własnego w kontekście reżimów związanych z ograniczeniem możliwości zaciągania długów przez JST; stwierdza się także niski poziom korzystania JST z formuły partnerskiej w realizacji projektów, co spowodowane jest wieloma czynnikami, w tym brakiem zaufania do takiej formuły, ale też zwiększonym poziomem trudności w realizacji takich projektów przy niezmiennym poziomie wymagań ze strony instytucji wdrażających;
- beneficjenci odczuwają bariery w dostępie do aktualnej praktycznej wiedzy (praktycznej, a więc odnoszącej się do realnych przypadków, przykładów rozwiązywania problemów – z zakresu zamówień publicznych, inżynierii finansowej, partnerstwa publiczno-prywatnego), do wymiany doświadczeń; potrzebują także wsparcia doradczego na każdym etapie realizacji projektu;

⁷ Wszystkie wskazane obszary są wymienione i omówione w diagnozie, jednak, jak zwrócono uwagę, nie są wystarczająco uporządkowane. Zaprezentowana lista stanowi próbę uporządkowania prezentacji

- beneficjenci projektów indywidualnych potrzebują takiego samego wsparcia, jak pozostali;
- realizacja inicjatywy *project pipeline* pokazała, że ewentualne wsparcie dla tej grupy beneficjentów powinno być świadczone „bliżej” beneficjentów; oferowana możliwość weryfikacji dokumentacji jest istotną pomocą, ale powinna wiązać się z oceną projektów.

Osobny wątek stanowi kwestia ZIT, która wystarczająco jednoznacznie została przedstawiona w projekcie POPT 2014-2020. Brakuje jedynie uzasadnienia, by w ramach POPT finansować jedynie ZIT w miastach wojewódzkich.

Rekomendacja: zalecane jest uporządkowanie treści tak, aby odpowiadała sformułowaniu tytułu; precyzyjne wskazanie w tekście jakie potrzeby taki stan wywołuje, które z tych potrzeb mają charakter wyzwań, rozumianych jako strategiczne pola przyszłej interwencji, których zaistnienie jest przewidywane lub już dziś obserwowane.

W odpowiedzi na wskazane wyzwania sformułowano jako cel interwencji pomocy technicznej:

Wzrost skuteczności beneficjentów ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego polityki spójności

Cel ten ma być realizowany poprzez oś priorytetową 2 *Potencjał beneficjentów funduszy europejskich*.

Ocena: Cel jest częściowo trafny, odpowiada na wskazane problemy i wyzwania. Zastrzeżenie budzi użycie wyrażenia „wzrost skuteczności”, bowiem po pierwsze problemem nie jest „niska skuteczność” beneficjentów (kontraktacja i wydatkowanie środków europejskich – co jest jedną z miar skuteczności beneficjentów - przebiega sprawnie); po drugie wymagałoby to dokonania pomiaru „sprawności” w punkcie wyjściowym i docelowym.

Rekomendacja: Proponujemy następujące sformułowanie celu:

Sprawność beneficjentów ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego polityki spójności

Wskazany cel ma zostać osiągnięty poprzez realizację dwóch celów szczegółowych, tj.:

- 1) wzmocnienie kompetencji beneficjentów funduszy europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem beneficjentów strategicznych oraz jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) skutecznie działające ZIT na poziomie miast wojewódzkich.

Ocena: Cele szczegółowe są istotne, jednak tylko częściowo odzwierciedlają zidentyfikowane problemy. Można przyjąć, że uporządkowanie prezentacji problemów spowoduje, że cele będą mogły być uznane za postawione właściwie.

Część trzecia, odnosząca się do systemu promocji i informacji o funduszach (1.2.3), jak już wspomniano, jest zbyt obszerna w zestawieniu z poprzednimi częściami. Jednocześnie jest to najbardziej i najlepiej ustrukturyzowana część, przejrzyste prezentująca podstawowe problemy i wyzwania.

Zwrócenia uwagi wymagają jednak następujące kwestie:

- autorzy w wielu miejscach podkreślają potrzebę działań promocyjnych nastawionych na przekonanie odbiorców do aplikowania o środki europejskie, powołując się na wynik mówiący, że aż 74% respondentów nie widzi potrzeby ubiegania o środki – trzeba jednak pamiętać, że nie ma potrzeby, by wszyscy się o nie ubiegali – ważniejsze jest, by wiedzieli, że mogą korzystać z realizowanych przez innych projektów. Z drugiej strony realizacja projektu wymaga dużej wiedzy i umiejętności, nie jest więc rozsądne nadmierne zachęcanie do aplikowania, a ponadto przy ograniczonej wielkości funduszy możliwe jest rozbudzenie nadmiernego popytu. Niezbędne jest więc rozróżnienie pomiędzy zachęcaniem do aplikowania a zachęcaniem do udziału w projektach;
- o potrzebie docierania do odbiorców z informacją o wpływie funduszy na ich życie mowa jest w sekcji dotyczącej oceny i oczekiwań wobec treści i formy przekazu nt. funduszy, podczas gdy jest to niezwykle istotny wątek do uwzględnienia w ramach sekcji dotyczącej postrzegania tematyki pomocy unijnej i jej roli;
- uzasadnienie dla istnienia sieci Punktów Informacyjnych jest dość sztuczne – z faktu udzielania xxx informacji dla yyy osób nie wynika potrzeba istnienia punktów i ich wpływu na wykorzystanie środków – niezbędne jest przywołanie danych mówiących o jakości tych usług i ich wpływu na podjęcie decyzji o aplikowaniu, ew. innych danych świadczących o potrzebie istnienia takiej sieci;
- w przypadku stron *www* brakuje informacji o ocenie dotychczasowych rozwiązań, podczas gdy są odpowiednie wyniki badań ewaluacyjnych – z nich wynikają jasne rekomendacje o pożądanym rozwiązaniu (chodzi przede wszystkim o potrzebę zmiany serwisów z nastawionych na nadawcę na nastawione na odbiorcę);
- niezbędne jest także przywołanie danych mówiących o dotychczasowej ocenie działań koordynacyjnych i potrzebie zmiany w tym zakresie; jeśli nie są dostępne wyniki badań, można powołać się na doświadczenia instytucji odpowiedzialnej za te działania.

Rekomendacja: należy uwzględnić wspomniane wyżej kwestie w diagnozie systemu promocji i informacji.

W odpowiedzi na wskazane wyzwania sformułowano jako cel interwencji pomocy technicznej:

Spójny i skuteczny system informacji i promocji funduszy europejskich

Cel ten ma być realizowany poprzez ós priorytetową 3 *Informacja i promocja funduszy europejskich*.

Ocena: Cel jest trafny, odpowiada na wskazane problemy i wyzwania.

Wskazany cel ma zostać osiągnięty poprzez realizację trzech celów szczegółowych, tj.:

- 1) skuteczną koordynację działań informacyjnych i promocyjnych;
- 2) zapewnienie dostępu do aktualnych, spójnych i kompleksowych informacji o możliwościach finansowania w ramach funduszy europejskich;

- 3) zapewnienie spójnego przekazu w zakresie celów i korzyści z wdrażania polityki spójności.

Ocena: Cele szczegółowe określone są częściowo trafnie i odzwierciedlają zidentyfikowane problemy.

Spójność, o której jest mowa w celu trzecim, jest elementem koordynacji – a więc celu 1.

Rekomendacja: proponujemy przyjąć, że cel 1 obejmuje zapewnienie spójności dzięki skoordynowaniu działań, zaś w celu 3 pozostawić jedynie „zapewnienie przekazu” (lub „zapewnienie **dopasowanego do potrzeb odbiorców** przekazu”).

Cel główny programu to:

Zapewnienie sprawnego systemu wdrażania polityki spójności w latach 2014 – 2020

Ocena: W świetle przedstawionej diagnozy należy stwierdzić, że cel jest postawiony trafnie.

Analiza SWOT

Analiza SWOT została wstępnie przygotowana przez zespół badawczy, a następnie przeprowadzona w formie warsztatu z udziałem zespołu oraz przedstawicieli Instytucji Zarządzającej POPT.

Po warsztacie analizę SWOT uzupełniono o analizę TOWS. Nazwa TOWS powstała przez przestawienie liter w słowie SWOT i wskazuje na odwrócenie kolejności analizy. O ile w analizie SWOT wychodzi się od oceny wewnętrznych sił i słabości, dla których szuka się sposobu najlepszego wykorzystania biorąc pod uwagę otoczenie organizacji, o tyle w analizie TOWS zaczyna się od rozpatrzenia szans i zagrożeń w otoczeniu przed którymi stoi organizacja, które następnie konfrontuje się z własnymi predyspozycjami do wykorzystania tych szans i niwelowania zagrożeń.

W analizie TOWS należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- ▶ Czy szanse spotęgują mocne strony?
- ▶ Czy zagrożenia osłabiają mocne strony?
- ▶ Czy szanse pozwolą przezwyciężyć słabe strony?
- ▶ Czy zagrożenia spotęgują słabe strony?

Z pakietu szans zawartych w tabeli SWOT istotny wpływ na podtrzymanie wszystkich mocnych stron mają następujące elementy:

- wzrastający poziom korzystania w całej administracji z nowoczesnych systemów, metod i narzędzi zarządzania i utrzymanie tego trendu w nowej perspektywie finansowej;

- zwiększająca się profesjonalizacja instytucji szkoleniowych i edukacyjnych, stwarzająca możliwości korzystania z coraz bardziej profilowanego wsparcia dla pracowników i instytucji systemu wdrażania;
- potencjał techniczny i organizacyjny IZ i IP oraz rozpowszechnianie się w społeczeństwie nowych form i narzędzi komunikacji (np. portale społecznościowe) pozwala na większy zakres działań promocyjnych i informacyjnych.

Każda z tych szans może potęgować zidentyfikowane mocne strony. Np. utrwalone mechanizmy zarządzania w administracji mogą podnosić generalną sprawność instytucji bez względu na skalę zaangażowania środków PT. Coraz bardziej sprofilowane potrzeby szkoleniowe mogą być zaspakajane przez rynek szkoleniowo-doradczy, który przez ostatnie lata dostosował swoje narzędzia i techniki do specyfiki administracji. Pełne wdrożenie planowanego systemu informatycznego monitoringu i kontroli zapewni możliwości odchodzenia w wielu obszarach od dokumentacji papierowej.

Proponujemy zastąpienie brzmienia ostatniej z wymienionych szans następującym:

„Większe zróżnicowanie działań informacyjno-promocyjnych lepiej dopasowanych do poszczególnych grup komunikacji”. Takie brzmienie wskazuje na możliwości, jakie stwarzają nowe formy i narzędzia komunikacji w społeczeństwie, a nie tylko na sam fakt ich istnienia.

Istotnym elementem zagrażającym mocnym stronom jest postępująca biurokratyzacja działania całego sektora administracji oraz rozrastający się obszar działań kontrolnych nastawionych na formalną zgodność z normami bez oceny rezultatów.

Spośród pakietu zidentyfikowanych szans szczególnie kwestia wprowadzania metod zarządzania może być odpowiedzią na słabo obecne dziś w systemie administracji aspekty „premiowania za wyniki”. Realne używanie systemów zarządzania wymusza tego typu podejście.

Z wymienionych zagrożeń szczególnie znaczące – biorąc pod uwagę tzw. kulturę organizacyjną administracji – mogą mieć procesy biurokratyzowania działania i wspomniane podejście formalne podejście kontrolne. Te dwa czynniki mogą potęgować istniejące słabe strony systemu. W szczególności takie jak: doraźny charakter działań POPT, współpracę pomiędzy komórkami w instytucjach, zacieśnianie ograniczeń wynikających z ogólnych norm prawnych wymaganych w działaniach administracji.

Poniżej zestawiono w tabeli słabe strony i zagrożenia wraz z opisem możliwych działań na rzecz ich minimalizowania lub neutralizacji.

Słabe strony	Sposoby przezwyciężenia
Doraźny, a nie strategiczny charakter części interwencji realizowanych z PT.	Część obecnej i przyszłej interwencji ma i będzie mieć doraźny charakter (finansowanie niektórych kosztów organizacyjnych i administracyjnych). Zasadnym jest ustalenie tych obszarów wsparcia, które powinny być skorelowane strategicznie z otoczeniem. Np. jeżeli wspierany jest rozwój zawodowy pracowników systemu, to obok odpowiadania na bieżące potrzeby, część działań jest i powinna być realizowana jako element rozwoju potencjału kadr administracji jako całości. W tym zakresie niezbędne jest ich koordynowanie z odpowiednimi strukturami (szef S.C. dla administracji rządowej). Oznacza to konieczność

	wymiany informacji i uzgadnianie działań
Brak powszechnych i utrwalonych w administracji mechanizmów rozliczania za wyniki.	IZ POPT nie ma możliwości wpływania na cały system administracji publicznej w tym zakresie. Możliwe jest natomiast uruchomienie wewnątrz systemu (w ramach programów operacyjnych) takiego mechanizmu, w którym instytucje byłyby rozliczane ze stopnia osiągnięcia założonych celów (na każdym poziomie: produktu – rezultatu – efektu). Funkcjonowanie takiego mechanizmu byłoby formą prezentacji, że można realnie prowadzić tego typu działania. Podstawą jest mocniejszy nacisk KE na rozliczanie się w nowym okresie programowania z rezultatów.
System wynagradzania pracowników nie zorientowany na nagradzanie za wynik; minimalny wymiar stosowania narzędzi motywacyjnych (m.in. z powodu zewnętrznych ograniczeń prawnych).	Podobnie jak w poprzednim komentarzu można rozbudowywać takie rozwiązania wewnątrz systemu, oczywiście w ramach istniejących ograniczeń. MRR może tu wykorzystać „przewagi instytucjonalne” jakie posiada i argumentować na rzecz wprowadzania tego typu rozwiązań w całej administracji. Takie rozwiązania są obecnie dużo bardziej prawdopodobne niż przed 7-8 laty. Takie rozwiązania funkcjonują w części urzędów marszałkowskich jako element systemów zarządzania jakością
Ramy systemu prawnego (w głównej mierze Prawo Zamówień Publicznych) w jakim funkcjonuje zarówno IZ jak beneficjenci PT ograniczające możliwy zakres upraszczania stosowanych procedur.	Możliwym mechanizmem, sprawdzonym już w obecnym okresie programowania, jest prowadzenie stałych prac dot. upraszczania systemu aby dostarczać decydom argumentów na rzecz zmian „ograniczników”, czyli tych regulacji, które służą przejrzystości finansów publicznych, ale hamują procesy rozwojowe.
Małe zaangażowanie decydentów w proces wykorzystania wiedzy wynikającej z ewaluacji systemu polityki spójności,	Stopień w jakim decydenci angażują się w korzystanie z wiedzy procesów ewaluacji zależy od szeregu czynników natury politycznej, na które trudno jest oddziaływać z poziomu POPT. Niemniej jednak warto zintensyfikować działania na rzecz szerzenia tzw. kultury ewaluacji.
Niewystarczająca koordynacja ze strony MRR (zwłaszcza w zakresie obecnych RPO i wsparcia z PT) - co prowadzi m.in. do różnych podejść w wykorzystywaniu PT.	Identyfikacja słabych punktów w procesie koordynacji i podjęcie interwencji. Możliwym rozwiązaniem jest odejście od „miękkiej” koordynacji na rzecz „twardych” wskazań. Duża część instytucji, niekiedy wbrew obiegowym opiniom, oczekuje stanowczych dyspozycji.
Niedostateczna koordynacja w zakresie działań informacyjno-promocyjnych, (propozycja nowego brzmienia: „wielość instytucji zaangażowanych w realizację działań informacyjno-promocyjnych mogąca powodować trudności w koordynacji i brak spójności”)	Przegląd obecnie stosowanych narzędzi koordynacyjnych pod względem użyteczności. Sporządzenie <i>check list</i> działań, których podjęcie zapewni koordynację w kluczowych procesach z tego obszaru.
Relatywnie słaby system wymiany informacji i komunikacji (np. w zakresie stosowanych praktyk) z innymi instytucjami wdrażającymi instrumenty strukturalne,	Rozwój narzędzi niestandardowych i rzadko stosowanych. Budowania i zarządzania wiedzą dostarczają produkty projektu pn. „Ministerstwa Uczące Się (MUS) – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach”.
Problemy we współpracy komórek	Problemy, o jakich mowa mają różny charakter

odpowiedzialnych za wdrażanie polityki spójności z komórkami obsługowymi,	i przyczyny. Jedna kwestia jest akcentowana szczególnie: przerzucanie zadań administracyjnych, proceduralnych, itp. typowych dla zakresu działania komórek obsługowych, na komórki realizujące politykę spójności. Należy zapewnić przegląd takich procedur pod kątem podziału zadań.
Niski poziom realnego wykorzystywania formuły partnerstwa we wdrażaniu polityki spójności (niska ocena użyteczności Komitetów Monitorujących),	Wdrożenie rekomendacji z badania efektywności KM, w tym zrównoważenie składu Komitetów i wprowadzenie wsparcia finansowego pozwalającego przedstawicielom strony społecznej opłacać czas, jaki angażują w procesy konsultacji, monitorowania, opiniowania itp.
Występujące w wielu zakresach dublowanie dokumentacji prowadzonej w formie papierowej i elektronicznej,	Wprowadzenie bezwzględnie warunku tylko jednej (elektronicznej) formy dla określonych typów dokumentów w systemie. Takie rozwiązania funkcjonują w sferze przedsiębiorstw (np. tylko elektroniczny rejestr faktur i operacji z nimi związanych).
Występujące problemy z przygotowaniem dokumentacji projektowej utrudniające beneficjentom aplikowanie o środki.	Rozszerzenie skali oraz dopasowanie w czasie i zakresie wsparcia doradczego dla beneficjentów. Dopasowanie mechanizmu do potrzeb beneficjentów (np. przez umożliwienie zamawiania bezpośrednio przez nich takiego wsparcia).
Zagrożenia	Sposoby neutralizacji
Nadmierne biurokratyzowanie się systemu wdrażania wynikające m.in. z kształtowania procedur przez zewnętrzne otoczenie prawne i funkcjonujące w nim podmioty,	W dużym stopniu może na przeciwdziałanie temu zjawisku wpłynąć bardziej bezpośrednia praca z różnymi instytucjami, które z mocy prawa podejmują działania kontrolne czy oceniające elementy systemu. Nie tylko szkolenia dla pracowników tego systemu, ale coś na kształt coachingu, by nadać pożądany kształt szczególnie w zakresie interpretowania obserwowanych zdarzeń.
Tendencje do centralizacji oraz postępująca biurokratyzacja wewnętrznych struktur administracji (w tym MRR),	Konieczny jest – wchodzenie w nowy okres programowania temu sprzyja – dokonanie audytu w tym zakresie. Na przyszłość można zastosować różne wewnętrzne mechanizmy jak choćby proponowany w teście raportu „test regulacyjny”.
Brak faktycznego podejścia zadaniowego w planowaniu, realizacji i rozliczaniu zadań i budżetu,	W tym obszarze niezbędne są decyzje po stronie Ministerstwa Finansów jako kluczowego w tym zakresie, aby korzystać z oceny wykonania celów zapisanych w budżecie państwa w ujęciu zadaniowym. Bez takiego podejścia w innych instytucjach nie będzie to możliwe.
Niestosowanie analiz obciążeń pracą jako analitycznej podstawy do ustalania wielkości niezbędnych zasobów kadrowych i sprzętowych,	System wdrażania polityki spójności ma szereg pozytywnych doświadczeń (realizowanych m.in. na potrzeby przygotowywania raportu o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego NSRO) w pomiarze obciążeń. Trzeba to wykorzystywać przy alokacji środków.
Niska jakość mechanizmów kontroli – koncentracja na kwestiach formalnych i braki analiz nastawionych na ocenę rezultatów.	Bezpośrednia praca z różnymi instytucjami, które z mocy prawa podejmują działania kontrolne czy oceniające elementy systemu.
Planowane wejście do systemu wdrażania w ramach tzw. ZIT-ów – podmiotów o zróżnicowanej konstrukcji prawnej i instytucjonalnej,	Wczesne określenie szczegółowych reguł funkcjonowania tego typu podmiotów. Stopniowe budowanie potencjału ZIT-ów poprzez stałą analizę problemów w ich funkcjonowaniu i dopasowywanie wsparcia do bieżących potrzeb.

<p>Pozytywne zmiany w koniunkturze gospodarczej przy utrzymaniu obecnego stanu zamrożenia płac w administracji mogą wpłynąć na odpływ najbardziej wykwalifikowanych kadr.</p>	<p>Tworzenie sprzyjających warunków pracy w instytucjach systemu. Mogą one być elementem pozytywnie oddziałującym na decyzje pracowników.</p>
---	---

W trakcie prac nad wstępną wersją raportu zgłoszone zostały **dodatkowe propozycje uzupełniające analizę SWOT**, które zdaniem ewaluatorów należy uwzględnić. Odnoszą się one do działań informacyjno-promocyjnych.

Po stronie mocnych stron:

- spójny system komunikacji, obejmujący m.in. wspólną *Strategię Komunikacji Funduszy Europejskich*, system wizualizacji programów oraz rozwinięty portal Funduszy Europejskich i sieć Punktów Informacyjnych;
- wysoki poziom przekonania społeczeństwa o realnych możliwościach efektywnego wykorzystania funduszy przez Polskę.

Po stronie słabych stron:

- trudny, urzędowy, hermetyczny język używany do komunikacji na temat Funduszy Europejskich.

Po stronie szans:

- dalsze usprawnienie i uproszczenie procesu wdrażania Funduszy Europejskich, które uwierzytelnia przekaz i wspiera kształtowanie pozytywnego wizerunku Funduszy;
- oparcie o dobre praktyki i historie sukcesów beneficjentów oraz pobudzenie rekomendowania funduszy za pośrednictwem beneficjentów może wzmocnić atrakcyjny i pozytywny przekaz na temat Funduszy Europejskich.

Ponadto zauważono **potrzebę zmiany zapisu jednego z zagrożeń** z „niedostateczna koordynacja w zakresie działań informacyjno - promocyjnych” na „Wielość instytucji zaangażowanych w realizację działań informacyjno-promocyjnych mogąca powodować trudności w koordynacji i brak spójności”.

3.1.2. Pytanie B: Czy zaproponowana w ramach programu logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

(w ramach tego pytania uwzględniono następujące kwestie:

- ✓ ocena związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi w ramach programu działaniami i ich produktami a oczekiwanymi rezultatami,
- ✓ ogólna ocena wpływu realizacji programu operacyjnego na sytuację społeczno-ekonomiczną kraju lub regionu (w tym prawdopodobne, a dotychczas nieprzewidziane w projekcie programu pozytywne i negatywne efekty oddziaływania programu),
- ✓ ocena alternatywnych sposobów realizacji założonych celów,
- ✓ spójność wewnątrzna celów i działań planowych do realizacji w ramach osi priorytetowych, jak i pomiędzy poszczególnymi osiami priorytetowymi, w celu oceny stopnia i zakresu ich komplementarności w tym spodziewanych efektów synergicznych,
- ✓ trafność zastosowania poszczególnych form wsparcia,
- ✓ uzasadnienie empiryczne i teoretyczne związków przyczynowo-skutkowych, na których zbudowana jest logika interwencji programu i osi priorytetowych (czy logika interwencji projektu programu wynika z ogólnie przyjętych teorii społeczno-ekonomicznych oraz czy oparta jest na przytoczonych w programie dowodach empirycznych w postaci badań naukowych, badań ewaluacyjnych, studiów itp.),
- ✓ wpływ na realizację założeń i celów programu pozostałych polityk, strategii i programów wdrażanych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym oraz innych czynników zewnętrznych w tym związanych z bieżącą i prognozowaną sytuacją społeczno-ekonomiczną.)

Nie udzielono odpowiedzi na dwa ze szczegółowych pytań badawczych (poniżej) ze względu na to, że oceniany projekt programu nie zawiera danych finansowych oraz wartości docelowych wskaźników:

- ✓ *adekwatność wielkości i struktury nakładów finansowych pod kątem ich spójności z wyzwaniem i potrzebami, planowanymi działaniami oraz założonymi celami;*
- ✓ *realność osiągnięcia wartości docelowych wskaźników realizacji (produktów i rezultatów) w kontekście zaproponowanej logiki interwencji, w tym alokowanych środków finansowych z uwzględnieniem czynników zewnętrznych.*

Zalecenia MRR w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020 wskazują na potrzebę odwołania się w tym procesie do teorii społeczno-ekonomicznych oraz „dowodów, tj. wyników badań empirycznych (badań naukowych, ewaluacyjnych, analiz itp.).

Z uwagi na techniczny charakter programu, jakim jest POPT odwołania do teorii społeczno-ekonomicznych nie znajdują uzasadnienia. Kierunki jego interwencji ostatecznie wpływają na obszary ekonomiczne czy społeczne, ale aby móc ten wpływ oceniać czy tylko komentować w kategoriach teorii należałoby prowadzić wieloczynnikowe analizy. Ten typ podejścia nie jest możliwy w analizie ex-ante. Można na przykład, biorąc pod uwagę obszar, w jakim interweniuje POPT posłużyć się podstawami teoretycznymi jakie niesie za sobą nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management - NPM*). Zasadniczym rysem charakteryzującym nowe zarządzanie publiczne jest nacisk na to, aby w administracji publicznej zarządzać, a nie administrować, a tym samym skoncentrować się na rezultatach podejmowanych działań. Jeden z teoretyków NPM, O.E. Hughes, opisał to tak „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiąganie rezultatów”⁸. Jeśli spojrzeć na aktywności, jakie wspiera POPT, to w istocie można powiedzieć, że pośrednio program oddziałuje na modernizowanie się administracji zgodnie z zasadami NPM - np. obecne w całym systemie orientowanie się na cele to

⁸ O.E. Hughes, *Public Management and Administration. An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London, 1994, s.60

wpływanie na takie podejście w całej administracji. Zapobieganie problemom przez ich antycypowanie, choćby poprzez ewaluacje ex-ante sprawia, że powoli taki mechanizm pojawia się nie tylko *stricte* w polityce spójności. Można jeszcze wymienić kilka innych cech NPM, których elementy są dostrzegalne w szeroko pojętym systemie administracji realizującej politykę spójności.

Jednak takie podejście nie ma wystarczających podstaw do empirycznego weryfikowania tez wywiedzionych na podstawie tej czy innych teorii. To sprawia, że autorzy raportu opisując diagramy wykorzystują wyniki badań ewaluacyjnych. Zarówno wyniki badań bezpośrednio odnoszących się do POPT, jak i z innych obszarów realizacji NSRO. To jest podstawa dowodowa dla opisu.

Ocena poszczególnych osi, jak też ogólnej logiki programu zilustrowana została na diagramach, sporządzonych w oparciu o treść projektu POPT z **uwzględnieniem jednak kluczowych uwag zgłoszonych w niniejszym raporcie.**

Cele szczegółowe osi priorytetowej 1: Potencjał instytucji realizujących politykę spójności skoncentrowane są na podstawowych elementach systemu wdrażania polityki spójności:

- kadrach tego systemu i jego zasobach materialnych;
- krajowym systemie informatycznym;
- tworzeniu i wymianie informacji, budowaniu wiedzy i praktyki niezbędnej do funkcjonowania każdej z części i systemu jako całości.

Poniżej zestawiono uwagi i wnioski z oceny związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi działaniami, wytworzonymi w ich toku produktami a zaplanowanymi rezultatami. Dla zobrazowania wszystkich powyższych elementów posłużono się zmodyfikowaną tabelą z projektu programu. Listę produktów stworzono w oparciu o zaproponowane w projekcie programu wskaźniki.

Typ działania/produkt	Rezultat
1. Finansowanie wynagrodzeń pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności. <u>Produkt:</u> Etaty finansowane ze środków pomocy technicznej	Dostępność niezbędnych i kompetentnych zasobów kadrowych i innych umożliwiających sprawne wdrażanie polityki spójności.
2. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności. <u>Produkt:</u> Szkolenia pracowników instytucji systemu	
3. Zakup wyposażenia biurowego, sprzętu komputerowego, finansowanie wydatków administracyjnych oraz ekspertyz, ocen, analiz i opinii niezbędnych do funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności. <u>Produkt:</u> - Stanowiska pracy do wykonywania zadań związanych z wdrażaniem polityki spójności - Ekspertyzy, oceny, analizy i opinie	
4. Finansowanie horyzontalnych ewaluacji w zakresie realizacji polityki spójności.	

<p><u>Produkt:</u> Zrealizowane badania ewaluacyjne</p>	
<p>5. Budowa, wdrożenie i utrzymanie systemu informatycznego monitorującego realizację polityki spójności. <u>Produkt:</u> Funkcjonujący system informatyczny</p>	<p>Sprawnie działający i funkcjonalny krajowy system informatyczny umożliwiający bieżące monitorowanie postępów we wdrażaniu polityki spójności.</p>
<p>6. Wsparcie procesu wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy uczestnikami systemu realizacji polityki spójności. <u>Produkt:</u> Liczba sieci tematycznych</p>	<p>Funkcjonujący system wymiany doświadczeń i informacji w zakresie funduszy europejskich w Polsce oraz zapewniony udział partnerów społecznych w realizację polityki spójności.</p>

W projekcie programu działanie pn. Finansowanie horyzontalnych ewaluacji w zakresie realizacji polityki spójności zostało przypisane jako to, które ma realizować cel szczegółowy 1 *Utrzymanie niezbędnych zasobów ludzkich oraz warunków sprzyjających skutecznemu wykonywaniu obowiązków związanych z realizacją polityki spójności, w szczególności umożliwiających płynne przejście pomiędzy perspektywami finansowanymi 2007-2013 oraz 2014-2020.*

Można się z tym zgodzić o ile założymy, że procesy ewaluacji dostarczają wiedzy o tych warunkach - oceniają je, wskazują niezbędne korekty, podtrzymanie mocnych stron systemu, itp. Natomiast w tabeli (s. 40, projektu POPT) wskaźników dla tej osi priorytetowej wymienia się produktowy wskaźnik „liczba przeprowadzonych ewaluacji” i przypisuje do rezultatu opisanego jak w powyżej tabeli. W treści tego rezultatu nie mówi się już o „warunkach”, a pojawia się – w domyśle – termin „inne zasoby”.

W istocie, zgodnie z teorią zarządzania wiedzą, można potraktować wiedzę jako zasób organizacji/systemu. Byłoby to komplementarne z pozostałymi elementami ujętymi jako działania realizujące szczegółowy cel 1 w ramach osi priorytetowej 1.

Można też przyjąć, że zasoby informacji oraz wiedzy, jakie tworzone są w procesach ewaluacji, a także same procesy przygotowywania, oceny i wykorzystywania produktów ewaluacji, mogą stanowić istotny zasób zasilający system wymiany doświadczeń. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że w istocie tak jest. Analizując powyższą kwestię pod kątem zależności pomiędzy działaniem, jego wytworem/produktem/ a rezultatami tego działania, oba możliwe umiejscowienia są poprawne. W programie zdecydowano się na przypisanie działań polegających na finansowaniu ewaluacji do ciągu zdarzeń budujących zasoby systemu (kadrowe, materialne i informacyjne) i jest to jak najbardziej poprawne i uzasadnione. Można się w tym uzasadnieniu odwołać do coraz bardziej rozpowszechnionej i stosowanej metody oceny sposobów zarządzania organizacją jaką jest model CAF⁹. Jedno z kryteriów modelu zawiera zestawienie trzech typów zasobów: materialnych, finansowych oraz zarządzania informacją i wiedzą.

Zestawienie proponowanych działań i planowanych rezultatów w zakresie krajowego systemu informatycznego oraz systemu wymiany doświadczeń nie budzi zastrzeżeń co do powiązań.

⁹ Patrz: Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę. II oficjalne wydanie podręcznika metody CAF 2006, MSWiA, marzec 2011, str.87. Patrz: <http://caf.kprm.gov.pl/dokumenty> [dostęp: 25.05.2013]. Szczegóły dot. modelu CAF patrz też: Informacje Centrum Zasobów CAF Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA), Maastricht www.eipa.eu

Należy jednak uczynić następujące zastrzeżenie: wsparcie z pomocy technicznej zarówno kadr systemu, jak jego zasobów materialnych czy procesów wymiany informacji i doświadczeń ma charakter finansowania ustalonych (np. w Planach działań) przedsięwzięć. Ich powodzenie w znaczącym stopniu zależy od okoliczności, na które zarządzający POPT mają minimalny wpływ. Jest on większy w obrębie tego, co można nazwać „opłacaniem systemu” (etaty, sprzęt itp.) przez sam fakt, iż wydatki w tym zakresie w istocie warunkują możliwości zatrudniania, nabywania, itd. Ale już w zakresie działań polegających na wymianie doświadczeń czy budowaniu form skutecznego przepływu informacji, zasilanie finansowe decyduje o możliwościach zaistnienia określonych zdarzeń, ale nie wpływa znacząco na ich skuteczność i jakość.

W tym miejscu warto zasygnalizować kwestię, jaka nieustannie przewija się w debatach o tzw. skuteczności działań administracji, w tym przypadku administracji stanowiącej system wdrażania polityki spójności. Podejmowano próby budowania narzędzi oceniających jakość działania instytucji systemu. Miały one ograniczony charakter (co najwyżej w obrębie jednego programu operacyjnego) i kończyły się – według wiedzy autorów raportu – na korektach istniejących wskaźników jakie są gromadzone w systemie monitoringu. Ta korekta rzadko polegała na zastosowaniu wskaźników, które pozwalałyby zobiektywizować oceny działania instytucji. Trzeba jasno uczciwie stwierdzić, że nie jest to zadanie łatwe w zróżnicowanym pod wieloma względami systemie.

Czy można założone cele i planowane rezultaty osiągnąć innymi środkami? Po pierwsze, jeśli za podstawowy środek uznamy finansowanie z pomocy technicznej, to odpowiedź jest jedna: nie ma innych możliwości. Jeśli za środki uznamy planowane działania, to także nie ma alternatywy dla zaproponowanych. Można oczywiście próbować wskazywać dodatkowe/inne obszary, na jakie w ramach danego celu szczegółowego jest kierowane finansowanie, ale wybór jest tu dość ograniczony. Bowiem np. niezależnie od wielu innych czynników trudno sobie wyobrazić jak można by prowadzić monitoring systemu wdrażania polityki spójności inaczej niż przy wykorzystaniu technik informatycznych - zmienne mogą być jedynie technologie czy narzędzia.

Podobnie w zakresie budowania systemów wymiany informacji i wspierania partnerów społecznych uczestniczących w systemie. Zmienne mogą być obszary tematyczne, formy (w zakresie dozwolonym regułami określonymi przez KE) organizacyjne, ale co do zasady podstawowym działaniem pozostaje finansowanie takiej aktywności jak wymiana dobrych praktyk, organizacja konferencji i seminariów, wizyt studyjnych.

Konieczne jest jednak zastrzeżenie: w ocenianym projekcie nie ma listy beneficjentów osi 1, nie ma więc możliwości dokonania jednoznacznej oceny, czy jest to lista właściwa, czy może wymaga korekty. Jednocześnie zawarto w dokumencie zapis mówiący o tym, że ostateczna lista beneficjentów zostanie określona w *Szczegółowym Opisie Priorytetów*, co należy uznać za decyzję słuszną ze względu na stworzenie w ten sposób możliwości elastycznego reagowania na pojawiające się potrzeby. Tym bardziej, że w momencie prowadzenia ewaluacji system instytucjonalny nie był jeszcze ustalony.

Zaproponowane w obrębie osi 1 formy wsparcia są trafne z punktu widzenia opisanych potrzeb systemu. Ich trafność została potwierdzona w obecnie realizowanym POPT. Odpowiadają one też charakterowi POPT (wsparcie techniczne) i ograniczonymi możliwościami jakimi dysponuje IZ POPT aby sterować elementami systemu wdrażania polityki spójności.

Ocena: zaplanowana w ramach osi 1 logika interwencji jest trafna i umożliwi realizację założonych celów

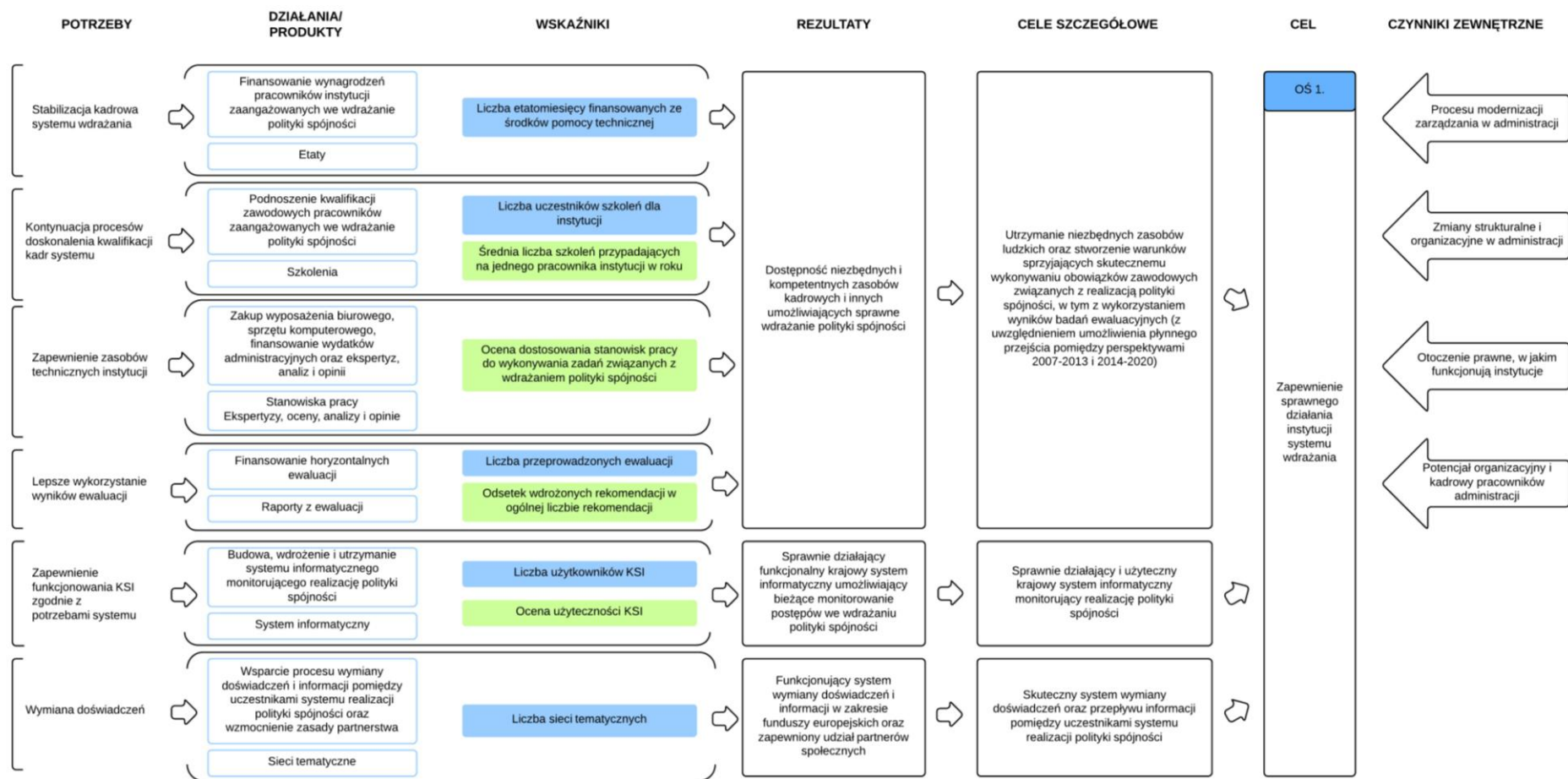
Wyniki badań ewaluacyjnych wskazują na istnienie związku pomiędzy finansowaniem wynagrodzeń kadr systemu wdrażania a stabilizacją tej kadry w instytucjach. Kolejne raporty o potencjale administracyjnym obrazują zmniejszającą się rotację, wyrażoną też zwiększającym się (co naturalne przy malejącej rotacji) odsetkiem osób z minimum 3-letnim doświadczeniem pracy w instytucjach systemu.

System rozwoju zawodowego jest oceniany wysoko zarówno przez jego użytkowników jak i pracowników spoza systemu. Planowana kontynuacja coraz bardziej sprofilowanych szkoleń i innych form rozwoju zawodowego jest jednym z kluczowych warunków utrzymania stabilności systemu.

Analiza procesów związanych z badaniami ewaluacyjnymi prowadzonymi w systemie obrazuje coraz większą specjalizację zarówno po stronie zamawiających, jak i badaczy. Wprowadzane są nowe metody badań, a ich odbiorcy stawiają precyzyjne wymagania, zwłaszcza dotyczące opisu rekomendacji. I w tym zakresie wsparcie pomocy technicznej może z jednej strony zaspokoić potrzeby praktycznego spożytkowania wyników badań (np. poprzez dostarczanie ich nie tylko do bezpośrednio zamawiających ale dystrybuując do innych podmiotów i środowisk). Praktyczne wykorzystywanie wyników badań jest niejednokrotnie blokowane przez polityków, którzy nie podejmują wskazywanej aktywności legislacyjnej czy organizacyjnej. Stąd też jest możliwe osiągnięcie dostępności zasobów wiedzy, ale problem zakresu korzystania z wyników badań jest zależny od kilku innych czynników. Tym samym należy stwierdzić, że opisywana w programie i sygnalizowana na diagramie zależność nie jest mocna. Ale pośrednio istnieje.

W obecnym systemie realizacji NSRO, w ramach wyodrębnionych struktur (Komitety Monitorujące, powoływane ad hoc grupy robocze, itp.), funkcjonują przedstawiciele partnerów społecznych. Wyniki badań ewaluacyjnych obrazują niską efektywność partnerów społecznych w systemie. Jednym z elementów wskazywanych jako przyczyny takiego stanu jest brak dostatecznego wsparcia merytorycznego i administracyjnego dla partnerów społeczno-gospodarczych. Wsparcie to – jak np. postuluje Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych – winno być zwiększone w okresie 2014-2020. Projekt POPT na ten okres przewiduje – tak jak i teraz – finansowanie wybranych form aktywności partnerów społecznych. To działanie może mieć wpływ na procesy wymiany doświadczeń w systemie oraz na wzmocnienie zasady partnerstwa. Należy pamiętać, że w istocie o realnym partnerstwie zdecyduje to, jak instytucje i ich pracownicy będą traktować partnerów. Wpływ pomocy technicznej jest tu jedynie instrumentem. Jednym z wielu i nie decydującym.

Diagram 1. Model logiczny osi 1



- Legenda
- Wskaźnik produktu
 - Wskaźnik rezultatu bezpośredniego/produktu
 - Wskaźnik rezultatu strategicznego

Cele szczegółowe osi priorytetowej 2: Potencjał beneficjentów funduszy europejskich odnoszą się do dwóch grup beneficjentów/potencjalnych beneficjentów:

- ogółu beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem beneficjentów projektów strategicznych i JST,
- JST jako instytucji wdrażających Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

Poniżej zestawiono uwagi i wnioski z oceny związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi działaniami, wytworzonymi w ich toku produktami a zaplanowanymi rezultatami. Dla zobrazowania wszystkich powyższych elementów posłużono się tabelą analogiczną jak w poprzedniej części. Listę produktów stworzono w oparciu o zaproponowane w projekcie programu wskaźniki, uzupełniając ją tam, gdzie nie przewidziano wskaźnika produktu.

Typ działania/produkt	Rezultat
1. Działania szkoleniowe i edukacyjne z zakresu m.in. zamówień publicznych, ocen oddziaływania na środowisko, inżynierii finansowej, partnerstwa publiczno-prywatnego <u>Produkt:</u> Przeszkolone instytucje	Poprawa skuteczności w aplikowaniu i realizacji projektów
2. Dotacje na realizację projektów (w tym pilotażowych i partnerskich) w obszarach kluczowych we wdrażaniu polityki spójności w latach 2012-2020, m.in. w zakresie obszarów funkcjonalnych, wymiaru terytorialnego, przygotowania dokumentacji projektowej <u>Produkt:</u> Udzielone dotacje	
3. Dyfuzja najlepszych praktyk i doświadczeń w zakresie usprawnienia procesu przygotowania, zarządzania i wdrażania projektów <u>Produkt:</u> Spotkania, seminaria, grupy robocze itp.	
4. Finansowanie wynagrodzeń pracowników ZIT na poziomie miast wojewódzkich <u>Produkt:</u> Etaty finansowane z PT	Skuteczne wdrożenie oraz zarządzanie systemem ZIT na poziomie miast wojewódzkich
5. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników ZIT na poziomie miast wojewódzkich <u>Produkt:</u> Szkolenia pracowników	
6. Zakup wyposażenia biurowego, sprzętu komputerowego, finansowanie wydatków administracyjnych oraz ekspertyz, ocen, analiz i opinii niezbędnych do funkcjonowania ZIT na poziomie miast wojewódzkich <u>Produkt:</u> - stanowiska pracy do wykonywania zadań związanych z wdrażaniem polityki spójności - ekspertyzy, oceny, analizy i opinie	
7. Wsparcie procesu wymiany doświadczeń między	

poszczególnymi instytucjami realizującymi ZIT oraz informacji i promocji w zakresie realizowanych działań <u>Produkt:</u> sieci i ich spotkania	
---	--

Logika osi nie jest jednoznaczna. Przede wszystkim zwraca uwagę jej wyraźny podział na dwie osobne części – część dotyczącą bliżej nie zidentyfikowanych lub „ogółu” beneficjentów (w uzasadnieniu zwraca się uwagę na szczególną potrzebę wspierania beneficjentów projektów strategicznych i JST) i część dotyczącą ZIT na poziomie miast wojewódzkich. Części te są na tyle odrębne, że trudno mówić o spójności osi, nie ma także komplementarności i synergii obu części (choć poszczególne części są wewnątrznie dość spójne). Z tego względu obie części będą omawiane osobno.

Część „beneficjenci”: dostępne badania pokazują, że beneficjenci potrzebują wiedzy z zakresów wymienionych w zaplanowanych działaniach szkoleniowych i edukacyjnych (przy czym nie jest jasne rozróżnienie pomiędzy tymi działaniami - szkolenia to przecież działania edukacyjne), potrzebują też możliwości wymiany doświadczeń. Ewaluacje dostarczają dowodów o przydatności tych działań. Nie są to jednak pierwszoplanowe potrzeby beneficjentów – pierwszoplanowe wiążą się z dostępnością wkładu własnego. Mogą one być wspierane w takim stopniu, na jaki pozwalają zasady działania pomocy technicznej, a więc poprzez szkolenia i/lub doradztwo w zakresie inżynierii finansowej. Nie wiadomo, jakie potrzeby mają zaspokoić dotacje na realizację projektów – konieczne jest dodanie objaśnienia, jakie z potrzeb (znanych obecnie i przewidywanych) zaspokojone zostaną przez to akurat działanie. Nie ma dowodów, że scentralizowane wsparcie w ramach POPT jest lepsze niż przekazanie tych zadań na poziom poszczególnych programów operacyjnych, które są w stanie oferować wsparcie ukierunkowane na specyficzne problemy beneficjentów w ramach danego PO. Niezbędne jest więc podkreślenie, jakiego typu szkolenia i dlaczego właśnie te należy organizować centralnie i jakie są na to dowody. Dodatkowo należy pamiętać, że również w ramach osi 3 *Informacja i promocja funduszy europejskich* planowane są działania skierowane do beneficjentów, nastawione na ten sam w gruncie rzeczy cel, czyli większą aktywność i większą skuteczność beneficjentów.

Związek przyczynowo-skutkowy jest zachowany: lepiej wyedukowani beneficjenci, mający dostęp do wymiany doświadczeń, mający do dyspozycji środki na przygotowanie projektów będą zapewne bardziej skuteczni w aplikowaniu – taki pogląd jest umiarkowanie uprawniony na podstawie dotychczasowych badań ewaluacyjnych.

Proponujemy **rozważenie zastąpienia nazwy działania** *Dotacje na realizację projektów w obszarach kluczowych...* na lepiej oddające sens działania *Wsparcie dla projektodawców w obszarach kluczowych ... m.in. poprzez dotacje na realizację projektów....* Istotą bowiem działania nie jest dotacja, lecz wsparcie przybierające formę dotacji.

Część *ZIT*: ta część nie jest oparta o żadne dowody. Nie ma informacji o tym, że miasta potrzebują wsparcia (nie wykluczamy, że tak jest, zwracamy jednak uwagę na brak dowodów). Nie ma także dowodów na to, że należy wspierać wyłącznie ZIT w miastach wojewódzkich. Z tego względu nie jest możliwe dokonanie oceny trafności form wsparcia.

Zauważalna jest ponadto niespójność, jeśli chodzi o traktowanie ZIT: z jednej strony wsparcie dla nich zaplanowano w ramach osi przeznaczonej dla beneficjentów, z drugiej zdecydowano

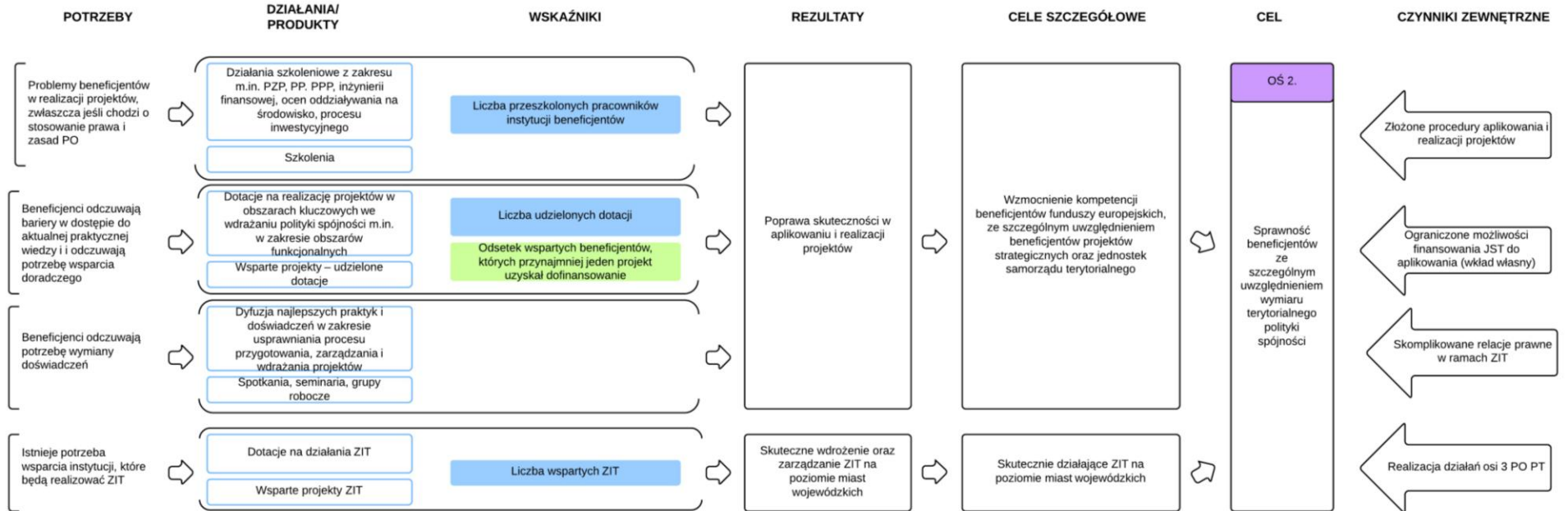
potraktować je analogicznie jak instytucje systemu wdrażania. Niezbędne jest zachowanie spójności podejścia przy przyjęciu jako nadrzędnego zdefiniowania ZIT jako beneficjenta o szczególnym charakterze. Z tego względu proponuje się, by jako wspierane działanie wskazać *Dotacje na wsparcie funkcjonowania ZIT*, a nie obecny szczegółowy katalog.

Związek przyczynowo-skutkowy jest zachowany – ZIT wsparte w tak szerokim zakresie mają szansę zostać wdrożone i skutecznie działać – pokazuje to doświadczenie instytucji uczestniczących w systemie wdrażania w obecnym okresie. Jeśli jedynym wskaźnikiem w tej części pozostanie wskaźnik produktu *liczba wspartych ZIT*, to jest duża szansa na 100% jego realizacji, nie będzie jednak z tego faktu wynikała żadna informacja o celowości wsparcia. Niezbędne jest więc uwzględnienie wskaźnika rezultatu, ewentualnie oceny w ramach badań ewaluacyjnych, o tym jednak piszemy w części III.G.

Ocena: oś druga nie jest do końca spójna wewnętrznie, nie jest widoczne odniesienie do pierwszoplanowych potrzeb beneficjentów, a część poświęcona wsparciu ZIT nie znajduje wystarczającego uzasadnienia w diagnozie.

Rekomendacja: należy dopracować prezentację założeń osi 2.

Diagram 2. Model logiczny osi 2



- Legenda
- Wskaźnik produktu
 - Wskaźnik rezultatu bezpośredniego/produktu
 - Wskaźnik rezultatu strategicznego

Oś priorytetowa 3 Informacja i promocja funduszy europejskich ma na celu:

- zapewnienie skutecznej koordynacji działań informacyjnych i promocyjnych w ramach polityki spójności;
- zapewnienie dostępu do informacji o możliwościach finansowania w ramach funduszy europejskich oraz
- zapewnienie spójnego przekazu w zakresie celów i korzyści z wdrażania polityki spójności.

Zwracaliśmy wcześniej uwagę na drobną nieścisłość w zapisach celów, sugerując rezygnację z wyrazu „spójny” w celu trzecim, bowiem „spójność” przekazu zawarta jest w celu 1, odnoszącym się do koordynacji (celem koordynacji jest przecież m.in. spójność przekazu).

Trzy cele łącznie stanowią spójną całość, mają szansę doprowadzić do osiągnięcia założonego celu osi 3 i przyczynić się do osiągnięcia celu głównego.

Podobnie jak w przypadku osi 1 i 2 poniżej zestawiono uwagi i wnioski z oceny związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi działaniami, wytworzonymi w ich toku produktami a zaplanowanymi rezultatami.

Typ działania/produkt	Rezultat
1. Działania koordynacyjne podejmowane przez Instytucję Koordynującą NSRO/WRS w zakresie informacji i promocji <u>Produkt:</u> - spotkania grup roboczych	Funkcjonowanie skoordynowanego systemu informacji i promocji o funduszach europejskich
2. Wymiana doświadczeń między wszystkimi instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie WRS. <u>Produkt:</u> - spotkania grup roboczych	
3. Badania opinii publicznej i działań informacyjno-promocyjnych, w tym badania ewaluacyjne, monitoring mediów oraz ekspertyzy, prace badawcze, studyjne i analityczne <u>Produkt:</u> - raporty z badań	
4. Koordynacja i prowadzenie sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich <u>Produkt:</u> - działające punkty informacyjne	Wysoki poziom wykorzystania przez potencjalnych beneficjentów i beneficjentów oficjalnych źródeł informacji na temat funduszy europejskich
5. Tworzenie, utrzymanie oraz rozwój stron internetowych oraz innych narzędzi komunikacji elektronicznej <u>Produkt:</u> portal	
6. Organizacja konferencji, warsztatów, wykładów, seminariów, szkoleń oraz podejmowanie innych działań edukacyjnych o charakterze horyzontalnym <u>Produkt:</u> - szkolenia, warsztaty	
7. Przygotowanie, produkcja i dystrybucja publikacji i materiałów informacyjno-promocyjnych <u>Produkt:</u>	

- wydane publikacje	
8. Prowadzenie kampanii promocyjnych i informacyjnych w mediach, w tym mediach elektronicznych, prowadzenie kampanii Public Relations, współpraca z mediami <u>Produkt:</u> - kampanie	Wysoki poziom świadomości na temat wpływu funduszy europejskich na rozwój kraju i jakość życia obywateli
9. Organizacja eventów ¹⁰ , akcji promocyjnych i społecznych <u>Produkt:</u> - eventy	
10. Konkursy dotacji na działania z zakresu informacji i promocji <u>Produkt:</u> - wsparte projekty	

Zwraca uwagę nierówny poziom prezentacji zamierzeń osi 3. Po pierwsze, nie ma pełnej spójności pomiędzy diagnozą a planowanymi działaniami, przy czym problem leży w lukach diagnozy, na które wskazano w części I.A. W efekcie brak jest uzasadnienia do podjęcia działań koordynacyjnych i modyfikacji serwisów internetowych. Z kolei dowód na potrzebę prowadzenia sieci Punktów Informacyjnych jest zdecydowanie niewystarczający. W diagnozie pominięto także dane wskazujące na potrzebę prowadzenia konkursów dotacji na działania z zakresu informacji i promocji – nie wiadomo w efekcie jakie potrzeby ma zaspakajać to działanie. Z drugiej strony nie ma w planowanych działaniach odpowiedzi na zidentyfikowany problem niskiego poziomu poinformowania pewnych grup społecznych.

Odrębny problem stanowi sformułowanie celu szczegółowego 3, na co zwrócono uwagę w części I.A – użycie przymiotnika „spójnego” w odniesieniu do przekazu kieruje uwagę na spójność właśnie, a nie na przekaz. W efekcie trudno było dostrzec problemy, na które odpowiada ten cel, co uwidoczniło na diagramie. Z wyjaśnień autorów tej części programu wiadomo, że ich intencją było zwrócenie uwagi na „przekaz” – co dodatkowo potwierdza potrzebę zmiany tego celu, zgodnie ze wskazaniem zawartym w części I.A.

Związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy działaniami, produktami i rezultatami są widoczne, znajdując uzasadnienie w wynikach ewaluacji.

Formy wsparcia zaplanowano trafnie; jedynie kwestia Punktów Informacyjnych wymaga staranniejszego dowodu.

Bogactwo zaplanowanych form powoduje, że nie ma potrzeby rozważania alternatywnych sposobów realizacji, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że podstawą działania w zakresie informacji i promocji będzie Strategia Komunikacji, systematycznie monitorowana przez prowadzone badania opinii publicznej i ewaluacje, będące podstawą do uruchamiania kolejnych działań lub do modyfikowania działań prowadzonych jako ciągłe lub cykliczne.

Należy zwrócić uwagę na trzy elementy stwarzające zagrożenie dublowania działań podejmowanych w ramach osi 2 i 3 oraz 1 i 3:

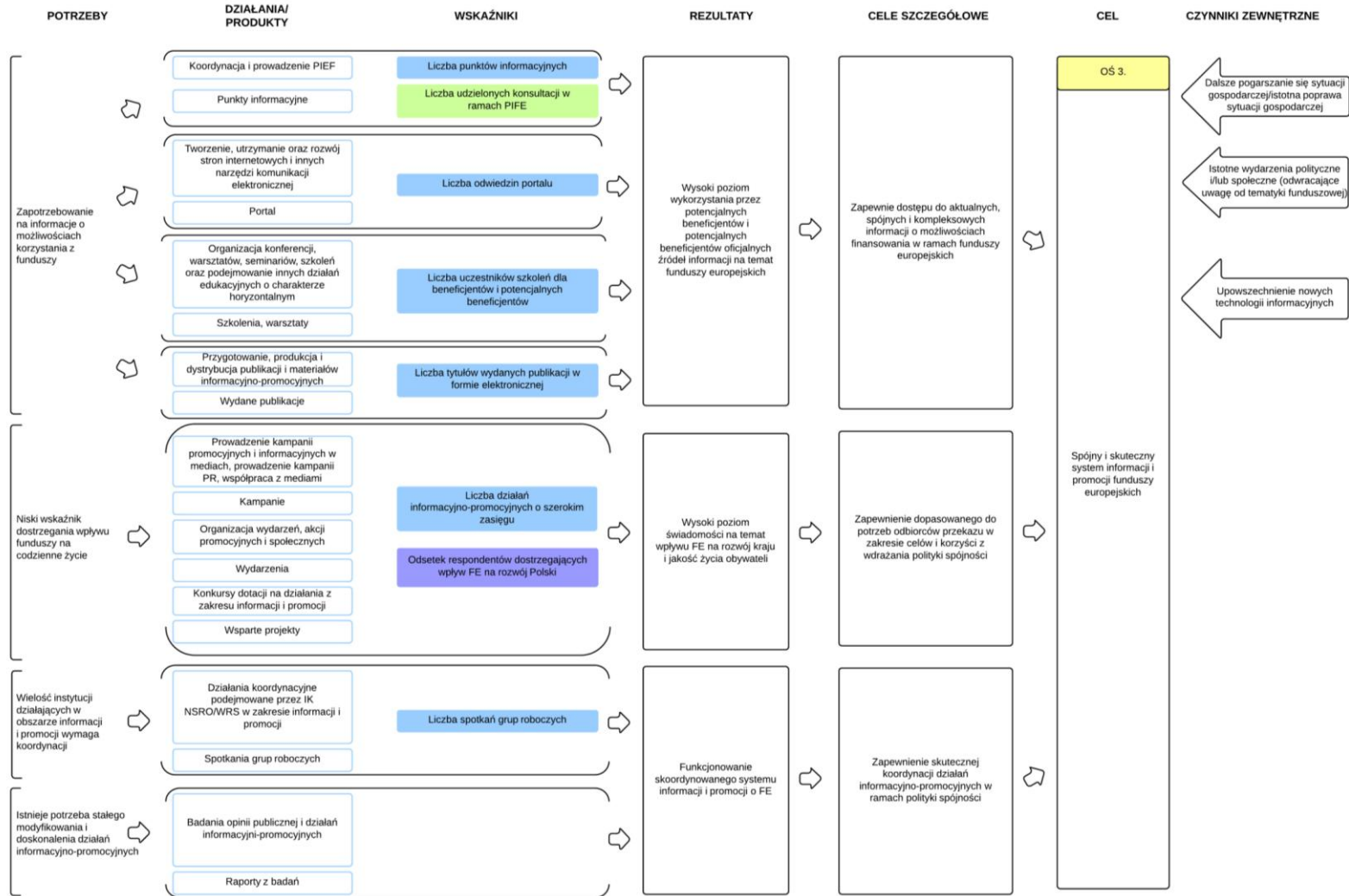
¹⁰ Proponujemy zastąpienie „eventów” polskim odpowiednikiem „wydarzenia”

- zarówno w osi 2, jak i 3 planowane są działania edukacyjne dla beneficjentów – niezbędne jest podjęcie decyzji o umieszczeniu ich w ramach jednej z tych osi lub jednoznaczne rozgraniczenie charakteru planowanych działań edukacyjnych;
- W osi 1 i 3 planowane są działania dotyczące wymiany doświadczeń pomiędzy instytucjami wdrażającymi WRS - niezbędne jest podjęcie decyzji o umieszczeniu ich w ramach jednej z tych osi lub jednoznaczne rozgraniczenie charakteru planowanych działań związanych z wymianą doświadczeń,
(ponieważ działanie dotyczące wymiany doświadczeń w ramach osi 3 ma być mierzone wskaźnikiem produktu *liczba spotkań grupy roboczej ds. informacji i promocji* proponujemy zmianę nazwy działania na *funkcjonowanie grupy roboczej ds. informacji i promocji z udziałem instytucji zaangażowanych we wdrażanie WRS* lub rezygnację z wyodrębniania działania i potraktowanie go jako elementu „działań koordynacyjnych”).
- W osi 1 i 3 planowane są ewaluacje – **rekomenduje** się zgromadzenie wszystkich ewaluacji w ramach osi 1, bowiem działania ewaluacyjne także wymagają koordynacji, która powinna zostać skupiona w jednym miejscu, jakim jest KJO. Proponujemy nazwę działania *Badania opinii publicznej i działań informacyjno-promocyjnych, w tym badania ewaluacyjne, monitoring mediów oraz ekspertyzy, prace badawcze, studyjne i analityczne zorientowane na stałe podnoszenie skuteczności i efektywności prowadzonych działań* skrócić do *Badania opinii publicznej i działań informacyjno-promocyjnych*.

Ocena: oś 3 jest zasadniczo spójna wewnętrznie

Rekomendacje: należy uzupełnić diagnozę w sposób wskazany wyżej, a także usunąć potencjalne sytuacje zagrażające dublowaniem działań.

Diagram 3. Model logiczny osi 3



- Legenda
- Wskaźnik produktu
 - Wskaźnik rezultatu bezpośredniego/produktu
 - Wskaźnik rezultatu strategicznego

Ocena Programu

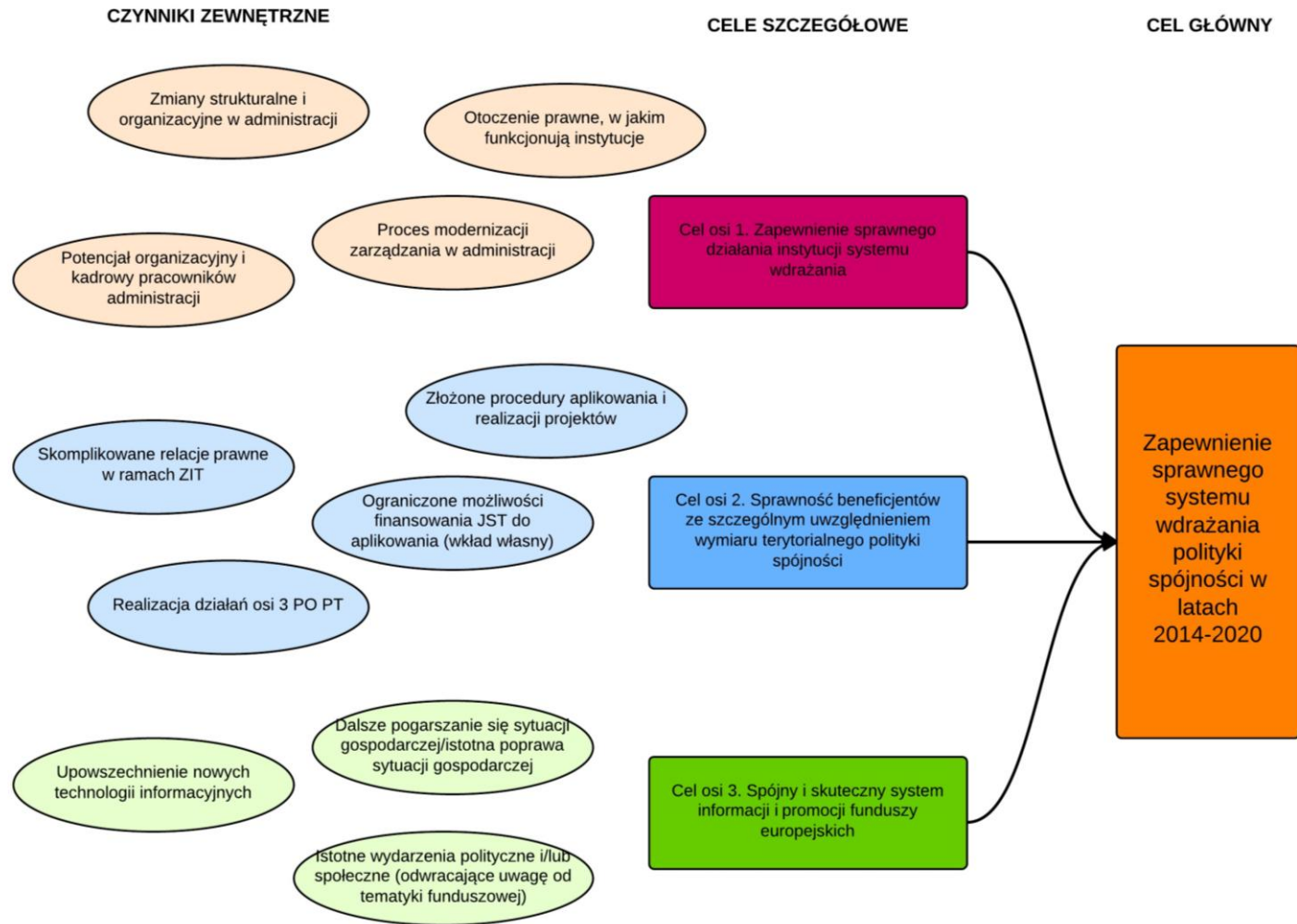
Ocena: Trzy osie priorytetowe zdefiniowane w ramach projektu POPT łącznie stanowią spójne wsparcie, mające szansę na przełożenie się na osiągnięcie celu głównego Programu, są wzajemnie komplementarne (z zastrzeżeniami ryzyka dublowania działań w kilku wskazanych wyżej przypadkach). Pomiędzy osiami możliwa jest również synergia.

Pomiędzy osiami możliwa jest również synergia – sprawnie działające instytucje będą stanowić czynnik silnie zachęcający do aplikowania o środki na realizację projektów i sprzyjać ich sprawnej realizacji oraz zwiększać pozytywne opinie na temat funduszy; skuteczność beneficjentów w aplikowaniu i w realizacji projektów także wpływać będzie na opinie dotyczące funduszy, a przekonanie o użyteczności funduszy i ich dostępności pozytywnie wpływać będzie na gotowość do aplikowania. Sprawność instytucji będzie wyższa w sytuacji, gdy beneficjenci będą lepiej przygotowani do realizacji projektów i popełniać będą mniej błędów, a pozytywne opinie na temat funduszy będą stanowić czynnik motywujący pracowników systemu wdrażania do jeszcze lepszej pracy.

Realizacja POPT, ze względu na jego specyfikę, nie ma bezpośredniego wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Może mieć wpływ pośredni dzięki umożliwieniu sprawnego wdrażaniu polityki spójności.

Na realizację POPT mogą wywrzeć pozytywny wpływ działania realizowane w ramach krajowego programu operacyjnego finansowanego z EFS (celu tematycznego 11), dzięki systemowemu zwiększaniu sprawności administracji jako takiej. Możliwy jest także negatywny wpływ ograniczeń budżetowych, dotyczących w znacznej mierze administrację. Z jednej strony oznaczać to będzie brak możliwości motywowania pracowników, z drugiej, powodować będzie nacisk różnych podmiotów na zapewnienie sobie dostępu do coraz większej puli środków PT. W analizie SWOT zwrócono także uwagę, że znacząca poprawa sytuacji na rynku pracy może spowodować odpływ z instytucji systemu wdrażania najlepszych pracowników.

Diagram 4. Model logiczny celów programu



3.2. Moduł II Ocena spójności zewnętrznej programu operacyjnego

3.2.1. Pytanie C: Czy założenia i cele projektu programu są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym, w tym w szczególności strategią Europa 2020, Wspólnymi Ramami Strategicznymi oraz Umową Partnerstwa

(obejmuje to następujące kwestie:

- ✓ spójność założeń i celów projektu programu operacyjnego (w tym zdefiniowanych w diagnozie wyzwań i potrzeb rozwojowych) z najważniejszymi unijnymi, krajowymi i regionalnymi celami strategicznymi (w jakim stopniu spodziewane efekty programu operacyjnego przyczynią się do realizacji celów strategicznych na różnych poziomach, w tym w szczególności do realizacji celów strategii *Europa 2020*),
- ✓ spójność projektu programu operacyjnego ze wskazanymi w projekcie rozporządzenia (art. 48 pkt. 3 (d)) rekomendacjami Rady Unii Europejskiej.)

Ocena spójności założeń i celów projektu programu operacyjnego ma na celu wskazanie, czy jest on zgodny z celami dokumentów nadrzędnych wobec programu. Kluczowe nadrzędne dokumenty to:

- ✓ dokumenty wspólnotowe: *Strategia Europa 2020, Wspólne Ramy Strategiczne;*
- ✓ *Umowa Partnerstwa;*
- ✓ dokumenty krajowe, mające znaczenie dla procesu programowania.

- *Strategia Europa 2020 i Wspólne Ramy Strategiczne*

W projekcie programu znalazło się odwołanie do dokumentu *Strategia Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* i do opracowanego przez Polskę (na zasadach wspólnych dla wszystkich państw członkowskich) Krajowego Programu Reform. Nie przytoczono celów strategii, a jedynie wskazano na jej trzy obszary priorytetowe, co jednak należy uznać za właściwe ze względu na brak w *Strategii* zadań dla tak specyficznego programu, jakim jest program pomocy technicznej. Przytoczono natomiast wskazane przez Komisję Europejską obszary wyzwań, zidentyfikowane w odniesieniu do Polski. Są to wskazania, które zdaniem KE Polska powinna wziąć pod uwagę tworząc KPR, aby jak najlepiej osiągnąć cele *Strategii Europa 2020* i z tego względu należy mieć je na uwadze w procesie projektowania wykorzystania funduszy. Dla POPT znaczenie ma zwłaszcza zalecane zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, co słusznie podkreślono.

Ocena: Projekt POPT jest zgodny z dokumentem *Strategia 2020*.

Istotnym dokumentem wytyczającym proces programowania wykorzystania funduszy unijnych są *Wspólne Ramy Strategiczne*¹¹. Zostały one sformułowane na podstawie wniosków dotyczących rozporządzeń przyjętych przez Komisję Europejską w dniu 6 października 2011 r.,

¹¹ Dokument roboczy służb Komisji: *Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*, KE, Brussels, 14.3.2012 SWD(2012) 61 final

12 października 2011 r. i 2 grudnia 2011 r. i powstały w celu skoordynowania pięciu funduszy unijnych przyszłej perspektywy po to, by uniknąć ich nakładania się i zmaksymalizować ich synergię. Wspomniany wniosek wskazuje na cele ściślejszej koordynacji funduszy, w tym m.in. nacisk na wyniki oraz na uproszczenia dla beneficjentów i władz zarządzających. Przewiduje on ponadto przyjęcie umów o partnerstwie, w których określone mają zostać zobowiązania partnerów na poziomie regionalnym i lokalnym i które odpowiadać mają *celom Strategii Europa 2020 i Krajowych Programów Reform*. Rolą WRS jest ułatwienie opracowania umów o partnerstwie, w ramach których powinny zostać zawarte ustalenia zapewniające koordynację działań wszystkich instytucji odpowiedzialnych za realizację funduszy WRS. Na szczególną uwagę zasługują zaproponowane mechanizmy służące zintegrowanemu podejściu do rozwoju terytorialnego: rozwój kierowany przez lokalną społeczność oraz zintegrowane inwestycje terytorialne w ramach EFRR, EFS i Funduszu Spójności.

Projekt Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna pomija ten dokument. Pomoc techniczna powinna w szczególności sposób uwzględnić wynikające z WRS rekomendacje, powinna bowiem wspierać procesy koordynacji. Ponadto POPT może wspierać – i zamierza to robić – zintegrowane inwestycje terytorialne, co tym bardziej wskazuje na konieczność przywołania WRS.

Ocena: Projekt POPT spełnia założenia WRS.

Rekomendacja: Niezbędne jest uzupełnienie sekcji 1.2.5 o odwołanie do WRS.

- *Umowa Partnerstwa*

W momencie realizacji badania dostępny był jedynie projekt *Umowy Partnerstwa* z dnia 15.01.2013 r. i trwała jej ewaluacja ex-ante, jednocześnie wiadomo było (z informacji od pracowników MRR), że trwają zaawansowane prace nad jej modyfikacją. Z tego względu można zrozumieć, dlaczego projekt POPT nie odnosi się do zapisów umowy, choć stanowić ona będzie bezpośrednio najważniejszy dla programu dokument wytyczający jego zakres.

Umowa określa strategię wykorzystania środków unijnych, m.in. definiując zarys tematyczny poszczególnych programów operacyjnych. Zgodnie z dostępnymi założeniami, program pomocy technicznej: „Będzie instrumentem służącym budowie potencjału instytucji odpowiedzialnych za realizację interwencji finansowanych z funduszy strukturalnych. W ramach programu będą realizowane działania, które zapewnią kompleksowe przygotowanie instytucji do wdrażania projektów (instytucjonalny *project pipeline*) oraz spójny system informacji i promocji. Wzmocniona zostanie rola pomocy technicznej jako narzędzia wspomagającego sprawne zarządzanie poszczególnych Programów Operacyjnych oraz zwiększenie efektywności instytucji w systemie wdrażania instrumentów strukturalnych. W ramach programu finansowane będzie również inicjatywa *project pipeline* dla projektów indywidualnych, która ma na celu usprawnienie przygotowania i wdrażania projektów realizowanych w poszczególnych PO. W przypadku dużych projektów indywidualnych zapewniona będzie weryfikacja i doradztwo ze strony ekspertów. Ponadto dla kluczowych beneficjentów możliwe będzie sfinansowanie działań wspierających realizację projektu (np. audyt operacji, ewaluacja, tłumaczenie dokumentacji itp.). Pomoc techniczna będzie narzędziem finansującym także koszty koordynacji oraz zarządzania i wdrażania projektów w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

Działania realizowane w ramach POPT będą koordynowane z podejmowanymi w ramach pomocy technicznej w innych PO.”.

Ocena: Projekt częściowo nie spełnia cytowanych założeń.

Nie są bowiem widoczne działania służące „wzmocnieniu roli pomocy technicznej jako narzędzia wspomagającego sprawne zarządzanie poszczególnych Programów Operacyjnych oraz zwiększenie efektywności instytucji w systemie wdrażania instrumentów strukturalnych”, nie jest widoczna inicjatywa *project pipeline* dla projektów indywidualnych. O ile w ocenie ewaluatorów realizacja inicjatywy *project pipeline* w ramach POPT nie znajduje uzasadnienia (co wymaga jednak zmiany projektu umowy partnerstwa w tym aspekcie), to wzmocnienie roli pomocy technicznej w usprawnianiu zarządzania pozostałymi PO wydaje się jak najbardziej zasadne.

Rekomendacja: po przyjęciu *Umowy Partnerstwa* należy uzupełnić zapisy projektu POPT.

Autorzy projektu programu odwołują się natomiast do dokumentu, który zawiera wskazania KE odnośnie kierunków działania (m.in.) pomocy technicznej w okresie 2014 – 2020 w Polsce. Chodzi o *Stanowisko Służb Komisji w sprawie opracowania Umowy Partnerskiej i programów w Polsce na lata 2014 – 2020*. Trzeba jednak stwierdzić, że zapisy dokumentu częściowo zostały pominięte, aczkolwiek w Programie widoczne są działania wynikające z zawartych w nim sugestii. W omówieniu pominięto następujące sugestie:

- w ramach oceny działań zachęcano nie tylko do przeglądu wykonania, ale także do opracowania kryteriów weryfikacji zdolności do realizacji projektów;
- konieczne jest stworzenie systemu monitorowania i oceny polityki opartego na osiągnięciu celów i jakości spodziewanych wyników zamiast na kryteriach formalnych;
- każdy z programów operacyjnych powinien stworzyć platformę e-spójności, umożliwiającą cyfrową wymianę informacji z beneficjentami.

Mimo, że analizowany dokument stanowi istotny element w procesie prac nad umową partnerską, to jednak ma on charakter roboczy, posłukowy. W momencie przyjęcia *Umowy* będzie ona stanowić jedyne źródło, do którego należy się odwoływać i wówczas niezbędne będzie wycofanie odwołania do tzw. *Position Paper*. Na obecnym etapie prac niezbędne jest jednak uzupełnienie projektu o uwzględnienie lub odniesienie się do wyżej wymienionych sugestii KE, które dotychczas zostały pominięte. Jeśli pominięcie było świadome, niezbędne jest wskazanie uzasadnienia.

- Strategiczne dokumenty krajowe, mające znaczenie dla procesu programowania.

W projekcie POPT wymieniono:

- *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”* wskazując na zakładane w jego ramach działania na rzecz poprawy jakości usług świadczonych przez administrację publiczną, zwłaszcza przy wykorzystaniu środki z polityki spójności i na możliwą rolę POPT na osiągnięcie celów KPR przede wszystkim poprzez wzmocnienie systemu zarządzania i wdrażania polityki spójności;

Ocena: Projekt POPT jest zgodny z KPR.

- *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju - Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, która określa główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno – gospodarczego kraju, w tym m.in. obszar *Efektywność i sprawność państwa*. W projekcie POPT stwierdzono, że nie ma w niej zapisów, które mogą ukierunkować działania pomocy technicznej w ramach funduszy unijnych. W istocie Strategia ma charakter dalekosiężny i kreśli kierunki interwencji w perspektywie dłuższej niż planowany POPT, ale są w niej elementy, które wymagają działań przez lata dla uzyskania długookresowego efektu. Strategia formułuje bowiem cel 10 *Stworzenie sprawnego państwa jako modelu działania administracji publicznej*, a w jego ramach istotny – z punktu widzenia POPT – kierunek interwencji: podniesienie jakości efektów pracy administracji centralnej i zwiększenie szybkości jej działania poprzez skuteczną koordynację i zarządzanie oraz zapewnienie kadry o wysokich kwalifikacjach i wzmocnienie zaplecza analitycznego;

Ocena: Projekt POPT wpisuje się w cele Strategii.

- *Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020¹²*, która wśród trzech obszarów strategicznych, służących „wzmocnieniu i wykorzystaniu gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności” definiuje *Sprawne i efektywne państwo*. Składa się na nie sprawność instytucji, zdolność do realizacji niezbędnych reform w warunkach współpracy z obywatelami i akceptacji społecznej, zdolność zarządzania ograniczonymi środkami;

Ocena: Projekt POPT wpisuje się w cele Strategii.

- *Strategię Sprawne Państwo 2020* (jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju¹³), której celem jest *Zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami*.

Ocena: Projekt POPT wpisuje się w cele Strategii.

Uwaga ogólna natury technicznej do rozdziału 1.2.5: w przypadku każdego wymienionego dokumentu należy jednoznacznie wskazać odniesienie do POPT, a nie tylko wymienić cele danego dokumentu.

Ocena ogólna: Projekt POPT jest generalnie spójny z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym. Drobne kwestie wymagają poprawy.

¹² Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r.

¹³ Przyjęta przez radę Ministrów w dniu 12 lutego 2013 r.

3.2.2. Pytanie D: Czy założenia i cele programu właściwie wpisują się w planowany system pomocy technicznej na lata 2014-2020

(Pytanie D obejmuje następujące kwestie:

- ✓ spójność planowanego systemu pomocy technicznej na lata 2014-2020,
- ✓ porównanie zakresu wsparcia udzielanego w ramach nowego programu operacyjnego Pomoc Techniczna ze wsparciem udzielanym w ramach komponentów pomocy technicznej,
- ✓ linię demarkacyjną pomiędzy PO Pomoc Techniczna a PO obejmującym cel 11.)

- **Spójność planowanego systemu pomocy technicznej**

System pomocy technicznej na lata 2014 -2020 obejmuje Program Operacyjny Pomoc Techniczna oraz komponenty pomocy technicznej w pozostałych Programach Operacyjnych. W ramach prac nad programowaniem wsparcia na lata 2014-2020 przyjęto zasady demarkacji oparte głównie na rozróżnieniu beneficjentów poszczególnych programów. W projekcie programu zamieszczona została tabela demarkacyjna. Poniżej wskazano zastrzeżenia wobec części elementów tego podziału.

L.p.	Typ działania	POPT 2014-2020	Komponenty pomocy technicznej w innych PO
1.	Finansowanie wynagrodzeń pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności	1) IZ, IP, IW w krajowych programach operacyjnych 2) instytucje horyzontalne z sektora finansów publicznych	1) IZ, IP, IW w regionalnych programach operacyjnych
2.	Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności	1) IZ krajowym programem pomocy technicznej 2) instytucje horyzontalne z sektora finansów publicznych	1) IZ, IP, IW w pozostałych programach krajowych 2) IZ, IP, IW w programach regionalnych
3.	Zakup wyposażenia biurowego, sprzętu komputerowego, finansowanie wydatków administracyjnych oraz ekspertyz, ocen, analiz i opinii niezbędnych do funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności	1) IZ krajowym programem pomocy technicznej 2) instytucje horyzontalne z sektora finansów publicznych	1) IP, IW w pozostałych programach krajowych 2) IZ, IP, IW w programach regionalnych 3) IZ w pozostałych programach krajowych (<i>jeszcze do ustalenia</i>)
Ocena i rekomendacje do pkt. 1-3: 1) Pojęcie „instytucje horyzontalne z sektora finansów publicznych” nie zostało nigdzie wcześniej zdefiniowane; 2) Przejrzystości systemu służyć będzie ujednoczenie podmiotów uprawnionych do korzystania z powyższych trzech typów działania; 3) Proponowane ujednoczenie pozwoli także na usprawnienie systemu oceny skuteczności wsparcia.			
4.	Budowa, wdrożenie i utrzymanie systemów informatycznych monitorujących realizację polityki spójności	1) krajowy system informatyczny 2) lokalny system informatyczny (lub inne systemy informatyczne) dla krajowego programu pomocy technicznej	1) lokalne systemy informatyczne (lub inne systemy informatyczne) dla pozostałych krajowych i regionalnych programów operacyjnych
Rekomendacja: 1) Wyjaśnienia wymaga pojęcie „innych systemów informatycznych”			
5.	Finansowanie horyzontalnych ewaluacji w zakresie realizacji polityki	1) ewaluacje zlecane przez IZ zarządzającą krajowym programem pomocy technicznej	1) ewaluacje zlecane przez IZ, IP, IW w pozostałych krajowych programach

	spójności.	2) ewaluacje zlecane przez instytucje horyzontalne	operacyjnych 2) ewaluacje zlecane przez IZ, IP, IW w regionalnych programach operacyjnych
Ocena i rekomendacja: 1) <i>Pojęcie „instytucje horyzontalne z sektora finansów publicznych” nie zostało nigdzie wcześniej zdefiniowane.</i>			
6.	Wsparcie procesu wymiany doświadczeń i informacji uczestnikami systemu polityki spójności pomiędzy realizacją	1) instytucje horyzontalne z sektora finansów publicznych 2) horyzontalne sieci tematyczne	1) IZ, IP, IW w pozostałych programach krajowych 2) IZ, IP, IW w programach regionalnych
Ocena i rekomendacja: 1) <i>Pojęcie „instytucje horyzontalne z sektora finansów publicznych” nie zostało nigdzie wcześniej zdefiniowane;</i> 2) <i>Sieci powstające w programach krajowych także mogą mieć charakter horyzontalny w punktu widzenia danego programu – niezbędne jest doprecyzowanie pojęcia.</i>			
7.	Weryfikacja na rzecz beneficjentów dokumentacji projektowej dla projektów strategicznych	1) wsparcie horyzontalne skierowane do wszystkich beneficjentów funduszy WRS	1) wsparcie skierowane do beneficjentów danego programu operacyjnego
8.	Wsparcie dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów	1) wsparcie horyzontalne skierowane do wszystkich beneficjentów funduszy WRS	1) wsparcie skierowane do beneficjentów danego programu operacyjnego
Ocena i rekomendacja do pkt. 7-8: 1) <i>Istnieje ryzyko nakładania się wsparcia, udzielanego przez POPT i przez pozostałe programy – wymaga zdefiniowania pojęcia „wsparcie horyzontalne”;</i> 2) <i>Ze względu na fakt planowanych w ramach typu działania 11 „szkoleń horyzontalnych” istnieje potrzeba doprecyzowania pojęcia „wsparcie”, by uniknąć nakładania się działań realizowanych w ramach typu działań 8 i 10.</i>			
9.	ZIT	1) ZIT na poziomie miast wojewódzkich	1) ZIT na niższych poziomach

10.	Promocja i informacja	<ol style="list-style-type: none"> 1) sieć centrów informacyjno-doradczych (punktów informacyjnych) dla całego systemu 2) portale funduszeuropejskie.gov.pl, mrr.gov.pl oraz wszystkie strony dziedzinowe (np. ewaluacja.gov.pl, ppp.gov.pl, etc.) 3) promocja kierowana do ogółu społeczeństwa, m.in: <ol style="list-style-type: none"> a. duże horyzontalne kampanie medialne, b. konkursy dotacji dla mediów i partnerów społecznych, c. akcje promocyjno-eventowe i akcje społeczne. 4) szkolenia horyzontalne skierowane do ogółu potencjalnych beneficjentów (na wzór „Euro dla przedsiębiorców”, „Euro na zdrowie” itp.) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) promocja na rzecz poszczególnego krajowego lub regionalnego programu operacyjnego
<p>Ocena i rekomendacja:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Zdefiniowania wymaga pojęcie „szkolenia horyzontalne”; 2) Zwraca uwagę potencjalne nakładanie się działań przewidywanych w ramach typu działania 8 i 10 (wsparcie dla beneficjentów – szkolenia horyzontalne dla beneficjentów). 			

Wymienione powyżej zastrzeżenia i rekomendacje mają charakter jedynie korygujący.

Ocena: Oceniając ogólnie należy stwierdzić, że generalnie demarkacja została określona właściwie.

Na system pomocy technicznej składać się powinna także koncepcja koordynacji zadań z zakresu pomocy technicznej we wszystkich PO. W ocenianym dokumencie przedstawiono zamierzenia w tym zakresie, obejmujące:

- współdziałanie IZ POPT z pozostałymi PO w programowaniu POPT i komponentów PT w innych PO;
- przygotowanie horyzontalnych wytycznych „ukierunkowujących wdrażanie pomocy technicznej oraz ujednociające zasady jej realizacji w całym systemie, w szczególności w zakresie kwalifikowalności wydatków”;
- przygotowanie wspólnej listy wskaźników realizacji dla całego systemu pomocy technicznej.

Rekomendacja: Wysoki poziom ogólności zapisu sprawia, że trudno ocenić, na ile proponowane podejście ma szansę stanowić istotną jakościową zmianę w stosunku do okresu 2007-2013, bowiem różnica dotyczy jedynie opracowania listy wskaźników. Jest to zmiana właściwa, może jednak okazać się niewystarczająca. Należy uzupełnić zapisy dotyczące zakresu planowanych wytycznych i ich ustawowego umocowania oraz ewentualnie innych narzędzi koordynacji. Rekomenduje się ponadto uwzględnienie powołania Grupy roboczej ds. PT jako narzędzia koordynacji.

- **Porównanie zakresu wsparcia udzielanego w ramach nowego programu operacyjnego Pomoc Techniczna ze wsparciem udzielanym w ramach komponentów pomocy technicznej¹⁴**

Cele główne komponentów PT są komplementarne w stosunku do celu POPT, odnoszą się bowiem do zapewnienia sprawności wdrażania danego programu, podczas gdy cel główny POPT dotyczy zapewnienia sprawnego systemu wdrażania polityki spójności jako całości.

Cele szczegółowe komponentów są spójne z celami szczegółowymi POPT i zorientowane są w trzech obszarach tematycznych:

- utrzymanie wysokiej jakości kadr zarządzających i wdrażających programy/ zapewnienie pełnej absorpcji środków;
- informacja i promocja;
- wsparcie beneficjentów programów (pojawiające się jako cel tylko w kilku programach, jednakże na planowane we wszystkich, co jednak widoczne jest dopiero na poziomie działań).

Działania przewidziane do finansowania w ramach pomocy technicznej to przede wszystkim:

¹⁴ W momencie realizacji badania dostępne były wstępne zarysy komponentów PT z siedmiu RPO oraz z wszystkich pięciu PO krajowych

- finansowanie wynagrodzeń pracowników;
- podnoszenie kwalifikacji pracowników;
- zakup sprzętu i wyposażenia oraz zapewnienie odpowiedniej powierzchni biurowej;
- budowa i utrzymanie lokalnych systemów informatycznych;
- organizacja prac komitetu monitorującego;
- ocena i wybór projektów (z wyłączeniem POPT, ale też RPO podkarpackim, podlaskim, wielkopolskim, a także POWER);
- informacja i promocja;
- badania, ewaluacje, ekspertyzy i analizy (nie wymienione w RPO podkarpackim oraz w POIR);
- prowadzenie punktów informacyjnych (oprócz POPT, które zamierza „koordynować i prowadzić sieć punktów informacyjnych o funduszach europejskich na terenie kraju”, punkty zamierzają tworzyć i finansować w ramach RPO mazowieckiego, śląskiego, świętokrzyskiego oraz wielkopolskiego);
- finansowanie działań związanych z zamknięciem poprzedniej perspektywy i przygotowaniem przyszłego okresu programowania (wprost wskazane w RPO mazowieckim, świętokrzyskim, wielkopolskim, a także w POiŚ, PO PW i PO PC);
- wymiana doświadczeń i informacji (wskazana w POPT oraz w RPO podlaskim, świętokrzyskim, wielkopolskim oraz we wszystkich programach krajowych);
- wsparcie beneficjentów:
 - o wsparcie ZIT (POPT - na poziomie miast wojewódzkich, RPO wielkopolskie – bez sprecyzowania);
 - o szkolenia dla potencjalnych i faktycznych beneficjentów (z wyłączeniem RPO opolskiego oraz POIR);
 - o weryfikacja dokumentacji projektowej dla projektów strategicznych (PO iŚ oraz RPO Podlaskie).

Ocena: Powyższe wskazuje na dość wysoki poziom spójności planowanych do realizacji w ramach POPT i komponentów PT działań. Jednoznaczna ocena nie jest jednak możliwa ze względu na szcątkowy charakter opisów komponentów.

Rekomendacja: Niezbędne jest wyjaśnienie zakresu charakteru planowanego w tych województwach działania w tym zakresie ze względu na ryzyko dublowania działań POPT dotyczących punktów informacyjnych w przypadku województw mazowieckiego, śląskiego, świętokrzyskiego oraz wielkopolskiego.

Zgodnie z założeniami dotyczącymi koordynacji pomocy technicznej instytucje posługują się wspólną listą wskaźników. W dostępnych dla ewaluatorów wersjach komponentów PT nie

wskazano żadnych wskaźników w RPO podlaskim, śląskim, świętokrzyskim oraz w POIR, POiŚ i POPC. W pozostałych przypadkach generalnie ograniczono się do trzech wskaźników produktu:

- liczba etatomiesięcy finansowanych ze środków pomocy technicznej;
- liczba uczestników szkoleń;
- liczba przeprowadzonych ewaluacji.

A ponadto:

- liczba działań informacyjnych o szerokim zasięgu – 5 PO;
- liczba projektów strategicznych objętych wsparciem – 3 PO;
- liczba wspartych ZIT – 3 PO.

Jedynie w RPO województwa mazowieckiego zaplanowano stosowanie pakietu aż 18 wskaźników produktu.

Zwraca uwagę, że brakuje wskaźnika dającego możliwość wspólnych analiz w obszarze osi 2 i mała jest możliwość wspólnych analiz w obszarze osi 3.

Jeżeli chodzi o wskaźniki rezultatu to wybierano jedynie wskaźnik *Odsetek pracowników, którzy uczestniczyli w przynajmniej jednej formie kształcenia w ciągu roku w stosunku do ogólnej liczby pracowników instytucji*. Szerszy pakiet wskaźników rezultatu planuje jedynie województwo mazowieckie (5). W żadnym z komponentów nie zaplanowano wskaźnika rezultatu strategicznego.

Trzeba jednak zastrzec, że niniejszy raport sporządzony został w okresie, gdy trwały dopiero uzgodnienia wspólnej listy wskaźników.

Rekomendacja: Przyjęty system wskaźników pozwoli na dokonywanie wspólnych analiz łącznie dla wszystkich programów tylko fragmentarycznie. Zaleca się podjęcie dyskusji z pozostałymi IZ w celu zwiększenia spójności systemu wskaźników monitorowania pomocy technicznej.

- **Linia demarkacyjna pomiędzy PO Pomoc Techniczna a PO obejmującym cel 11**

Temu zagadnieniu poświęcony jest odrębny fragment projektu programu.

Jak wynika z dostępnej w momencie badania wersji programu operacyjnego finansowanego z EFS (robocza nazwa PO WER), realizacja celu tematycznego 11 przewidywana jest w ramach priorytetu inwestycyjnego *Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w skuteczność administracji publicznych oraz usług publicznych w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrych rządów*. Jej celem ogólnym jest „Wzmocnienie państwa w tworzeniu oraz realizacji prawa oraz polityk publicznych”, zaś cele szczegółowe określono następująco:

- ✓ poprawa procesu stanowienia i stosowania prawa, jakości regulacji oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej;
- ✓ poprawa skuteczności oraz ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności dla przedsiębiorstw;

- ✓ zwiększanie jakości i dostępności usług publicznych;
- ✓ poprawa zarządzania strategicznego i finansowego na wszystkich szczeblach zarządzania państwem;
- ✓ zwiększenie bezpieczeństwa i efektywności systemu opieki zdrowotnej poprzez wdrożenie działań projakościowych w systemie ochrony zdrowia.

Z kolei POPT koncentruje się na wsparciu instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie polityki spójności, służącym wzmocnieniu potencjału tych instytucji do realizacji zadań odnoszących się wyłącznie do polityki spójności.

Ocena: Jak wskazano w raporcie z badania *Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania POPT 2014-2020*, linia demarkacyjna pomiędzy POPT a celem tematycznym 11 została trafnie określona w projekcie *Umowy Partnerskiej*, wskazując na odmienne cele obu działań, aczkolwiek należy stwierdzić, że POPT może wzmocniać oddziaływanie celu 11 w odniesieniu do zamkniętego kręgu instytucji – beneficjentów POPT.

Rekomendacja: Rekomenduje się ponowne przygotowanie rozdziału dotyczącego podziału zadań pomiędzy POPT a celem tematycznym 11, poczynając od zmiany jego tytułu (np. *Koordinacja działań POPT i PO WER*). Nie ma potrzeby dokonywanie „podziału zadań”, niezbędne jest jedynie zapewnienie otwartej komunikacji pomiędzy dwiema Instytucjami Zarządzającymi, zwłaszcza w momencie podejmowania w ramach POPT działań odnoszących się do kwestii zarządzania w instytucjach systemu wdrażania.

3.2.3. Pytanie E: Czy i w jakim zakresie projekt programu operacyjnego uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (realizacja zasad równości szans płci, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)

(Obejmuje to następujące zagadnienia:

- ✓ stopień i zakres uwzględnienia zasad horyzontalnych w procesie programowania (czy w ramach przygotowywania diagnozy oraz całego programu brane były pod uwagę/poddawane ocenie zasady równości szans płci, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju oraz czy w procesie programowania uczestniczyły podmioty zaangażowane w promocję zasad horyzontalnych),
- ✓ przewidywany wkład programu operacyjnego do realizacji celów polityk horyzontalnych (czy w ramach programu przewidziane zostały konkretne działania/instrumenty służące realizacji zasad horyzontalnych oraz jaka będzie ich spodziewana skuteczność i efektywność),
- ✓ sposób uwzględnienia zasad horyzontalnych w procesie wdrażania, monitorowania i ewaluacji programu.)

Zgodnie z art. 24 ust. 4 projektu rozporządzenia ogólnego programy obejmujące wyłącznie pomoc techniczną nie muszą zawierać opisu działań mających na celu uwzględnienie zasad dotyczących promowania równouprawnienia kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju. Projekt POPT zawiera jednak zapisy odnoszące się wprost do tych zasad – po to, by uwrażliwiać beneficjentów POPT na wspomniane zasady.

Zgodnie z *Podręcznikiem systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020* rozdział dotyczący sposobu realizacji zasad horyzontalnych powinien odnosić się także do zasady partnerstwa – w ocenianym dokumencie brak jest odniesienia do tej zasady.

Rekomendacja: należy uzupełnić program o opis sposobu realizacji zasady partnerstwa

Zasady horyzontalne nie znajdują odzwierciedlenia tylko w diagnozie, prawdopodobnie z powodu nie uwzględniania ich zarówno w prowadzonych na bieżąco analizach, jak i badaniach ewaluacyjnych. Stanowi to przesłankę do zwrócenia uwagi na konieczność uwzględnienia w przyszłym systemie monitorowania i ewaluacji kwestii przestrzegania zasad horyzontalnych.

Poniżej dokonano oceny zapisów dotyczących planowanych przedsięwzięć w ramach poszczególnych osi, a następnie odniesiono się do zawartości rozdziału 5 „Przedstawienie sposobu realizacji zasad horyzontalnych”.

Ocena zapisów ujętych w opisie typów przedsięwzięć realizowanych w ramach osi priorytetowej 1:

W ramach opisu typu przedsięwzięć realizowanych w ramach osi priorytetowej 1: *Potencjał instytucji realizujących politykę spójności w POPT 2014-2020* wyodrębniono następujące typy działań:

1. Ujednoczenie zasad wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację polityki spójności.

Niniejszy typ działań w pełni wpisuje się w założenia polityki horyzontalnej, ponieważ ujednoczenie wynagrodzeń z założenia sprzyja równości szans kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji ze względu na różne przesłanki (płeć, wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna, religia/wyznanie, rasa, narodowość, pochodzenie etniczne, etc.).

2. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności.

Działania edukacyjne ukierunkowane będą m.in. na edukację w obszarze polityk horyzontalnych UE. **Rekomendacja** dotyczy tego, aby działania edukacyjne miały wymiar praktyczny, a nie teoretyczny, bazując w większym stopniu na metodach warsztatowych, interaktywnych a nie wyłącznie szkoleniowych. Skuteczność działań edukacyjnych związanych z promocją równości szans kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałania różnym formom dyskryminacji bezpośrednio powiązana jest bowiem z oddziaływaniem na poziom postaw oraz praktycznych umiejętności, a nie wyłącznie wiedzy o charakterze teoretycznym. Osoby korzystające ze wsparcia edukacyjnego powinny mieć także przełożyć nowo zdobytą wiedzę i umiejętności na poziom praktyczny, odnoszący się do własnych zadań i obowiązków służbowych. **Jest to rekomendacja odnosząca się już do przyszłej praktyki, a nie do treści programu.**

3. Zakup wyposażenia biurowego, sprzętu komputerowego, finansowanie wydatków administracyjnych oraz ekspertyz, analiz i opinii niezbędnych do funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności.

W ramach niniejszego typu działań zwraca się uwagę na konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności. Zwrócono tutaj uwagę, że dotyczy to także obszaru zrównoważonego rozwoju. Podkreślono także konieczność wprowadzenia systemu monitoringu, umożliwiającego bieżącą weryfikację wskaźników osiąganych w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

4. Finansowanie horyzontalnych ewaluacji w zakresie realizacji polityki spójności.

Rekomendacja dotyczy tego, aby ewaluacje horyzontalne związane z oceną wdrażania polityk spójności w sposób szczególny podchodziły do rezultatów interwencji, zwłaszcza w obszarach społecznych, uwzględniając kwestie równości szans kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji.

5. Budowa, wdrożenie i utrzymanie systemu informatycznego.

W treści POPT wskazano na konieczność budowy, rozwoju i utrzymania systemu informatycznego, który umożliwić będzie zarządzanie, wdrażanie, monitorowanie, kontrolę i ocenę polityki spójności. System taki należy postrzegać jako narzędzie umożliwiające łatwą weryfikację poziomu realizacji celów składających się na politykę horyzontalną. System ten wpisuje się także w politykę zrównoważonego rozwoju, ponieważ stanowić będzie ważną alternatywę dla dotychczasowej formy sprawozdawczości i archiwizacji dokumentacji projektowych, które prowadzone są w głównej mierze w wersji papierowej.

6. Wsparcie procesu wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy uczestnikami systemu realizacji polityki spójności oraz wzmocnienie zasady partnerstwa.

Niniejszy typ działań ukierunkowany jest na wymianę doświadczeń w zakresie polityki spójności, w tym w szczególności poprzez wymianę dobrych praktyk, szkolenia, konferencję, seminaria, wizyty studyjne, tworzenie sieci tematycznych. **Rekomendacja** dotyczy tego, aby ww. formy wykorzystywane były również w odniesieniu do poszerzania wiedzy nt. polityki horyzontalnej, w tym przede wszystkim równości szans kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałania różnym formom dyskryminacji. Rekomendacja ta dotyczy zarówno wymiany informacji i doświadczeń na poziomie krajowych, jak i pomiędzy różnymi krajami

członkowskimi. Dodatkowo, **rekomendacja** dotyczy podkreślania wagi partnerstw, zwłaszcza w ramach podejmowania działań o charakterze równościowych czy antydyskryminacyjnym. Organizacje pozarządowe stanowić mogą tutaj ważne uzupełnienie merytoryczne i praktyczne w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów biznesowych.

Ocena zapisów ujętych w opisie typów przedsięwzięć realizowanych w ramach osi priorytetowej 2:

Rekomendacje związane z realizacją założeń polityk horyzontalnych, odnoszące się w znacznej mierze już do przyszłej praktyki, są następujące:

- Wsparcie merytoryczne oferowane beneficjentom w zakresie realizacji założeń polityki horyzontalnej powinno mieć jak najbardziej praktyczny charakter oraz być mocno dostosowane do potrzeb czy specyfiki działalności poszczególnych beneficjentów. W okresie 2007-2013 zrealizowano szereg działań edukacyjnych podnoszących świadomość w zakresie równości szans oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na różne kryteria. Działania te nie zawsze wiązały się jednak z wyposażeniem w kompetencje umożliwiające wykorzystywanie nowo zdobytej wiedzy i umiejętności na etapie przygotowania konkretnego wniosku o dofinansowanie czy realizacji działań projektowych.
- Promocja idei partnerstwa powinna być szczególnie podkreślana w obszarach społecznych, ponieważ obszary te w sposób automatyczny wpisują się w zakres realizacji polityk horyzontalnych (równość szans, przeciwdziałanie dyskryminacji, zrównoważony rozwój). Rekomendacja dotyczy tego, aby projekty z obszaru społecznego – zwłaszcza te realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego – realizowane były we współpracy z organizacjami pozarządowymi, które przeważnie posiadają większą wiedzę i doświadczenie w zakresie działania na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałania różnym formom dyskryminacji.
- Beneficjenci powinni mieć stworzone warunki sprzyjające zdobywaniu informacji na temat dobrych praktyk z zakresu realizacji działań wpisujących się w równość szans kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałanie różnym formom dyskryminacji w ramach projektów współfinansowanych ze środków spójności. Narzędzia umożliwiające zdobywanie tych informacji powinny sprzyjać zarówno pozyskiwaniu informacji na temat dobrych praktyk krajowych, jak i zagranicznych.

W odniesieniu do drugiego celu szczegółowego, ukierunkowanego na budowanie potencjału ZIT na poziomie miast wojewódzkich, również dostrzec można obszary, w ramach których uwzględniana powinna być perspektywa polityki horyzontalnej. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wpisują się w założenia polityki zrównoważonego rozwoju, ale także realizacji zasady równości szans i przeciwdziałania różnym formom dyskryminacji. ZIT będą realizowane poprzez połączenie środków pochodzących z EFS i EFRR, w sposób kompleksowy wpływając na zmiany na określonych obszarach terytorialnych. Należy tutaj uwrażliwiać na konieczność dostrzegania sposobu i zakresu oddziaływania na społeczność lokalną, która jest zdywersyfikowana m.in. pod kątem: płci, wieku, stopnia sprawności. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza tych inwestycji, które wstępnie postrzegane mogą być jako działania o charakterze neutralnym. Może być to mylne założenie, ponieważ konkretna inwestycja zazwyczaj w sposób bezpośredni czy pośredni wpływa na sytuację różnych grup społecznych. Przykładowo,

inwestycje związane z placówkami opieki nad osobami zależnymi wpływać mogą znacząco na utrzymanie/wzrost aktywności zawodowej kobiet; inwestycje związane z opieką zdrowotną wpływać mogą znacząco na utrzymanie/wzrost aktywności kobiet; inwestycje infrastrukturalne związane z przestrzenią miejską wpływać mogą znacząco na jakość życia osób z niepełnosprawnościami, osób zajmujących się zależnymi członkami rodziny; inwestycje związane z danym sektorem/branżą wzmacniają mogą sytuację na rynku pracy tej płci, która jest bardziej licznie tam reprezentowana.

Ocena zapisów ujętych w opisie typów przedsięwzięć realizowanych w ramach osi priorytetowej 3:

W ramach osi priorytetowej 3: *Informacja i promocja funduszy europejskich* podkreśla się konieczność podejmowania działań ukierunkowanych na budowę świadomości społecznej odnośnie możliwości oraz korzyści wynikających z funduszy strukturalnych.

Rekomendacja związana z realizacją polityk horyzontalnych dotyczy tego, aby w ramach realizowanych działań o charakterze informacyjno-promocyjnym szczególnie uwaga zwrócona została na kwestie związane z równością szans, przeciwdziałaniem różnym formom dyskryminacji a także zrównoważonym rozwojem. Dotyczy to m.in.:

- uwzględniania w ramach przekazów informacyjno-promocyjnych języka wrażliwego na płeć, tj. uwzględniającego dwie formy osobowe (żeńską i męską);
- eliminacji z przekazów informacyjno-promocyjnych treści wzmacniających stereotypy płciowe (np. kampania dotycząca obszaru godzenia życia zawodowego i rodzinnego powinna być adresowana zarówno do kobiet, jak i mężczyzn posiadających małe dzieci; kobiety i mężczyźni przedstawiani w ramach przekazów informacyjno-promocyjnych nie powinni odzwierciedlać wyłącznie ról zawodowych czy rodzinnych wpisujących się w stereotypy płciowe);
- dywersyfikacji kanałów informacyjno-promocyjnych tak, aby przekaz docierał do zarówno do kobiet jak i mężczyzn;
- dostosowania materiałów informacyjno-promocyjnych do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami lub dysfunkcjami (np. materiały/narzędzia dostosowane także do potrzeb osób głuchych czy niewidzących);
- dostosowania punktów informacyjnych do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami lub dysfunkcjami (np. podjazdy dostosowane do potrzeb osób poruszających się na wózkach).

Przedstawienie sposobu realizacji zasad horyzontalnych:

W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 wskazano, że zasady horyzontalne realizowane będą poprzez odpowiedni dobór kryteriów wyboru projektów i operacji w POPT. W zapisach programu wskazano również, że Instytucja Zarządzająca przeprowadzająca procedurę naboru projektów i operacji do realizacji zagwarantuje, że w ramach wszystkich działań wybierane będą jedynie te projekty, które mają co najmniej neutralny wpływ na realizację powyższych polityk.

1. Promowanie szans kobiet i mężczyzn

W ramach tworzenia Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 wzięte zostały pod uwagę zalecenia dla instytucji zarządzających i pośredniczących przedstawione w dokumencie *Zasada równości szans płci w programach operacyjnych na lata 2014-2020* przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W POPT uwzględniono rekomendacje związane z: oceną zgodności złożonego wniosku z horyzontalną zasadą równości szans kobiet i mężczyzn; zapewnieniem reprezentacji obydwu płci na poziomie Komitetów Monitorujących; koniecznością uwzględniania opisów związanych z realizacją zasadą równości szans kobiet i mężczyzn w ramach sprawozdań okresowych oraz opisów odzwierciedlających zaistniały problemy/bariery w tym zakresie; kontrolą projektów weryfikującą faktyczną realizację działań równościowych, zgodnie z zapisami ujętymi we wniosku o dofinansowanie.

Przewidziano zarazem, że w ramach POPT będą możliwe do realizacji następujące projekty uwzględniające kwestie równości szans kobiet i mężczyzn: szkolenia horyzontalne dla instytucji wdrażających politykę spójności w latach 2014-2020, w szczególności pracowników zajmujących się oceną projektów i operacji; szkolenia horyzontalne dla wnioskodawców i projektodawców; przygotowanie oraz zebranie dotychczasowych publikacji na temat zasady równości szans płci i udostępnienie ich; tworzenie możliwości do dyskusji i wymiany doświadczeń poprzez współfinansowanie spotkań, konferencji, platform wymiany doświadczeń, grup roboczych, sieci tematycznych.

2. Zapobieganie dyskryminacji

W treści Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 wskazano, że w każdej fazie zarządzania i wdrażania Programu, w szczególności na etapie wyboru projektów, monitorowania i kontroli podejmowane będą działania mające za zadanie upewnienie się, że w ramach realizowanych projektów nie wystąpiło zjawisko dyskryminacji. Wskazano, że będzie to możliwe poprzez następujące działania: w ramach oceny wniosków o dofinansowanie przeprowadzana będzie ocena zgodności złożonego wniosku z horyzontalną zasadą zapobiegania dyskryminacji (umieszczenie pytania odnoszącego się do polityki antydyskryminacyjnej w karcie oceny); sprawozdawczość związana z bieżącą realizacją projektu uwzględniać będzie opis odnoszący się do zapobiegania dyskryminacji w trakcie realizacji projektu, identyfikacji zaistniałych w tym obszarze problemów/barier oraz podjętych działań zaradczych; kontrola projektu obejmować będzie weryfikację, czy działania z zakresu zapobiegania dyskryminacji były realizowane zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i informacjami wskazanymi w sprawozdaniach.

Przewidziano zarazem możliwe do realizacji następujące projekty uwzględniające aspekt zapobiegania dyskryminacji: szkolenia horyzontalne dla instytucji wdrażających politykę spójności w latach 2014-2020, w szczególności pracowników zajmujących się oceną projektów i operacji; szkolenia horyzontalne dla wnioskodawców i projektodawców; przygotowanie, a także zebranie dotychczasowych publikacji na temat polityki zapobiegania dyskryminacji i udostępnienie ich; tworzenie możliwości do dyskusji i wymiany doświadczeń poprzez współfinansowanie spotkań, konferencji, platform wymiany doświadczeń, grup roboczych, sieci tematycznych.

3. Zrównoważony rozwój

W treści Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 uwzględnione zostały działania odnoszące się do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, w szczególności minimalizujące oddziaływanie człowieka na środowisko: w ramach wyboru projektów do dofinansowania

przeprowadzana będzie ocena zgodności złożonego wniosku z horyzontalną zasadą zrównoważonego rozwoju; w ramach sprawozdawczości projektowej beneficjenci zobligowani będą do uwzględniania informacji na temat działań podjętych w celu przestrzegania powyższej polityki, których weryfikacja będzie prowadzona podczas kontroli. W ramach POPT wskazano również, że zasada zrównoważonego rozwoju została uwzględniona na poziomie konstruowania wskaźników dla Programu oraz dla całego systemu pomocy technicznej poprzez zachęcenie beneficjentów do wydawania materiałów informacyjnych lub promocyjnych w formie elektronicznej.

Przewidziano się, że w ramach POPT będą możliwe do realizacji następujące projekty przyczyniające się do realizacji polityki zrównoważonego rozwoju: szkolenia horyzontalne dla instytucji wdrażających politykę spójności w latach 2014-2020, w szczególności pracowników zajmujących się oceną projektów i operacji; szkolenia horyzontalne dla wnioskodawców i projektodawców; przygotowanie, a także zebranie dotychczasowych publikacji dotyczących aspektów zrównoważonego rozwoju (np. poświęconych zielonym zamówieniom publicznym i ich upowszechnienie); tworzenie możliwości do dyskusji i wymiany doświadczeń poprzez współfinansowanie spotkań, konferencji, platform wymiany doświadczeń, grup roboczych, sieci tematycznych.

Ocena: Projekt *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020* uwzględnia i ma szansę przyczynić się do realizacji celów polityk horyzontalnych.

3.3. Moduł III Ocena systemu realizacji programu operacyjnego

3.3.1. Pytanie F: Czy i w jakim zakresie istniejący układ instytucjonalny, w tym zasoby ludzkie, jest wystarczający do realizacji założeń i celów programu operacyjnego?

(Uwzględniono następujące kwestie:

- ✓ potencjał administracyjny, w tym zasoby ludzkie instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie programu operacyjnego,
- ✓ obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji programu¹⁵,
- ✓ struktury i rozwiązania organizacyjne w ramach oraz pomiędzy instytucjami systemu realizacji (m.in. podział kompetencji/zadań, koordynacja działań, mechanizmy koordynacji i monitorowania komplementarności i synergii efektów podejmowanych działań, komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna, systemy elektronicznej wymiany danych), zasoby kadrowe, wiedza i doświadczenie pracowników (w tym system szkoleń), system rekrutacji i selekcji, system motywacyjny, fluktuacja kadr, warunki pracy, zasoby materialne.)

- **Potencjał administracyjny**

Rolę Instytucji Zarządzającej pełnić będzie Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej w MRR, który pełnił także rolę IZ dla POPT 2007-2013. Oznacza to, że jest to jednostka merytorycznie w pełni przygotowana do wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej POPT.

Zadania IZ wykonuje tylko część zespołu Departamentu. Jest to grupa licząca 22 osoby, z czego 18 wykonuje zadania wyłącznie związane z wdrażaniem POPT.

Zespół jest stabilny – średnia stażu w departamencie wynosi 5 lat (od 0.5 do 8) i młody – z ogólnym stażem pracy średnio wynoszącym nieco poniżej 9 lat (od 3 do 18). W okresie wdrażania dotychczasowego programu pomocy technicznej (2007-2013) z zespołu odeszło 10 osób, natomiast przyjęto 20 – zespół zaczynał wdrażanie POPT w liczbie 11 osób.

Cały zespół ma wykształcenie wyższe, z czego pięć osób – prawnicze, trzy – socjologiczne i trzy – w zakresie stosunków międzynarodowych. Ponadto w zespole są specjaliści administracji, finansów i bankowości, ekonomii, zarządzania, gospodarki przestrzennej i inni.

Wszyscy pracownicy mają możliwość udziału w szkoleniach, a także w wizytach studyjnych oraz studiach. Przeciętnie w okresie 2007-2012 każdy pracownik wziął udział w 5 szkoleniach rocznie – szczególnie intensywny szkoleniowo był rok 2008, gdy każdy z pracowników uczestniczył przeciętnie 7,2 szkoleniach (min. 2, maks. 13).

Dokonano analizy tematyki odbywanych szkoleń, jednak ze względu na stosowaną w Biurze Zasobów Ludzkich klasyfikację tematyki szkoleń analiza ta nie pozwala na wyciąganie istotniejszych wniosków. Kluczowym przykładem braku użyteczności stosowanej klasyfikacji są licznie odbywane przez pracowników IZ szkolenia z zakresu „Unii Europejskiej” lub – rzadziej – „funduszy strukturalnych”. Podobnie nic nie mówiącym pojęciem jest „wizyta studyjna” jako kategoria tematyczna szkoleń.

¹⁵ Zostały wskazane w ramach analizy SWOT, przygotowanej przez zespół badawczy oraz w ramach analizy TOWS, zawartej w części I.A

Można więc jedynie stwierdzić, że najwięcej szkoleń odbytych przez zespół IZ POPT dotyczyło „organizacji i zarządzania” (120 osoboszkoleń w okresie 6 lat), Unii Europejskiej (103), języków obcych (77), informatyki (64) i prawa zamówień publicznych (48). Zaledwie 11 osoboszkoleń dotyczyło komunikacji społecznej (9 w 2009 roku i 2 w 2012) i były to jedyne szkolenia „miękkie” w całym analizowanym okresie.

Sam fakt odbywania szkoleń należy ocenić jako pozytywny, jednocześnie zakładając, że w kolejnych latach pracownicy będą brać udział w kolejnych szkoleniach, jest to bowiem niezbędne nie tylko dla jakości ich pracy, ale także stanowi narzędzie motywowania i nagradzania. Stosowana w MRR procedura organizacji szkoleń pozwala wierzyć, że pracownicy nie są kierowani na szkolenia całkowicie im zbędne, choć nie wyklucza, że zdarzają się szkolenia niskiej jakości i w efekcie mało przydatne. Z kolei prowadzona przez Biuro Zarządzania Zasobów Ludzkich wieloaspektowa ocena odbytych szkoleń stwarza nadzieję, że wnioski z ewentualnych błędów (tzn. niewłaściwie zakontraktowanych szkoleń) są wyciągane. Niepokoić może bardzo mała liczba szkoleń miękkich, zwracających uwagę na kwestie interpersonalne, szeroko rozumianą komunikację, negocjacje i asertywność. W zasadzie wszystkie badania ewaluacyjne dotyczące systemu wdrażania funduszy zwracają uwagę na problemy komunikacyjne pomiędzy wszystkimi ogniwami systemu. IZ POPT bierze udział w całej sieci powiązań (o czym szerzej niżej) i choćby z tego względu zasadne będzie zwrócenie w przyszłości uwagi na te aspekty. Jednocześnie z punktu widzenia monitorowania efektywności wydatków pomocy technicznej warto rozważyć zmianę (uszczegółowienie) stosowanej klasyfikacji szkoleń.

IZ dysponuje powierzchnią biurową 13 pokoi o łącznym metrażu 253 m², tak więc na jedną osobę przypada przeciętnie 11,5 m². IZ jest wyposażony w niezbędny sprzęt biurowy, jednak znaczna jego część wymaga już lub wkrótce będzie wymagać wymiany.

Ocena: Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenie z pełnienia roli Instytucji Zarządzającej przez zespół Departamentu Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej można stwierdzić, że posiada on wystarczający potencjał do podjęcia się tej roli w kolejnym okresie.

Jednakże konieczność realizacji przez IZ w większym niż dotychczas roli koordynacyjnej pomocy technicznej w ramach polityki spójności, a także zaplanowane nowe rodzaje zadań (realizacja konkursów dotacji) wymagają nieznacznego zwiększenia zatrudnienia – o minimum 2 osoby, przy czym pożądane jest, by były to osoby z pewnym (ok. 5 letnim) doświadczeniem w zakresie wdrażania funduszy.

Rekomendacja: IZ jest przygotowana do pełnienia swojej roli w nowej perspektywie pod warunkiem utrzymania sprawdzonego, przeszkolonego personelu. W sytuacji znaczących problemów budżetowych trudno proponować podwyższenie wynagrodzeń w administracji, tym bardziej niezbędne jest zadbanie o inne formy motywacyjne, w tym m.in. utrzymanie dostępu do szkoleń, ale także zwiększenie poczucia sprawstwa w ramach wykonywanych zadań.

- **Struktury i rozwiązania organizacyjne w ramach oraz pomiędzy instytucjami systemu realizacji**

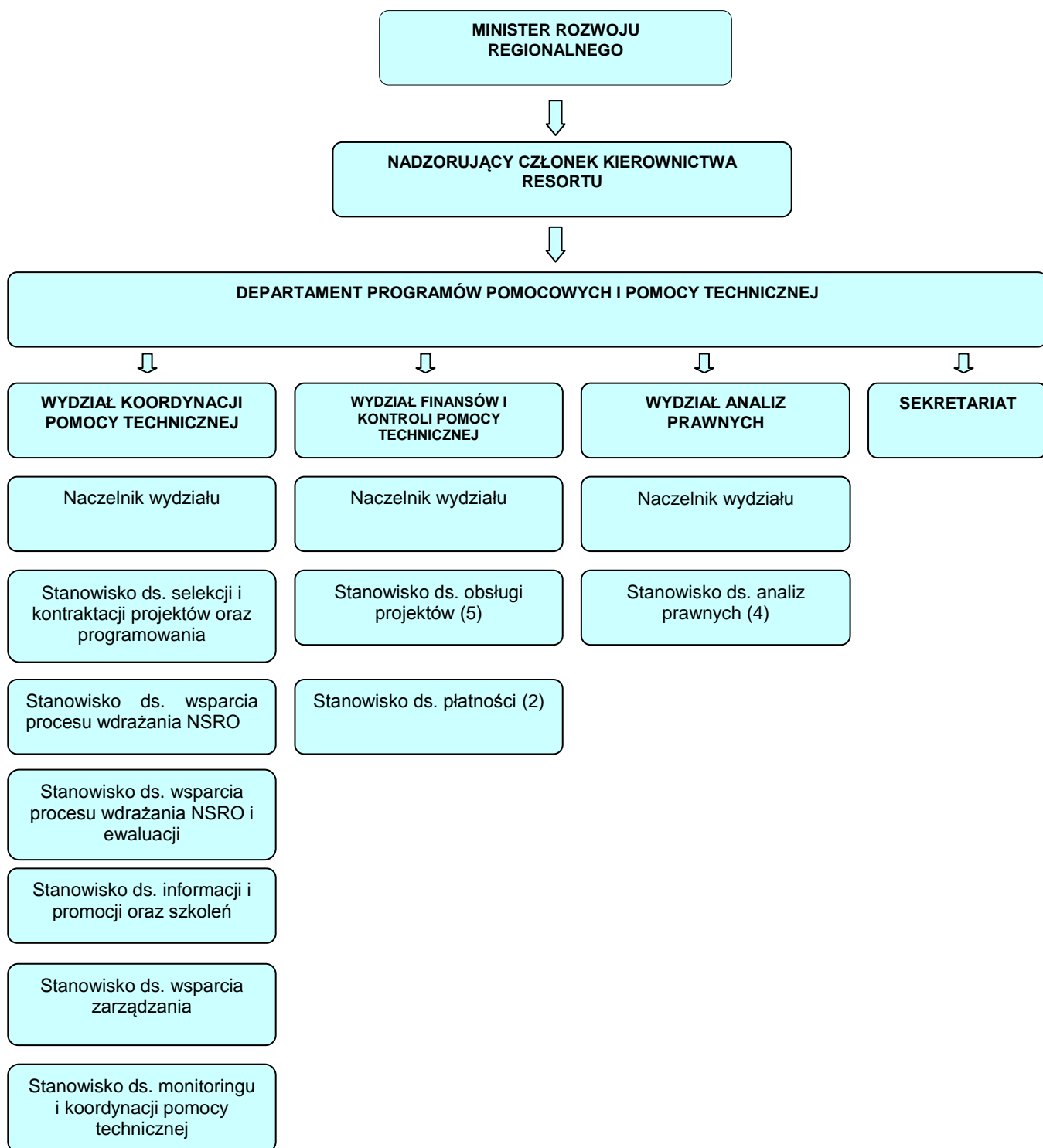
System instytucjonalny wdrażania POPT obejmuje:

- Instytucję Zarządzającą, której funkcje pełni minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, a za realizację tych zadań odpowiada Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej w MRR, który także wykonywać będzie funkcje Instytucji Certyfikującej, oraz
- Instytucję Audytową, której funkcje dla wszystkich programów operacyjnych pełni minister właściwy do spraw finansów publicznych, a za realizację tych zadań odpowiada Departament Ochrony Interesów Finansowych UE MF oraz 16 urzędów kontroli skarbowej.

Oprócz wymienionych instytucji w skład systemu wchodzić będzie Komitet Monitorujący.

System jest zgodny z wymogami określonymi w projekcie rozporządzenia ogólnego oraz projektem ustawy o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności w latach 2014-2020 oraz o zmianie niektórych ustaw. System jest maksymalnie prosty, jednocześnie jednak gwarantuje realizację wszystkich niezbędnych zadań, stwarzając jednocześnie możliwość elastyczności działania.

Obecną strukturę organizacyjną Instytucji Zarządzającej przedstawiono na schemacie poniżej (za Instrukcją Wykonawczą Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Pomoc Techniczna 2007-2013, v. 8.1., maj 2013). Jest ona oceniana jako właściwa.



Zwraca uwagę prostota struktury organizacyjnej, co w połączeniu z niewielkim rozmiarem zespołu sprawia, że nie są konieczne szczególne narzędzia komunikacji wewnętrznej.

Sprawna realizacja zadań Instytucji Zarządzającej jest uzależniona od szeregu czynników związanych z otoczeniem, w jakim funkcjonuje, w tym zwłaszcza:

- a) wymogów związanych z funkcjonowaniem departamentu jako jednej z jednostek organizacyjnych w ramach dużej struktury organizacyjnej (MRR) z jednolitymi zasadami polityki szkoleniowej, systemu rekrutacji i selekcji, systemu motywacyjnego i komunikacji oraz szeregiem wewnętrznych regulacji;
- b) wykonywaniem zadań związanych z wdrażaniem programu, którego wykonawcami są w znacznej części inne równorzędne departamenty i który stanowi część polityki spójności.

Ad. a)

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jak każda tego typu struktura, kieruje się w swoich działaniach spisanyymi zestawami procedur, wprowadzanymi z reguły na mocy regulacji wewnętrznych (zarządzenia Dyrektora Generalnego). Istnieją więc pakiety procedur dotyczących m.in.¹⁶:

- systemu rekrutacji i selekcji;
- nagradzania i motywowania;
- systemu szkoleń;
- systemu motywacyjnego;
- zasad i trybu postępowania w procesie dokonywania wydatków publicznych;
- sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

Zespół zapoznał się z procedurami. Z uwagi na charakter badań nie była to analiza samej treści tych procedur, ich wpływu na skuteczność wymienionych zagadnień, czyli tzw. użyteczności zarządczej procedury. Skoncentrowano się na porównaniu skali zmian, jakie zaszły wewnątrz tych obszarów od roku 2008 do chwili obecnej. Część tych zmian wynikała z konieczności dostosowań w związku ze zmianami prawnymi (np. wprowadzenie tzw. ścieżek rozwoju i potrzeba ustalania Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego), a część stanowiła element modernizacji systemu rozwoju zawodowego zgodnie ze współczesnymi trendami w tym zakresie. **Obraz skali zmian ilustrowany tylko liczbą załączników, elementów procedur (schematów, itp.) pozwala na postawienie tezy o znacznym, postępującym skomplikowaniu tego obszaru.** Nie podlega ocenie autorów zasadność poszczególnych elementów tych procedur. Zwracamy jedynie uwagę na fakt znacznego i rosnącego obciążenia komórek merytorycznych zadaniami związanymi z realizacją tzw. procesów wspomagających.

Zarówno po stronie komórek odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami ludzkimi, a w szczególności tzw. departamentów merytorycznych MRR istnieje świadomość potrzeby dokonania przeglądu tych procedur z punktu widzenia ich użyteczności. Podkreślano tę kwestię podczas rozmów jakie prowadzono z pracownikami MRR podczas badania. Wskazano na to także w raporcie z badania *Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014 – 2020*, w ramach którego

¹⁶ Tylko te kategorie procedur były brane pod uwagę ze względu na charakter badania; niewykluczone, że istnieją jeszcze inne pakiety procedur, do których przestrzegania

rekomendowano dokonanie przeglądu stosowanych w MRR procedur w celu weryfikacji przynoszonych przez nie korzyści w stosunku do nakładów.

Proponuje się rozważyć, aby w szczególności w MRR wprowadzić wewnętrzny mechanizm oparty na zasadach podobnych do wprowadzonego przez Komitet Rady Ministrów 23 lutego 2012 r. testu regulacyjnego stanowiącego element Regulaminu pracy Rady Ministrów. „Test regulacyjny” zawierać powinien odpowiedź na pytanie, jaki problem ma być rozwiązany dzięki kolejnej regulacji, w jaki sposób i jaki efekt jest oczekiwany. Test wymaga dokonania podstawowej analizy kosztów i korzyści oraz oszacowania obciążeń, jakie regulacja może spowodować.

Autorzy zdają sobie sprawę, że powyższa rekomendacja może wydawać się zaleceniem, aby zdiagnozowany stan znaczącego skomplikowania proceduralnego w MRR „leczyć” jeszcze jedną procedurą. Autorom raportu zależy jednak na zainspirowaniu możliwych rozwiązań systemowych, a nie powielaniu wskazanego powyżej mechanizmu prac Rady Ministrów.

Taki test mógłby być „dwukierunkowy” i dotyczyć zarówno procedur wewnątrz systemu realizacji polityki spójności, jak i procedur jakie są wprowadzane w urzędach pełniących funkcję IZ/IP. Warty rozważenia jest, aby taki mechanizm zaczął być testowany (po wcześniejszym opracowaniu) właśnie w DPT, które pełniłoby rolę „laboratorium”.

Działania MRR są wspierane przez dwa systemy elektronicznej wymiany danych – Lotus oraz Intranet – Wewnętrzny Serwis Informacyjny MRR. Badacze nie mieli możliwości zapoznania się ze szczegółami zasobów i działania tych systemów ze względu na ochronę bezpieczeństwa danych. Analiza *printscreensów* i rozmowy z pracownikami wskazują, że narzędzia te właściwie wspierają pracę w MRR.

Ad b)

Działanie IZ POPT jest powiązane z kompetencjami następujących komórek organizacyjnych:

- Dep. Koordynacji Polityki Strukturalnej, odpowiedzialnego, m.in. za koordynację polityki spójności, programowanie i koordynację, m.in. w zakresie wymiaru terytorialnego polityki rozwoju kraju oraz koordynację przygotowań dokumentów programowych; ponadto w strukturach tego departamentu funkcjonuje Krajowa Jednostka Oceny, realizująca przewidziane w programie ewaluacje horyzontalne;
- Dep. Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, odpowiedzialnego, m.in. za koordynację wszystkich funduszy, stworzenie systemu monitorowania, przygotowanie systemu informatycznego (finansowanego z POPT) oraz koordynowanie przygotowania procedur;
- Dep. Koordynacji Programów Infrastrukturalnych, odpowiedzialnego m.in. za zarządzanie Funduszem Spójności (z którego finansowany będzie POPT);
- Dep. Koordynacji Programów regionalnych i Cyfryzacji, odpowiedzialnego m.in. za koordynację RPO, w ramach których przygotowywane są i będą wdrażane komponenty PT, za których koordynację odpowiada IZ POPT;
- Dep. Informacji, Promocji i Szkoleń, odpowiedzialnego m.in. za wdrożenie trzeciej osi POPT

a także Biura Administracyjnego, Biura Dyrektora Generalnego (w tym szczególnie komórki odpowiedzialnej za zamówienia publiczne) oraz Biura Zarządzania Zasobami Ludzkimi.

Oznacza to, że istotnym zadaniem będzie koordynacja wszystkich procesów. Jej brak może stanowić poważne zagrożenie dla wdrażania programu. Z drugiej strony niezbędne jest przemyślenie procesów koordynacyjnych tak, by nie angażowały nadmiernie czasu pracowników koniecznością udziału w licznych spotkaniach.

- **Ocena spodziewanej skuteczności przedsięwzięć zaplanowanych w celu redukcji obciążeń administracyjnych dla beneficjentów.**

W ramach redukcji obciążeń administracyjnych zaplanowano:

- kontynuację uproszczonego systemu finansowania beneficjentów POPT, bez przepływów finansowych pomiędzy IZ a beneficjentem;
- kontynuację uproszczonego systemu składania wniosków o płatność w postaci zestawień finansowych w miejsce kopii dokumentacji stanowiącej podstawę do sporządzenia wniosku o płatność, przy weryfikacji dokumentacji odbywającej się podczas kontroli na miejscu;
- stopniowe wprowadzanie całkowitej rezygnacji z dokumentacji papierowej na rzecz dokumentów w formie elektronicznej (co umożliwi krajowy system informatyczny na lata 2014-2020 (SF 2014));
- możliwość rozliczania się wyłącznie za pomocą środków elektronicznych począwszy od złożenia wniosku o dofinansowanie (dzięki Lokalnemu Systemowi Informatycznemu IZ POPT).

Ponieważ żadne ze zrealizowanych w odniesieniu do POPT 2007-2013 badań ewaluacyjnych nie wskazywało na istnienie problemu „nadmiernych obciążeń biurokratycznych”, co potwierdziły wywiady prowadzone w ramach ewaluacji ex-ante, to zaplanowane działania należy uznać za odpowiednie do potrzeb i możliwości.

Szczególnie pożądana zmiana dotyczy planowanej rezygnacji z dokumentów papierowych na rzecz dokumentów elektronicznych. Wdrożenie tego zamierzenia jest uzależnione od wdrożenia systemu SF 2014 oraz Lokalnego Systemu Informatycznego POPT 2014-2020, należy więc zapewnić właściwy harmonogram i tempo prac nad systemami tak, by możliwe było zrealizowanie tego zamierzenia od początku wdrażania programu.

Autorzy programu zastrzegają jednak, że zapisy rozporządzenia ogólnego ograniczają możliwości wprowadzenia dodatkowych ułatwień dla beneficjentów. Wskazują na takie nowe wymagania, jak konieczność weryfikacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego podczas pierwszego wniosku o płatność, w którym pojawiają się wydatki związane z postępowaniem. Twierdzą także, że nowe zasady wdrażania polityki spójności takie jak warunkowość ex-ante, koncentracja tematyczna, konieczność przygotowania oceny wykonania w 2019 r., przyznawanie akredytacji, rozliczanie finansowe (*clearance of accounts*) powodują zwiększenie obciążeń administracyjnych zarówno po stronie IZ jak i beneficjentów. O ile pierwsze wskazanie niewątpliwie stanowi dodatkowe zadanie (obciążenie), o tyle nowe zasady mogą, ale nie muszą wiązać się ze wzrostem obciążeń administracyjnych po stronie beneficjentów, choć prawdopodobnie nie są one możliwe do uniknięcia przez IZ.

Rekomendacja: Rekomenduje się złagodzenie omawianego akapitu jako nadmiernie asekuracyjnego. Rolą IZ jest zapewnienie, by procedury wdrażające wspomniane zasady nie przełożyły się na obciążenia dla beneficjentów POPT.

Odrębna kwestia dotyczy obciążeń dla ogółu beneficjentów oraz innych działań dotyczących ogółu beneficjentów. W projekcie POPT zawarto deklarację przygotowania strategii komunikacji na lata 2014-2020, która zapewnić ma jednolity system informowania o funduszach europejskich dla wszystkich potencjalnych beneficjentów polityki spójności. To właściwe działanie, nie wyczerpuje jednak planowanych zamierzeń koordynacyjnych w zakresie działań informacyjno-promocyjnych. Brakuje także informacji o tym, w jaki sposób POPT zamierza wspierać działania innych PO w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych. Alternatywą jest zrezygnowanie z zapisu dotyczącego strategii komunikacji i jedynie zasygnalizowanie, że w ramach działań koordynacyjnych POPT uwzględni kwestie związane z koniecznością zmniejszania obciążeń oraz z informowaniem beneficjentów. Preferowane jest podejście drugie – zgodnie z wzorem Programu Operacyjnego, przygotowanego przez Komisję Europejską w wersji z dnia 21 maja (*„In the case of operational programmes dedicated to technical assistance the beneficiaries concerned under this section are the authorities using technical assistance. The description of actions taken to reduce the administrative burden of the beneficiaries of other programmes should be described under the description of the respective priority axes.”*)

Rekomendacja: Rekomenduje się usunięcie zdania dotyczącego strategii komunikacji, jako wykraczającego poza wymagany zakres informacji dla tej części.

3.3.2. Pytanie G: Czy założenia projektu programu operacyjnego umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów monitorowania i ewaluacji?

(obejmuje to następujące zagadnienia:

- ✓ trafność, przejrzystość, wiarygodność statystyczna, agregowalność, dostępność, solidność (ang. *robustness*) wskaźników realizacji (produktu i rezultatu),
- ✓ dobór wskaźników (oraz ich wartości) dla oceny realizacji celów pośrednich tzw. „kamieni milowych”, ang. *milestones* (trafność doboru - czy wskaźniki dostarczają odpowiedniej informacji na temat postępów we wdrażaniu; realność ich osiągnięcia w wyznaczonych terminach, dostępność niezbędnych danych; czynniki zewnętrzne mogące mieć wpływ na realizację wskaźników rezultatu; czy wskaźniki wybrane jako podstawa do dokonywania ewentualnych korekt finansowych są reprezentatywne dla działań podejmowanych w ramach poszczególnych priorytetów),
- ✓ sposoby umożliwiające terminowe dostarczanie odpowiedniego zakresu danych m.in. na użytek sprawozdań rocznych,
- ✓ źródła oraz metody generowania danych oraz sposoby służące zapewnieniu wysokiej jakości pozyskiwanych danych,
- ✓ potrzeby w zakresie dostępu do danych niezbędnych do skutecznej realizacji procesu ewaluacji, w tym w szczególności dla zaawansowanych metodologicznie badań ewaluacyjnych przeprowadzanych m.in. za pomocą metod kontrfaktycznych (identyfikacja luk informacyjnych w tym zakresie oraz zaproponowanie sposobów pozyskiwania niezbędnych danych),
- ✓ zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny system monitorowania i ewaluacji (obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji procesów monitorowania i ewaluacji)
- ✓ ocena założeń projektu programu pod kątem realizacji zasady *evidence based Policy*.)

Każda interwencja publiczna podlega ocenie pod względem trafności, skuteczności, efektywności i użyteczności. Dokonywanie takiej oceny wymaga stworzenia systemu monitorowania. System monitorowania służy dostarczaniu informacji zarządzającym danymi operacjami o tym, czy realizacja programu przebiega zgodnie z założeniami.

System monitorowania opiera się na systemie wskaźników – pozwalających mierzyć stopień osiągania założonego celu (głównego, szczegółowych). Zgodnie z założeniami wynikającymi z projektowanej regulacji UE oraz wymogami krajowymi, w projekcie POPT zaproponowano dwa rodzaje wskaźników: wskaźnik produktu oraz wskaźnik rezultatu bezpośredniego. Zaproponowano także jeden wskaźnik rezultatu strategicznego.

- Produkt – odnosi się do wspieranych operacji, oznacza to, co faktycznie będzie dostarczane (i finansowane) w ramach operacji.
- Rezultat – określa zmianę (spodziewaną), jaka ma zachodzić w obszarze interwencji w wyniku podejmowanych działań w ramach operacji.

Wskaźniki to mierzalne zmienne reprezentujące istotne wymiary celu; zmiana wartości wskaźników powinna wskazywać, czy cel jest osiągnięty¹⁷.

Ocena wskaźników wymaga odniesienia się do prawidłowości zdefiniowania celów – czy są jasno postawione, czy są osiągalne, mierzalne, określone w czasie. Dopiero bowiem do tak określonych celów można projektować wskaźniki. W przeciwnym wypadku może dojść do sytuacji, że wskaźnik jako taki będzie mierzalny, weryfikowalny, ale nie będzie mierzył niczego istotnego z punktu widzenia programu. Można bowiem policzyć każdą zakupioną rzecz czy

¹⁷ Za Górniak J., *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, w: *Ewaluacja ex-post, teoria i praktyka*, red. Haber A., PARP

usługę, można także policzyć każdy udział określonej części w całości, jednocześnie nie otrzymując żadnej użytecznej z punktu widzenia zarządzania interwencją informacji. I takie podejście zastosowano w ramach niniejszego badania.

Wszystkie zaproponowane wskaźniki spełniają generalnie wymogi wiarygodności statystycznej (choć niezbędne będzie w szeregu przypadkach doprecyzowania sposobu pomiaru, co jednak będzie miało miejsce już poza samym programem operacyjnym), agregowalności i dostępności. Wszystkie także spełniają inny wymóg, stawiany przed wskaźnikami – ich pozyskanie nie wiąże się z koniecznością ponoszenia wysokich kosztów.

Z tego względu w dalszej części skupiono się na jednym kryterium – trafności: czy wskaźnik odnosi się do istoty problemu, koresponduje z celami. W uwagach odniesiono się także do kryterium solidności (skuteczności) – czy wskaźnik odzwierciedla oddziaływanie interwencji (zmienia wartość pod wpływem interwencji), nie jest podatny na manipulację, nie demonstruje pozornych zmian.

Poszczególne wskaźniki powinny być też spójne z logicznym schematem interwencji, co oznacza, że wskaźniki rezultatu powinny wynikać ze wskaźników produktu – jeśli tak nie jest, zostało to odnotowane.

Trafność, przejrzystość, wiarygodność statystyczna, agregowalność, dostępność, solidność (ang. *robustness*) wskaźników realizacji

Oś pierwsza: Potencjał instytucji realizujących politykę spójności

Lp.	Nazwa wskaźnika	Typ wskaźnika	Trafność	Uwagi/komentarze
1.	Liczba <i>etatomiesięcy</i> finansowanych ze środków pomocy technicznej	Produktu	+	Wskaźnik już obecnie prezentuje zasadniczą aktywność POPT w tym obszarze – finansowanie kadrowych podstaw systemu. Zmiany jego wartości następują gdy zmienia się liczba pracowników systemu. I w tym znaczeniu może być używany dla ilustracji celu mówiącego o utrzymanie niezbędnych zasobów ludzkich.
2.	Liczba uczestników szkoleń dla instytucji	Produktu	+	Wartość wskaźnika obrazuje skalę prowadzonych w danej instytucji szkoleń. Wskaźnik bez odniesienia do kontekstu (ogólna liczba pracowników, zakresy szkoleń, stopień zaspokojenia potrzeb szkoleniowych, itp.) stanowi jedynie informacje potwierdzającą wydatki z PT na szkolenia.
3.	Średnia liczba szkoleń przypadających na jednego pracownika instytucji w ciągu roku	Rezultatu bezpośredniego/ Produktu	+/-	Jeśli ten wskaźnik ma obrazować rezultat bezpośredni (w takim rozumieniu jakie jest przyjmowane w dokumentach dot. programowania na lata 2014-2020) to nie różni się on od wskaźnika produktu. Ma tylko inny sposób obliczania. Może być używany jako informacja o „nasyceń” szkoleniami ale nie da się na jego podstawie budować informacji o dopasowaniu szkoleń do potrzeb. W toku prac zespołu badawczego wykonawcy proponowano zastąpienie tego wskaźnika miarą jakościową: <i>Odsetek osób w instytucjach, które oceniają wsparcie szkoleniowe jako zaspakajające ich potrzeby szkoleniowe</i> . Jednakże, zdając sobie sprawę, że na ocenę wsparcia szkoleniowego wpływa wiele czynników, od osobowościowych po kontekst instytucjonalny, ostatecznie odstąpiono od propozycji zastępowania wskaźnika zawartego w projekcie POPT. Rekomenduje się natomiast, by kwestia dopasowania szkoleń do potrzeb uwzględnić jako przedmiot ewaluacji.
4.	Ocena dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań związanych	Rezultatu bezpośredniego/	+	Zgodnie z zapisami w programie źródłem danych mają być badania ewaluacyjne. To jest trafne podejście pozwalające na ustalenie zmiennych,

	z wdrażaniem polityki spójności	Produktu		które wpływają na oceny. Bez badań analizujących czynniki decydujące o ocenie wartość tego wskaźnika mogłaby wprowadzać w błąd.
5.	Odsetek beneficjentów wyrażających pozytywne opinie na temat sprawności działania instytucji wdrażających politykę spójności	Rezultatu bezpośredniego/Produktu	-	Wskaźnik ten może przynieść jedną z kilku istotnych informacji o postrzeganiu instytucji. Podczas wspólnych prac Wykonawcy z zespołem Zamawiającego zwracano uwagę na trudności z uchwyceniem zależności pomiędzy wsparciem POPT a wartością wskaźnika. Wpływa bowiem na niego wiele zmiennych niezależnych od POPT, a ponadto wiele instytucji wspieranych przez POPT nie ma kontaktu z beneficjentami. Proponujemy rezygnację z tego wskaźnika, jednak opinie beneficjentów na temat sprawności powinny być monitorowane w ramach ewaluacji , w ramach których możliwe powinno być zidentyfikowanie wszystkich czynników, mających wpływ na sprawność instytucji i ustalenie siły ich wpływu.
6.	Liczba przeprowadzonych ewaluacji	Produktu	+/-	Nawet przy założeniu, że rolą POPT jest dostarczyć zasoby (finanse) dla procesów ewaluacji ten wskaźnik nie jest w pełni trafny. Jego wartość nie będzie obrazowała niczego poza faktem, że jakieś ewaluacje są realizowane. Cel szczegółowy 3 osi 1 brzmi: <i>skuteczny system wymiany doświadczeń oraz przepływu informacji pomiędzy uczestnikami systemu realizacji polityki spójności</i> . Cel akcentuje potrzebę skutecznego systemu. Jednak jego skuteczność jest warunkowana nie tylko narzędziami do przepływu, ale i jakością informacji, czyli m.in. tym, o czym informują wyniki badań ewaluacyjnych. W diagramie obrazującym powiązania w ramach osi wskazano, że finansowanie horyzontalnych ewaluacji wpływa na dostępność „innych zasobów” umożliwiających sprawne wdrażanie polityki spójności. Z tego względu proponuje się uzupełnienie tego wskaźnika pomiarem stopnia, w jakim wdrażane są rekomendacje z ewaluacji . Pomiar należy oprzeć na prostym wskaźniku ilościowym wyrażonym w procentach: liczba wdrożonych rekomendacji do ogółu zaproponowanych w raportach z badań. Proponowany wskaźnik może być szacowany przez KJO na podstawie systemu monitorowania wdrażania rekomendacji.
7.	Liczba użytkowników krajowego systemu informatycznego	Produktu	+	

8.	Ocena użyteczności krajowego systemu informatycznego	Rezultatu bezpośredniego/Produktu	+	
9.	Liczba sieci tematycznych	Produktu	+	Ocena tego wskaźnika jako trafnego dla zakresu jakim jest obecność i rola partnerów społecznych w systemie jest warunkowa. Ta warunkowość wynika z uznania, że sieci tematyczne odgrywają istotną rolę w systemie. Oceny tego faktu są rozbieżne.

Ponadto autorzy dostrzegają potrzebę wypracowania zagregowanego wskaźnika sprawności instytucjonalnej, co powinno być zadaniem ewaluacji.

Oś druga Potencjał beneficjentów funduszy europejskich

Lp.	Nazwa wskaźnika	Typ wskaźnika	trafność	Uwagi/komentarz
1.	Liczba przeszkolonych instytucji	Rezultatu bezpośredniego/Produktu	-	Wartość wskaźnika obrazuje częściowo skalę prowadzonych działań szkoleniowych. Wskaźnik bez odniesienia do kontekstu (ogólna liczba pracowników, zakresy szkoleń, stopień zaspokojenia potrzeb szkoleniowych, itp.) stanowi jedynie informację potwierdzającą wydatki z PT na szkolenia. Trafniejszy, choć nadal wymagający badania kontekstu, będzie wskaźnik odnoszący się do liczby przeszkolonych osób. W ramach ewaluacji niezbędne będzie natomiast badanie przydatności szkoleń. Jest to wskaźnik produktu.
2.	Liczba udzielonych dotacji	Produktu	+	Proponujemy jedynie podanie pełnej nazwy „dotacji na realizację projektów wzmacniających potencjał beneficjentów” ze względu na funkcjonowanie w ramach POPT również innych dotacji
3.	Odsetek wspartych beneficjentów których przynajmniej jeden projekt uzyskał dofinansowanie	Rezultatu bezpośredniego/Produktu	+/-	Wskaźnik wymaga badania ewaluacyjnego, zakładającego stosowanie metod kontrfaktycznych, umożliwiających porównanie skuteczności beneficjentów którzy otrzymali wsparcie i którzy wsparcia nie otrzymali. W przeciwnym wypadku pozbawiony będzie wartości poznawczych. Oznacza to, że wskaźnik powinien dotyczyć różnicy skuteczności beneficjentów „wspartych” i „nie wspartych”.

4.	Liczba wspartych ZIT	Produktu	+	
----	----------------------	----------	---	--

Niezbędne jest ponadto uzupełnienie wskaźników dotyczących ZIT poprzez badanie ewaluacyjne, dotyczące przydatności koncepcji ZIT.

Oś trzecia: Informacja i promocja funduszy europejskich

Lp.	Nazwa	Typ wskaźnika	trafność	Uwagi/komentarz
1.	Liczba spotkań grup roboczych	Produktu	+	
2.	Liczba punktów informacyjnych na terenie kraju	Produktu	+	
3.	Liczba udzielonych konsultacji w ramach punktów informacyjnych	Rezultatu bezpośredniego	+	
4.	Liczba odwiedzin portalu informacyjnego / serwisu internetowego	Rezultatu bezpośredniego	+/-	Lepszym wskaźnikiem rezultatu mogłaby być ocena przydatności, zrozumiałości i kompletności informacji dostarczanych przez portal. Wymaga on dokonywania pomiaru w drodze ewaluacji.
5.	Liczba uczestników szkoleń dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów	Produktu	+	Uwaga: w przypadku przyjęcia w ramach osi 2 proponowanej zmiany niezbędne będzie jednoznaczne odróżnienie szkoleń dla beneficjentów liczonych w osi 2 i liczonych w osi 3 tak, by nie było w przyszłości problemów ze zliczaniem wskaźników.
6.	Liczba tytułów wydanych publikacji w formie elektronicznej	Produktu	+	
7.	Odsetek respondentów dostrzegających wpływ FE na rozwój Polski	Rezultatu strategicznego	+	
8.	Liczba działań informacyjnych-promocyjnych o szerokim zasięgu	Produktu	+	

Zaproponowane do mierzenia celu 3 wskaźniki są głównie produktowe. Są one właściwe z punktu widzenia planowanych działań, jednak są zdecydowanie niewystarczające z punktu widzenia wiedzy o osiaganiu celu. Niezbędne jest uzupełnienie ich oceną jakościową, odnoszącą się do przydatności i jakości prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych oraz do jakości i skuteczności działań koordynacyjnych. Ocena taka może być dokonywana w drodze ewaluacji.

Dobór wskaźników dla oceny realizacji celów pośrednich

Zgodnie ze wskazaniem zawartym w *Podręczniku systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2012-2020*, „W PO dla każdej osi priorytetowej powinny zostać wybrane wskaźniki, które będą stanowiły cele pośrednie i wartości docelowe w ramach oceny wykonania. Wskaźniki te powinny być bezpośrednio powiązane i spójne z celami danej osi priorytetowej PO i ich realizacją – wskazane jest, aby stanowiły podzbiór wskaźników regularnie sprawozdawanych do KE w ramach raportów rocznych z wdrażania. Do oceny wykonania będą wyselekcjonowane:

- wskaźniki finansowe, odnoszące się do przydzielonej alokacji i wykorzystania środków finansowych danej polityki (PS, WPR lub WPRyb);
- wskaźniki produktu, kwantyfikujące dobra i usługi wytworzone dzięki danej interwencji, z zastrzeżeniem, że ze względu na specyfikę przyrostu postępu rzeczowego niektórych rodzajów interwencji (np. dot. długotrwałych procesów inwestycyjnych), dla opisu celów pośrednich konieczne jest określenie kluczowych etapów realizacji programu (*key implementation steps*) odnoszących się do procesu wdrażania danego działania, wybierane wskaźniki powinny pochodzić ze wspólnej listy wskaźników kluczowych (WLWK).
- dodatkowo, jedynie w specyficznych przypadkach, wskaźniki rezultatu ściśle powiązane z interwencjami polityki.”

Zaproponowane wskaźniki finansowe są właściwe. Natomiast dobór wskaźników produktu, zwłaszcza w odniesieniu do osi 2 i 3 budził wątpliwości tak z punktu widzenia celów, jakim służą ramy wykonania, jak i z punktu widzenia celów interwencji – nie są one bowiem najbardziej reprezentatywne dla działań podejmowanych w ramach poszczególnych priorytetów. Jednak ewaluator przyjął jako zasady sposób rozumowania autorów, by wybór wskaźników oprzeć o udział danego działania w wydatkach osi ogółem, dobierając działania o największym udziale w wydatkach.

Niezrozumiałe są zapisy odnoszące się do – jak się można jedynie domyśleć – etapów realizacji, takich jak „wszystkie instytucje objęte systemem wynagrodzeń w ramach POPT otrzymały wsparcie w ramach Programu” czy „wszystkie utworzone punkty informacyjne uzyskały wsparcie ze środków Programu”. Trudno traktować te stwierdzenia jako „etapy realizacji”, bowiem niejako z góry można przyjąć, że warunki te zostaną spełnione automatycznie: bez objęcia systemem wynagrodzeń instytucja nie wejdzie bowiem do systemu wdrażania, a punkt informacyjny zostanie utworzony jedynie pod warunkiem sfinansowania jego tworzenia ze środków Programu. Ponieważ zgodnie z przytoczonym zapisem *Podręcznika* wskazanie etapów kluczowych jest wymagane tylko dla niektórych rodzajów interwencji, np. długotrwałych procesów inwestycyjnych (a więc takich, w których możliwe jest wydzielenie kolejnych celów częściowych), proponujemy rezygnację ze wskazywania etapów. Interwencja w ramach POPT ma bowiem charakter ciągły, nie składają się na nią zróżnicowane co do treści etapy.

Ocena: Dobór wskaźników do oceny realizacji celów pośrednich jest możliwy do zaakceptowania.

Dostępność danych

Ocena: W projekcie programu nie zawarto zapisów o systemie gromadzenia danych, jednak specyfika wskaźników pozwala mieć pewność, że dane pochodzą będą z systemu rozliczeniowego POPT (z wniosku o płatność lub tylko z KSI czy LSI). Nie ma więc obawy co do problemów z dostępnością danych niezbędnych do wyliczenia wskaźników produktu oraz opartych o system monitorowania wskaźników rezultatu bezpośredniego.

Również ewaluacje nie będą wymagać na tyle specyficznych danych, by ograniczała je kwestia dostępności do danych.

Planowane w ramach programu ewaluacje obejmować będą:

- instytucje systemu wdrażania polityki spójności, do których Instytucja Zarządzająca POPT ma pełny dostęp;
- beneficjentów wspartych w ramach programu, do których Instytucja Zarządzająca POPT ma bezproblemowy dostęp, a instytucje te są zobowiązane do udziału w ewaluacjach na mocy umowy dofinansowania projektu;
- beneficjentów, którym nie było udzielone wsparcie, do których dostęp zapewnia system KSI, a instytucje te są zobowiązane do udziału w ewaluacjach na mocy umowy dofinansowania projektu;
- potencjalnych beneficjentów, do których dostęp jest możliwy poprzez istniejące bazy adresowe różnych typów instytucji – w przypadku zastosowania metody kontrfaktycznej w badaniu beneficjentów wspartych vs. beneficjentów nie wspartych w ramach programu; ponieważ instytucje te nie są zobowiązane do udziału w badaniach, to jedyne ograniczenie polega na konieczności planowania realistycznych wielkości efektywnych prób badawczych;
- ogół mieszkańców (jako odbiorców przekazów informacyjnych o funduszach), do których dostęp jest możliwy poprzez istniejące bazy numerów telefonów;
- specyficznych odbiorców określonego typu działań informacyjnych, którzy zobowiązują się do udziału w ewaluacjach w ramach udziału w danym działaniu, podając swoje dane kontaktowe.

Zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny system monitorowania i ewaluacji

Ocena: System monitorowania POPT jest prosty, dzięki czemu nie wymaga absorbowania szczególnych zasobów ludzkich. Zespół Instytucji Zarządzającej POPT jest odpowiedni do realizacji zadań związanych z monitorowaniem oraz ewaluacją Programu. Zespół może liczyć na wsparcie Krajowej Jednostki Oceny, usytuowanej w strukturach MRR, co zapewnia wysoką jakość realizowanych ewaluacji.

Ocena założeń projektu programu pod kątem realizacji zasady *evidence based Policy*

Ocena: Projekt POPT 2014-2020 jest w pełni zgodny z zasadą *evidence based policy*.

W działaniach Programu przewidziano realizację analiz, badań i ekspertyz oraz ewaluacji na potrzeby związane z wdrażaniem i oceną programu.

Kluczowe wskaźniki rezultatu bezpośredniego oraz wskaźnik rezultatu strategicznego będą mierzone w drodze ewaluacji, realizowanych raz do roku.

4. Wnioski i rekomendacje

Projekt Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna został przygotowany zgodnie z wymogami w projekcie rozporządzenia ogólnego oraz określonymi w *Podręczniku systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych 2014-2020*.

Program jest zasadniczo spójny wewnątrznie, między trzema celami szczegółowymi (prowadzącymi do celu głównego) zachodzi komplementarność i synergia. Uwzględnienie wskazanych rekomendacji powinno wzmocnić te efekty. Program jest też spójny z istotnymi dokumentami unijnymi i krajowymi.

Diagnoza i cele Programu

Zaprezentowany opis stanu instytucji systemu wdrażania trafnie oddaje sytuację wewnątrz systemu. Wymaga jedynie korekt w zakresie aktualności danych uwagi na dostępność informacji za II półrocze 2012 roku.

Cel główny jest postawiony trafnie.

Cel osi 1 oraz jego cele szczegółowe są trafne, odpowiadają na wskazane potrzeby i wyzwania

Cel osi 2 jest częściowo trafny, odpowiada na wskazane problemy i wyzwania. Zastrzeżenie budzi użycie wyrażenia „wzrost skuteczności”, bowiem po pierwsze problemem nie jest „niska skuteczność” beneficjentów (kontraktacja i wydatkowanie środków europejskich – co jest jedną z miar skuteczności beneficjentów - przebiega sprawnie); po drugie wymagałoby to dokonania pomiaru „sprawności” w punkcie wyjściowym i docelowym. Cele szczegółowe są istotne, jednak tylko częściowo odzwierciedlają zidentyfikowane problemy – można przyjąć, że uporządkowanie prezentacji spowoduje, że cele będą mogły być uznane za postawione właściwie.

Cel osi 3 jest trafny, odpowiada na wskazane problemy i wyzwania. Jego cele szczegółowe są częściowo trafne i odzwierciedlają zidentyfikowane problemy.

Rekomendacje:

1. Należy uzupełnić rozdział 1.2 o wprowadzenie, uzasadniające wydzielenie trzech części.
2. Należy dokonać korekty i uaktualnienia danych opisujących system instytucjonalny NSRO na podstawie najnowszej (z 22.05.2013 z danymi II półrocza 2012 i na 31.12.2012) wersji raportu o *potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*.
3. Z uwagi na kontekst, w jakim działa system wdrażania wymagane jest syntetyczne uzupełnienie opisy o wskazane zagadnienia charakteryzujące całą administrację publiczną, a nie tylko jej część stanowiącą system opisywany w POPT.
4. Zalecane jest uporządkowanie treści rozdziału 1.2.1 tak, aby odpowiadała sformułowaniu tytułu; precyzyjne wskazanie w tekście jakie potrzeby taki stan wywołuje, które z tych potrzeb mają charakter wyzwań, rozumianych jako strategiczne pola przyszłej interwencji, których zaistnienie jest przewidywane lub już dziś obserwowane.
5. Proponuje się wprowadzić do treści celu szczegółowego 1 w ramach osi 1 - wyrażoną explicite – potrzebę rozszerzenia skali korzystania z dorobku badań ewaluacyjnych. Istniejący cel szczegółowy 1 mógłby mieć następujące brzmienie „Utrzymanie niezbędnych zasobów ludzkich oraz stworzenie warunków sprzyjających skutecznemu wykonywaniu

obowiązków związanych z realizacją polityki spójności, w tym z wykorzystaniem wyników badań ewaluacyjnych (z uwzględnieniem umożliwienia płynnego przejścia pomiędzy perspektywami finansowanymi 2007-2013 oraz 2014-2020)". Alternatywą może być wyodrębnienie dodatkowego celu 4, odnoszącego się do zwiększenia kultury ewaluacyjnej we wdrażaniu polityki spójności.

6. Zalecane jest uporządkowanie treści rozdziału 1.2.2 tak, aby odpowiadała sformułowaniu tytułu; precyzyjne wskazanie w tekście jakie potrzeby taki stan wywołuje, które z tych potrzeb mają charakter wyzwania, rozumianych jako strategiczne pola przyszłej interwencji, których zaistnienie jest przewidywane lub już dziś obserwowane.
7. Rekomendujemy zmianę celu 2 na *Sprawność beneficjentów ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego polityki spójności*.
8. Należy uzupełnić diagnozę o kwestie wskazane w raporcie, w tym zwłaszcza odnoszące się do słabej koordynacji działań informacyjno-promocyjnych oraz do potrzeby istnienia sieci punktów informacyjnych.
9. Należy zmodyfikować brzmienie celu 3 w ramach osi 3 - proponujemy przyjąć, że cel 1 obejmuje zapewnienie spójności dzięki skoordynowaniu działań, zaś w celu 3 pozostawić jedynie *zapewnienie przekazu* (lub *zapewnienie dopasowanego do potrzeb odbiorców przekazu*).

Logika interwencji

Trzy osie priorytetowe zdefiniowane w ramach projektu POPT łącznie stanowią spójne wsparcie, mające szansę na przełożenie się na osiągnięcie celu głównego Programu, są wzajemnie komplementarne (z zastrzeżeniami ryzyka dublowania się działań w kilku wskazanych w raporcie przypadkach). Pomiedzy osiami możliwa jest również synergia.

Zaplanowana w ramach osi 1 logika interwencji jest trafna i umożliwi realizację założonych celów.

Oś druga nie jest do końca spójna wewnętrznie, nie jest widoczne odniesienie do pierwszoplanowych potrzeb beneficjentów a część poświęcona wsparciu ZIT nie znajduje pełnego uzasadnienia w diagnozie.

Oś 3 jest zasadniczo spójna wewnętrznie.

Rekomendacje:

1. Należy dopracować prezentację założeń osi 2.
2. Należy uzupełnić diagnozę dotyczącą osi 3 w sposób wskazany w treści raportu, a także usunąć potencjalne sytuacje zagrażające dublowaniem działań.

Spójność zewnętrzna

Projekt POPT jest generalnie spójny z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym. Tylko drobne kwestie wymagają poprawy.

- dokumenty unijne

Projekt POPT jest zgodny z dokumentem *Strategia 2020* i spełnia założenia WRS.

Rekomendacje

Niezbędne jest odniesienie do WRS.

- Umowa Partnerstwa

Projekt częściowo nie spełnia założeń *Umowy Partnerstwa* oraz częściowo nie spełnia wskazań Stanowiska Służb Komisji – jednak w tym zakresie należy wstrzymać się z korektami do czasu wypracowania aktualnej wersji *Umowy Partnerstwa*.

- dokumenty krajowe

Projekt jest zgodny z KPR, *Długookresową Strategią Rozwoju Kraju - Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, *Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju 2020*, *Strategią Sprawne Państwo 2020*, *Strategią Rozwoju Kraju*.

- PT w ramach innych PO

Linia demarkacyjna między POPT a PT w innych programach operacyjnych generalnie została określona właściwie.

Wysoki poziom ogólności zapisu sprawia, że trudno ocenić, na ile proponowane podejście ma szansę stanowić istotną jakościową zmianę w stosunku do okresu 2007-2013, bowiem różnica dotyczy jedynie opracowania listy wskaźników. Jest to zmiana właściwa, może jednak okazać się niewystarczająca. Należy uzupełnić zapisy dotyczące zakresu planowanych wytycznych i ich ustawowego umocowania oraz ewentualnie innych narzędzi koordynacji. Rekomenduje się ponadto uwzględnienie powołania Grupy roboczej ds. PT jako narzędzia koordynacji.

Co prawda szczątkowy charakter komponentów PT w innych PO nie pozwala na jednoznaczną ocenę, jednak obecny stan wskazuje na wysoki poziom spójności działań planowanych do realizacji w ramach POPT i komponentów PT.

Istnieje ryzyko dublowania działań POPT dotyczących punktów informacyjnych w przypadku województw mazowieckiego, śląskiego, świętokrzyskiego oraz wielkopolskiego – niezbędne jest wyjaśnienie zakresu charakteru planowanego w tych województwach działania w tym zakresie.

Przyjęty system wskaźników pozwoli na dokonywanie wspólnych analiz łącznie dla wszystkich programów tylko fragmentarycznie. Zaleca się podjęcie dyskusji z pozostałymi IZ w celu zwiększenia stopnia spójności systemu wskaźników monitorowania pomocy technicznej.

- POPT z celem tematycznym 11

Linia demarkacyjna pomiędzy POPT a celem tematycznym 11 została trafnie określona w projekcie Umowy Partnerstwa, wskazując na odmienne cele obu działań, aczkolwiek należy stwierdzić, że POPT może wzmacniać oddziaływanie celu 11 w odniesieniu do zamkniętego kręgu instytucji – beneficjentów POPT.

Rekomendacja

Rekomenduje się ponowne przygotowanie rozdziału dotyczącego podziału zadań pomiędzy POPT a celem tematycznym 11, poczynając od zmiany jego tytułu (np. *Koordinacja działań POPT i PO WER*). Nie ma potrzeby dokonywanie „podziału zadań”, niezbędne jest jedynie zapewnienie otwartej komunikacji pomiędzy dwiema Instytucjami Zarządzającymi, zwłaszcza

w momencie podejmowania w ramach POPT działań odnoszących się do kwestii zarządzania w instytucjach systemu wdrażania.

Zasady horyzontalne

Projekt *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020* uwzględnia i ma szansę przyczynić się do realizacji celów polityk horyzontalnych.

Rekomendacje

Należy uzupełnić program o opis sposobu realizacji zasady partnerstwa.

Potencjał do zarządzania POPT

Zespół Departamentu Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej, wykonujący zadania Instytucji Zarządzającej POPT posiada wystarczający potencjał do podjęcia się tej roli w kolejnym okresie.

Rekomendacje

Konieczność realizacji przez IZ w większym niż dotychczas roli koordynacyjnej pomocy technicznej w ramach polityki spójności, a także zaplanowane nowe rodzaje zadań (realizacja konkursów dotacji) wymagają nieznacznego zwiększenia zatrudnienia – o minimum 2 osoby, przy czym pożądanym jest, by były to osoby z pewnym (ok. 5 letnim) doświadczeniem w zakresie wdrażania funduszy.

IZ jest przygotowana do pełnienia swojej roli w nowej perspektywie pod warunkiem utrzymania sprawdzonego, przeszkolonego personelu. W sytuacji znaczących problemów budżetowych trudno proponować podwyższenie wynagrodzeń w administracji, tym bardziej niezbędne jest zadbanie o inne formy motywacyjne, w tym m.in. utrzymać dostęp do szkoleń, ale także zwiększenie poczucia sprawstwa w ramach wykonywanych zadań.

Wskaźniki

Cel 1

- rekomenduje się rezygnację ze wskaźnika *Odsetek beneficjentów wyrażających pozytywne opinie na temat sprawności instytucji wdrażających politykę spójności* ze względu na zbyt wiele czynników, które mogą mieć wpływ na jego wartości – znacznie przewyższające wkład ze strony POPT. Jednocześnie zalecamy monitorowanie sprawności instytucji w drodze ewaluacji;
- rekomenduje się dodanie wskaźnika rezultatu mierzącego użyteczność ewaluacji: *Liczba wdrożonych rekomendacji w stosunku do ogółu rekomendacji w przyjętych raportach z badań*;
- autorzy dostrzegają potrzebę wypracowania zagregowanego wskaźnika sprawności instytucjonalnej, co powinno być zadaniem ewaluacji;
- rekomenduje się, by jako przedmiot ewaluacji uwzględnić kwestię dopasowania szkoleń do potrzeb.

Cel 2

- rekomenduje się zmianę wskaźnika *Liczba przeszkolonych instytucji* na *Liczba uczestników szkoleń dla beneficjentów*;
- wskaźnik *Odsetek wspartych beneficjentów których przynajmniej jeden projekt uzyskał dofinansowanie*, aby był wiarygodny, wymaga badania ewaluacyjnego, zakładającego stosowanie metod kontrfaktycznych, umożliwiających porównanie skuteczności beneficjentów którzy otrzymali wsparcie i którzy wsparcia nie otrzymali. W przeciwnym wypadku pozbawiony będzie wartości poznawczych. Oznacza to, że wskaźnik powinien dotyczyć różnicy skuteczności beneficjentów „wspartych” i „nie wspartych”;
- niezbędne jest uzupełnienie wskaźnika dotyczącego ZIT poprzez badanie ewaluacyjne, dotyczące przydatności koncepcji ZIT.

Cel 3

- zaproponowane do mierzenia celu 3 wskaźniki są głównie produktowe. Są one właściwe z punktu widzenia planowanych działań, jednak są zdecydowanie niewystarczające z punktu widzenia wiedzy o osiągnięciu celu. Niezbędne jest uzupełnienie ich oceną jakościową, odnoszącą się do przydatności i jakości prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych oraz do jakości i skuteczności działań koordynacyjnych. Ocena taka może być dokonywana w drodze ewaluacji;
- rekomenduje się zastąpienie lub przynajmniej uzupełnienie wskaźnika *Liczba odwiedzin portalu informacyjnego / serwisu internetowego* wskaźnikiem *Ocena przydatności, zrozumiałości i kompletności informacji dostarczanych przez portal*. Jego pomiar możliwy jest w drodze ewaluacji.

Ponadto zwrócić należy uwagę na dwie kwestie:

- większość wskaźników produktu obrazuje jedynie skalę prowadzonych działań; bez odniesienia do kontekstu tych działań, bez oceny ich jakości i skuteczności stanowią jedynie informacje potwierdzającą wydatki z PT na szkolenia – niezbędne jest uzupełnianie tych wskaźników wynikami badań ewaluacyjnych;
- źródłem danych dla większości wskaźników rezultatu bezpośredniego mają być badania ewaluacyjne – jest to trafne podejście, pozwala bowiem na ustalenie zmiennych, które wpływają na oceny. Bez badań analizujących czynniki decydujące o ocenie wartość tego wskaźnika mogłaby wprowadzać w błąd.

Ramy wykonania

Dobór wskaźników do oceny realizacji celów pośrednich jest możliwy do zaakceptowania.

Dostępność danych

W projekcie programu nie zawarto zapisów o systemie gromadzenia danych, jednak specyfika wskaźników pozwala mieć pewność, że dane pochodzą będą z systemu rozliczeniowego POPT (z wniosku o płatność lub tylko z KSI czy LSI). Nie ma więc obawy co do problemów z dostępnością danych niezbędnych do wyliczania wskaźników produktu oraz opartych o system

monitorowania wskaźników rezultatu bezpośredniego. Również ewaluacje nie będą wymagać na tyle specyficznych danych, by ograniczała je kwestia dostępności do danych.

Zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny systemu monitorowania i ewaluacji

System monitorowania POPT jest prosty, dzięki czemu nie wymaga absorbowania szczególnych zasobów ludzkich. Zespół Instytucji Zarządzającej POPT jest odpowiedni do realizacji zadań związanych z monitorowaniem oraz ewaluacją Programu. Zespół może liczyć na wsparcie Krajowej Jednostki Oceny, usytuowanej w strukturach MRR, co zapewnia wysoką jakość realizowanych ewaluacji.

Redukcja obciążeń biurokratycznych dla beneficjentów

Planowane działania zmniejszające obciążenia biurokratyczne dla beneficjentów POPT idą w dobrym kierunku.

Końcowy akapit rozdziału poświęconego temu zagadnieniu powinien zostać złagodzony, jako nadmiernie asekuracyjny.

Ocena założeń programu pod kątem realizacji zasady evidence based Policy

Projekt POPT 2014 – 2020 jest w pełni zgodny z zasadą evidence based Policy.

5. Aneksy

5.1. Opis zakresu i sposobu uwzględnienia w programie operacyjnym wniosków i rekomendacji

Zespół rozpoczął prace, dysponując wersją POPT 2014-2020 z dnia 18 kwietnia (była to wstępna wersja programu, bez diagnozy, z wieloma częściami ledwie zamarkowanymi).

1. Analiza SWOT została przygotowana, zgodnie z założeniami, przez zespół badawczy. Została ona poddana ocenie przez zespół Zamawiającego. Następnie odbył się warsztat SWOT z udziałem obu zespołów, i w efekcie powstała **analiza SWOT, która została włączona do projektu Programu**. Była ona jeszcze korygowana w toku dalszych prac – zarówno przez autorów programu, jak i ewaluatorów, niemniej jednak korekty te nie zmieniły zasadniczego kształtu analizy.
2. 5 maja, na prośbę Zamawiającego, została przygotowana *Wstępna ocena systemu wskaźników w ramach POPT 2014-2020*. Odnosiła się ona do propozycji systemu wskaźników dla całej pomocy technicznej z dnia 18 kwietnia. Ponieważ została przygotowana przed sporządzeniem przez autorów programu diagnozy, przed dokonaniem przez ewaluatorów oceny logiki Programu, także więc przed oceną trafności postawionych celów Programu, musiała być traktowana jako wstępna.

Oceniając wskaźniki nie można było, choć sygmalnie, pominąć oceny celów i rezultatów. Zwrócono uwagę, że cele zapisane są wadliwie – jak działania lub procesy, a nie jako stan pożądany. Były one także postawione nieadekwatnie do diagnozy, jaką dysponował w obszarze POPT Wykonawca. Aby zilustrować problem szerzej opisano zastrzeżenia do celu 1, kończąc propozycją nowego zapisu - *sprawne i efektywne działanie instytucji systemu wdrażania*.

Wskazano także na nadmiernie rozbudowaną, a przez to niejasną hierarchię celów i zaproponowano jej uproszczenie.

Zwrócono uwagę na konieczność właściwego wiązania rezultatów z systemem wskaźników oraz na słabości demarkacji pomiędzy osią 2 i osią 3.

Sformułowano szereg uwag do części wskaźników – dotyczących ich charakteru, nazwy, definicji, sposobu pomiaru.

Na tamtym etapie, przed dokonaniem oceny logiki Programu, nie było możliwe proponowanie rozsądnych wskaźników w miejsce tych, których zasadność została podważona.

Zasadniczo wszystkie uwagi zostały uwzględnione w kolejnej wersji programu, choć ostateczny ich zapis stanowi efekt kolejnych dyskusji oraz kompromisu.

3. W dniu 10 maja zespół otrzymał dwa dokumenty – dot. diagnozy (po raz pierwszy) oraz dot. celów i osi (uwzględniający uwagi wyrażone w materiale oceniającym wskaźniki, odnoszące się do celów i rezultatów).

Do tego materiału Wykonawca przygotował *Uwagi robocze do materiałów przekazanych w dniu 10 maja*. Nadal nie była to ocena logiki programu, a jedynie robocza opinia dotycząca najsilniej nasuwających się wątpliwości i zastrzeżeń:

- nadal część sformułowań celów była zapisana jako działania/procesy;
 - zwrócono uwagę na niewłaściwe określenie rezultatu 1 w ramach osi 1 *wyeliminowanie potencjalnych braków kadrowych* – POPT na to nie ma wpływu, braki kadrowe mogą występować nawet przy bezbłędnym funkcjonowaniu POPT ze względu na brak możliwości zwiększania zatrudnienia w administracji;
 - niewłaściwie określono rezultat 3 w ramach osi 1 *stworzenie platformy* – rezultatem może być *platforma* lub *funkcjonująca platforma*;
 - zauważono, że cel 1 i rezultat 1 w ramach osi 2 *wzmocnienie potencjału beneficjentów, szczególnie (...) i JST, zwiększenie aktywności beneficjentów* nie znajdują odzwierciedlenia w diagnozie;
 - cel 2 i rezultat 2 w ramach osi 3 budziły wątpliwość, jeśli chodzi o demarkację pomiędzy POPT, a PT w poszczególnych PO;
 - stwierdzono, że w diagnozie potencjału instytucji wdrażających uwzględniono wszystkie najbardziej istotne problemy dotyczące instytucji systemu wdrażania, zidentyfikowane w ramach badań ewaluacyjnych oraz w raporcie MRR z oceny potencjału administracyjnego; sugerowano jednak skrócenie części diagnozy, zwłaszcza opartej na omówieniu raportu MRR tak, by skoncentrować się na najważniejszych problemach, w stosunku do których POPT może podjąć skuteczną interwencję – nadmiar utrudnia „wyławianie” ważnych informacji;
 - zwrócono uwagę także na niewystarczająco uzasadnione wnioski –np. wniosek dotyczący udziału partnerów społecznych w grupach roboczych i sieciach tematycznych nie znajdował uzasadnienia we wcześniejszej części, podobnie wnioski dotyczące potrzeb beneficjentów;
 - odnotowano, że część dotycząca informacji i promocji napisana została „nieprzyjaznym” językiem, a ponadto zawarta w niej została nie poparta żadnymi wynikami badań potrzeba zwiększenia odsetka osób zainteresowanych pozyskiwaniem funduszy;
 - zwrócono uwagę na konieczność wyeliminowania wszystkich sformułowań wskazujących na wątpliwości autorów typu „wydaje się” – autorzy powinni mieć pewność, a nie wrażenie, że sytuacja jest taka, jak opisują i że właściwie wskazują problemy.
4. 17 maja odbył się warsztat z udziałem obu zespołów, służący odtworzeniu logiki programu. Dyskutowano szczegółowo konstrukcje poszczególnych osi, biorąc pod uwagę diagnozę, planowane rezultaty i cele szczegółowe, a także cel główny programu. Rozważano także sformułowania celów i rezultatów. W toku warsztatu dyskutowano szczegółowo także uwagi, zgłoszone w wyżej wymienionym opracowaniu roboczym.
5. Przekazana w dniu 21 maja kolejna wersja projektu Programu **uwzględniła większość z uwag zawartych w opracowaniach roboczych i przedyskutowanych w toku warsztatu**. Ta wersja stała się podstawą do

opracowania raportu z badania. W dniu 27 maja zespół otrzymał nową wersję zapisów dotyczących osi 3, która została uwzględniona w końcowych analizach.

6. W dniu 28 maja odbył się warsztat monitoringu i ewaluacji – z udziałem ekspertów obu zespołów oraz ekspertów zewnętrznych. Ponownie dyskutowano prawidłowość zapisów celów i rezultatów, a także trafność planowanych do stosowania wskaźników. Efekty warsztatów zostały uwzględnione w raporcie z badania.
7. 3 czerwca złożona została wstępna wersja raportu końcowego. W trakcie uzgadniania końcowej wersji raportu Zespół Wykonawcy podjął się dodatkowego zadania, odnoszącego się do analizy zamierzeń w zakresie redukcji obciążeń biurokratycznych dla beneficjentów.

5.2. Raport metodologiczny

Zgodnie z założeniami, realizacja badania rozpoczęła się od przygotowania **analizy SWOT** programu.

Realizacja badań w ramach poszczególnych modułów przebiegała następująco:

Moduł I Ocena trafności i spójności wewnętrznej programu operacyjnego

Pytanie A: Czy interwencja publiczna w postaci programu operacyjnego trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i potrzeby społeczno-ekonomiczne?

(W ramach Pytania A uwzględnione zostały następujące kwestie:

- 6 zasadność interwencji publicznej w poszczególnych obszarach programu operacyjnego,
- 7 trafność diagnozy społeczno-ekonomicznej,
- 8 sposób priorytetyzacji zidentyfikowanych w diagnozie wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych,
- 9 aktualność i trafność analizy trendów społeczno-ekonomicznych wykorzystanych w diagnozie społeczno-ekonomicznej,
- 10 trafność zaproponowanych celów programu operacyjnego w kontekście,
- 11 zidentyfikowanych/zdefiniowanych wyzwań i potrzeb społeczno- ekonomicznych:
 - czy problemy/kwestie przedstawione w diagnozie przekładają się we właściwych proporcjach na cele priorytetów i programu,
 - czy poszczególnym kwestiom nadana została odpowiednia waga,
 - czy i z jakiego powodu problemy zidentyfikowane w diagnozie zostały pominięte.)

Badanie trafności zaproponowanego w projekcie POPT 2014-2020 zakresu wsparcia było zatem odnoszone do potrzeb innych programów oraz potrzeb administracji publicznej, jak też do potrzeb innych beneficjentów, jako istotnych aktorów wdrażania funduszy.

Potrzeby te zostały zbadane poprzez szereg opisanych niżej metod badawczych i odniesione do diagnozy przygotowanej przez programatorów wsparcia:

- analiza danych zastanych:
 - raportów ewaluacyjnych dotyczących systemu wdrażania w okresie programowania 2007 – 2013, m.in.
 - raportów ewaluacyjnych dotyczących barier dla beneficjentów w sięganiu po środki europejskie, np.:
 - propozycji legislacyjnych dotyczących nowej perspektywy finansowej, w szczególności określającej nowe zadania dla instytucji systemu wdrażania,
 - pakietu krajowych dokumentów dot. programowania wsparcia z funduszy europejskich w okresie 2014-2020, w tym Założeń do Umowy Partnerskiej i innych dokumentów, w szczególności tych, które określają wymiar terytorialny,
 - raportów o potencjale administracyjnym instytucji realizujących programy współfinansowane środkami Funduszy Europejskich oraz ogólnie - o kondycji polskiej administracji (rządowej i samorządowej);
- badania jakościowe przy użyciu techniki pogłębionego wywiadu indywidualnego (IDI) i zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI); w ramach którego zrealizowaliśmy następujące wywiady:
 - IDI z przedstawicielem dyrekcji Instytucji Zarządzającej (IZ) POPT 2007-2013;

- pakiety IDI z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania w 2 instytucjach zarządzających programami operacyjnymi na poziomie krajowym;
- IDI/FGI z beneficjentami:
 - 2 wywiady z potencjalnymi beneficjentami ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych), w tym jednym z dużego ośrodka metropolitarnego i drugi z przedstawicielem ośrodka znajdującego się na obszarze funkcjonalnym ośrodka metropolitarnego,
 - 1 FGI z obecnymi beneficjentami dużych projektów indywidualnych;
- IDI z przedstawicielem Krajowego Obserwatorium Terytorialnego (MRR);
- IDI z przedstawicielem GDOŚ jako instytucji odpowiedzialnej za koordynację w Polsce sieci ENEA (European Network of Environmental Authorities).

Pytanie B: Czy zaproponowana w ramach programu logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

(W ramach tego pytania uwzględnione zostały następujące kwestie:

- ✓ ocena związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi w ramach programu działaniami i ich produktami a oczekiwanymi rezultatami,
- ✓ ogólna ocena wpływu realizacji programu operacyjnego na sytuację społeczno-ekonomiczną kraju lub regionu (w tym prawdopodobne, a dotychczas nieprzewidziane w projekcie programu pozytywne i negatywne efekty oddziaływania programu),
- ✓ ocena alternatywnych sposobów realizacji założonych celów,
- ✓ adekwatność wielkości i struktury nakładów finansowych pod kątem ich spójności z wyzwaniem i potrzebami, planowanymi działaniami oraz założonymi celami,
- ✓ spójność wewnętrzna celów i działań planowych do realizacji w ramach osi priorytetowych, jak i pomiędzy poszczególnymi osiami priorytetowymi, w celu oceny stopnia i zakresu ich komplementarności w tym spodziewanych efektów synergicznych,
- ✓ trafność zastosowania poszczególnych form wsparcia,
- ✓ uzasadnienie empiryczne i teoretyczne związków przyczynowo-skutkowych, na których zbudowana została logika interwencji programu i osi priorytetowych (czy logika interwencji projektu programu wynika z ogólnie przyjętych teorii społeczno-ekonomicznych oraz czy oparta jest na przytoczonych w programie dowodach empirycznych w postaci badań naukowych, badań ewaluacyjnych, studiów itp.)²,
- ✓ realność osiągnięcia wartości docelowych wskaźników realizacji (produktów i rezultatów) w kontekście zaproponowanej logiki interwencji, w tym alokowanych środków finansowych z uwzględnieniem czynników zewnętrznych,
- ✓ wpływ na realizację założeń i celów programu pozostałych polityk, strategii i programów wdrażanych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym oraz innych czynników zewnętrznych w tym związanych z bieżącą i prognozowaną sytuacją społeczno-ekonomiczną.)

Do uzyskania materiału badawczego dla tego pytania wykorzystaliśmy następujące metody:

- analizę danych zastanych – analizę POPT 2014-2020,
- modele logiczne,
- ekspercką ocenę wskaźników.

Moduł II Ocena spójności zewnętrznej programu operacyjnego

Pytanie C: Czy założenia i cele projektu programu są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym, w tym w szczególności strategią Europa 2020, Wspólnymi Ramami Strategicznymi oraz Umową Partnerską

(Objęło to następujące kwestie:

- ✓ spójność założeń i celów projektu programu operacyjnego (w tym zdefiniowanych w diagnozie wyzwań i potrzeb rozwojowych) z najważniejszymi unijnymi, krajowymi i regionalnymi celami strategicznymi (w jakim stopniu spodziewane efekty programu operacyjnego przyczynią się do realizacji celów strategicznych na różnych poziomach, w tym w szczególności do realizacji celów strategii Europa 2020),
- ✓ spójność projektu programu operacyjnego ze wskazanymi w projekcie rozporządzenia (art. 48 pkt. 3 (d)) rekomendacjami Rady Unii Europejskiej.)

Do uzyskania materiału badawczego dla tego pytania zastosowaliśmy następujące metody:

- analizę danych zastanych,
- IDI z przedstawicielem IZ POPT.

Pytanie D: Czy założenia i cele programu właściwie wpisują się w planowany system pomocy technicznej na lata 2014-2020

(Pytanie D objęło następujące kwestie:

- ✓ spójność planowanego systemu pomocy technicznej na lata 2014-2020,
- ✓ porównanie zakresu wsparcia udzielanego w ramach nowego programu operacyjnego Pomoc Techniczna ze wsparciem udzielanym w ramach komponentów pomocy technicznej,
- ✓ linię demarkacyjną pomiędzy PO Pomoc Techniczna a PO obejmującym cel 11.)

Do uzyskania materiału badawczego dla tego pytania wykorzystaliśmy następujące metody:

- analizę danych zastanych,
- wywiad z przedstawicielem dyrekcji IZ POPT.

Pytanie E: Czy i w jakim zakresie projekt programu operacyjnego uwzględnia i przyczynia się do realizacji celów polityk horyzontalnych (realizacja zasad równości szans płci, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju)

(Objęło to następujące zagadnienia:

- ✓ stopień i zakres uwzględnienia zasad horyzontalnych w procesie programowania (czy w ramach przygotowywania diagnozy oraz całego programu brano były pod uwagę/poddawane ocenie zasady równości szans płci, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju oraz czy w procesie programowania uczestniczyły podmioty zaangażowane w promocję zasad horyzontalnych),
- ✓ przewidywany wkład programu operacyjnego do realizacji celów polityk horyzontalnych (czy w ramach programu przewidziane zostały konkretne działania/instrumenty służące realizacji zasad horyzontalnych oraz jaka będzie ich spodziewana skuteczność i efektywność),
- ✓ sposób uwzględnienia zasad horyzontalnych w procesie wdrażania, monitorowania i ewaluacji programu.)

Do uzyskania materiału badawczego dla tego pytania użyliśmy następujących metod:

- analizę danych zastanych,
- IDI z przedstawicielem dyrekcji IZ POPT,
- panel tematyczny z ekspertami ds. równości szans płci i niedyskryminacji.

Moduł III Ocena systemu realizacji programu operacyjnego

Pytanie F: Czy i w jakim zakresie istniejący układ instytucjonalny, w tym zasoby ludzkie, jest wystarczający do realizacji założeń i celów programu operacyjnego?

(Uwzględnione zostały następujące kwestie:

- ✓ potencjał administracyjny, w tym zasoby ludzkie instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie programu operacyjnego,
- ✓ obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji programu,
- ✓ struktury i rozwiązania organizacyjne w ramach oraz pomiędzy instytucjami systemu realizacji (m.in. podział kompetencji/zadań, koordynacja działań, mechanizmy koordynacji i monitorowania komplementarności i synergii efektów podejmowanych działań, komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna, systemy elektronicznej wymiany danych), zasoby kadrowe, wiedza i doświadczenie pracowników (w tym system szkoleń), system rekrutacji i selekcji, system motywacyjny, fluktuacja kadr, warunki pracy, zasoby materialne.)

W ramach badania w obszarze pytania F zastosowaliśmy następujące metody badawcze:

- analizę danych zastanych,
- IDI z przedstawicielami MRR,
- analizę SWOT.

Pytanie G: Czy założenia projektu programu operacyjnego umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów monitorowania i ewaluacji?

(Pytanie objęło następujące zagadnienia:

- ✓ trafność, przejrzystość, wiarygodność statystyczna, agregowalność, dostępność, solidność (ang. *robustness*) wskaźników realizacji (produktu i rezultatu),
- ✓ dobór wskaźników (oraz ich wartości) dla oceny realizacji celów pośrednich tzw. „kamieni milowych”, ang. *milestones* (trafność doboru - czy wskaźniki dostarczają odpowiedniej informacji na temat postępów we wdrażaniu; realność ich osiągnięcia w wyznaczonych terminach, dostępność niezbędnych danych; czynniki zewnętrzne mogące mieć wpływ na realizację wskaźników rezultatu; czy wskaźniki wybrane jako podstawa do dokonywania ewentualnych korekt finansowych są reprezentatywne dla działań podejmowanych w ramach poszczególnych priorytetów),
- ✓ sposoby umożliwiające terminowe dostarczanie odpowiedniego zakresu danych m.in. na użytek sprawozdań rocznych,
- ✓ źródła oraz metody generowania danych oraz sposoby służące zapewnieniu wysokiej jakości pozyskiwanych danych,
- ✓ potrzeby w zakresie dostępu do danych niezbędnych do skutecznej realizacji procesu ewaluacji, w tym w szczególności dla zaawansowanych metodologicznie badań ewaluacyjnych przeprowadzanych m.in. za pomocą metod kontrfaktycznych (identyfikacja luk informacyjnych w tym zakresie oraz zaproponowanie sposobów pozyskiwania niezbędnych danych),
- ✓ zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny system monitorowania i ewaluacji (obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji procesów monitorowania i ewaluacji),
- ✓ ocena założeń projektu programu pod kątem realizacji zasady *evidence based Policy*.)

W tej części badania wykorzystaliśmy następujące metody badawcze:

- analizę danych zastanych,
- wywiad z IZ POPT,
- ekspercką analizę wskaźników (w tym przy zastosowaniu wewnętrznego panelu ekspertów),
- warsztat kreatywny z ekspertami ds. ewaluacji,
- modele logiczne.

5.2.1. Zagadnienia do wywiadów indywidualnych

- I. (Moduł I, pytanie A) Pakiety IDI z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania w 2 instytucjach zarządzających programami operacyjnymi na poziomie krajowym (w tym z IZ odpowiedzialną za wsparcie z EFS ze względu na obejmowanie przez taki program działań z zakresu wzmocnienia zdolności instytucjonalnej administracji publicznej; w ramach jednego pakietu odbędzie się wywiad z przedstawicielem dyrekcji IZ oraz triada z pracownikami (np. na szczeblu naczelników wydziałów) zajmującymi się różnymi zadaniami.
1. Jak ocenia dotychczasowe wsparcie w ramach POPT i w ramach PT z PO zarządzanego w instytucji? Czy są jakieś zadania/koszty, które nie mogą być pokrywane z tych źródeł, a powinny być? Czy są jakieś zadania/koszty, których nie ma z czego pokryć? Czy wsparcie z POPT i z PT „dziedzinowego” PO nakłada się?
 2. Jak ocenia procedury ubiegania się o wsparcie z PT (POPT i PT z PO „dziedzinowego”)?
 3. Co powinno być wspierane ze środków PT z obszaru działania departamentu jako IZ (w samym departamencie, w MRR, w innych instytucjach – jakich i dlaczego)?
 4. Czy planowane wsparcie w ramach POPT było z rozmówcami konsultowane? A w ramach „dziedzinowej” PT?

Dodatkowo w IZ POKL: jaki zakres działań jest przewidywany w ramach CT 11 do realizacji w krajowym programie operacyjnym współfinansowanym z EFS?

- II. (Moduł I, pytanie A) 2 wywiady z potencjalnymi beneficjentami ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych)
1. W jakim zakresie Pana JST korzystała/korzysta ze wsparcia w ramach programów operacyjnych 2007-13? Na ile czuje się przygotowana do korzystania z funduszy strukturalnych?
 2. Rozmowa nt projektu, na jaki JST dostała dofinansowanie w ramach konkursu realizowanego z POPT w 2013 roku na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych:
 - dlaczego ubiegali się o wsparcie,
 - w jakim zakresie odpowiada na faktyczne potrzeby instytucji, a w jakim stanowi dodatkowy element ułatwiający działanie?
 - jak oceniane są procedury pozyskiwania wsparcia?
 - czy są potrzeby, których w ramach projektu nie mogą zaspokoić? Jakież? Dlaczego tak się dzieje?
 - co zamierzają przygotować w ramach projektu? Czy obecny zakres możliwego wspierania (rodzaje, zakres kwalifikowalnych wydatków) jest do tych planów wystarczający?

3. Planowanie ZITów (*pytanie poprzedzone rozeznaniem wiedzy rozmówcy nt. planowanego zakresu PO PT 2014-2020 i w razie potrzeby przekazaniem stosownej informacji*)
 - czy w związku z obecnymi doświadczeniami ze wsparciem z PT planowany zakres wsparcia tzw. ZITów w latach 2014-2020 jest dostateczny? Jakiej pomocy oczekiwaliby od Państwa po to, by ideę ZIT skutecznie wcielić w życie?
 - czy takie planowane przeznaczenie środków pozwoli instytucjom zarządzającym ZITami realizować ich zamierzenia
4. Czy są jakieś regulacje prawne, które szczególnie utrudniają korzystanie ze wsparcia na przygotowanie projektów?
 - jeśli rozmówca wskazuje bariery (regulacje itp.) to rozmowa dotyczyć będzie sposobów radzenia sobie w takich sytuacjach,
 - jakie inne działania mogłyby usunąć te bariery?
5. Jak w kontekście nowej perspektywie finansowej instytucja rozmówcy jest przygotowana do realizacji projektów?
 - mocne/słabe strony
 - potrzeby

III. (Moduł I, pytanie A) IDI z przedstawicielem Krajowego Obserwatorium Terytorialnego (MRR)

1. Jakie są cele działania KOT i ROT? Co było powodem podjęcia decyzji o utworzeniu sieci OT? Jaki stan budowy sieci został osiągnięty do chwili obecnej (w rok po utworzeniu)? Na kiedy planowane jest osiągnięcie pełnych możliwości działania?
2. Jak działa i jakim potencjałem dysponuje KOT (zaplecze kadrowe, techniczne, zasoby ludzkie, budżet, źródła finansowania)? Jak działają i jakim potencjałem dysponują ROT?
3. Jakie są zamierzenia dotyczące działalności sieci na najbliższe dwa lata?
4. Jakie są potrzeby sieci w zakresie wsparcia oraz jakie są możliwe dostępne źródła ich sfinansowania?

IV. (Moduł I, pytanie A) IDI z przedstawicielem GDOŚ jako instytucji odpowiedzialnej za koordynację w Polsce sieci ENEA (European Network of Environmental Authorities)

1. Jakie są cele sieci ENEA? Z jakimi zadaniami (i kosztami) wiąże się udział w sieci? W jakich innych tego typu sieciach/inicjatywach Polska uczestniczy? Z jakimi zadaniami (i kosztami) to się wiąże? Jak obecnie są te działania finansowane?
2. Jak działa i jakim potencjałem dysponuje GDOŚ w odniesieniu do obsługi sieci (zaplecze kadrowe, techniczne, zasoby ludzkie, budżet, źródła finansowania)?
3. Jakie są zamierzenia dotyczące działalności sieci na najbliższe dwa lata?

4. Jak oceniane są dotychczasowe możliwości wsparcia ze strony PO PT 2007-2013?
5. Jakie są potrzeby sieci w zakresie wsparcia oraz jakie są możliwe dostępne źródła ich sfinansowania?

V. (Moduł III, pytanie F) IDI z przedstawicielami MRR (Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi),

1. Wprowadzenie: zasygnalizowanie zakresu prowadzonych badań i kwestii jakie będą przedmiotem rozmowy tzn.:
 - zasady rozwoju zawodowego pracowników zajmujących się obsługą programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i FS
 - systemy motywacyjne
 - zespół działań na rzecz pracowników MRR zajmujących się obsługą programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i FS a działania prowadzone dla ogółu członków korpusu S.C.
2. Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób (szczegółowe rozwiązania, przykłady, itp.) zasady rekrutacji obowiązujące w S.C. są modyfikowane na potrzeby rekrutacji osób na stanowiska dot. obsługi programów operacyjnych?
3. W jaki sposób i w jakim stopniu proces szkoleń i szerzej rozwoju zawodowego pracowników MRR (finansowanych z PT) jest uzgadniany/koordynowany z systemem szkoleń centralnych w S.C. i szerzej działań na rzecz rozwoju zawodowego realizowanych w ramach innych inicjatyw, projektów, programów?
 - relacja działań w ramach projektów PO KL (nadzorowanych przez DSC KPRM) do działań w ramach PO PT,
 - Na ile wsparcie w ramach PO PT posłużyło wzmocnieniu administracji i w efekcie na ile może sprzyjać lepszemu wdrażaniu funduszy strukturalnych w kolejnej perspektywie?
 - Potrzeba (lub brak) utrzymania wyodrębnionych zasad opisanych w *Jednolitym systemie wynagrodzeń, oceny i promocji kadr pracowników zajmujących się obsługą programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności* stanowiącym załącznik do *Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-13.*
4. Szacunkowa ocena obecnego potencjału administracyjnego MRR:
 - mocne/słabe strony
 - zagrożenia (a w szczególności ocena możliwego odpływu kadr, w tym wskazanie elementów jakie mogą wpływać na możliwe scenariusze: odpływ/stabilizacja kadrowa)
5. W jakim zakresie wsparcie PT odpowiada na faktyczne potrzeby instytucji, a w jakim stanowi dodatkowy, choć nie niezbędny element ułatwiający działanie?

6. Czy system finansowania z PT rozwoju zawodowego pracowników MRR wymaga zmian? Dlaczego, czego one powinny dotyczyć? Wnioski z obecnego okresu na przyszłość, a w szczególności
 - kwestie regulacji prawnych dot. pracowników administracji
 - zagadnienia szczegółowe wynikające z zasad kwalifikowalności wydatków z PT
 - patrząc z perspektywy roku bieżącego (2013): na jakie cele w pierwszej kolejności przeznaczyłaby Pan/i środki PT na okres 2014-2020? (proszę wymienić miejsce 1 – 3)
7. Czy MRR jako urząd (jego sposób funkcjonowania, obowiązujące procedury, istniejące modele i nawyki współpracy itp.) jest dobrze przygotowany do wdrażania polityki spójności? Co ew. wymaga poprawy lub wzmocnienia? Jakie są bariery sprawności w otoczeniu (instytucjonalno-prawnym)?

5.2.2. Zagadnienia do wywiadu grupowego z beneficjentami projektów indywidualnych

1. Jakie są najpoważniejsze problemy na etapie przygotowania projektu, kwalifikującego się jako „indywidualny”? Jak Państwo sobie radzicie (radziliście) z tymi problemami?
2. Jakie są najpoważniejsze problemy na etapie realizacji projektu, kwalifikującego się jako indywidualny? Jak Państwo sobie radzicie z tymi problemami?
3. Czy są jakieś regulacje prawne (ustawy, rozporządzenia), które stanowią szczególne utrudnienie w przygotowaniu i w realizacji projektu? Czy są jakieś inne regulacje (wytyczne, zalecenia, interpretacje), które stanowią szczególne utrudnienie w przygotowaniu i realizacji projektu? Czy dostęp do informacji dotyczącej obowiązujących regulacji (zarówno prawnych jak i pozostałych) jest łatwy? Czy macie Państwo poczucie, że dysponujecie właściwą informacją na czas?
4. Czy oferowane w obecnej perspektywie wsparcie dla projektów indywidualnych było odpowiednie merytorycznie (trafiało w Państwa potrzeby), jakościowo i było zaoferowane w odpowiednim momencie? Z jakiego wsparcia Państwo korzystali? Które miało dla Was najwyższą, a które najniższą wartość i z czego to wynika? Jakiego wsparcia potrzebujecie obecnie? Czy jest ono dostępne?
5. Czy, a jeśli tak to w jaki sposób przygotowujecie się Państwo do nowej perspektywy finansowej? Czy potrzebujecie w tym zakresie jakiegoś (jakiego) wsparcia?
6. Na jakie wsparcie liczycie Państwo w nowej perspektywie? Kto miałby je świadczyć? Na jakich warunkach?
7. Czy system informowania o funduszach spełnia Państwa oczekiwania? Co należałoby w nim zmienić z punktu widzenia potrzeb dużych beneficjentów?

5.3. Koncepcja procesu ewaluacji programu operacyjnego

Obowiązek przygotowania planu ewaluacji na cały okres wdrażania wynika z Art. 47-50 rozporządzenia ogólnego. Plan taki musi zawierać¹⁸:

- 1) listę tematów badań ewaluacyjnych wraz z uzasadnieniem ich realizacji;
 - 2) metody przewidziane do zastosowania wraz z określeniem zapotrzebowania na dane;
 - 3) sposoby zapewnienia dostarczenia odpowiedniego zakresu danych na użytek ewaluacji;
 - 4) harmonogram procesu ewaluacji;
 - 5) sposoby komunikacji wyników ewaluacji;
 - 6) zasoby ludzkie;
 - 7) budżet;
- oraz
- 8) plan szkoleń.

Plan ewaluacji musi zostać przedstawiony do akceptacji przez Komitet Monitorujący Program najpóźniej w rok od zatwierdzenia Programu.

W chwili opracowywania końcowej wersji niniejszego raportu (17 czerwca 2013) nie były jeszcze znane, planowane na koniec czerwca, szczegółowe wytyczne MRR na temat sposobu organizacji systemu ewaluacji PO w perspektywie finansowej 2014-2020, co stanowi istotne ograniczenie dla przygotowania niniejszej koncepcji.

Celem ewaluacji prowadzonych w ramach programu będzie poprawa procesu wdrażania programu, ocena jego skuteczności, efektywności i wpływu.

Zakres przedmiotowy ewaluacji w ramach POPT:

- ewaluacja wdrażania;
- ewaluacja wpływu.

Zakres podmiotowy ewaluacji:

- instytucje systemu wdrażania polityki spójności;
- beneficjentów wspartych w ramach programu;
- beneficjentów, którym nie było udzielone wsparcie;
- potencjalnych beneficjentów;
- ogół mieszkańców (jako odbiorców przekazów informacyjnych o funduszach);

¹⁸ zgodnie z wymaganiami KE, zawartymi w dokumencie EC DG Regional Policy, Programming Period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy -European Regional Development Fund and Cohesion Fund - Concepts and Recommendations. Guidance dokument (projekt), Listopad 2011 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf)

- specyficznych odbiorców określonego typu działań informacyjnych.

Ewaluacja wdrażania:

Obejmować będzie coroczne badania stanu realizacji celów Programu. Dostarczać ona będzie informacji o postępach wdrażania Programu, w tym o osiągniętych wartościach wskaźników, których pomiar ma być dokonywany w drodze ewaluacji (takich jak ocena dostosowania stanowisk do potrzeb pracowników, ocena użyteczności systemu informatycznego).

Ewaluacja wpływu

Ewaluacje wpływu proponuje się prowadzić osobno dla każdej z osi, co wynika z ich specyfiki.

Oś 1.

Ocenie podlegać będzie wpływ pomocy technicznej na:

- a) kompetencje pracowników instytucji systemu wdrażania;
- b) jakość i adekwatność realizowanych szkoleń;
- c) użyteczność prowadzonych ewaluacji;
- d) system wymiany informacji oraz wpływ tego systemu na wdrażanie funduszy;
- e) stosowanie zasady partnerstwa w realizacji polityki spójności;
- f) wpływ PT na sprawność instytucji (*postulowane jest pierwsze badanie w II połowie 2014 r. zmierzające do wprowadzenia systemu oceny działania instytucji opartego o wskaźniki rezultatu i powiązanego z decyzjami o skali środków przekazywanych instytucjom; zadaniem ewaluatorów powinno być wypracowanie syntetycznych wskaźników mierzących sprawność instytucji – do stosowania w kolejnych badaniach: w 2016 i 2020 roku*).

Badania wymienione w punkcie c, d, e powinny odnosić się do całej pomocy technicznej, a więc POPT i komponentów PT w poszczególnych PO.

Proponujemy realizację badań a – e dwukrotnie w trakcie wdrażania programu: w 2016 i 2019 roku.

Oś 2.

Ocenie podlegać będzie wpływ PT na:

- a) zdolność beneficjentów do aplikowania i realizacji projektów oraz na jakość projektów (kontrafakcyjne); w tym – identyfikację barier w aplikowaniu i realizacji projektów;
- b) ZIT (w jakim stopniu PT zaspokaja potrzeby dot. potencjału instytucjonalnego, wspiera procesy służące wdrażaniu projektów).

Ponadto zaleca się badanie przydatności koncepcji ZIT.

Badanie (a) proponujemy realizować cyklicznie co dwa lata, poczynając od roku 2014 (II połowy). Pierwsze badanie obejmować powinno grupę potencjalnych beneficjentów, kolejne – beneficjentów korzystających ze wsparcia POPT i beneficjentów nie korzystających ze wsparcia.

Z pewnym prawdopodobieństwem można przyjąć, że beneficjenci korzystający z POPT będą korzystać także z innych programów, co musi zostać uwzględnione w badaniu. Badanie (b) proponujemy zrealizować dwukrotnie: w 2016 i 2019 roku.

Oś 3.

Ocenie podlegać będzie wpływ PT na:

- stopień poinformowania poszczególnych grup potencjalnych beneficjentów o możliwości aplikowania o środki i użyteczność poszczególnych form komunikacji;
- stopień poinformowania poszczególnych grup odbiorców wsparcia o możliwości udziału w projektach i użyteczność poszczególnych form komunikacji;
- poziom znajomości funduszy europejskich, opinię na temat skuteczności ich wdrażania oraz opinię na temat wpływu funduszy na rozwój Polski i na codzienne życie jej mieszkańców.

Badania te pozwolą na ocenę użyteczności PIFE, portali, publikacji, wydarzeń promocyjnych i innych działań informacyjno-promocyjnych. Ważnym ich aspektem powinna być ocena działań koordynacyjnych. Ponadto muszą one brać pod uwagę fakt prowadzenia działań promocyjnych przez poszczególne PO, przy czym zasadne będzie korzystanie uzupełniająco z badań realizowanych przez inne instytucje. Badania powinny być prowadzone regularnie.

Zgodnie z wymogiem art. 49.3 rozporządzenia wszystkie ewaluacje będą przedstawiane KM PO i przesyłane do KE, a także zamieszczane z bazy badań ewaluacyjnych.