



EWALUACJA WPŁYWU EFS NA OSIĄGNIĘCIE CELÓW W ZAKRESIE DOBREGO RZĄDZENIA OKREŚLONYCH W RAMACH PO WER



III Raport wskaźnikowy

imapp

IDEA

ibs

imapp consulting

Wrzesień 2022

Badanie współfinansowanie ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Spis treści

CZĘŚĆ A. INFORMACJE WSTĘPNE	16
1 WPROWADZENIE	16
2 KONCEPCJA BADANIA	17
CZĘŚĆ B. EKSPERCKA ANALIZA INTERWENCJI PI 11I	19
3 DZIAŁANIE 2.16 USPRAWNIE NIE PROCESU STANOWIENIA PRAWA	19
3.1 Kontekst	19
3.2 Opis interwencji	24
3.3 Stan wdrażania	25
3.4 Osiągnięte efekty interwencji	27
3.4.1 Prowadzenie konsultacji publicznych.....	31
3.4.2 Ułatwienie stronie społecznej uczestnictwa w procesie stanowienia prawa	34
3.4.3 Dostępność.....	37
3.5 Analiza wartości wskaźników pośrednich	42
3.5.1 Wskaźniki uczestnictwa przedsiębiorstw w konsultacjach	42
3.5.2 Powszechność udostępniania informacji o wynikach konsultacji.....	51
3.5.3 Średni czas przeznaczony na konsultacje społeczne.....	53
3.6 Działanie 2.16 - podsumowanie	55
4 DZIAŁANIE 2.17 SKUTECZNY WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI	56
4.1 Kontekst	56
4.2 Opis interwencji	71
4.3 Stan wdrażania	75
4.4 Osiągnięte efekty interwencji	79
4.4.1 Usprawnienie pracy sądów	79
4.4.2 Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów.....	83
4.4.3 Modernizacja i budowa centralnych rejestrów sądowych	85
4.4.4 Sprawność jednostek prokuratury	93
4.4.5 Kompetencje pracowników sądów	95
4.4.6 Dostępność.....	101
4.5 Postęp w osiągnięciu wskaźników pośrednich	103

4.6	Działanie 2.17 - podsumowanie	109
5	DZIAŁANIE 2.18 WYSOKIEJ JAKOŚCI USŁUGI ADMINISTRACYJNE	110
5.1	Kontekst	110
5.2	Opis interwencji	116
5.3	Stan wdrażania	117
5.4	Osiągnięte efekty interwencji	122
5.4.1	Zarządzanie w JST	122
5.4.2	System monitorowania usług publicznych	126
5.4.3	Partnerstwo publiczno- prywatne	130
5.4.4	Zamówienia publiczne	135
5.4.5	Administracja skarbowa	138
5.4.6	Nadzór nad jakością i bezpieczeństwem żywności	141
5.4.7	Dostępność	142
5.5	Postęp w osiągnięciu wskaźników pośrednich	145
5.6	Działanie 2.18 - podsumowanie	149
6	DZIAŁANIE 2.19 USPRAWNIENIE PROCESÓW INWESTYCYJNO-BUDOWLANYCH I PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO	150
6.1	Kontekst	150
6.2	Opis interwencji	152
6.3	Stan wdrażania	153
6.4	Osiągnięte efekty interwencji	154
6.4.1	Konsultacja dokumentów zagospodarowania przestrzennego	160
6.4.2	Dostępność	164
6.4.3	Działania dotyczące informacji przestrzennej	166
6.4.4	Wsparcie procesu inwestycyjno-budowlanego	169
6.5	Analiza wartości wskaźników pośrednich	172
6.6	Działanie 2.19 – podsumowanie	175
Część C.	ANALIZA WSKAŹNIKÓW KONTEKSTOWYCH	176
7	WSKAŹNIKI Z OBSZARU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI (JUSTICE SCOREBOARD)	176
8	WSKAŹNIKI Z OBSZARU UŁATWIEŃ DLA PRZEDSIĘBIORCÓW (DOING BUSINESS)	186
8.1	Uzyskiwanie pozwoleń na budowę	186

8.2	Płacenie podatków.....	188
9	WSKAŹNIK JAKOŚCI RZĄDZENIA (<i>WGI</i>)	188
10	WSKAŹNIK GLOBALNEJ KONKURENCYJNOŚCI (<i>GCI</i>)	191
CZĘŚĆ D.	PROPOZYCJA WNIOSKÓW I REKOMENDACJI	197
CZĘŚĆ E.	ZESTAWIENIE ODPOWIEDZI NA PYTANIA BADAWCZE W RAMACH IV ETAPU BADANIA	200
CZĘŚĆ F.	ZESTAWIENIE WYNIKÓW BADANIA UCZESTNIKÓW PROJEKTÓW I KADRY INSTYTUCJI OBJĘTYCH WSPARCIEM W RAMACH IV ETAPU BADANIA	214
11	WYNIKI BADANIA UCZESTNIKÓW PROJEKTÓW (<i>CAWI</i>)	214
12	WYNIKI BADANIA PRZEŁOŻONYCH UCZESTNIKÓW PROJEKTÓW (<i>CATI</i>)	222
13	ZESTAWIENIE PORÓWNAWCZE EFEKTÓW PROJEKTÓW Z OKRESU 2017-2018 I 2020-2021	228
CZĘŚĆ G.	BIBLIOGRAFIA	229

Wykaz skrótów

ADR	alternatywne metody rozwiązywania sporów (ang. alternative dispute resolution)
BOI	Biuro Obsługi Interesantów
BRIS	system integracji rejestrów przedsiębiorców (ang. Business Registers Interconnection System)
CAM	Centra Arbitrażu i Mediacji
CATI	wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo (ang. computer-assisted telephone interview)
CAWI	ankieta internetowa (ang. computer-assisted web interview)
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CEPEJ	Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości
CJ PPP	Centralna Jednostka ds. PPP
CRRU	Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
eKRS	Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy
GCI	Wskaźnik globalnej konkurencyjności (ang. Global Competitiveness Index)
GUGiK	Główny Urząd Geodezji i Kartografii
GUNB	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	indywidualny wywiad pogłębiony (ang. In-depth interview)
IP	Instytucja Pośrednicząca
iSDA	systemu digitalizacji akt sądowych
ISWS	Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości
JST	jednostki samorządu terytorialnego
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KE	Komisja Europejska
KM PO	
WER	Komitet Monitorujący Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
KPRES	Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRK	Krajowy Rejestr Karny

KRM	Krajowy Rejestr Mediatorów
KRZ	Krajowy Rejestr Zadłużonych
KSAP	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
KSSiP	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MF	Ministerstwo Finansów
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MliR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
MPZP	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MSP	małe i średnie przedsiębiorstwa
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NGO	organizacje pozarządowe (ang. non-governmental organisations)
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OSR	ocena skutków regulacji
OWDA	Ośrodka Wsparcia Architektury Dostępnej
OzN	osoby z niepełnosprawnościami
PAiH	Polska Agencja Inwestycji i Handlu
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PK	Prokuratura Krajowa
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
PO PC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
PPP	Partnerstwo publiczno- prywatne
PZP	Prawo zamówień publicznych
RCL	Rządowe Centrum Legislacji
SMUP	System Monitorowania Usług Publicznych

SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
ŚZGiP	Śląski Związek Gmin i Powiatów
TIK	techniki informacyjno-komunikacyjne
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
WGI	Wskaźniki jakości rządzenia (ang. The Worldwide Governance Indicators)
ZMP	Związek Miast Polskich
ZPP	Związek Powiatów Polskich
ZSRK	Zintegrowany System Rachunkowości i Kadr

Streszczenie

O badaniu

III Raport Wskaźnikowy przedstawia wyniki badań i analiz zrealizowanych w ramach ostatniego etapu badania pn.: „Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER (Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój)”.

Analizie poddano efekty interwencji czterech Działań obejmujących Priorytet Inwestycyjny 11i, to jest:

- Działanie 2.16 Usprawnienie procesu stanowienia prawa;
- Działanie 2.17 Skuteczny wymiar sprawiedliwości;
- Działanie 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne;
- Działanie 2.19 Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego.

Raport opracowano na podstawie analizy danych zastanych (w szczególności: aktów prawnych, dokumentów programowych i wdrożeniowych PO WER, literatury przedmiotu oraz statystyki publicznej i opracowań międzynarodowych), warsztatów z interesariuszami Programu, badań ilościowych uczestników projektów i ich przełożonych oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych z odbiorcami wsparcia, oraz ekspertami z wyróżnionych obszarów. W raporcie skonsumowano także wnioski z I i II Raportu wskaźnikowego, opracowanych w 2016 i 2018 r.

Wskaźnik uczestnictwa przedsiębiorstw w konsultacjach

- Przeanalizowano 917 uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, co daje średnio **6,41 uwagi dla danego aktu prawnego**. W przypadku organizacji zrzeszających przedsiębiorców, łączna liczba zgłoszonych uwag była ponad 3-krotnie wyższa i wyniosła 2922, tj. średnio 20,43 uwagi na jeden akt prawny. W obu przypadkach oznacza to **spadek aktywności partnerów społecznych w porównaniu z II raportem wskaźnikowym** z roku 2018, kiedy te wartości wynosiły odpowiednio 9,52 oraz 20,82. Nadal jednak są one wyższe niż wykazane w I raporcie wskaźnikowym.
- Średni czas na konsultacje w badanym okresie wyniósł 13,8 dnia i był **krótszy niż 4 lata temu, jak oszacowano w II raporcie wskaźnikowym**, kiedy to osiągnął poziom 14,3 dnia.
- Oszacowano, że 69% raportów z konsultacji jest opublikowanych w okresie do 2 miesięcy po zakończeniu konsultacji. Jest wynik podobny to tego sprzed 4 lat, który wynosił 66%.

Podsumowanie interwencji z Działania 2.16

Interwencja wdrażana w Działaniu 2.16 odpowiadała na konkretne problemy, z którymi borykają się zarówno twórcy prawa, jak i jego odbiorcy. Zaplanowane i zrealizowane działania trafnie wspierają uczestników procesu legislacyjnego, w tym stronę społeczną jak i pracowników administracji uczestniczących w procesie legislacyjnym. Wsparcie Instytucji Pośredniczącej w czasie pandemii umożliwiło beneficjentom dostosowanie prowadzonych działań do nowych warunków wdrażania. Badanie pokazuje, że projekty z zakresu dostępności miały istotny wpływ na działalność objętych nimi urzędów, promując zasady stosowania ułatwień dla osób ze specjalnymi potrzebami. Wstępne oceny tej interwencji wskazują na zasadność prowadzenia takich działań, ale też potrzebę kontynuacji podobnego wsparcia.

Niemniej, mimo dużego zaangażowania projektodawców i znacznego zasięgu projektów, ich efekty nie mają, póki co znacznego wpływu na przebieg procesu legislacyjnego. Uczestnicy ze strony społecznej, uczestniczący w monitoringu prawa i angażujący się w proces legislacyjny, mimo nabycia wiedzy w tym zakresie, nieraz zniechęcają się do aktywnego uczestnictwa w nim, gdy nie widzą realnego wpływu prób wpłynięcia na treść aktów prawnych.

Efekty interwencji nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźnikach kontekstowych. Przyjęte miary odnoszą się do działań poza oddziaływaniem projektów i są silnie zależne od rozstrzygnięć na poziomie politycznym. Wynika to także z bardzo ograniczonego zainteresowania resortów realizowaniem projektów pogłębionych konsultacji. Gdyby tych inicjatyw wdrożono więcej, mogłoby to znaleźć odzwierciedlenie na poziomie wskaźników pośrednich.

Podsumowanie interwencji z Działania 2.17

Należy stwierdzić, że problemy będące podstawą projektów w Działaniu 2.17 zostały trafnie zdiagnozowane, choć w niektórych obszarach brak jest solidnych, niezależnych analiz tych zagadnień. Brakuje też całościowej analizy wymiaru sprawiedliwości, który wskazywałby główne potrzeby działań zarówno legislacyjnych, jak i finansowanych ze środków PO WER i PO PC.

Planowane działania wydają się w trafnie zaplanowane. Są one powiązane z poszczególnymi problemami i ich przyczynami. Duża część projektów jest nadal realizowanych. Niemniej w pewnych obszarach zauważalny jest już wpływ projektów na funkcjonowanie wymiarów sprawiedliwości. Dotyczy to niewątpliwie biur obsługi interesanta w sądach, funkcjonowania prokuratur, poprawy szeroko rozumianych kompetencji pracowników wymiaru sprawiedliwości, uruchamiania kolejnych rejestrów sądowych. Zrealizowane projekty mogły też przyczynić się do upowszechniania mediacji, choć wsparcie miało charakter czasowy. Kolejne projekty jeszcze realizowane mogą przyczynić się do dalszego wzmocnienia rejestrów oraz uruchomienia nowych rejestrów (KRK 2.0 oraz KRM). Przyczynić się też powinny do poprawy dostępności wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnością.

Projekty przyczyniają się do doskonalenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, choć oczywiście – co było wykazywane w poprzednich raportach cząstkowych – nie mogą

przełożyć się na całościową poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Przyczyny istniejących i nasilających się problemów w wymiarze sprawiedliwości są zbyt złożone i wymagają zapewne kompleksowych, systemowych zmian, co wykracza poza możliwości projektów realizowanych w PO WER.

Podsumowanie interwencji z Działania 2.18

Zaprezentowane powyżej wyniki badania pokazują, że interwencje realizowane w ramach Działania 2.18 POWER przekładają się na widoczne efekty i zmiany na poziomie poszczególnych obszarów tematycznych. Realizowane projekty trafnie odpowiadają na specyficzne potrzeby instytucji i uczestników. Wyniki badania ankietowego wskazują na stosunkowo wysoką skuteczność i użyteczność wsparcia. Zrealizowane szkolenia przekładają się na deklarowany przez uczestników wzrost wiedzy i umiejętności. Nabyta wiedza i wypracowane rozwiązania są w opinii uczestników powszechnie wykorzystywane w ich pracy zawodowej. Projekty są także użyteczne we wspieraniu reform systemowych, jak ma to miejsce w przypadku reformy KAS, zmian w PZP, czy też zmian zainicjowanych programem Dostępność+. Na uwagę zasługuje również spójność i komplementarność interwencji na poziomie poszczególnych obszarów np. w zakresie dostępności, administracji skarbowej i zamówień publicznych. W ramach działania realizowane są także projekty wysoce innowacyjne, zmieniające sytuację w danych obszarze w sposób znaczący i kompleksowy, jak ma to miejsce w przypadku projektu SMUP.

Działania 2.18 POWER nie stanowi jednak spójnej interwencji, która mogłaby przełożyć się na widoczne i mierzalne efekty na poziomie administracji publicznej jako całości. Rozproszony i fragmentaryczny zakres wsparcia powoduje także brak widocznych efektów systemowych w zakresie głównego celu interwencji jakim jest podnoszenie jakości usług publicznych istotnych z punktu widzenia prowadzenie działalności gospodarczej. Wpływ w tym zakresie jest bowiem jedynie pośredni i rozproszony. Ponadto duża część wyzwań dla poszczególnych obszarów (np. w obszarze nadzoru, PPP czy też zarządzania w JST) ma charakter systemowy i tym samym pozostaje poza zasięgiem oddziaływania projektów POWER. Należy także podkreślić, że pomimo iż część projektów polegała na wprowadzaniu trwałych zmian (np. zmiany w obszarze obsługi inwestora, zmiany instytucjonalne w KAS czy też system SMUP) to wymagają one kontynuacji dla utrzymania i dalszego rozwoju uzyskanych rezultatów.

Podsumowanie interwencji z Działania 2.19

Interwencja zaplanowana i wdrażana w Działaniu 2.19, mimo niewielkich środków finansowych alokowanych na nią, przyczyniła się do osiągnięcia konkretnych efektów we wszystkich obszarach wsparcia. Duże znaczenie miały projekty z zakresu konsultacji planów miejscowych, zarówno dzięki dużej skali ich realizacji jak i pobudzania aktywności obywatelskiej w czasie wymuszonej izolacji w wyniku pandemii. Badanie pokazuje, że można oczekiwać trwałości tych efektów. W gminach prowadzących pogłębione konsultacje, oczekiwania mieszkańców co do ich wpływu na najbliższą okolicę są już inne, niż przed realizacją projektów. Urzędnicy zaś docenili możliwość wspólnej pracy nad dokumentami, a

nabyta wiedza jest często wykorzystywana w procesie prowadzenia innych konsultacji społecznych.

Mimo dość wczesnej fazy realizacji projektów zakresu dostępności, widać już, że wsparcie oddziałuje w pewnym zakresie na szereg wymiarów działania urzędów. Wydaje się, że najwięcej zmian w wyniku projektu wprowadzono w zakresie dostępności komunikacyjno-informacyjnej. Potrzebne są dalsze specjalistyczne działania w tym zakresie, pomagające wdrażać kolejne rozwiązania.

W zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego i infrastruktury informacji przestrzennej przeprowadzone szkolenia dzięki dużej skali, odpowiedniej trafności i właściwym poziomom zaawansowania stanowiły bardzo ważne źródło nowych kompetencji dla pracowników administracyjnych, co jest szczególnie ważne w przypadku zmieniającego się otoczenia prawnego, potrzeby ujednoczenia działań i wykorzystywania najnowszych danych i technologii. Wdrożone systemy działają i są wykorzystywane i rozwijane, także poza projektami.

Mimo tak szeroko zakrojonych działań, nie udało się skrócić czasu uzyskania pozwolenia na budowę. Częściowo odpowiadają za to okoliczności (pandemia, boom budowlany, wprowadzanie nowych przepisów). Dodatkowo, należy mieć na uwadze, że jedynie wycinek interwencji z Działania 2.19 mógłby skrócić ten czas. Znaczna część prowadzonych projektów nie dotyczy bezpośrednio samego procesu wydawania pozwoleń budowlanych.

Summary

About the research

3rd Index Report presents the results of research and analyses carried out as part of the last Stage of the research entitled: „Evaluation of ESF impact on goals in the scope of good governance as defined in OP KED (Operational Programme Knowledge Education Development)“.

There were analysed results of the intervention of four Measures covering the Investment Priority 11i, namely:

- Measure 2.16 Streamlining the law-making process;
- Measure 2.17 Effective administration of justice;
- Measure 2.18 High-quality administrative services;
- Measure 2.19 Streamlining investment and construction processes and spatial planning.

The report was prepared on the basis of the analysis of existing data (in particular: legal acts, programme and implementation documents of the OP KED, literature on the subject, public statistics and international studies), workshops with the Programme stakeholders), quantitative research of project participants and their superiors, and individual in-depth interviews with recipients support, and experts in the distinguished areas. The report also consumed the conclusions of the 1st and 2nd Index Reports, developed in 2016 and 2018.

Index of enterprises' participation in consultations

- 917 comments submitted by entrepreneurs during the consultations were analysed, which gives an average of **6.41 comments for a given legal act**. In the case of organisations associating entrepreneurs, the total number of comments submitted was over three times higher and amounted to 2,922, i.e. an average of 20.43 comments per one legal act. In both cases, this means a **decrease in the activity of social partners compared to the 2nd Index Report** of 2018, when these values were 9.52 and 20.82, respectively. However, they are still higher than those indicated in the 1st Index Report.
- The average time for consultations in the analysed period was 13.8 days and was **shorter than 4 years ago, as estimated in the 2nd Index Report**, when it reached the level of 14.3 days.
- It has been estimated that 69% of consultation reports are published up to 2 months after the consultation. There is a result similar to that from 4 years ago, which was 66%.

Summary of intervention from Measure 2.16

The intervention implemented under Measure 2.16 responded to specific problems faced by both lawmakers and recipients of the law. The planned and implemented activities accurately support the participants of the legislative process, including the social side, as well as administration employees participating in the legislative process. The support of the Intermediate Body during the pandemic enabled the beneficiaries to adapt the activities carried out to the new conditions of implementation. The study shows that the projects in the field of accessibility had a significant impact on the activities of the offices covered by them, promoting the principles of applying facilities for people with disabilities. Initial assessments of this intervention indicate the legitimacy of such activities but also the need to continue similar support.

Nevertheless, despite the great involvement of project promoters and the considerable range of projects, their effects have not yet had a significant impact on the course of the legislative process. Participants on the social side, participating in the monitoring of the law and engaging in the legislative process, despite acquiring knowledge in this area, are often discouraged from actively participating in it when they do not see the real impact of attempts to influence the content of legal acts.

The effects of the intervention are not reflected in the context indicators. The measures adopted relate to activities beyond the impact of projects and are strongly dependent on decisions at the political level. It also results from the very limited interest of the ministries in the implementation of in-depth consultation projects. If more of these initiatives were implemented, this could be reflected at the level of the intermediate indicators.

Summary of intervention from Measure 2.17

It should be noted that the problems underlying the projects under Measure 2.17 have been accurately diagnosed although in some areas there is no reliable and independent problem analysis. There is also a lack of a comprehensive analysis of the judiciary, which would indicate the main problems and needs of both legislative and operational activities financed from the funds of the OP KED and the OP PC.

Planned activities seem to be well planned. They are related to individual problems and their causes. A large part of the projects is still ongoing. However, in some areas the impact of projects on the functioning of the judiciary is already noticeable. This undoubtedly applies to customer service offices in courts, the functioning of prosecutor's offices, the improvement of broadly understood competences of the judiciary employees, and the launch of new court registers. The implemented projects could also contribute to the dissemination of mediation, although the support was temporary. Further projects that are still being implemented may contribute to the further strengthening of registers and the launch of new registers (NCR/KRK 2.0 and NMR/KRM). They should also contribute to the improvement of the accessibility of justice system for people with disabilities.

The projects contribute to the improvement of the functioning of the judiciary, although of course - as was shown in previous partial reports - they cannot translate into an overall improvement in the functioning of the judiciary. The causes of the existing and increasing problems in the judiciary are too complex and probably require comprehensive systemic changes, which goes beyond the possibilities of projects implemented under the OP KED.

Summary of intervention from Measure 2.18

The results of the study presented above show that the interventions implemented under Measure 2.18 OP KED (POWER) translate into visible effects and changes at the level of individual thematic areas. The implemented projects accurately respond to the specific needs of institutions and participants. The results of the survey show the relatively high effectiveness and usefulness of the support. The trainings carried out translate into the increase of knowledge and skills declared by the participants. The acquired knowledge and developed solutions are, in the opinion of the participants, widely used in their professional work. Projects are also useful in supporting systemic reforms, such as in the case of the reform of the National Revenue Administration (KAS), changes to the PPL (PZP), or changes initiated by the Accessibility+ Programme. Also noteworthy is the coherence and complementarity of interventions at the level of individual areas, e.g. in terms of accessibility, fiscal administration and public procurement. As part of the measure, highly innovative projects are also implemented, changing the situation in a given area in a significant and comprehensive manner, as is the case with the SMUP (Public Service Monitoring System) project.

Measure 2.18 OP KED (POWER), however, is not a coherent intervention that could translate into visible and measurable effects at the level of public administration as a whole. The scattered and fragmented scope of support also results in the lack of visible systemic effects in terms of the main objective of the intervention, which is to improve the quality of public services important from the point of view of running a business. The impact in this respect is only indirect and dispersed. In addition, a large part of the challenges for individual areas (e.g. in the area of supervision, PPP or management in LGUs) are of a systemic nature and thus remain beyond the reach of OP KED (POWER) projects. It should also be emphasised that although some projects consisted in introducing permanent changes (e.g. changes in the area of investor service, institutional changes in KAS or the SMUP system), they require continuation in order to maintain and further develop the results obtained.

Summary of intervention from Measure 2.19

The intervention planned and implemented under Measure 2.19, despite the small financial resources allocated to it, contributed to the achievement of specific effects in all areas of support. Projects in the field of consulting local plans were of great importance, both due to the large scale of their implementation and the stimulation of civic activity during the forced isolation as a result of the pandemic. The study shows that these effects can be expected to last. In the municipalities that conduct in-depth consultations, the expectations of the

residents as to their impact on their immediate vicinity are different than before the projects were implemented. Officials appreciated the possibility of working together on documents, also, the acquired knowledge is often used in the process of conducting other public consultations.

Despite the relatively early stage of implementation of accessibility projects, it is already visible that the support has a certain impact on a number of dimensions of the operation of offices. It seems that the most changes being a result of the project were introduced in the field of communication and information availability. Further specialised activities in this area are needed to help implement new solutions.

In terms of the investment and construction process, as well as spatial information infrastructure, the training sessions, thanks to a large scale, appropriate accuracy and relevant level of advancement, constituted a very important source of new competences for administrative employees, which is particularly important in the case of a changing legal environment, the need to standardise activities and use the latest data and technology. The implemented systems work and are used and developed, also outside projects.

Despite such extensive activities, it was not possible to shorten the process of obtaining a building permit. It was partially due to specific circumstances (pandemic, construction boom, introduction of new regulations) Additionally, it should be borne in mind that only a fraction of the intervention from Measure 2.19 could shorten this time. A significant part of the projects carried out does not relate directly to the process of issuing construction permits.

Część A. Informacje wstępne

1 Wprowadzenie

W niniejszym dokumencie prezentujemy efekty prac IV etapu badania pt. Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER (drugi raport wskaźnikowy).

Badanie obejmuje interwencję Priorytetu Inwestycyjnego 11i PO WER, który docelowo powinien przyczynić się do osiągnięcia następujących rezultatów:

1. Wzmocnienie potencjału podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa na szczeblu krajowym.
2. Usprawnienie procesów zarządzania i komunikacji w sądownictwie i prokuraturze.
3. Poprawa jakości wydawanych orzeczeń oraz zwiększenie skuteczności ich egzekwowania.
4. Doskonalenie jakości oraz monitorowanie procesu świadczenia usług administracyjnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej.
5. Zwiększenie potencjału instytucjonalnego administracji publicznej w zakresie planowania i gospodarowania przestrzennego oraz usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych.
6. Włączenie idei dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia.

Pierwszy raport wskaźnikowy koncentrował się na kompleksowej eksperckiej analizie i ocenie tego, jak planowana w PO WER interwencja może przełożyć się na oczekiwane rezultaty oraz zmianę pozycji Polski w międzynarodowych rankingach jakości rządzenia. Z kolei II raport wskaźnikowy podejmował próbę oceny wdrożonego wsparcia, szukając pomysłów na poprawę jego efektywności, trafności i trwałości. III raport, konsumuje zarówno wnioski z I i II raportu, jak też uzupełnia je o nowe obszary i zakresy oddziaływania.

- W części A przedstawiono podstawowe informacje o II Etapie badania (III raport wskaźnikowy).
- Część B zawiera kompleksową ocenę obszaru dobrego rządzenia w kontekście zidentyfikowanych potrzeb, katalogu działań przewidzianych do realizacji w Priorytecie Inwestycyjnym 11i i faktycznie osiągniętych efektach pod koniec okresu wdrażania interwencji. Dla każdego obszaru przedstawiono zaktualizowany kontekst wdrażania interwencji. W tej części przedstawiamy także wyniki pomiaru wartości wskaźników pośrednich dla poszczególnych Działań.
- Część C zawiera aktualizację analizy wskaźników kontekstowych wybranych do monitorowania wpływu interwencji.
- Część D podsumowuje główne ustalenia tego etapu analiz, proponując modyfikacje na nowy okres programowania.

2 Koncepcja badania

Badanie jest prowadzone zgodnie z koncepcją ewaluacji wpływu opartej na teorii (ang. Theory Based Impact Evaluation). W podejściu tym każda interwencja publiczna rozpatrywana jest jako swoista teoria zmiany. Kluczowymi komponentami takiej teorii jest pakiet działań i instrumentów wybranych do osiągnięcia celów danej interwencji (np. podniesienia jakości rządzenia) oraz zestaw założeń, warunkujących osiągnięcie przyjętych celów.¹

Podejście bazujące na ewaluacji wpływu opartej na teorii wymaga stosowania różnych metod i perspektyw badawczych. Prace badawcze zostały podzielone na część dotyczącą analizy kontekstu, efektów wsparcia i ocenę ekspercką (weryfikację).

Analiza kontekstu uwzględniała następujące działania:

- **Analiza literatury** (dokumentów oficjalnych, aktów prawnych, analiz i badań) dotyczących zmian wprowadzanych w poszczególnych obszarach, które mogą mieć wpływ na sytuację w danym obszarze.
- **Wywiady i warsztaty z kluczowymi osobami dla poszczególnych obszarów**, które pozwoliły rozpoznać warunki wdrażania interwencji (np. wpływ istniejących regulacji prawnych i planowanych zmian), poziom wdrażania i efekty realizowanych projektów. Wywiady były prowadzone z osobami na stanowiskach kierowniczych w instytucjach odpowiedzialnych za poszczególne obszary interwencji.

Analiza stopnia wykorzystania efektów projektów w praktyce urzędów / instytucji:

- **Analiza programu z perspektywy odbiorców** – perspektywa głównych odbiorców działań, beneficjentów wdrażających projekty.
- **Studia przypadku** – niezbędne, aby poddać analizie wykorzystanie efektów interwencji w rzeczywistych warunkach, z uwzględnieniem kontekstu poszczególnych instytucji i urzędów. Dobór osób do wywiadu był prowadzony w taki sposób, aby uwzględnić w próbie zarówno uczestników projektów, jak również osoby nie uczestniczące bezpośrednio w projekcie, jednak posiadające wiedzę o ich efektach.
- **CAWI z uczestnikami projektu (łącznie 928 ankiet)** – ta metoda służyła poznaniu perspektywy uczestników projektu w większej skali i pozwoliła pozyskać informacje na temat trafności projektów, ich jakości i użyteczności, a także wykorzystania zdobytych kompetencji. Badaniem objęto uczestników, którzy zakończyli udział w projektach w ciągu ostatnich 12 miesięcy poprzedzających badanie (w przypadku Działania 2.19 próbę rozszerzono na osoby, które zakończyły udział w ciągu ostatnich 24 miesięcy z uwagi na mniejsze liczebności). Tym samym w ostatniej edycji badania uczestniczyły osoby biorące udział w projektach realizowanych w ostatnich latach wdrażania, co

¹ Opracowano na podstawie: Ocena wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej, Warszawa 2015 – praca zbiorowa.

pozwoili na wnioskowanie w wybranych obszarach wsparcia, na jakich koncentrowała się interwencja w tym czasie. Aby możliwe było wnioskowanie również o wcześniej realizowanych projektach, w raporcie powołujemy się także na pomiar z 2018 r.

- **CATI z kadrą zarządzającą urzędów / instytucji korzystających z projektów (łącznie 410 ankiet)** – posłużyła ocenie faktycznego wpływu realizowanych projektów na funkcjonowanie poszczególnych instytucji.
- **Ankieta delficka** z ekspertami dziedzinowymi – do 10 wytypowanych osób wysłano ankietę, w której przedstawiono wnioski z badań, dotyczące uzyskanych efektów projektów i wpływu interwencji. Efekty te podzielono zgodnie z logiką poszczególnych działań (wyodrębnione efekty dotycząc m.in. konsultacji społecznych, sądownictwa, jakości działania administracji publicznej czy też zagospodarowania przestrzeni). Eksperti odnosili się do zaprezentowanych wniosków i uzasadniali swoją odpowiedź.

Część B. Ekspercka analiza interwencji PI 11i

3 Działanie 2.16 Usprawnienie procesu stanowienia prawa

3.1 Kontekst

Cele wsparcia Działania 2.16 określono jako (1) wzmocnienie potencjału podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa na szczeblu krajowym oraz (2) włączenie idei dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia. Ich realizacji ma służyć 13 typów projektów, skierowanych do kilku grup odbiorców. Dotyczą one przede wszystkim podnoszenia kompetencji uczestników procesu stanowienia prawa i osób odpowiedzialnych za zwiększanie dostępności.

Kontekst wdrażania projektów z zakresu usprawniania procesu stanowienia prawa został szeroko opisany w I Raporcie wskaźnikowym w styczniu 2017 roku i II Raporcie wskaźnikowym w październiku 2018 r. Po analizie aktualnych danych, należy stwierdzić, że w większości sytuacja nie uległa zmianie lub zmiana ta jest nieznaczna. Niemniej od tego czasu udostępniono nowe dokumenty i analizy, które opisują aktualną sytuację. Należy także mieć na uwadze nieoczekiwane zmiany, takie jak wybuch pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie, które miały wpływ na wiele dziedzin życia, w tym beneficjentów PO WER.

Wysoka zmienność prawa

Z perspektywy przedsiębiorców, duża niepewność i niestabilność prawa to największa bariera rozwoju gospodarczego. Zmieniające się przepisy zmuszają podmioty prywatne do ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z dostosowaniem się do nowych regulacji. Co więcej, trudności związane z tym dostosowaniem stanowią dla firm dodatkowe ryzyko biznesowe, wynikające z kar za niedostosowanie się do zmian czy niestabilność (np. cen) na rynkach, na których działają. Zdaniem ekspertów strony prywatnej, jakość prawa ma podstawowe znaczenie dla skuteczności realizacji polityk publicznych, a sama interwencja legislacyjna powinna być ostatecznością.²

Polskie prawodawstwo cechuje duża zmienność. Potwierdzają to analizy, prowadzone przez Grant Thornton w 2022 r.³ Jak wskazano w przytoczonym raporcie, skala produkcji prawa co prawda zwolniła po rekordowym 2016 r., kiedy to nowe akty prawne zajmowały ponad 35 tys. stron do poziomu niespełna 15 tys. stron w czasie pandemicznego 2020 r. Jednak rok 2021 odwrócił trend i ponownie mieliśmy do czynienia ze wzrostem tempa produkcji prawa. Tylko w 2021 r. objętość maszynopisów nowych aktów prawnych była o ponad 40% wyższa, niż rok wcześniej i wynosiła blisko 21 tys. stron. Na ich przeczytanie potrzeba by poświęcić 2 godziny i 46 minut każdego dnia roboczego. Mniej więcej tyle samo nowych przepisów tworzono w każdym z 3 lat poprzedzających wybuch pandemii. Co więcej, za przyrost prawa

² Grzegorz Lang, Siedem rekomendacji na rzecz dobrego prawa. Raport. Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej sp. z o.o., Federacja Przedsiębiorców Polskich, maj 2018 r.

³ Raport Grant Thornton, Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, 2018 r.

wcale nie odpowiadają ustawy COVID-owe (jedynie 2% objętości w 2021 r.). W większym stopniu odpowiadają za niego rozporządzenia (+44%) oraz akty prawne w randze ustawy (+24%). W znacznym stopniu za tworzenie nowego prawa odpowiadają wprowadzane zmiany podatkowe (269 stron nowelizacji), w tym Polski Ład (140 stron). Ekspertcy obliczyli, że to jeden z trzech najwyższych wyników w ostatnim trzydziestoleciu.

Zbyt szybkie tempo prac

Wysoka liczba uchwalanych aktów prawnych w krótkim czasie jest odzwierciedlona w statystykach dotyczących tempa ich procedowania. W 2021 r. **średni czas od wpłynięcia projektu ustawy do Sejmu do podpisu Prezydenta wyniósł 85 dni**. To więcej niż w rekordowym 2019 r. (69 dni) ale prawie dwukrotnie krócej niż w bazowym 2014 r. (151 dni). W przypadku czasu pracy nad ustawami krótki czas procesu nie jest pożądanym wskaźnikiem. Prawo tworzone w sposób szybki generuje znaczną ilość błędów i obniża jakość przygotowywanych dokumentów, co może mieć to istotny wpływ na sytuację przedsiębiorców w związku z trudnościami w stosowaniu nowych regulacji.

Krótki czas prac nad ustawami wiąże się bezpośrednio ze skracaniem czasu na przeprowadzenie konsultacji publicznych. Przekłada się to na możliwość uczestnictwa w tym procesie zainteresowanych stron, jak również rzeczowe przeanalizowanie i uwzględnienie zgłoszonych uwag i postulatów. Często wręcz odstępuje się od procesu konsultacji społecznych. Przykładowo, w 2018 r. konsultowano 65,7% projektów ustaw rządowych.⁴

Zgodnie z przepisami minimalny czas konsultacji publicznych to 14 dni, natomiast rekomendowany to 21 dni. Często konsultacje trwają jednak krócej. Przykładowo, w analizie 17 ustaw z zakresu zdrowia, procedowanych pomiędzy 1 maja 2018 a 31 maja 2019 roku tylko dla 6 projektów ustaw zachowano termin co najmniej 21 dniowych konsultacji, a dla kolejnych 6 – pozostawiono minimalny okres 14 dni. Co więcej w 3 przypadkach okres ten był istotnie krótszy (nawet 5-dniowy). Należy przy tym nadmienić, że regulacje w obszarze zdrowia dotyczą wyjątkowo złożonej materii, mającej ogromny wpływ na sytuację wielu obywateli i przedsiębiorców.⁵

Niska jakość oceny wpływu

Trudno stwierdzić, na ile w 2022 roku nadal aktualne są problemy z jakością procesu legislacyjnego na etapie prac w resortach, szczególnie w zakresie oceny skutków regulacji. Analizy opisujące niską jakość prowadzonej oceny wpływu pochodzą z publikacji sprzed 2018 r. (w tym od kontrolerów NIK). Najnowsze badania wskazują jedynie przykłady nieprawidłowości w tym zakresie w kilku procedowanych aktach prawnych.⁶

⁴ XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019). S. 23

⁵ Zdrowa Legislacja. Raport został wydany na zlecenie Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Raport przygotowany przez Ekspertów Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶ Por. Zdrowa Legislacja... oraz Barometr Prawa. Raport Grant Thornton, 2022.

Bypassowanie prawa

W obu poprzednich edycjach niniejszego badania jako jeden z ważniejszych problemów procesu stanowienia prawa wskazano stosowanie trybów umożliwiających pominięcie procedur w procesie rządowym - opracowania założeń projektów ustaw bez przygotowywania ocen skutków regulacji, konsultacji oraz uzgodnień. Możliwość pominięcia tych etapów osiąga się na trzy sposoby: kierowanie projektów przygotowanych przez rząd jako projekty poselskie (tzw. *bypassowanie* prawa), stosowanie tzw. trybu odrębnego bez wyraźnego uzasadnienia oraz ukrywanie projektów (tzw. projekty schowane, co do których żadne informacje nie są publikowane aż do etapu sejmowego). Ten ostatni z przywołanych sposobów dotyczył takich aktów prawnych jak Ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, a także projekt Ustawy o kołach gospodyń wiejskich.⁷ Również Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe zostały uchwalone w takim trybie. Eksperti Obywatelskiego Forum Legislacji zidentyfikowali 29 takich aktów prawnych.⁸

Są to jedne z głównych czynników utrudniających wykorzystywanie efektów interwencji dotyczących konsultacji publicznych i oceny wpływu, co znalazło potwierdzenie w ankiecie delfickiej. Eksperti wskazują, że chociaż statystyki w zakresie stosowania tych 3 metod ograniczania procesu legislacyjnego zmieniają się w czasie, to są one stosowane w każdym kolejnym roku.⁹

Działania rządowe i międzynarodowe

Poza interwencją z EFS w ramach Działania 2.16, w Polsce aktywnie prowadzi się inne działania związane z poprawą jakości procesu stanowienia prawa. W szczególności działania komórki właściwej w zakresie inicjatywy lepszych regulacji w strukturach Ministerstwa Rozwoju i Technologii - Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych są intensywne i trwają od lat.¹⁰

Jednym z ważnych działań w tym obszarze, była realizacja projektu strategicznego w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w którym podjęto się standaryzacji szablonów i narzędzi wykorzystywanych przy sporządzaniu OSR. W projekcie tym uwzględniono m.in. wpływ regulacji na koszty regulacyjne, a także sposoby ich redukcji w celu ograniczenia

⁷ Skrywane projekty ustaw. XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności.

⁸ XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019), s. 20.

⁹ Prawo.pl red. Grażyna J. Leśniak, Data dodania: 30.01.2020.

<https://www.prawo.pl/kadry/unikanie-konsultacji-publicznych-przez-rzad-projekty-sa-skrywane,497519.html>

¹⁰ Wcześniej umiejscowiona w ramach Ministerstwa Gospodarki.

kosztów regulacyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców, obywateli i administrację. Opracowano aktywny formularz kosztów, a także szereg dokumentów wspierających w tym m.in. Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów aktów prawnych, a także Wytyczne do Modelu Kosztu Standardowego oraz dokument Identyfikacja i pomiar korzyści regulacyjnych będących praktycznym przewodnikiem do sporządzania oceny skutków regulacji.¹¹ Uzupełniająco do tych działań, wykorzystano fundusze z Programu Wspierania Reform Strukturalnych Komisji Europejskiej do sfinansowania dodatkowych dokumentów wspierających proces przeprowadzania oceny wpływu.

Rysunek 1. Aktywny formularz kosztów – fragment arkusza

Źródło: Materiały na stronie <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lepsze-prawo> - Model kosztu standardowego wraz z szacowanymi kosztami typowych czynności administracyjnych

Do ważnych zmian należy zaliczyć także przygotowanie i aktualizowanie wykazu podmiotów do wykorzystania w procesie konsultacji publicznych. Jest on prowadzony przez Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w MRiT.¹² Znajduje się w nim około 500 organizacji i przedsiębiorstw. Podmioty zainteresowane wpisem do Wykazu muszą jedynie wypełnić formularz on-line.¹³

Dostępność

W ostatnich latach coraz więcej uwagi poświęca się kwestii zapewnienia możliwości pełnego korzystania z usług i infrastruktury osobom o szczególnych potrzebach. Zapewnienie dostępności należy rozumieć szeroko. Nie należy zjawiska tego ograniczać do likwidacji barier w dostępie do przestrzeni i budynków, zapisanej w ustawie Prawo Budowlane. Zawarte w ustawie przepisy nakładają wymóg zapewnienia niezbędnych warunków do

¹¹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lepsze-prawo>

¹² <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>

¹³ <http://www.gov.pl/przedsiębiorczosc-technologie/wykaz-podmiotow-do-wykorzystania-w-konsultacjach-publicznych-formularz>

korzystania z obiektów użyteczności przez osoby niepełnosprawne. Jednak jak wskazano w diagnozie Programu Dostępność Plus, nawet 30% społeczeństwa może mieć trwałe lub czasowe ograniczenia w mobilności czy percepcji, choć wiele z tych osób nie posiada statusu osoby niepełnosprawnej. Osoby takie napotykają w codziennym funkcjonowaniu na szereg barier, utrudniających im korzystanie także z usług administracyjnych. U podstaw tych problemów zidentyfikowano niską świadomość wymagań związanych z dostępnością, także wśród pracowników administracji. Jako problematyczny wskazywano również brak wdrożonych standardów w tym zakresie i mechanizmów egzekwowania równego dostępu, w tym do usług administracyjnych i obiektów użyteczności publicznej.

Problematyczna okazała się także dostępność cyfrowa, chociaż w tym obszarze od lat funkcjonują międzynarodowe standardy (WCAG). Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych obowiązuje od 2017 r. Jednak jak pokazują wyniki badań, wiele instytucji ma wciąż problem z dostosowaniem się do wymogów określonych w Rozporządzeniu. Jak podano w Programie Dostępność Plus, w 2017 roku poziom dostępności serwisów administracji publicznej wyniósł blisko 50% . I choć zanotowano ogromny wzrost w stosunku do 13% w roku 2015, to wydaje się, że tempo zmian w usługach e-administracji jest wciąż zbyt wolne.

Aby odpowiedzieć na zidentyfikowane potrzeby, przeciwdziałać istniejącym problemom i skoordynować działania mające na celu zapewnienie niezależności życia dla osób o szczególnych potrzebach, przyjęto w lipcu 2018 program Dostępność Plus 2018-2025. Program przygotowano w Departamencie Europejskiego Funduszu Społecznego w MFiPR (dawniej: MliR). Ma on na celu zapewnienie swobodnego dostępu do dóbr, usług oraz możliwości udziału w życiu społecznym i publicznym osób o szczególnych potrzebach, w szczególności:

Schemat 1. Kategorie osób o ograniczonej dostępności.



Źródło: Program rządowy Dostępność Plus. 2018-2025

Założenia Programu dotyczą realizacji inicjatyw mających na trwałe włączyć problematykę dostępności do wszystkich polityk publicznych, do praktyki planowania, realizacji i oceny funkcjonowania państwa. W diagnozie Programu wskazano szereg wyzwań i problemów w obszarze dostępności w zakresie architektonicznym, transportowym, edukacyjnym, cyfryzacyjnym, zdrowia, kultury, konkurencyjności czy organizacyjno-koordynacyjnych (np. związanych z załatwianiem spraw urzędowych).

W Programie wskazano na konieczność wprowadzenia przepisów prawnych (standardów dostępności), które zagwarantują dostępność m.in. przestrzeni publicznej, usług czy realizacji zadań z wykorzystaniem środków publicznych. Działania mają być także skierowane na wypełnienie luki kompetencyjnej i umiejętności w zakresie dostępności, w tym dostępności cyfrowej, dla kreatorów rzeczywistości społecznej. Obszar dostępności jest stosunkowo nowym obszarem skoordynowanych działań, wymaga więc intensywnej interwencji na wszystkich polach, jakie zidentyfikowano w Programie.

3.2 Opis interwencji

Podstawowym, nadrzędnym problemem zidentyfikowanym w obszarze stanowienia prawa jest jego przeregulowanie. Ma to konsekwencje zarówno dla obywateli, przedsiębiorców jak i dla administracji. Wyzwaniem jest interpretacja i egzekwowanie skomplikowanych przepisów. Interwencja z Działania 2.16 ma na celu poprawę jakości samego procesu legislacyjnego, wdrażanego przez organy administracji publicznej, przy udziale partnerów społecznych i III sektora. Usprawnienie procesu nie jest tutaj rozumiane jako jego przyspieszenie, a raczej podniesienie jego jakości i standaryzacja.

Oddziaływanie wsparcia powinno realizować cele Działania 2.16 czyli wzmocnienie potencjału podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa na szczeblu krajowym. W efekcie wdrażania interwencji prowadzenie procesu legislacyjnego po stronie administracji powinno być realizowane w sposób pogłębiony, uporządkowany i sprawny. Takie postępowanie powinno prowadzić do tworzenia prawa, które uwzględnia potrzeby, opinie i doświadczenia interesariuszy (w tym przedsiębiorców), a także jest przystępne dla odbiorców i nie prowadzi do nadmiernej regulacji.

Zgodnie z intencjami autorów Programu, interwencja z Działania 2.16 miała na celu poprawę procesu stanowienia prawa i jakości regulacji. Jej założenia przeszły pewne zmiany od początku wdrażania omawianego instrumentu. Typy projektów, zawarte w pierwszej wersji SZOOP z 2015 r. obejmowały 8 kategorii, z których większość dotyczyła podnoszenia kompetencji uczestników procesu legislacyjnego (analityków, legislatorów, strony społecznej). Oprócz tego, przewidziano przygotowanie odpowiednich narzędzi, w tym narzędzi monitoringowych i ich wdrożenie w procesie legislacyjnym. Obok tego, zaplanowano rozbudowanie procesu konsultacji społecznych, z wykorzystaniem aktywnych form konsultacji obejmujących m.in.: stałe konferencje, sondaż deliberacyjny, panele

obywatelskie. Wsparcie z Działania 2.16 polegać miało na przetestowaniu tych form konsultacji w procedowanych ustawach.

Nowym obszarem wsparcia, w ramach Działania 2.16, który pojawił się w drugiej połowie okresu wdrażania PO WER, jest dostępność. Inicjatywy planowane w tym obszarze obejmują m.in.: szkolenia dla pracowników administracji publicznej i monitoring prawa przez stronę społeczną w zakresie tworzenia i stosowania przepisów prawa regulującego obowiązki związane ze stosowaniem zasad dostępności.

W najnowszej wersji SZOOP PO WER nie ma natomiast typu projektu dotyczącego opracowania i wdrożenia narzędzi umożliwiających usprawnienie koordynacji prac nad projektami ustaw oraz ułatwiających analizę wpływu projektowanej zmiany na obowiązujący system aktów prawnych i generowanie tekstów ujednoczonych aktów. W początkowym okresie wdrażania ten typ projektu miał być realizowany przez RCL, jednak zrezygnowano z tego. Za to w XXV wersji SZOOP z 26 listopada 2021 wprowadzono możliwość realizacji innych typów projektów przez Rządowe Centrum Legislacji. Instytucję tę dodano do listy beneficjentów projektów z zakresu szkoleń dla uczestników aplikacji legislacyjnej oraz dla obsługujących organy władzy publicznej w zakresie ujednoczania technik legislacyjnych i doskonalenia metodologii legislacyjnej, tworzenia materiałów informacyjnych dotyczących stosowania technik legislacyjnych, reguł stanowienia prawa, poprawności językowych w aktach normatywnych oraz podnoszenia kompetencji eksperckich przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych w zakresie niezbędnym do prawidłowego udziału w procesie stanowienia prawa.

3.3 Stan wdrażania

W ramach Działania 2.16 skierowano do wdrażania 83 projekty o wartości 112 mln zł (dofinansowanie UE ok. 94 mln zł), 63 z nich powinny być już zakończone. Jednak przeważnie w związku z sytuacją pandemiczną, konieczne było przedłużenie realizacji niektórych z nich. Ponad 90% z realizowanych projektów to inicjatywy konkursowe, pozostałe 8 było wdrażanych przez KPRM, RCL lub KSAP.

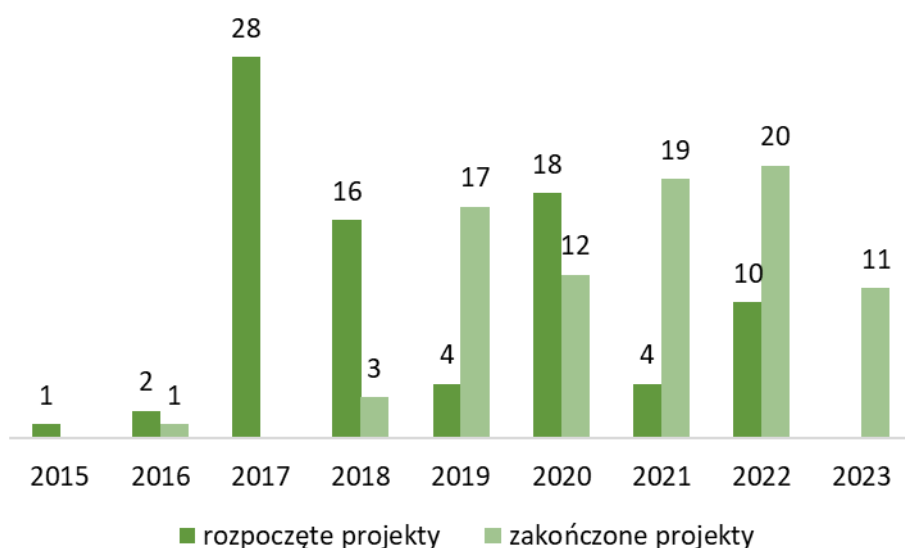
Aktualna alokacja na działanie to 22 473 611,00 EUR¹⁴, czyli 102 704 402,27 PLN wg kursu 4,57 PLN.¹⁵ Wg aktualnych danych (na koniec sierpnia 2022 r.) kontraktacja w Działaniu 2.16 wynosi 112 006 344¹⁶, co przy kursie bieżącym 4,73 stanowi 104% alokacji.

¹⁴ SZOOP POWER, wersja 27.

¹⁵ Kurs za: Wytyczne stosowania jednolitych makroekonomicznych oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – 2022 r. Minister Finansów.

¹⁶ Aktualna kontraktacja w ramach Działania wynosi ok. 108 mln zł (kontraktacja na poziomie niespełna 113 mln zł. z uwzględnieniem oszczędności na poziomie ok. 4,6 mln zł).

Wykres 1. Projekty rozpoczęte i zakończone w Działaniu 2.16



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SL2014

łącznie w całym okresie wdrażana zorganizowano 11 naborów konkursowych w Działaniu 2.16., przy czym nabór nr POWR.02.16.00–IP.06–00–010/17 na wsparcie przeprowadzenia pogłębionych konsultacji publicznych projektów krajowych aktów prawnych podzielono na 9 rund. Tym sposobem konkurs zyskał charakter otwarty, a nabór prowadzono w sposób ciągły. Działanie takie miało ułatwić resortom dostosowanie harmonogramów planowanych prac legislacyjnych do prowadzenia pogłębionych konsultacji w ramach projektów. Niestety, w 9 rundach wpłynęły tylko 2 wnioski: jeden z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i jeden z KPRM. Oznacza to, że nie udało się wykorzystać interwencji w POWER do prowadzenia pogłębionych konsultacji publicznych na szerszą skalę. Należy przy tym zaznaczyć, że pomimo zaniechania kontynuacji wsparcia w tej formie przewidziano wsparcie w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych. Do realizacji skierowano projekt pozakonkursowy, w którym zaplanowano przeprowadzenie szkoleń dla 200 pracowników administracji publicznej z zakresu konsultacji publicznych.

Tabela 1. Lista konkursów w ramach Działania 2.16

Zakres	Nr konkursu	Złożonych wniosków*
Podnoszenie kompetencji eksperckich przedstawicieli organizacji pozarządowych w zakresie niezbędnym do prawidłowego udziału w procesie stanowienia prawa	POWR.02.16.00–IP.06–00–016/21	29
	POWR.02.16.00–IP.06–00–012/19	29
	POWR.02.16.00–IP.06–00–006/16	43

Zakres	Nr konkursu	Złożonych wniosków*
Prowadzenie przez organizacje strażnicze działań w zakresie monitorowania prawa na poziomie krajowym/ przez partnerów społecznych działań w zakresie monitorowania prawa gospodarczego i prawa pracy	POWR.02.16.00–IP.06–00–009/17	17
	POWR.02.16.00–IP.06–00–008/16	9
Wsparcie przeprowadzenia pogłębionych konsultacji publicznych projektów krajowych aktów prawnych	POWR.02.16.00–IP.06–00–010/17	2
	POWR.02.16.00–IP.06–00–007/16	0
	POWR.02.16.00–IP.06–00–005/16	3
	POWR.02.16.00–IP.06–00–003/16	0
Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i eksperckiego organizacji pozarządowych i partnerów społecznych do prowadzenia monitoringu w zakresie tworzenia i stosowania przepisów prawa regulującego obowiązki związane ze stosowaniem zasad dostępności	POWR.02.16.00–IP.06–00–015/20	17
Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i eksperckiego organizacji pozarządowych, działających na rzecz upowszechnienia idei dostępności, w zakresie prowadzenia audytów dostępności inwestycji infrastrukturalnych oraz innych produktów i usług publicznych	POWR.02.16.00–IP.06–00–014/20	2
łącznie:		151

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IP ze strony <https://efs.kprm.gov.pl/konkursy-0>

* Dotyczy wniosków zakwalifikowanych do oceny merytorycznej

3.4 Osiągnięte efekty interwencji

Ocena interwencji przebiega dwutorowo: na poziomie osiągniętych wartości wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego oraz w odniesieniu do konkretnych efektów, zidentyfikowanych przez interesariuszy: uczestników projektów, ich przełożonych, beneficjentów i ekspertów. Jak wykazano poprzednich raportach wskaźnikowych, globalne wskaźniki kontekstowe, w szczególności Wskaźnik jakości rządzenia (WGI) opisany w

Rozdziale 9 i Wskaźnik globalnej konkurencyjności (GCI) w zakresie przejrzystości w tworzeniu polityk, obciążeń regulacyjnych i wydajności instytucji rządowych, opisane w Rozdziale 10, nie mogą służyć do oceny wpływu interwencji na sytuację w obszarze usprawnienia procesu stanowienia prawa na poziomie globalnym.

Z punktu widzenia osiągniętych wartości wskaźników, interwencja osiągnęła swoje cele. Zarówno wskaźniki produktu, jak i rezultatu, udało się zrealizować lub przekroczyć – w niektórych przypadkach dość znacznie (zwłaszcza w zakresie liczby organizacji strażniczych objętych wsparciem dotyczącym monitorowania prawa – 24 razy więcej, niż planowano). Nie udało się póki co osiągnąć 100% wartości wskaźnika w przypadku miar, które opisują udział przedstawicieli organizacji pozarządowych, objętych wsparciem w zakresie legislacji i udziału w procesie stanowienia prawa i nabywanie przez nich kompetencji w tym zakresie. Jednak na koniec IV kw. 2021 projekty pracujące na te wskaźniki były jeszcze w końcowej fazie realizacji i ryzyko nieosiągnięcia zamierzonych wartości nie wydaje się duże.

Niska, nieraz zerowa, realizacja wskaźników dotyczących efektów w zakresie dostępności, wynika z późnego uruchomienia tych projektów i oczekiwanego terminu ich zakończenia w drugiej połowie 2023 roku. Problem ten dotyczy wskaźników w zakresie wzmocnienia potencjału instytucjonalnego i eksperckiego organizacji pozarządowych w zakresie prowadzenia audytów dostępności inwestycji infrastrukturalnych oraz innych produktów i usług publicznych, a także odpowiadającego im wskaźnika rezultatu. Również miara rezultatu określająca liczbę podmiotów, które po zakończeniu projektu uczestniczą w procesie monitorowania prawa regulującego obowiązki związane ze stosowaniem zasad dostępności nie została osiągnięta. Ponownie jednak, problem ten wiąże się z późnym uruchomieniem wsparcia. Wskaźnik ten jednak jest mierzony po zakończeniu projektu, a te mają trwać do 2023 roku. Odpowiadający mu wskaźnik produktu przekroczył istotnie oczekiwaną wartość, co pozwala założyć, że rezultat również zostanie osiągnięty.

Tabela 2 Stopień osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu dla Działania 2.16 POWER.

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021)	% wartości docelowej
Liczba pracowników administracji publicznej objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie oceny wpływu regulacji (P)	n/d	258	258	100%
Liczba pracowników administracji publicznej objętych wsparciem	n/d	400	446	112%

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021)	% wartości docelowej
szkoleniowym w zakresie systemu tworzenia prawa (P)				
Liczba przedstawicieli partnerów społecznych, objętych wsparciem w zakresie legislacji i udziału w procesie stanowienia prawa (P)	n/d	2 033	5978	294%
Liczba przedstawicieli organizacji pozarządowych, objętych wsparciem w zakresie legislacji i udziału w procesie stanowienia prawa (P)	n/d	11 142	8479	76%
Liczba organizacji strażniczych objętych wsparciem dotyczącym monitorowania prawa (P)	n/d	7	168	2400%
Liczba organizacji partnerów społecznych objętych wsparciem w zakresie monitorowania prawa (P)	n/d	26	36	138%
Liczba pogłębionych konsultacji społecznych przeprowadzonych dzięki wsparciu EFS (P)	n/d	9	9	100%
Liczba organizacji pozarządowych i partnerów społecznych, które otrzymały wsparcie służące wzmocnieniu ich potencjału instytucjonalnego i eksperckiego do prowadzenia monitoringu w zakresie tworzenia i stosowania przepisów prawa regulującego obowiązki związane ze stosowaniem zasad dostępności (P)	n/d	50	66	132%
Liczba organizacji pozarządowych działających na rzecz upowszechnienia idei dostępności,	n/d	20	0	0%

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021)	% wartości docelowej
które otrzymały wsparcie służące wzmocnieniu ich potencjału instytucjonalnego i eksperckiego w zakresie prowadzenia audytów dostępności inwestycji infrastrukturalnych oraz innych produktów i usług publicznych (P)				
Liczba pracowników administracji publicznej, którzy nabyli kompetencje w zakresie oceny wpływu regulacji (R)	150	175	208	119%
Liczba przedstawicieli partnerów społecznych, którzy nabyli kompetencje w zakresie legislacji i procesu stanowienia prawa (R)	10 495	1 626	6107	376%
Liczba przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy nabyli kompetencje w zakresie legislacji i procesu stanowienia prawa (R)	21 480	8 913	6785	76%
Liczba organizacji strażniczych, które uczestniczyły w procesie monitorowania prawa po opuszczeniu programu (R)	25	7	50	714%
Liczba organizacji partnerów społecznych, które uczestniczyły w procesie monitorowania prawa po opuszczeniu programu (R)	0	26	86	331%
Liczba instytucji, które zastosowały aktywne formy konsultacji społecznych w trakcie projektu lub do 6 miesięcy od jego zakończenia (R)	1	4	4	100%

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021)	% wartości docelowej
Liczba organizacji pozarządowych i partnerów społecznych, które po opuszczeniu programu uczestniczyły w procesie monitorowania prawa regulującego obowiązki związane ze stosowaniem zasad dostępności (R)	0	40	10	25%
Liczba organizacji pozarządowych działających na rzecz upowszechnienia idei dostępności, które zostały przygotowane do wykonywania zadań służących zwiększeniu dostępności obiektów infrastrukturalnych oraz innych produktów i usług publicznych (R)	0	20	0	0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji kwartalnej POWER za IV kw. 2021 r.

3.4.1 Prowadzenie konsultacji publicznych

Ważnym elementem wsparcia miało być rozbudowanie procesu konsultacji poprzez **wdrażanie aktywnych form konsultacji społecznych** (m.in. stałe konferencje, sondaż deliberacyjny, panele obywatelskie) poprzez testowanie tych form w procedowanych ustawach. Zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa, celem szczegółowym realizacji CT11 jest poprawa warunków administracyjno-prawnych dla rozwoju gospodarki, w tym przede wszystkim rozwoju przedsiębiorczości. Jednak w czterech projektach, które zrealizowano, **żaden akt prawny nie miał znaczenia dla prowadzenia działalności gospodarczej**. Jedynie zgłoszona przez Ministerstwo Energii ustawa o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej, miała potencjał oddziaływać na działalność przedsiębiorstw. Jednak projekt ten ostatecznie nie był realizowany. Wybrane do dofinansowania konsultacje projektów aktów prawnych nie miały takiego potencjału. Taki wybór konsultowanych dokumentów nie wynikał jednak ze źle zaprojektowanej interwencji, ale z bardzo małego zainteresowania resortów realizacją tego typu projektów. Badanie przeprowadzone wśród dyrektorów generalnych ministerstw w 2018 r. potwierdziło, że to przede wszystkim presja czasowa na przygotowanie aktów prawnych uniemożliwia prowadzenie pogłębionych konsultacji

publicznych. Za to ci, którzy nie prowadzili pogłębionych konsultacji, częściej wskazywali na braki kadrowe i niedostateczne środki finansowe jako przeszkodę w ich realizacji. Wyraźnie częściej przedstawiciele jednostek, które nie prowadziły pogłębionych konsultacji uważają, że to decydenci nie oczekują tego od nich.

Tabela 3. Lista konsultowanych aktów prawnych w ramach Działania 2.16

Nazwa dokumentu	Beneficjent
Projekt nowelizacji ustawy o repatriacji	KPRM
Uchwała Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r., w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin <i>Za życiem</i>	MRPiPS
6 rozporządzeń wykonawczych Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	KPRM
Założenia do ustawy regulującej system edukacji w Polsce	MEN

Źródło: Opracowanie własne.

Studium przypadku

Projekt Konsultacje+ realizowało Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Caritas Polska w 2017 i 2018 roku. W ramach projektu zaplanowano pogłębione konsultacje zmiany ustaw w związku z wejściem w życie Uchwały Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r., w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin *Za życiem*. W projekcie konsultowano: projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw. W pracach nad dokumentami posługiwano się Wytycznymi do prowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach procesu legislacyjnego. Osią prac nad dokumentami były konferencje połączone z warsztatami oraz spotkania, zarówno o zasięgu krajowym, regionalnym jak i lokalnym. Z uwagi na szeroki zakres tematyczny, w prace włączono kilka departamentów merytorycznych beneficjenta, a całość koordynował Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej wraz z partnerem. W trakcie projektu nie tylko pracownicy Ministerstwa wysłuchali i zebrali uwagi od zainteresowanych stron. W projekcie przeprowadzono także szkolenia dla pracowników resortu. Realizowany projekt udowodnił, że można przez kilka miesięcy przeprowadzić sprawnie cały proces konsultacji, angażując w niego pracowników Ministerstwa. Zebrane komentarze pozwoliły dopracować procedowane akty prawne, a także pokazać stronie społecznej i pozarządowej, że resort jest otwarty na ich opinie.

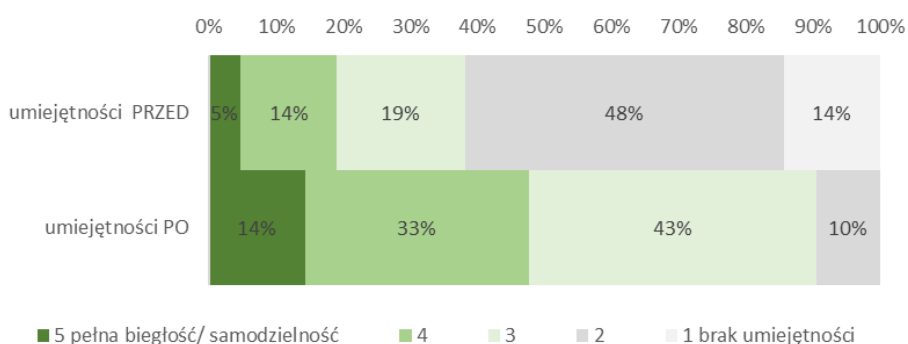
Niektóre rozwiązania przetestowane w tym projekcie, w okrojonej formie, są obecnie stosowane przez uczestników w pracach nad innymi ustawami (np. przy konsultacji Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej – KPRES). Jak mówili pracownicy zaangażowani w projekt, pozwolił on nie tylko na zebranie informacji od interesariuszy, ale

nauczył ich trudnej pracy organizacyjnej przy tego typu przedsięwzięciach, ułatwił zintegrowanie pracowników różnych departamentów, którzy do tej pory rzadko współpracowali ze sobą bezpośrednio oraz pokazał z jakim spektrum problemów borykają się przedstawiciele miast i wsi z całej Polski.

Uczestnicy zrealizowanych projektów w ramach Działania 2.16 zostali objęci badaniem ilościowym w 2018 r.¹⁷, w ramach którego poproszeni zostali oni o ocenę projektu, w którym byli zaangażowani. Ogólna ocena projektów była stosunkowo wysoka, prawie 4 w skali od 1 do 5.

Swoje kompetencje związane z prowadzeniem pogłębionych konsultacji społecznych uczestnicy projektów oceniali – przed udziałem w projektach – stosunkowo nisko (2,5 w skali 1 do 5). Po udziale w omawianych przedsięwzięciach, w tym po szkoleniach towarzyszących realizowanym konsultacjom, swoją wiedzę i umiejętności ankietowani ocenili na 3,5, co oznacza istotny wzrost ocen.

Wykres 2 Samoocena umiejętności uczestników projektów z obszaru konsultacji publicznych



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, 2018

Dla blisko ¼ badanych uczestników poziom szkolenia był odpowiedni (pozostali uznali je w większości za zbyt łatwe). Tylko 2 na 3 uczestnikom udało się zainteresować tematem szkolenia swoich przełożonych lub współpracowników. Tak samo często kadra instytucji umożliwiła przekazywanie współpracownikom wiedzy i umiejętności nabytych na zajęciach. 3 na 10 uczestników stwierdziło, że tematyka zajęć nie była dopasowana do ich działalności zawodowej, choć może zostać włączona do ich pracy. Ci ostatni trafili do projektu przeważnie z polecenia swoich przełożonych. Niestety, **przeszło połowa uczestników nie wykorzystuje nowych umiejętności w swojej pracy zawodowej**. Wśród powodów takiej sytuacji wskazywali przede wszystkim, że to zależy od decyzji przełożonych, ale wymaga także zwiększenia zasobów kadrowych instytucji i dodatkowego finansowania, dalszego podnoszenia kompetencji swoich i innych pracowników do uczestnictwa w procesie. Zdaniem uczestników, wprowadzenie realnych zmian w zakresie stosowania metod

¹⁷ W ciągu ostatnich 2 lat nie realizowano projektów w tym obszarze, tak więc ich uczestnicy nie zostali zakwalifikowani do objęcia badaniem ilościowym w 2022 r. (więcej szczegółów zawarto w części metodologicznej Raportu). Dlatego też posługujemy się wynikami z 2018 r.

pogłębionych konsultacji - w tym wyboru form i czasu poświęconego na ich przeprowadzenia - zależy od przełożonych.

Choć uczestnictwo w projekcie, poza realizacją celu jakim było przeprowadzenie konsultacji, może nie znaleźć bezpośredniego przełożenia na popularyzację zaawansowanych metod pozyskiwania opinii od interesariuszy, zdaniem z uczestników: „uwrażliwiło członków korpusu służby cywilnej na potrzebę konsultacji i przetarło to szlaki i pokazało jak wykorzystywać różnorodne formy konsultacji w praktyce i dało to dobry przykład na przyszłość”. Jednak do realnych zmian potrzebna jest zmiana trybu pracy nad przepisami (nie wszystko na ostatni moment) oraz stosowanie przez przełożonych tzw. polityki opartej na dowodach (evidence-based policy). Będzie to łatwiejsze, jeśli w takich **szkoleniach będzie uczestniczyć więcej osób z kadry kierowniczej**, które decydują o sposobie pracy i konsultacji.

W październiku 2021 r. ruszył projekt, który częściowo może odpowiedzieć na te potrzeby. KPRM planuje organizację szkoleń dla 200 pracowników administracji publicznej, uczestniczących w procesie konsultacji publicznych, aby podnieść poziom kompetencji pracowników urzędów wchodzących w skład służby cywilnej, w szczególności ministerstw i urzędów centralnych, z zakresu przeprowadzenia konsultacji publicznych. Przewidziano w nim zarówno szkolenia grupowe (15 szkoleń trzydniowych), jak i kursy e-learningowe, z których będą mogły korzystać osoby nie biorące udziału w projekcie. Kurs poprzedzi analiza potrzeb szkoleniowych. Zakres tematyczny projektu będzie bazował na „Międzyresortowym programie szkoleniowym z zakresu konsultacji publicznych” opracowanym w ramach projektu systemowego „Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej” (Działanie 5.1 PO KL), oraz już opracowanych materiałów szkoleniowych przygotowanych w projekcie „Akademia Oceny Wpływu Regulacji” (Działanie 2.16 PO WER), które zostaną zaktualizowane i dostosowane do wymiaru 3-dniowych szkoleń. Projekt ten jest niejako kontynuacją działań prowadzonych w ramach Akademii Konsultacji Publicznych prowadzonej w latach 2015-2019 przez KPRM. Jest jednak za wcześnie, aby ocenić realny wpływ podjętych działań. Będą one trwać aż do czerwca 2023 r.

3.4.2 Ułatwienie stronie społecznej uczestnictwa w procesie stanowienia prawa

Strona społeczna, rozumiana szeroko jako partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe, uczestniczyła w wielu projektach z zakresu monitorowania prawa i podniesienia kompetencji do udziału w procesie legislacyjnym. Łącznie kilkanaście tysięcy uczestników wzięło udział w tych projektach w ramach PO WER. Dodatkowo, organizacje miały możliwość zlecenia ekspertyz w zakresie systemu oświaty, swobody działalności gospodarczej, zatrudnienia i integracji społecznej, a także tworzenie platform IT wspierających proces monitorowania prawa i angażowania interesariuszy. Szczególną kategorię projektów stanowią te obejmujące tworzenie i stosowania prawa regulującego obowiązki związane ze stosowaniem zasad dostępności.

Studium przypadku







Projekt „Watchdog samorządu gospodarczego - monitorowanie prawa” realizowała Polska Izba Firm Szkoleniowych we współpracy z KIG od maja 2018 do stycznia 2021 roku. W ramach projektu przygotowano i wdrożono standard monitorowania aktów prawnych, określający szczegółowo zasady jego prowadzenia, w tym etapy monitoringu i system selekcji dokumentów. Stworzono także narzędzie informatyczne wspierające cały proces. Aby usprawnić wyszukiwanie aktów prawnych, szczególnie istotnych z punktu widzenia sektora usług rozwojowych. Monitorowane były akty prawne procedowane przez RCL, dostępne w Dzienniku Ustaw lub zgłoszone do prac sejmowych. Pewnym ograniczeniem projektu był brak możliwości ujęcia w ramach działań strażniczych takich dokumentów regulacyjnych i wykonawczych, które nie miały rangi ustawy bądź rozporządzenia i było procedowane poza w/w systemem. Dotyczyło to takich kluczowych dokumentów jak wytyczne kwalifikowalności wydatków czy różnych innych regulacji, stosowanych w projektach unijnych. W projekcie podejmowano także działania, zachęcające przedstawicieli sektora do aktywnego uczestnictwa w monitoringu. Promowano portal projektu i zachęcano przedstawicieli sektora do logowania się na nim, ustawiania powiadomień o interesujących przedstawicieli sektora zakresach tematycznych i przebiegu prac legislacyjnych. W ten sposób zainteresowani otrzymywali e-mailowe powiadomienia, gdy nowy dokument pojawiał się w serwisie, albo zmieniał się status aktu, czyli na przykład akt, który był projektem, trafiał do konsultacji lub został podpisany przez prezydenta. Ważne aktualizacje były także publikowane na portalu projektu.

Monitoring i aktualności



The screenshot shows a website interface with a red header. The navigation menu includes: O PROJEKCIE, AKTUALNOŚCI, MONITORING PRAWA, KONSULTACJE PROJEKTÓW, and EKSPERTYZY I STANOWISKA. A search bar with the text "Szukaj..." and a magnifying glass icon is on the right. The main content area features a red background with the text "Najnowsze monitorowane akty prawne" and "Tu znajdziesz 10 najnowszych aktów prawnych objętych monitoringiem w ostatnim czasie." Below this is a white box containing the title "Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi" and the date "MONITOROWANY OD: 2020-10-02". The text below the title reads: "Projekt ma znaczenie dla branży szkoleniowej ze względu na nowe kompetencje Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w zakresie wsparcia MŚP w postępowaniu przed sądem." At the bottom of the white box is a link "Zobacz więcej...".

Fragment listy ekspertyz

	2	Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych	Opinia PIFS do projektu ustawy	2019-04-10	
	2	Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych	Opinia dotycząca Ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (Dz. U. poz. 2244)	2020-01-04	
	5	Ustawa o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji	Opinia ekspercka dot. Ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (w szczególności w kontekście ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce)	2019-09-17	

Fragment listy konsultowanych projektów i ankiet dot. aktów prawnych

#	Nazwa aktu	Konsultacje	Ankiety	Spotkania
125	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw <i>Projekt ustawy może mieć znaczenie dla grup spółek, w tym dla spółek dominujących i spółek zależnych.</i>	n/d	od 2020-10-14 do 2020-10-29 WEŹ UDZIAŁ	n/d
124	Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. <i>Projekt ma znaczenie dla wszystkich podmiotów zatrudniających (lub planujących zatrudniać w 2021 r.) osoby w ramach stosunku pracy oraz na podstawie umów cywilnoprawnych.</i>	n/d	od 2020-10-14 do 2020-10-29 KONSULTUJ	n/d

Prowadzone działania monitoringowe, mimo zakończenia ich finansowania, są nadal rozwijane i realizowane przez beneficjenta. Wypracowane rozwiązania zostały wykorzystane m.in. w ramach kolejnej inicjatywy – projektu pt. „Rada ds. Kompetencji Sektora Usług Rozwojowych” (Działanie 2.12 POWER). Tam, dzięki dalszemu monitoringowi prawa, beneficjent wspiera rekomendowanie rozwiązań i zmian legislacyjnych w obszarze edukacji i jej dostosowania do potrzeb rynku pracy w sektorze usług rozwojowych. Na projekt ten, będący niejako kontynuacją przedsięwzięcia finansowanego w ramach Działania 2.16, nie nałożono ograniczeń związanych z konkretnymi obszarami dziedzinowymi, jakie miały być monitorowane. Większa swoboda w tym zakresie, pozwoliła sprawniej monitorować prawo w odniesieniu do realnych potrzeb branży szkoleniowej.

Użyteczność i jakość wsparcia została wysoko oceniona przez uczestników projektów z ramienia organizacji pozarządowych i partnerów społecznych. Potwierdzają to wysokie oceny zarówno w zakresie przyrostu kompetencji (wiedzy i umiejętności) zapytanych o to uczestników, jak i deklaracje związane z wykorzystywaniem ich w bieżącej pracy. Przed przystąpieniem do projektu swoją wiedzę o procesie stanowienia prawa i umiejętności związane z uczestnictwem w tym procesie ankietowani oceniali przeciętnie na 2 na skali od 1 do 5, po uczestnictwie – już na około 4. Sam poziom trudności prowadzonych zajęć został uznany jako kształtujący się pomiędzy średniozaawansowanym a eksperckim, co ich uczestnicy ocenili jako odpowiedni. Pozytywnie odnieśli się także do relacji pomiędzy czasem poświęconym na teorię i praktykę. Trwałość tych szkoleń i zasięg ich oddziaływania dobrze rokują na przyszłość. Pytani o to uczestnicy potwierdzają, że tematem tym zainteresowali swoich przełożonych i współpracowników, z którymi podzielili się materiałami

informacyjnymi otrzymanymi podczas szkoleń. W efekcie czego kadra organizacji umożliwiła przekazywanie współpracownikom wiedzy i umiejętności nabytych na zajęciach, np. podczas wewnętrznych szkoleń, spotkań lub poprzez mentoring. Trafność wsparcia także została oceniona wysoko. Większość uczestników wprost deklaruje, że zakres projektu i poruszana tematyka były bezpośrednio związane z aktualnymi zadaniami, które realizują w swojej codziennej pracy, a większość z nich stosuje wypracowane lub wdrożone rozwiązania lub nową wiedzę i umiejętności w praktyce zawodowej. Deklarują, że dzielą się swoją wiedzę w obszarze uczestnictwa w procesie stanowienia prawa np. udostępniając aktualne informacje na profilu swojej organizacji na Facebooku czy prowadzonym portalu. Wiedza ta bywa wykorzystywana w codziennych relacjach z innymi NGO.

3.4.3 Dostępność

Pierwsze projekty z zakresu dostępności skierowano do realizacji w połowie 2019 r. Są to realizowane przez KPRM 3 inicjatywy o największym budżecie i zakresie oddziaływania. Kolejne projekty, wdrażane przez organizacje pozarządowe i partnerów społecznych, ruszyły dopiero w 2020 roku. Część z nich jest już w końcowej fazie wdrażania. Dotyczy to w szczególności modułów szkoleniowych.

Projekty wdrażane przez KPRM skierowano do pracowników administracji publicznej w ministerstwach, urzędach centralnych, urzędach wojewódzkich, urzędach administracji zespolonej i niezespolonej (analogiczne wsparcie administracji samorządowej przewidziano w Działaniu 2.18). Projekt „Współpraca na rzecz dostępności - szkolenia dla koordynatorów” ma za zadanie przygotować wybranych pracowników do pełnienia funkcji koordynatorów dostępności, a przeprowadzone szkolenia objęły różne aspekty zapewnienia dostępności (m.in. cyfrowej, architektonicznej, komunikacyjno-informacyjnej, do zatrudnienia). W szkoleniach szczególny nacisk położono na kwestie praktyczne, np. jak przygotować plan zapewniania dostępności w urzędzie, wykonać samodzielny audyt dostępności, sprawdzić dostępność strony internetowej w urzędzie, przygotować deklarację dostępności, tekst urzędowy w prostym języku oraz tekście łatwym do czytania i zrozumienia. Oprócz szkoleń uczestnicy projektu będą mogli skorzystać z doradztwa, o które projekt uzupełniono na późniejszym etapie. Była to modyfikacja wynikająca ze zgłaszanych przez uczestników potrzeb. Dla uczestników przygotowano również internetową platformę wymiany wiedzy. Zdając sobie sprawę, z jak dużym wyzwaniem będą się spotykać koordynatorzy dostępności, szczególnie w mniejszych urzędach, w których będą musieli łączyć tę rolę z wieloma innymi obowiązkami, uwzględniono także takie działania, które w sposób prosty i minimalnym kosztem, mogą zostać wprowadzone w każdym urzędzie. Uczestnicy szkolenia w ankietach ewaluacyjnych docenili praktyczny charakter zajęć oraz kompleksowość poruszanych tematów. Są to jedyne szkolenia z dostępności, które trwają 6 dni. W ramach projektu przeszkolono 902 osoby na poziomie podstawowym. W następnym etapie projektu planowane jest przeszkolenie dodatkowych 198 osób na poziomie podstawowym oraz kolejnych 1100 osób na poziomie zaawansowanym (szkolenia 3-dniowe) a także objęcie wsparciem doradczym 200 koordynatorów biorących udział w szkoleniach.

W projekcie „Przyjazny urząd - szkolenia z zakresu dostępności cyfrowej”, skierowanym do pracowników administracji publicznej, którzy zaangażowani są w zapewnianie dostępności przygotowywanych i udostępnianych dokumentów urzędowych, treści zamieszczanych na stronach internetowych oraz innych materiałów/publikacji urzędowych, przeszkolono 930 osób na poziomie podstawowym. O sukcesie projektu świadczą m.in. wyniki testów kompetencyjnych prowadzonych na wejściu do projektu i po otrzymaniu wsparcia, potwierdzające wzrost wiedzy i umiejętności u 9 na 10 uczestników. Kolejnym etapem będzie przeszkolenie 1 670 osób na poziomie podstawowym i zaawansowanym.

Z kolei projekt Procedury bez barier, skierowany do pracowników urzędów administracji publicznej, obejmował identyfikację barier w dostępie do zatrudniania osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób z niepełnosprawnościami oraz wypracowanie i wdrożenie rozwiązań i procedur regulujących ich obsługę i zatrudnianie. Dla uczestników przygotowano platformy wymiany wiedzy. Część projektu dot. zatrudnienia jest skierowana przede wszystkim do kadry zarządzającej i pracowników komórek kadrowych. Szkoleniami objęto 900 pracowników administracji publicznej. Przeprowadzono także przeglądy procedur w 120 urzędach. 90 z nich objęto doradztwem w zakresie dostosowania procedur związanych z obsługą klienta. W projekcie zostały zorganizowane również warsztaty dla pracowników urzędów, dzięki którym mogli przekonać się, na jakie bariery napotykają osoby ze szczególnymi potrzebami, zwłaszcza w zamkniętych przestrzeniach takich jak budynki urzędów. W następnym etapie projektu planowane jest przeszkolenie kolejnych 900 osób oraz objęcie przeglądami procedur i doradztwem kolejnych 90 urzędów.

Szacuje się, że wskazane wyżej 3 projekty z zakresu dostępności, wdrażane przez KPRM, objęły około 700 z 1800 urzędów w całym kraju, czyli blisko 40% wszystkich instytucji publicznych.¹⁸ Często urzędy otrzymywały wsparcie z więcej niż jednego projektu, co wskazuje na kompleksowość prowadzonych działań. W porównaniu do wczesnych etapów projektów, nastąpiła przede wszystkim wyraźna zmiana świadomościowa dzięki intensywnemu i dobrze zaplanowanemu wsparciu, o dużym obszarze oddziaływania.

Projekty organizacji pozarządowych obejmowały przede wszystkim podnoszenie kompetencji do prowadzenia monitoringu w zakresie tworzenia i stosowania przepisów prawa regulującego obowiązki związane ze stosowaniem zasad dostępności. Część projektów koncentrowała się na przepisach istotnych dla osób z niepełnosprawnościami i ich otoczenia, inne zaś analizowały legislację i podnosiły kompetencje w szerszym zakresie, obejmującym wszystkie kategorie osób z ograniczeniami w funkcjonowaniu. W projektach przedstawiciele organizacji pozarządowych i partnerów społecznych uczestniczyli w specjalnie

¹⁸ Chodzi Korpus służby cywilnej, na który składa się ok. 119 tys. osób zatrudnionych w ok. 1800 urzędach administracji publicznej, podległej Szefowi Służby Cywilnej (dane na podstawie wywiadów z przedstawicielami KPRM i danych z Roczego Planu Działań KPRM na rok 2021 - Załącznik do uchwały nr 369 Komitetu Monitorującego Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój z dnia 23 listopada 2021 roku).

przygotowanych szkoleniach przygotowujących ich do rozumienia podstaw procesu legislacyjnego i zasad dostępności, aby w dalszym etapie uczestniczyć w monitorowaniu prawa. W jednym z badanych projektów (opis poniżej) uczestnicy wraz z kadrą projektu wspólnie przygotowali projekt ustawy, istotny dla wybranych kategorii osób z niepełnosprawnościami, co można uznać za dodatkowy, ale też bardzo cenny efekt prowadzonych działań.

Studium przypadku

Projekt „Akademia legislacji i monitoringu prawa” realizowała Fundacja Ekonomii Społecznej Przystań w partnerstwie z Polską Fundacją Pomocy Dzieciom Niedostępnym - ECHO. W projekcie zaplanowano szkolenia dla przedstawicieli III sektora, reprezentujących organizacje zajmujące się wsparciem osób ze wszystkich możliwych obszarów wskazanych w Rządowym Programie Dostępność Plus (w tym osoby starsze, z niepełnosprawnościami). Autorzy projektu przyjęli założenie, że konieczne jest poprzedzenie właściwego procesu monitoringu opracowaniem podręczników i przeprowadzeniem szkoleń dla organizacji uczestniczących w projekcie. Dopiero po realizacji powyższych zadań przystąpiono do monitoringu stanowienia prawa. Założenie to było słuszne, ponieważ okazało się, że wiedza przedstawicieli organizacji o procesie stanowienia prawa była zbyt powierzchowna, aby w tym procesie w pełni uczestniczyć. Ich zaangażowanie w szkolenia było znacznie większe, niż przewidywały to założenia projektowe. Uczestnicy często zostawali wraz z prowadzącymi dłużej niż przewidywał harmonogram szkoleń, z własnej woli poświęcając długie godziny na zapoznawanie się ze skomplikowaną tematyką legislacyjno-prawną.

Kadra projektu przygotowała dla swoich uczestników 2 tomy podręcznika, jeden z nich stanowi kompendium wiedzy na temat monitoringu prawa i zawiera 4 rozdziały:

- I. Podstawy ustroju i prawa** (w tym m.in. o Konsytucji, ustawach, rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego i zasadach techniki prawodawczej)
- II. Proces legislacyjny** (parlamentarny i rządowy)
- III. Prowadzenie monitoringu prawa** (m.in. rządowy i parlamentarny proces legislacyjny, ISAP, publiczne i komercyjne systemy informacji prawnej)
- IV. Konsultacje publiczne** (a także petycje i inne możliwości wyrażania opinii i kształtowania systemu prawnego)

Drugi tom poświęcono kompleksowemu omówieniu kwestii dostępności, uporządkowanym w 6 rozdziałach:

- I. Prawne podstawy dostępności i jej właściwe rozumienie**
- II. Dostępność architektoniczna**
- III. Dostępność cyfrowa**
- IV. Dostępność informacyjno-komunikacyjna**
- V. Dostępność w szerokim rozumieniu** – najważniejsze problemy i wyzwania dostępności, rola i znaczenie Rządowego Programu Dostępność Plus oraz

konieczność wdrażania dostępności w pozostałych obszarach życia społecznego

VI. Szczególne rozwiązania wynikające z ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – postępowanie skargowe w zakresie dostępności

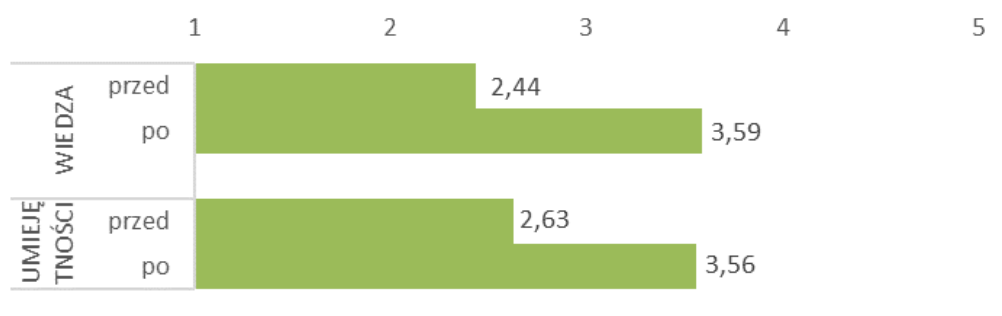
Udział w szkoleniach umożliwił kadrcze i uczestnikom projektu podjąć się monitorowania około 50 aktów prawnych, a także w odpowiedzi pojawiające się potrzeby, szeregu aktów prawa miejscowego. Obszar ten nie był bezpośrednio ujęty w projekcie, więc eksperci niejako dodatkowo wspierali w tym zakresie zainteresowane strony.

Szczególnie ważnym efektem projektu było wystąpienie z własną inicjatywą przez ekspertów projektu. Na bazie konsultacji, kompleksowej diagnozy potrzeb i współpracy z organizacjami uczestniczącymi w projekcie przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Zaproponowana nowelizacja ma umożliwić osobom niesłyszącym zatrudnianie w Zakładach Aktywności Zawodowej, której to możliwości obecnie obowiązujące przepisy ich pozbawiają z uwagi na umiarkowany stopień niepełnosprawności. W ramach projektu nie tylko wypracowano wspólnie treść nowelizacji, ale także przekazano dokument w lutym 2022 do klubów parlamentarnych i kancelarii prezydenta.

Uczestnicy projektów zostali poproszeni o ocenę na ile ich wiedza i umiejętności, w obszarze wsparcia, zmieniły się dzięki uczestnictwu w projektach, a także o podzielenie się swoimi doświadczeniami związanymi z uczestnictwem w działaniach w ramach PO WER. Badanie objęło głównie uczestników projektów dotyczących dostępności, w tym dostępności cyfrowej, a także monitoringu prawa. Zebrano dane od uczestników projektów, którzy zakończyli udział w projekcie w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie.

Wyniki samooceny przyrostu wiedzy i umiejętności jasno pokazują, że uczestnictwo w projektach miało realny wpływ na kompetencje uczestników w obszarze dostępności. W równym stopniu ich wiedza i umiejętności istotnie wzrosły. Sama ocena prowadzonych działań także jest pozytywna. Poziom zaawansowania szkoleń, zwykle oceniany jako średniozaawansowany lub zaawansowany, był odpowiedni dla około ¾ uczestników. Relacja pomiędzy czasem poświęconym na teorię i praktykę była odpowiednia zdaniem większości uczestników, jedynie pojedyncze głosy wskazywały, że całe szkolenie trwało bardzo długo co zmniejszyło jego efektywność, a tę wiedzę można było przekazać w 4 godziny zamiast w 3 dni.

Wykres 3 Samoocena wiedzy i umiejętności uczestników projektów z obszaru dostępności



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, 2022

Na podstawie deklaracji uczestników można wnioskować, że tematem dostępności udało się im zainteresować także tych pracowników, którzy nie uczestniczyli bezpośrednio w projekcie. Dzielił się oni wiedzą i pozyskanymi materiałami z przełożonymi i współpracownikami. Działo się tak w 3 na 4 przypadki. Dla 60% uczestników zakres projektu był dopasowany do ich działalności zawodowej, zaś kolejne 20% deklaruje, że może on zostać dołączony do ich aktualnych obowiązków. Wskazuje to na możliwość włączenia działań związanych z zapewnianiem dostępności w codzienne funkcjonowanie urzędów i organizacji. Część uczestników mówiła wprost, że do projektu przystąpili z konieczności (zostali wyznaczeni), jednak większość chętnie podejmowała się zadań projektowych, widząc w tym możliwość wykorzystania nowej wiedzy do wdrożenia w instytucji obowiązujących standardów i dopasowania strony internetowej do potrzeb osób ze specjalnymi potrzebami, „aby urząd był przyjazny dla wszystkich”. Wskazywali także, że ich instytucja potrzebuje takiego wsparcia. Uczestnicy deklarują, że wykorzystują zdobytą wiedzę. Przede wszystkim podjęto działania związane z poprawieniem stron internetowych urzędów i organizacji, a zasady dostępności zastosowano w tworzeniu pism urzędowych a także sukcesywnie dostosowywano poszczególne urzędy do przepisów dostępności. Uczestnicy wskazywali też na podejmowane przez nie działania na rzecz podnoszenia świadomości dostępności cyfrowej, zgłaszanie twórcom stron internetowych błędów w tym zakresie i dalsze doskonalenie się w temacie dostępności. Coraz częściej stosowane są teksty alternatywne, i odpowiednie formatowanie dokumentów. Jeden z uczestników wprost deklarował, że standardów wymaga teraz nie tylko w swojej placówce, ale też w jednostkach podległych. Oczekuje, że dostępny będzie tekst wg standardu ETR (teksty łatwe do czytania i rozumienia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną) i filmy w języku migowym.

„Po szkoleniu wielu z nas dostrzegło i otworzyło oczy na ten temat, bezpośrednio również od osób, które są z dysfunkcjami, mogliśmy choć trochę poczuć jak to jest dla nich ważne, jak mimo wszystko nadal są duże utrudnienia i ograniczenia w życiu codziennym, o których my na co dzień nie zdajemy sobie sprawy, szkolenie było niezwykle potrzebne, ale przede wszystkim praktyczne, bardzo dobrze przygotowane”
(uczestnik proj. 2.16 z zakresu dostępności)

Uczestnicy mówili, że otrzymali nie tylko wiedzę, ale też wiele praktycznych wskazówek, które łatwo można wdrożyć w obszarze dostępności. Jednak wielu wskazuje na fakt, że dostosowanie urzędów do potrzeb osób ze specjalnymi potrzebami to proces długofalowy, który dopiero się rozpoczyna. Część uczestników wskazuje, że ich wiedza jest wciąż za mała, potrzebują dalszego wsparcia i objęcia interwencją kolejnych osób w ich instytucjach. Widać jednak, że choć wprowadzanie zmian to praca długofalowa, to działania w obszarze dostępności mają także dodatkowy efekt, przyczyniając się do zwiększenia zrozumienia i akceptacji społecznej dla osób z ograniczeniami, powodując, że dostosowania są istotne dla tych osób i przestaną być obowiązkiem, który jest "dodatkowym wymogiem do spełnienia".

3.5 Analiza wartości wskaźników pośrednich

3.5.1 Wskaźniki uczestnictwa przedsiębiorstw w konsultacjach

W celu obliczenia wartości wskaźników rezultatu PO WER wzięto pod uwagę projekty aktów prawnych (tj. założeń projektów ustaw, ustaw oraz rozporządzeń), które zostały opublikowane w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (dalej: serwis RPL), zawierającym kompleksowe informacje o poszczególnych etapach procesu legislacyjnego. Analiza objęła akty procedowane w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r., mające status „zamknięte-zakończone” i sklasyfikowane, jako „ogłoszone w Dzienniku ustaw”.

Z pierwotnie otrzymanej listy 1967 dokumentów wybrano te, które miały znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Aby uniknąć arbitralności decyzji o dopuszczeniu danego aktu prawnego do dalszego badania wyboru tego dokonano na podstawie zero-jedynkowych kryteriów opisanych poniżej:

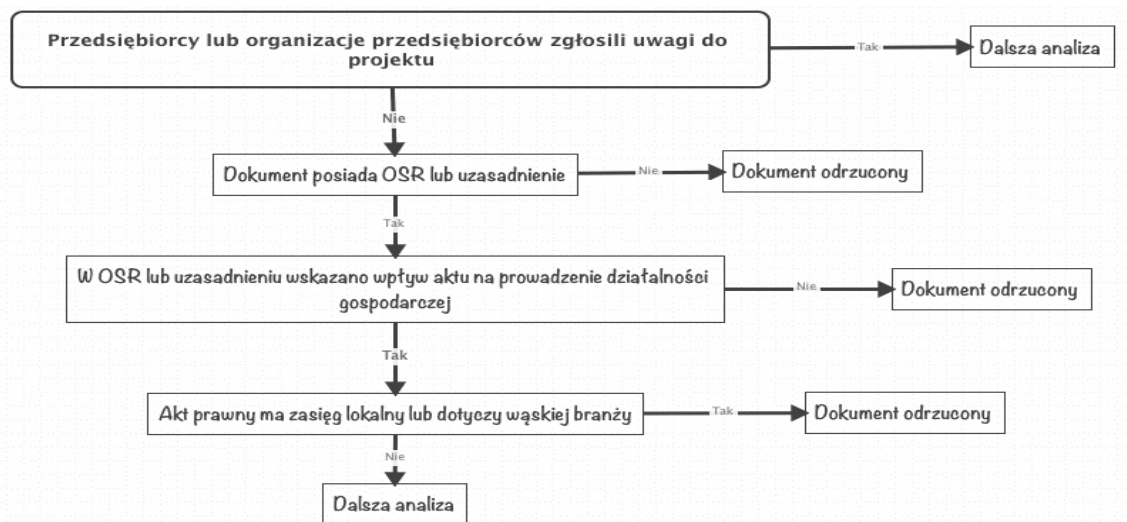
- W pierwszej kolejności poszukiwano tych aktów prawnych, do których przedsiębiorcy lub organizacje zrzeszające przedsiębiorców zgłaszały swoje uwagi. Wybrano je na podstawie informacji z serwisu RPL. Na tej podstawie zidentyfikowano 401 aktów prawnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw. Z dalszych analiz wyłączono jednak projekty aktów prawnych, które dotyczyły jednej, wąskiej branży lub miały zasięg lokalny. Tym samym możliwe było uniknięcie dokumentów, które z definicji mogły wzbudzać niskie zainteresowanie przedsiębiorców i tym samym zakłócać wartość wskaźnika. W ten sposób z dalszych analiz wykluczono 269 aktów prawnych.
- W przypadku stwierdzenia braku zamieszczonych uwag przedsiębiorców analizie poddawano dwa dodatkowe dokumenty, tj. ocenę skutków regulacji dla danego aktu oraz uzasadnienia do projektów aktów, co umożliwiło identyfikację 33 aktów prawnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw. Z tej grupy wyłączono natomiast 18 aktów które dotyczyły jednej, wąskiej branży lub miały zasięg lokalny.

Do analizy włączono tylko te akty prawne, w przypadku których w wyżej wymienionych dokumentach wprost zapisano, że dotyczą one przedsiębiorców lub warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Jeżeli dla danego dokumentu nie zostały opublikowane OSR ani

uzasadnienia, nie były one kwalifikowane do dalszej analizy, jako dokumenty nie mające znaczenia dla warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Na poniższym schemacie zaprezentowano schemat wyboru projektów aktów prawnych zastosowany w ramach omawianego etapu analiz.

Schemat 1. Schemat wyboru projektów aktów prawnych do analiz



Źródło: opracowanie własne

W oparciu o opisane powyżej kroki zidentyfikowano łącznie 146 aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla przedsiębiorców. Najwięcej takich aktów w analizowanym okresie procedowały: Ministerstwo Finansów (68 aktów), Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (22 akty) oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (15 aktów). Szczegółowy podział dla poszczególnych analizowanych ministerstw wygląda następująco:

Tabela 4. Liczba aktów prawnych o istotnym znaczeniu dla warunków prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw, wg poszczególnych ministerstw

Ministerstwo¹⁹	Liczba aktów uznanych za istotne
Ministerstwo Finansów²⁰	68
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	22
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	15
Ministerstwo Klimatu i Środowiska²¹	9
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	8
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	8
Ministerstwo Cyfryzacji	3
Ministerstwo Edukacji i Nauki²²	3
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	2
Ministerstwo Rozwoju	1
Ministerstwo Sprawiedliwości	1
Ministerstwo Aktywów Państwowych	1
Ministerstwo Energii	1
Ministerstwo Infrastruktury	1
Ogółem	146

Źródło: opracowanie własne

Następnie, dla każdego ze zidentyfikowanych aktów prawnych zebrano informacje o liczbie zgłoszonych uwag w ramach prowadzonych konsultacji społecznych. Na tym etapie

¹⁹ Ponieważ RPL generuje wykaz aktów prawnych według stanu nazewnictwa ministerstw aktualnego dla czasookresu wybranego do analiz (w przypadku przedmiotowego badania od 1.01.2018 do 21.12.2021), zestawienia resortów prezentowane w niniejszy rozdziale nie odzwierciedlają w pełni aktualnego nazewnictwa ministerstw. Podobnie jak w poprzednich edycjach badania przyjęto założenie, że stosowane jest nazewnictwo resortów zgodne z brzmieniem w wygenerowanym przez RPL zestawieniu. W przypadkach, w których możliwe było pogrupowanie aktów z różnych resortów o zbliżonych nazwach, takie połączenia były dokonywane i opatrywane stosownym komentarzem.

²⁰ Biorąc pod uwagę właściwość resortów i zmiany w nazewnictwie analizowano łącznie akty Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Finansów, Inwestycji i Rozwoju oraz Ministerstwa Rozwoju i Finansów.

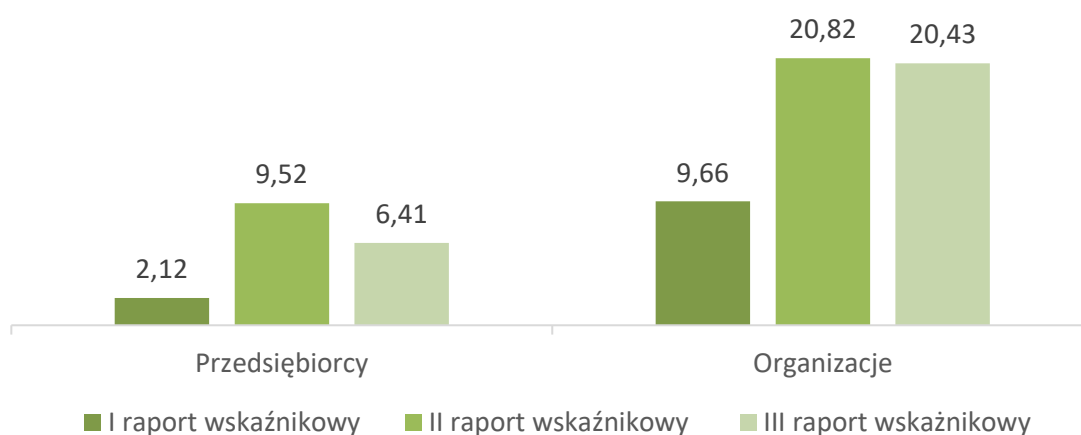
²¹ Biorąc pod uwagę właściwość resortów i zmiany w nazewnictwie analizowano łącznie akty Ministerstwa Klimatu oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

²² Biorąc pod uwagę właściwość resortów i zmiany w nazewnictwie analizowano łącznie akty Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

wyłączono 3 akty prawne, które zostały uznane za istotne z uwagi na zapisy OSR, ale nie było do nich przesyłanych uwag. Następnie obliczono zgłaszane uwagi osobno dla przedsiębiorców oraz dla organizacji zrzeszających przedsiębiorców.

W ramach analizowanych na tym etapie aktów prawnych przedsiębiorcy zgłosili 917 uwag, tj. średnio 6,41 uwagi dla danego aktu prawnego. W przypadku organizacji zrzeszających przedsiębiorców, łączna liczba zgłoszonych uwag była ponad 3-krotnie wyższa i wyniosła 2922, tj. średnio 20,43 uwagi na jeden akt prawny. W obu przypadkach oznacza to spadek aktywności partnerów społecznych w porównaniu z II raportem wskaźnikowym z roku 2018, kiedy te wartości wynosiły odpowiednio 9,52 oraz 20,82. Nadal jednak są one wyższe niż wykazane w I raporcie wskaźnikowym.

Wykres 4. Średnia liczba uwag zgłaszanych przez przedsiębiorców oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców wg edycji badania



Źródło: opracowanie własne

Dokumentami, do których najwięcej uwag zgłosili przedsiębiorcy były: Projekt ustawy o elektronicznej doręczeniu oraz o zmianie niektórych innych ustaw, procedowany przez Ministra Cyfryzacji, Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw oraz Projekt rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług, których wnioskodawcą był Minister Finansów. Do ww. aktów przedsiębiorcy zgłosili odpowiednio 93, 78 i 75 uwag.

Aktami, do których najwięcej uwag zgłosiły organizacje były: projekt Ministra Cyfryzacji dotyczący ustawy o elektronicznej doręczeniu oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz procedowane przez Ministra Finansów rozporządzenie w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania, a także projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw. Organizacje zgłosiły do 3 ww. aktów prawnych odpowiednio 361, 308 i 163 uwag. Dla poszczególnych analizowanych ministerstw podział ten wygląda następująco:

Tabela 5. Liczba uwag zgłaszanych przez przedsiębiorców i organizacje zrzeszające przedsiębiorców

Ministerstwo	Liczba aktów objętych analizą	Liczba uwag przedsiębiorców	Liczba uwag organizacji przedsiębiorców	Średnia liczba uwag przedsiębiorców	Średnia liczba uwag organizacji przedsiębiorców	Średnia liczba uwag ogółem
Ministerstwo Finansów	68	610	1726	9.0	25.4	34.4
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	22	30	275	1.4	12.5	13.9
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	15	10	19	0.7	1.3	1.9
Ministerstwo Klimatu i Środowiska	14	123	237	8.8	16.9	25.7
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	9	12	60	1.3	6.7	8.0
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	8	39	193	4.9	24.1	29.0
Ministerstwo Cyfryzacji	2	93	400	46.5	200	246.5
Ministerstwo Edukacji i Nauki	2	-	7	-	3.5	3.5
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	1	-	1	-	1.0	1.0
Ministerstwo Rozwoju	1	-	3	-	3.5	3.0
Ministerstwo Sprawiedliwości	1	-	1	-	3.5	1.0
Ogółem	143	917	2922	6.41	20.43	26.85

Źródło: opracowanie własne

Celem kolejnego etapu analiz było określenie, jaki odsetek zgłoszonych uwag został uwzględniony przez administrację rządową. W tym przypadku analizy odbywały się już na próbie aktów prawnych. Dobór aktów prawnych do próby był proporcjonalny (liczba aktów w próbie bazowała na liczbie aktów zidentyfikowanych jako istotne dla prowadzenia działalności gospodarczej). Tym samym analizie poddano 100 aktów prawnych. Podział próby na poszczególne ministerstwa ilustruje poniższa tabela.

Tabela 6. Podział próby aktów prawnych na poszczególne ministerstwa

Ministerstwo	Liczba aktów objętych analizą
Ministerstwo Finansów	47
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	21
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	6
Ministerstwo Klimatu i Środowiska	8
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	5
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	6
Ministerstwo Cyfryzacji	2
Ministerstwo Edukacji i Nauki	2
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	1
Ministerstwo Rozwoju	1
Ministerstwo Sprawiedliwości	1

Źródło: opracowanie własne

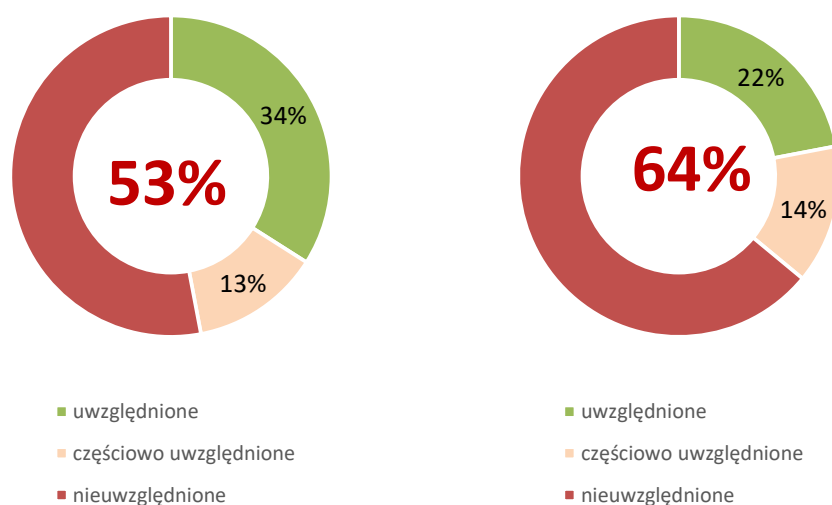
Na tym etapie sięgnięto przede wszystkim do zestawień tabelarycznych zawierających ustosunkowanie się ministerstw do przekazanych uwag. Zestawienia te były udostępnione w serwisie RPL. W razie problemów z odnalezieniem zestawień wykorzystano raporty z konsultacji publicznych, zestawiając ich zapisy dotyczące poszczególnych zgłaszanych zagadnień z pismami przekazującymi uwagi poszczególnych przedsiębiorców/organizacji zrzeszających.

W przypadku uwag uznanych za „nieaktualne”, „bezzasadne”, „wyjaśnione”, „poza zakresem regulacji”, poddawano szczegółowej analizie treść przepisu, wprowadzanego lub zmienianego przez dany akt prawny i zestawiano go ze zgłoszoną uwagą oraz ustosunkowaniem strony rządowej. Na tej podstawie przypisywano uwagi do jednej z trzech przyjętych kategorii, tj. „uwzględniona”, „częściowo uwzględniona” i „nieuwzględniona”.

Odsetek uwag uwzględnionych, częściowo uwzględnionych i nieuwzględnionych wyniósł odpowiednio: 34%, 13% i 53% dla przedsiębiorców oraz 22%, 14% i 64% dla organizacji zrzeszających przedsiębiorców.

Dla poszczególnych analizowanych ministerstw dane te prezentujemy w olejnej tabeli.

Wykres 5. Odsetek uwag uwzględnionych, częściowo uwzględnionych i nieuwzględnionych zgłaszanych przez przedsiębiorców (lewy panel) oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców (prawy panel)



Źródło: opracowanie własne

Tabela 7. Odsetek uwag uwzględnionych, częściowo uwzględnionych i nieuwzględnionych ogółem i dla poszczególnych ministerstw

Ministerstwo	Przedsiębiorcy			Organizacje zrzeszające przedsiębiorców			Ogółem		
	Ods etek uwa g uwz ględ nion ych	Odset ek uwag części owo uwzgl ędnion ych	Odset ek uwag nieu wzglę dnion ych	Odset ek uwag uwzgl ędnion ych	Odsete k uwag częścio wo uwzglę dnion ych	Odse tek uwa g nieu wzgl ędnion ych	Odse tek uwag uwzgl ędnion ych	Odse tek uwag częśc iowo uwzgl ędnion ych	Odse tek uwag nieu wzgl ędnion ych
Ministerstwo Finansów	34%	11%	56%	19%	9%	73%	23%	9%	68%
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	-	0%	100%	26%	13%	61%	25%	13%	62%
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	-	9%	91%	0%	6%	94%	0%	7%	93%

Ministerstwo Klimatu i Środowiska	41%	21%	38%	34%	24%	41%	37%	23%	40%
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	45%	-	55%	37%	2%	62%	38%	1%	61%
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	25%	11%	63%	20%	31%	49%	21%	28%	52%
Ministerstwo Cyfryzacji	33%	19%	47%	29%	18%	53%	30%	18%	52%
Ministerstwo Edukacji i Nauki	-	-	-	29%	57%	14%	29%	57%	14%
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	-	-	-	100%	-	-	100%	-	-
Ministerstwo Rozwoju	-	-	-	100%	-	-	100%	-	-
Ministerstwo Sprawiedliwości	-	-	-	-	-	100%	-	-	100%
Ogółem	34%	13%	53%	22%	14%	64%	25%	13%	62%

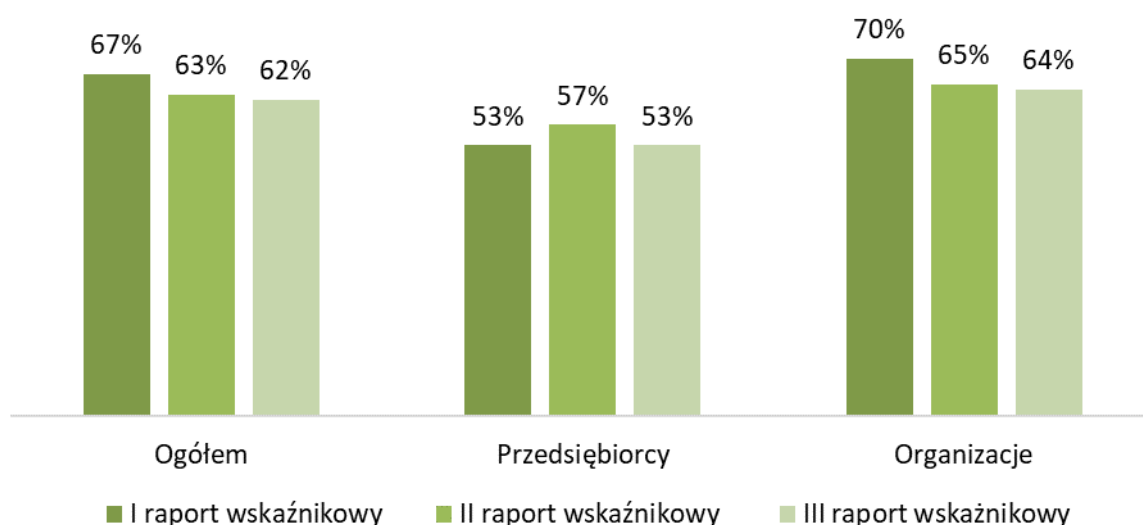
Źródło: opracowanie własne

Analizy wykazały, że w porównaniu z II raportem wskaźnikowym zmalał odsetek uwag zgłaszanych przez przedsiębiorców, które nie zostały uwzględnione. Obecnie wynosi on 53%, co oznacza spadek o 4 pp. w porównaniu z poprzednim raportem, a jednocześnie powrót do wartości z roku 2016.

Zaobserwowano też niewielki spadek (o 1 pp.) odsetka uwag nieuwzględnionych, zgłaszanych przez organizacje przedsiębiorców, który obecnie jest na poziomie 64%.

Ogółem odsetek uwag nieuwzględnionych wyniósł 62%, co oznacza jego spadek w porównaniu z poprzednim badanym okresem o kolejny 1 pp.

Wykres 6. Zmiana odsetka uwag nieuwzględnionych wg badanych grup i edycji badania



Źródło: opracowanie własne

Analiza aktów prawnych wykazała utrzymywanie się pewnych, zidentyfikowanych w poprzednich edycjach badania, czynników o charakterze technicznym, które utrudniają analizę zgłaszanych uwag, choć w mniejszym stopniu niż w ubiegłych latach. Nadal zdarza się niejednolite podejście do opracowywania zestawień uwag przez poszczególne resorty, a czasem nawet w ramach tego samego ministerstwa. W niektórych przypadkach przygotowywane były szczegółowe zestawienia tabelaryczne, w niektórych opracowywano były blokowe ustosunkowania się do uwag podmiotów zgłaszających, które utrudniały identyfikację pojedynczych uwag wziętych pod uwagę/odrzuconych/uwzględnionych częściowo.

W dalszym ciągu w zestawieniach tabelarycznych napotykanne są też odesłania w ustosunkowaniach do uwag do innych wyjaśnień publikowanych w tym samym dokumencie. W przypadku analizowanych dokumentów składających się np. z kilkuset stron tabel oznaczało to konieczność przeszukiwania każdorazowo całego dokumentu, żeby do przywoływanych zapisów wrócić.

Innym utrudnieniem było umieszczanie podsumowań konsultacji w systemie RPL w różnych zakładkach, pomimo istnienia osobnej zakładki dla etapu „Konsultacje publiczne”. Zdarzało się więc, że w tej części można było znaleźć pismo informujące o rozpoczęciu konsultacjach, natomiast podsumowanie procesu i/lub zestawienie uwag znajdowało się części dotyczącej prac na etapie „Komisji Prawniczej”, poszczególnych Komitetów Rady Ministrów lub na etapie „Uzgodnień międzyresortowych”. Nową praktyką, niekorzystną z punktu dostępności informacji o wynikach konsultacji, jest umieszczanie całej dokumentacji dotyczącej konsultacji w spakowanym archiwum, które zawiera wszystkie informacje nt. danego aktu i jest umieszczone np. w zakładce dla etapu „Rada Ministrów, z pominięciem zakładki „Konsultacje publiczne”. Zdarzały się też przypadki, że w podsumowaniu konsultacji znajdowała się informacja o załączniku w postaci zestawienia uwag, który jednak w systemie

nie funkcjonował. Problem ten wydaje się utrzymywać od lat i stanowi istotną barierę dla transparentności procesu konsultacji.

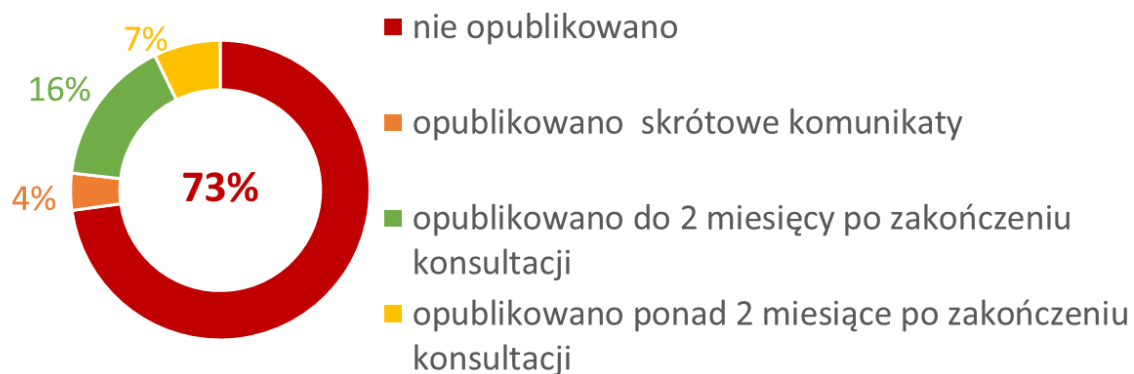
Postępem w porównaniu z poprzednią edycją badania jest odejście od publikowania zestawień z konsultacji w formie skanów dokumentów, które uniemożliwiały ich przeszukiwanie. Nawet jeżeli w RPL zdarzały się takie skany, to było możliwe wyszukiwanie w nich tekstu, co znacznie ułatwiało zapoznawanie się z ustosunkowaniem strony rządowej do uwag.

3.5.2 Powszechność udostępniania informacji o wynikach konsultacji

Na tym etapie analizy skupiono się na określeniu odsetka aktów prawnych, dla których omówienie wyników konsultacji opublikowano do 2 miesięcy po zakończeniu konsultacji. Wyjściowo analiza opierała się na pierwotnie zidentyfikowanych 1967 aktach, wśród których zidentyfikowano 532 akty, dla których opublikowano wyniki konsultacji. Pod uwagę wzięto zarówno bardzo szczegółowe omówienie wyników konsultacji, zawierające odniesienia do zgłaszanych uwag itp., jak i skrótkowe raporty informujące, że dany akt prawny nie był przedmiotem konsultacji, bądź że w tym procesie żaden podmiot nie zgłosił swoich uwag.

Następnie skupiono się na tych aktach, które oprócz omówienia uwag zawierały informacje o dacie zakończenia procesu konsultacji oraz o dacie opublikowania podsumowań tego procesu. Takich aktów było 458, z czego dla ponad 69% z nich omówienie konsultacji opublikowano w okresie do 2 miesięcy po zakończeniu konsultacji.

Wykres 7. Odsetek aktów prawnych, dla których opublikowano omówienie wyników konsultacji



Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę liczbę analizowanych aktów, najszybciej omówienie konsultacji publikowały: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Największy udział aktów, w przypadku których na publikację raportów z konsultacji trzeba było czekać powyżej 2-miesięcy mają Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz Ministerstwo Infrastruktury. Swoistym „rekordzistą” było tutaj natomiast „Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wzorów urzędowych formularzy wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu i

miejsca ich udostępniania”. Omówienie wyników konsultacji dla tego aktu opublikowano w serwisie RPL po prawie 3 latach od dnia zakończenia konsultacji publicznych. Poniższa tabela zawiera szczegółowe informacje na temat czasu publikowania podsumowań konsultacji w poszczególnych resortach.

Tabela 8. Czas w jakim publikowane były podsumowania konsultacji w poszczególnych resortach objętych analizą

Ministerstwo	Liczba aktów objętych analizą ²³	Opublikowane do 2 m-cy	Opublikowane powyżej 2 m-cy	Odsetek aktów z omówieniem opublikowanym do 2 m-cy	Odsetek aktów z omówieniem opublikowanym do 2 m-cy
Ministerstwo Aktywów Państwowych	1	1	0	100%	0%
Ministerstwo Cyfryzacji	9	6	3	67%	33%
Ministerstwo Edukacji i Nauki	67	38	29	57%	43%
Ministerstwo Energii	3	3	0	100%	0%
Ministerstwo Finansów	116	84	32	72%	28%
Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	5	5	0	100%	0%
Ministerstwo Infrastruktury	36	21	15	58%	42%
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	10	7	3	70%	30%

²³ Tj. z opublikowanymi datami zakończenia konsultacji i omówieniem ich wyników.

Ministerstwo	Liczba aktów objętych analizą ²³	Opublikowane do 2 m-cy	Opublikowane powyżej 2 m-cy	Odsetek aktów z omówieniem opublikowanym do 2 m-cy	Odsetek aktów z omówieniem opublikowanym do 2 m-cy
Ministerstwo Klimatu i Środowiska	63	26	37	41%	59%
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	10	8	2	80%	20%
Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej	17	17	0	100%	0%
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	72	61	11	85%	15%
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	25	22	3	88%	12%
Ministerstwo Sprawiedliwości	24	17	7	71%	29%
Razem	458	316	142		

Źródło: opracowanie własne

3.5.3 Średni czas przeznaczony na konsultacje społeczne

W przypadku tego wskaźnika skupiono się na tych aktach prawnych, dla których opublikowano informację o dacie rozpoczęcia i zakończenia konsultacji. Tym samym ze wszystkich zidentyfikowanych 1967 aktów przeanalizowano bardziej szczegółowo 1134, dla których takie informacje zostały udostępnione. Tym samym do analizy weszły również akty prawne tych resortów, które nie znalazły się we wcześniejszych zestawieniach.

Średni czas na konsultacje w badanym okresie wyniósł 13,8 dnia i był krótszy niż w przypadku II raportu wskaźnikowego, kiedy to osiągnął poziom 14,3 dnia. Średnio najwięcej czasu na proces konsultacji przeznaczały Ministerstwo Rodziny²⁴, Pracy i Polityki Społecznej,

²⁴ Najwyższą średnią uzyskało Ministerstwo Spraw Zagranicznych, jednak w jego przypadku analizowane były tylko 2 akty prawne.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz Ministerstwo Edukacji i Nauki. Najmniej dni na konsultacje przeznaczały resorty aktywów państwowych, finansów oraz sprawiedliwości. Szczegółowe zestawienie czasu na konsultacje społeczne w poszczególnych ministerstwach przedstawia poniższa tabela.

Tabela 9. Średni czas przeznaczony na konsultacje społeczne w poszczególnych analizowanych resortach

Ministerstwo	Liczba aktów objętych analizą ²⁵	Średni czas przeznaczony na konsultacje (dni)
Ministerstwo Aktywów Państwowych	18	8.5
Ministerstwo Cyfryzacji	14	12.5
Ministerstwo Edukacji i Nauki	113	17.9
Ministerstwo Energii	16	12.0
Ministerstwo Finansów	244	10.8
Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	20	15.45
Ministerstwo Infrastruktury	88	14.6
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	10	15.2
Ministerstwo Klimatu i Środowiska	113	11.2
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	23	12.9
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	31	21.0
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	51	22.3
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	213	15.5
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	26	11.3
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	2	22
Ministerstwo Sprawiedliwości	152	11.0
Razem	1134	13.8

Źródło: opracowanie własne

Wśród analizowanych przypadków znalazło się 350 aktów, dla których na konsultacje przeznaczono mniej niż 10 dni, co w kilku przypadkach było tłumaczone pilnością prowadzonych prac legislacyjnych w obszarze przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii COVID-19. Często fakt krótkiego czasu na zapoznanie się z projektem aktu

²⁵ Tj. z opublikowanymi datami rozpoczęcia i zakończenia konsultacji.

prawnego był jednak podnoszony w komentarzach przesyłanych przez podmioty zaproszone do udziału w procesie konsultacji. Pomijając negatywne nastawienie strony społecznej do takiego podejścia do konsultacji ważniejszym argumentem podnoszonym w korespondencji był brak możliwości dopracowania zgłaszanych uwag i komentarzy.

3.6 Działanie 2.16 - podsumowanie

Interwencja wdrażana w Działaniu 2.16 odpowiadała na konkretne problemy, z którymi borykają się zarówno twórcy prawa, jak i jego odbiorcy. Zaplanowane i zrealizowane działania trafnie wspiera uczestników procesu legislacyjnego, w tym stronę społeczną jak i pracowników administracji uczestniczących w procesie legislacyjnym. Wsparcie Instytucji Pośredniczącej w czasie pandemii umożliwiło beneficjentom dostosowanie prowadzonych działań do nowych warunków wdrażania. Badanie pokazuje, że projekty z zakresu dostępności miały istotny wpływ na działalność objętych nimi urzędów, promując zasady stosowania ułatwień dla osób ze szczególnymi potrzebami. Wstępne oceny tej interwencji wskazują na zasadność prowadzenia takich działań, ale też potrzebę kontynuacji podobnego wsparcia.

Niemniej, mimo dużego zaangażowania projektodawców i znacznego zasięgu projektów, ich efekty nie mają, póki co znacznego wpływu na przebieg procesu legislacyjnego. Uczestnicy ze strony społecznej, uczestniczący w monitoringu prawa i angażujący się w proces legislacyjny, mimo nabycia wiedzy w tym zakresie, nieraz zniechęcają się do aktywnego uczestnictwa w nim, gdy nie widzą realnego wpływu prób wpłynięcia na treść aktów prawnych.

Efekty interwencji nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźnikach pośrednich. Przyjęte miary odnoszą się to działań poza oddziaływaniem projektów i są silnie zależne od rozstrzygnięć na poziomie politycznym. Wynika to także z bardzo ograniczonego zainteresowania resortów realizowaniem projektów pogłębionych konsultacji. Gdyby tych inicjatyw wdrożono więcej, mogłoby to znaleźć odzwierciedlenie na poziomie wskaźników pośrednich.

4 Działanie 2.17 Skuteczny wymiar sprawiedliwości

4.1 Kontekst

Kondycja polskiego wymiaru sprawiedliwości na tle porównań międzynarodowych

Sprawność działania wymiaru sprawiedliwości ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej. Skuteczny wymiar sprawiedliwości zwiększa zaufanie przedsiębiorców i zachęca ich do nowych przedsięwzięć. Spółki wiedzą, że w przypadku pojawienia się trudności mogą liczyć na sprawne i szybkie, a co najważniejsze – bezstronne i sprawiedliwe, załatwienie sprawy przez sądy. Porównania międzynarodowe dowodzą pozytywnego związku pomiędzy tempem wzrostu PKB a sprawnością wymiaru sprawiedliwości.²⁶ Również w ostatnim raporcie Justice Scoreboard podkreślono, powołując się na liczne badania, że „Skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości, które zapewniają utrzymanie praworządności, mają pozytywny wpływ na gospodarkę.”²⁷ Z tego punktu widzenia wydłużający się czas postępowań²⁸ w polskim wymiarze sądownictwa może mieć negatywny wpływ na tempo rozwoju gospodarczego, choć oczywiście ujęcie tego wpływu w sposób ilościowy jest niezwykle trudne.

Na porównanie skuteczności polskiego wymiaru sprawiedliwości z sytuacją w innych krajach pozwala Justice Scoreboard, opracowanie KE na podstawie danych przedstawianych przez kraje członkowskie, bazujące na metodologii Komisji Europejskiej ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (European Commission of Efficiency of Justice).

Według dziesiątej edycji Justice Scoreboard 2022²⁹, bazującej na danych z roku 2020, sytuacja w Polsce pomiędzy rokiem 2012 a 2020 w zakresie efektywności systemu sprawiedliwości dla części wskaźników ulegała pogorszeniu. Zmiany wartości tych wskaźników zostały omówione poniżej.

Dla przedsiębiorców kluczowe znaczenie ma czas postępowań sądowych oraz jakość orzeczeń. W Polsce czas potrzebny na rozpatrzenie w pierwszej instancji spraw cywilnych,

26 Eric Dubois Christel Schurrer Marco Velicogna, The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, European Commission of Efficiency of Justice, Council of Europe, 2013.

27 Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. COM(2021) 389 final.

28 O wydłużającym się czasie postępowań sądowych mogą świadczyć m.in. wskaźniki ISWS, zgodnie z którymi średni czas trwania postępowań w sądach rejonowych dla spraw cywilnych wzrósł pomiędzy 2011 r. a 2021 r. z 8,8 do 17 miesięcy, a dla spraw gospodarczych z 9,2 do 21 miesięcy. W sądach okręgowych średni czas trwania postępowań sądowych dla spraw cywilnych wzrósł w tym samym okresie z 7,6 do 10,8 miesięcy, a dla spraw gospodarczych z 10,9 do 19,9 miesięcy. Dane te są zaprezentowane w dalszej części raportu.

29 Szczegółową analizę metodologii pomiaru Justice Scoreboard, jak również innych wskaźników kontekstowych, przedstawiono w pierwszym raporcie wskaźnikowym.

gospodarczych, administracyjnych i innych w 2012 r. należał do jednego z krótszych w Europie i wynosił 50 dni. W kolejnych latach ulegał wydłużeniu do 110 dni w 2020. Oznacza to wzrost o 120%. Był to największy wzrost wśród badanych krajów.

W 2020 roku Polska zajęła 11 miejsce (na 24 państwa), wyprzedzając Włochy, Francję, Hiszpanię, Rumunię i Malte. Jednak w 2020 r. czas postępowań skrócił się w stosunku do 2019 r. Należy jednak poczekać na kolejne dane, czy jest to chwilowa zmiana, czy odwrócenie trendu. Rok 2020, ze względu na pandemię COVID-19, jest specyficzny. Jak przedstawiono poniżej, w 2020 r. wpłynęło wyraźnie mniej spraw niż w latach poprzednich, co miało zapewne wpływ na długość postępowań sądowych.

Wskaźnik „czas potrzebny na rozpatrzenie w pierwszej instancji spraw cywilnych, gospodarczych, administracyjnych i innych” obejmuje zarówno sprawy bardzo proste jak i złożone procesy sądowe. Dlatego też lepszym miernikiem czasu postępowań sądowych jest wskaźnik dla spraw procesowych cywilnych i gospodarczych. Szacunkowy czas rozstrzygnięcia tego typu spraw jest już wyraźnie dłuższy. Również w tym przypadku wystąpił znaczący wzrost. W 2012 r. wartość wskaźnika wynosiła 195 dni, a w 2020 r. wzrosła do 317 dni, czyli o 63%. Jest to jeden większych wzrostów wśród badanych krajów. Polska w 2020 roku zajęła 16 miejsce (na 23 państwa), wyprzedzając Słowenię, Włochy, Francję, Hiszpanię i Malte. Między rokiem 2019 a 2020 wystąpił duży wzrost wartości wskaźnika (z 270 do 317 dni). Jednak w 2020 roku nastąpiło tymczasowe spowolnienie działalności sądów z powodu ograniczeń wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19.

Długość postępowań sądowych jest wypadkową wielu czynników. Wpływ na osiąganą wartość ma liczba spraw napływających do sądów, sprawność w radzeniu sobie ze sprawami napływającymi oraz liczba spraw toczących się.

Polski wymiar sprawiedliwości należy do jednego z bardziej obciążonych w Europie. W 2020 r. na 100 mieszkańców Polski wpłynęło 27,6 spraw cywilnych, gospodarczych, administracyjnych i innych. Był to trzeci najwyższy wynik w Europie. Liczba spraw, które wpłynęły do polskich sądów w 2020 r. była o 6% wyższa niż w 2012 r. Jednak w poprzednich latach, 2018 i 2019, obserwowany był dużo większy napływ spraw do sądów. W 2019 r. do polskich sądów napłynęło 35,6 spraw cywilnych, gospodarczych, administracyjnych i innych na 100 obywateli. A zatem w 2020 r. liczba spraw napływających w stosunku do roku poprzedniego spadła o 22%. Spadek ten można wiązać z pandemią COVID-19.

Spraw procesowych cywilnych i gospodarczych do polskich sądów wpłynęło w 2020 r. 2,5 na 100 mieszkańców. Był to również jeden z wyższych wyników wśród krajów europejskich. Wartość wskaźnika było o 11% mniejsza niż w 2012 r. i o 24% mniejsza niż w roku 2019. Generalnie w przypadku obu wskaźników widoczny jest trend wzrostu liczby spraw wpływających do polskich sądów. Trend ten odwrócił się w 2020 r., co miało jednak zapewne związek z pandemią COVID-19.

W 2020 r. wyraźnej poprawie uległ wskaźnik rozstrzygnięcia spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych (zwany też wskaźnikiem opanowania wpływu) i innych i wyniósł on

104,3%. Była to zdecydowana poprawa w stosunku do roku 2019, kiedy wskaźnik wyniósł 90,2%. Wynik osiągnięty w 2020 r. był trzeci, najwyższy w Europie. Wskaźnik mierzy stosunek liczby spraw załatwionych w stosunku do spraw, które napłynęły w danym okresie sprawozdawczym. Jeśli wartość wskaźnika jest w pobliżu lub powyżej 100%, to wymiar sprawiedliwości radzi sobie z napływającymi sprawami. Jeśli jednak jest niższy niż 100%, to oznacza, że zaległości rosną.

Pomiędzy rokiem 2012 a 2020 wartość wskaźnika zmieniała się, jednak bez wyraźnego trendu, osiągając 100,6% w 2012 r., 93% w 2016, 99% w 2018 i 90,2% w 2019. Wartość wskaźnika rozstrzygania spraw jest powiązana z liczbą spraw napływających w danym roku.

Dla spraw procesowych cywilnych i gospodarczych wskaźnik rozstrzygania spraw w 2020 r. osiągnął jeszcze większą wartość i wyniósł 105,3%. Była to druga najwyższa wartość wśród krajów Europejskich. Jest to też znacząca poprawa w stosunku do wskaźnika w 2012 r., kiedy wyniósł on 88,5%, jak też w stosunku do 2019 r., kiedy wskaźnik wyniósł 99,3%.

Zmniejszony napływ spraw sądowych oraz związana z tym poprawa odsetka spraw rozstrzyganych doprowadziły w 2020 r. do niewielkiego spadku liczby spraw w toku w stosunku do roku poprzedniego. W 2020 r. liczba spraw cywilnych, gospodarczych, administracyjnych oraz innych na 100 mieszkańców wyniosła 8,7. Było to o 11% mniej niż w roku 2019. Równocześnie w Polsce było najwięcej spraw w toku w stosunku do innych krajów Europejskich. Wartość wskaźnika w stosunku do 2012 r. wzrosła o 143%. W 2012 r. było 3,6 toczących się spraw na 100 mieszkańców.

W 2020 r. Polska zajmowała również 17 miejsce na 22 kraje pod kątem liczby spraw toczących się spraw procesowych cywilnych i gospodarczych. Na 100 mieszkańców w Polsce toczyły się 2,3 sprawy. W stosunku do 2019 r., kiedy toczyło się 2,4 spraw tego typu na 100 mieszkańców, sytuacja poprawiła się nieznacznie. W stosunku do 2012 r. liczba toczących się spraw procesowych cywilnych i gospodarczych wzrosła o 73%.

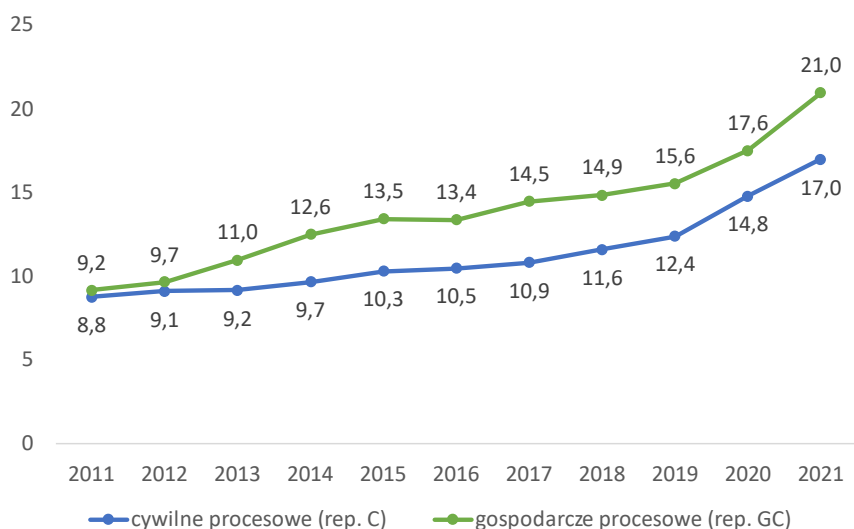
Niewielki spadek liczby spraw toczących się w 2020 r., przy znaczącym zmniejszeniu napływu nowych spraw i dużym wzroście wskaźnika rozstrzygania spraw pokazuje, że wysoka wartość wskaźnika rozstrzygnięć musiałaby się utrzymywać przez dłuższy okres, aby rozwiązać zaległe sprawy. Należy też podkreślić, że rok 2020, ze względu na pandemię COVID-19, był bardzo specyficzny i trudno na podstawie danych za ten jeden rok wyrokować o trwałej zmianie trendów. Dane polskiego ISWS za rok 2021 (zaprezentowane na wykresie nr 10) pokazują, że w 2021 r. wartość wskaźnika opanowania wpływu, choć utrzymywała się powyżej 100%, to była niższa niż w 2020 r.

Opisane powyżej zjawiska potwierdzają dane krajowe, publikowane w Informatorze Statystycznym Wymiaru Sprawiedliwości. Jak wynika z danych Ministerstwa Sprawiedliwości, w ostatnich latach wydłuża się średni czas trwania postępowań sądowych.³⁰ Na poniższych

³⁰ Obliczany jako średnia ważona struktury postępowań sądowych w przedziałach czasowych.

wykresach przedstawiono średni czas postępowań sądowych procesowych gospodarczych i cywilnych dla sądów okręgowych i rejonowych.

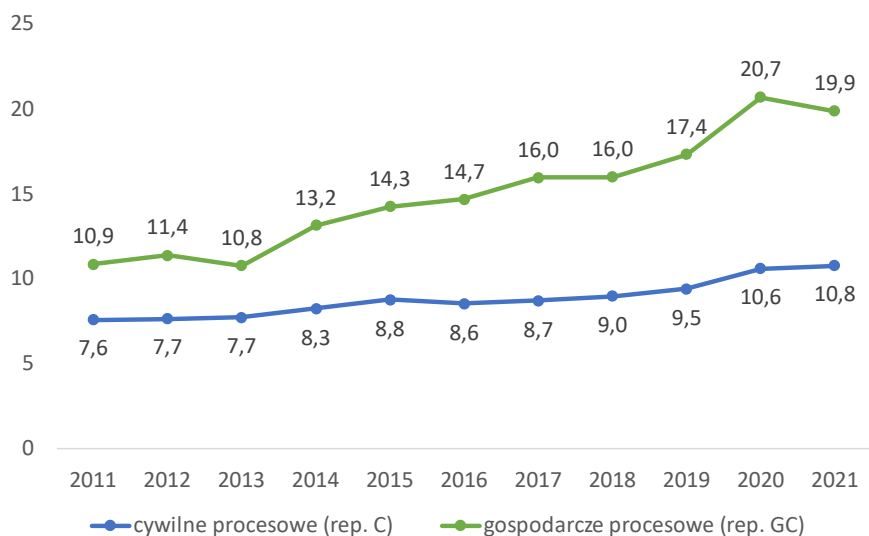
Wykres 8. Średni czas trwania postępowań sądowych dla wybranych kategorii spraw w sądach rejonowych (w miesiącach)



Źródło: ISWS (2022) Średni-czas-trwania-postepowania-sadowego-w-latach-2011--i-kw.-2022---wybrane-repertoria, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>

W sądach rejonowych średni czas postępowań w sprawach procesowych pomiędzy 2011 r. a 2021 wzrósł o 94% dla spraw cywilnych i o 128% dla spraw gospodarczych. Oznacza to realnie praktycznie podwojenie długości postępowań sądowych. Dla obu typów spraw widoczne jest przyspieszenie dynamiki wydłużania się postępowań sądowych w 2020 i 2021 r. Może to wiązać się z pandemią COVID-19.

Wykres 9. Średni czas trwania postępowań sądowych dla wybranych kategorii spraw w sądach okręgowych (w miesiącach)

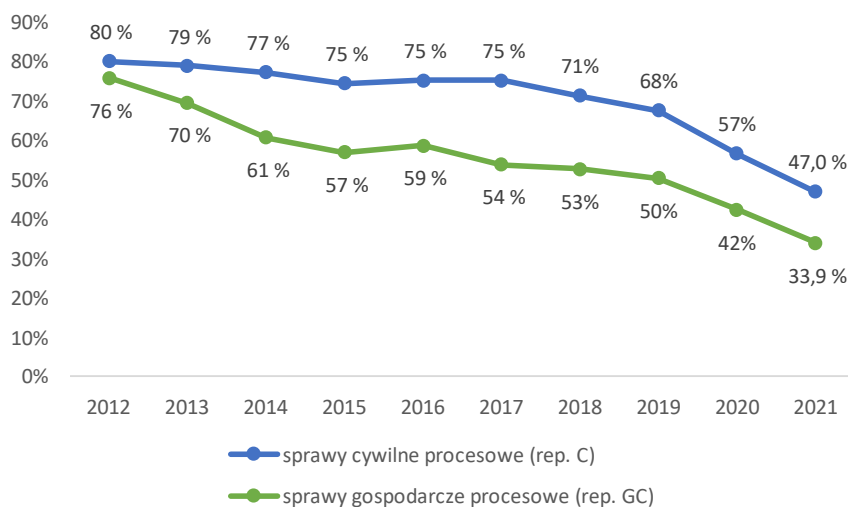


Źródło: ISWS (2022) Średni-czas-trwania-postepowania-sadowego-w-latach-2011--i-kw.-2022---wybrane-repertoria, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>

W sądach okręgowych sytuacja również uległa pogorszeniu, ale skala zmian jest mniejsza. Średni czas postępowań sądowych dla spraw cywilnych procesowych wydłużył się pomiędzy 2011 r. a 2021 o 42%, z 7,6 miesięcy do 10,8 miesiący. Dla spraw gospodarczych procesowych średni czas postępowań sądowych wydłużył się o 83%, do 19,9 miesiąca. W 2021 r. można zauważyć odwrócenie negatywnego trendu i pewne obniżenie średniego czasu postępowań. Trzeba jednak poddać analizie dane dla kolejnych lat, aby stwierdzić, czy ta zmiana jest trwała.

Spada odsetek spraw, które są rozstrzygane w I instancji w ciągu 12 miesięcy. Dotyczy to niemal wszystkich kategorii spraw, zarówno w sądach rejonowych, jak i okręgowych. Na poniższym wykresie przedstawiono wskaźniki odsetka spraw cywilnych procesowych i gospodarczych procesowych, rozstrzygniętych w I instancji w ciągu 12 miesięcy w sądach rejonowych.

Wykres 10. Odsetek spraw załatwianych w I instancji w ciągu 12 miesięcy w sądach rejonowych

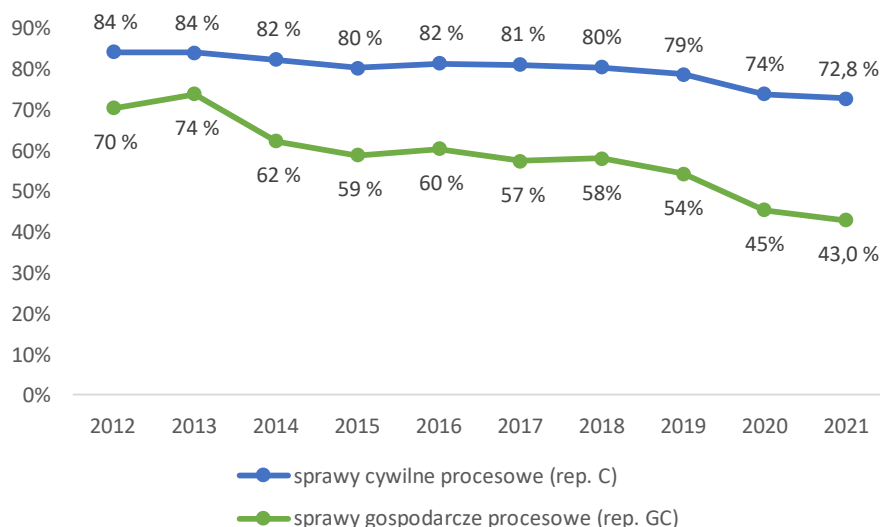


Źródło: ISWS (2022) Średni-czas-trwania-postepowania-sadowego-w-latach-2011--i-kw.-2022---wybrane-repertoria, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>

Między rokiem 2012 a 2021 odsetek spraw cywilnych procesowych załatwianych w I instancji w ciągu 12 miesięcy w sądach rejonowych spadł z 80% do 47%, a spraw gospodarczych procesowych z 76% do 34%. Oznacza to, że w 2021 r. większość spraw była załatwiana dłużej niż 12 miesięcy.

W sądach okręgowych w sprawach cywilnych procesowych sytuacja jest bardziej stabilna, choć również w tym przypadku widoczne jest pogorszenie statystyk. Odsetek spraw załatwianych w ciągu 12 miesięcy spadł z 84% do 73%. Analogiczny odsetek dla spraw gospodarczych procesowych pogorszył się z 70% do 43%.

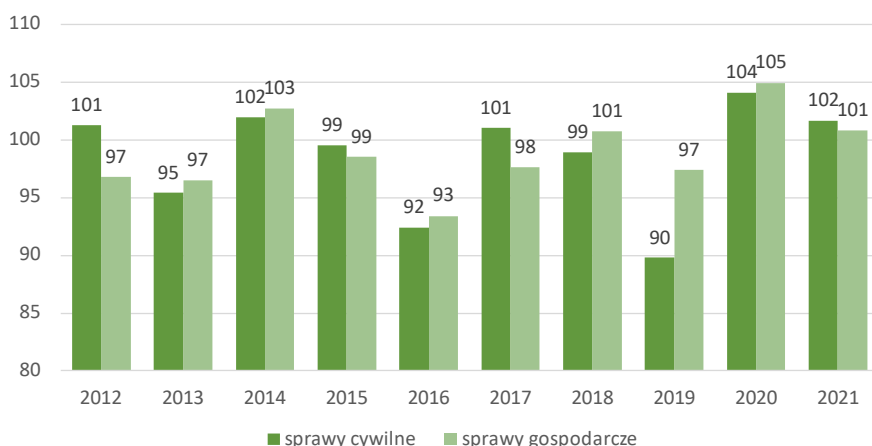
Wykres 11. Odsetek spraw załatwianych w I instancji w ciągu 12 miesięcy w sądach okręgowych



Źródło: ISWS (2022) Średni-czas-trwania-postepowania-sadowego-w-latach-2011--i-kw.-2022---wybrane-repertoria, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>

Wskaźnik opanowania wpływu, czyli relacja między liczbą spraw załatwionych i liczby spraw wpływających w ostatnich latach podlegała wahaniom. Były lata (2016, 2019), kiedy wskaźniki opanowania wpływu były wyraźnie poniżej 100%, czyli zdecydowanie więcej spraw wpływało niż było załatwiane. Natomiast występowały też lata, kiedy polskie sądy załatwiały nawet więcej spraw niż wpływało. Poprawa wskaźnika opanowania wpływu widoczna jest w ostatnich dwóch latach zarówno dla spraw cywilnych, jak i gospodarczych.

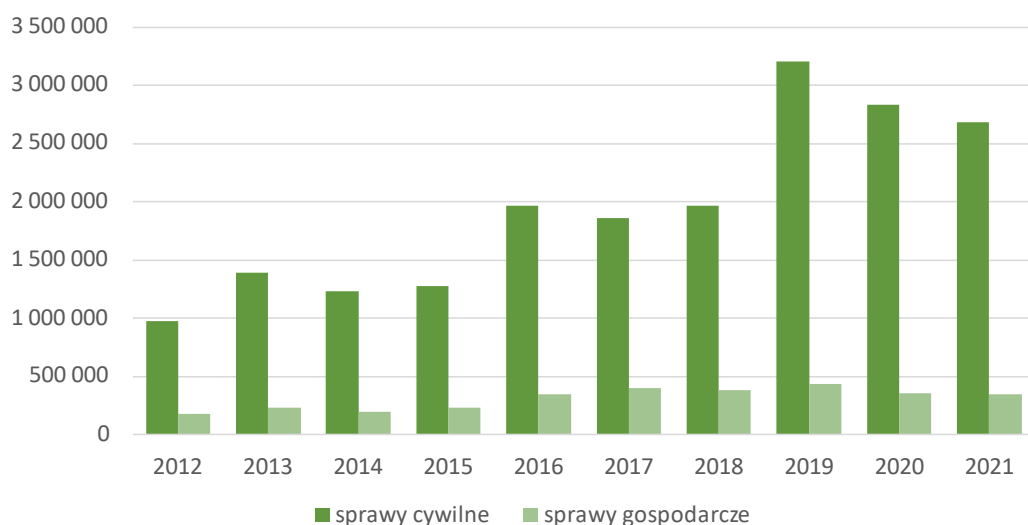
Wykres 12. Wskaźnik opanowania wpływu dla spraw cywilnych i gospodarczych (relacja pomiędzy liczbą spraw załatwionych a liczbą spraw wpływających)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ISWS (2022) Ewidencja spraw w sądach powszechnych w Polsce, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>

Trudności z opanowaniem wpływu w poszczególnych latach jednak kumulują się i trudno sprawy, które zostały z poprzednich lat, szybko rozwiązać w kolejnym roku. Tym bardziej, że zwykle niezakończony w pierwszym roku zostają sprawy bardziej złożone. W efekcie widać, że liczba spraw w toku w analizowanym okresie istotnie wzrosła. Dla spraw cywilnych jest to wzrost z 1 miliona spraw pozostających do załatwienia w 2012 r. do 2,7 mln w 2021 r. Dla spraw gospodarczych w tym samym okresie liczba spraw do załatwienia wzrosła z 183 tys. do 349 tys. Widać przy tym skokowy przyrost liczby spraw cywilnych pozostających do załatwienia w latach 2016 i 2019, czyli w latach, w których widoczny był wyraźny spadek wskaźnika opanowania wpływu. Wzrost liczby spraw zaległych w 2019 r. wynikał ze skokowego wzrostu liczby spraw wpływających do sądu w tym roku. W kolejnych latach narosłe zaległości są stopniowo odrabiane, ale widać, że jest to trudny i powolny proces. Niemniej należy odnotować, że w latach 2020 i 2021 liczba spraw pozostających do załatwienia ulegała obniżeniu.

Wykres 13. Liczba spraw cywilnych i gospodarczych, pozostających do załatwienia



Źródło: ISWS

Przytoczone dane pokazują, że polski wymiar sprawiedliwości musi mierzyć się z poważnymi, strukturalnymi problemami, które ograniczają, a nawet pogarszają jego skuteczność, rozumianą jako czas postępowań sądowych. Jednak pewne przesłanki pozwalają stwierdzić, że w 2020 r. i 2021 nastąpiła pewna poprawa sytuacji, w tym w szczególności poprawa opanowania wpływu, co w dłuższej perspektywie może przyczynić się do skrócenia czasu postępowań sądowych.

Wyzwania stojące przed polskim wymiarem sprawiedliwości

Powyższe dane pokazują, że w ramach wymiaru sprawiedliwości są obszary, w których skuteczność sądownictwa jest zbyt niska i wymaga dalszego doskonalenia. Pogłębiona analiza przyczyn tych problemów została przedstawiona w drugim raporcie cząstkowym. W ciągu czterech lat sytuacja nie uległa zasadniczym zmianom.

Wydaje się, że przyczyną tej sytuacji raczej nie jest niedobór kadry czy też niedoinwestowanie wymiaru sprawiedliwości. Według danych CEPEJ, **w 2020 r. na 100 tys. mieszkańców w Polsce przypadało 25,23 sędziów. Mediana dla Europy wynosiła 17,6³¹, średnia 22.** Pokazuje to, że liczba sędziów w Polsce jest większa niż przeciętnie w Europie. Jednak należy zaznaczyć, że w krajach Europy centralnej i południowej liczba sędziów na 100 tys. osób jest zwykle większa niż np. w krajach anglosaskich. W 2020 r. Polska była na 11 miejscu na 27 krajów, jeśli chodzi o liczbę sędziów na 100 tys. mieszkańców. Można zatem stwierdzić, że sytuacja w Polsce jest przeciętna. Należy jednak zaznaczyć, że w Polsce liczba spraw napływających do sądów jest jedną z wyższych w Europie.

W Polsce, w porównaniu z innymi krajami znacznie liczniejszy jest również personel sądów, nie będący sędziami (non-judge staff). W 2020 r. na 100 tys. mieszkańców przypadało w Polsce 109,7 pracowników nie będących sędziami, podczas gdy mediana w Europie wynosi

³¹ <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/CountryProfilesEN/Page1>

56,3. Natomiast relacja liczby pracowników nie będących sędziami do liczby sędziów jest zbliżona do średniej europejskiej.

Również nakłady na wymiar sprawiedliwości nie wydają się być przyczyną problemów. W 2020 r. nakłady na sądy wynosiły średnio 50,6 EUR na obywatela, podczas gdy w mediana europejska wynosiła 43,6 EUR. Wydatki na prokuraturę wynosiły średnio 16,5 EUR na mieszkańca, a mediana europejska wynosiła 13,9. Nakłady na sądy i prokuraturę były zatem nieznacznie powyżej mediany dla Europy. Polska w 2020 r. wydawała 0,56% PKB na funkcjonowanie sądów, co było drugą najwyższą wartością wśród krajów Europejskich (po Bułgarii).

Pomimo, że w Polsce pracuje więcej sędziów i pracowników sądów w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców niż europejska mediana, niedobór kadry jest wskazywany jako główna przyczyna opóźnień w pracach sądów przez ekspertów uczestniczących w badaniu oraz prezesów sądów w badaniu prowadzonym na przełomie roku 2017/2018 przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.³² Potwierdzają to też badania jakościowe prowadzone wśród samych sędziów.³³ Może to wskazywać, że pomimo relatywnie dużej liczby pracowników wymiaru sprawiedliwości, w stosunku do zadań ich liczba jest nadal niewystarczająca. Kwestia ta wymaga dalszych, pogłębionych analiz i być może namysłu nad sposobami odciążenia pracowników sądów.

Problem nadmiernego obciążenia pracowników sądów wynikać może z szeregu czynników, identyfikowanych już we wcześniejszych raportach z badania. Chociaż oczywiście kwestia ta jest bardzo złożona i siła poszczególnych czynników nie jest jednoznacznie określona.³⁴ Niewątpliwie kluczowym czynnikiem jest tutaj nadmierne i nierównomierne obciążenie sądów pracą. Wynika to z kilku czynników, które wzajemnie na siebie oddziałują.

Nadmierna kognicja sądów, czyli zakres spraw, którymi zajmują się sędziowie – część spraw mogłaby być przekazana innym służbom. Są wprowadzane tego typu rozwiązania, np. możliwość stwierdzenia nabycia spadku przez notariusza, jednak nadal wiele prostych spraw pozostaje w kompetencji sędziów, zabierając im czas i możliwości skoncentrowania się na trudniejszych sprawach.

Rosnący wpływ spraw do sądów – według danych Justice Scoreboard między rokiem 2012 a 2019 liczba spraw cywilnych, gospodarczych, administracyjnych i innych, napływających do sądów I instancji wzrosła o 36%, a liczba spraw procesowych cywilnych i gospodarczych

³² B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, Od kadr się zaczyna Zmiana prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r., Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, 2018 r.

³³ Włodarczyk-Madejska J., Ostaszewski P., Klimczak J., Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych; w: Efektywność sądownictwa powszechnego – oceny i analizy, red.: Ostaszewski P., Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020 r.

³⁴ Klimczak J., Szybkość postępowań sądowych w Polsce i w innych państwach Europy, w: Efektywność sądownictwa powszechnego – oceny i analizy, red.: Ostaszewski P., Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020 r.

wzrosła o 17%. W 2020 r. nastąpił spadek liczby spraw napływających do sądów, może to mieć jednak związek z pandemią COVID-19. Widoczny jest również rosnący napływ nieprocesowych spraw cywilnych i gospodarczych do sądów. Rosnący napływ spraw wynika ze zmian prawnych, a także przemian społeczno-gospodarczych.

Nadmierne obciążenie sędziów sprawami o charakterze urzędniczym, technicznym – sędziowie zobowiązani są do realizacji szeregu działań, które mają techniczny charakter, np. postanowienia o zwrocie kosztów podróży biegłego. Wynika to też z niedostatecznej liczby pracowników wspierających sędziów.

Nieobsadzenie części etatów sędziów – choć sytuacja w tym zakresie uległa poprawie, to jednak spowodowała one bardzo duże obciążenie pracą i powstawanie zaległości, które potem trudno jest nadgonić.

Nierównomierne obciążenie niektórych sądów ze względu na liczbę spraw i ich złożoność – dotyczy to szczególnie większych ośrodków miejskich, takich jak np. Warszawa lub Gdańsk. Potwierdzają to dane statystyczne. Na obszarze tych okręgów średni czas trwania postępowania sądowego (od dnia pierwszej rejestracji w sądzie I instancji do uprawomocnienia się sprawy w I instancji) w miesiącach w roku 2017³⁵ był wyraźnie dłuższy niż w innych okręgach (dla okręgu warszawskiego: 7,99, a dla najlepszego białostockiego i elbląskiego: 3,8).

W literaturze wskazuje się również na dodatkowe czynniki, które ograniczają sprawność sądów:

- Niedostateczna skala wykorzystania alternatywnych metod rozwiązywania sporów.
- Poziom cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości.

Ponieważ kwestie te są przedmiotem interwencji w Działaniu 2.17 PO WER, zostaną one omówione bardziej szczegółowo.

Niedostateczna skala wykorzystania alternatywnych metod rozwiązywania sporów

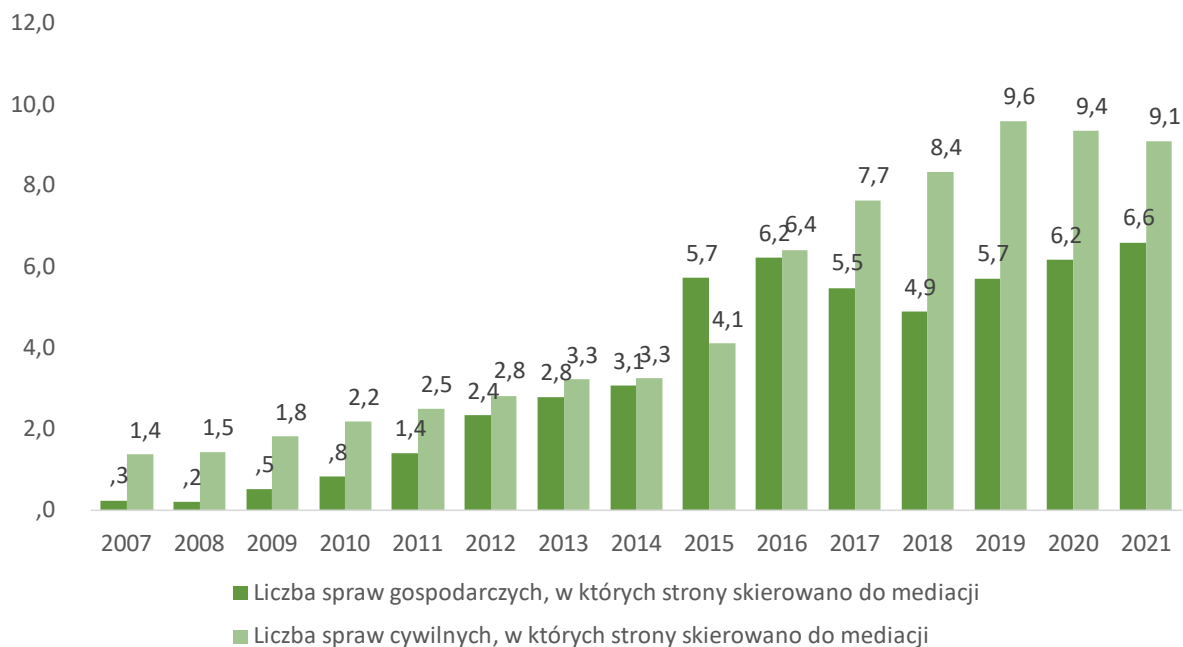
Jedną z metod ograniczenia liczby spraw, wpływających do sądów, stosowaną w wielu krajach, jest upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR). Choć w Polsce istnieją rozwiązania prawne i instytucjonalne, to jednak obserwowany jest stosunkowo niski poziom wykorzystania tej grupy instrumentów prawnych, z drugiej zaś strony widoczna jest poprawa w tym zakresie.

Liczba spraw kierowanych przez sądy do mediacji w ostatnich latach uległa zwiększeniu. Szczególnie silny wzrost liczby spraw kierowanych przez sądy do mediacji widoczny jest w przypadku spraw gospodarczych. Między rokiem 2007 a 2021 liczba takich spraw wzrosła 25-krotnie. Liczba spraw gospodarczych kierowanych do mediacji rosła dynamicznie w latach 2015 i 2016. W kolejnych latach widać pewien regres, a w kolejnych latach ponowny, stopniowy wzrost liczby takich spraw. Liczba spraw cywilnych kierowanych do mediacji

³⁵ Ostatnie dostępne dane są dla roku 2017. <https://isws.ms.gov.pl/pl/p/orownania-krajowe/>

przyrastała dynamicznie w latach 2016 -2019, a w kolejnych latach widoczny był pewien spadek liczby takich spraw.

Wykres 14. Liczba spraw gospodarczych i cywilnych, w których strony skierowano do mediacji przez sądy rejonowe i okręgowe w latach 2007 – 2021 (w tys.).



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MS

Powyższe wnioski potwierdzają również wyniki ankiety delfickiej. Według eksperta biorącego udział w ankiecie wzrasta liczba spraw kierowanych przez sąd do mediacji w zakresie spraw cywilnych, gospodarczych, pracowniczych czy rodzinnych. W opinii eksperta zdecydowanie wzrasta też liczba osób, które zgłaszają się do mediacji poza sądem.

Pomimo odnotowanego wzrostu liczby spraw kierowanych do mediacji przez sądy, skala wykorzystania mediacji jest nadal stosunkowo mała. Ministerstwo Sprawiedliwości wylicza wskaźnik mediacji, czyli odsetek spraw skierowanych do mediacji w stosunku do wszystkich spraw wpływających do sądów, w których mediacja może być zastosowana (bez rozróżnienia na rodzaj spraw). Wskaźnik ten systematycznie wzrasta od 0,5% w 2013 r. do 1,6% w 2021 r.³⁶ W sumie więc w Polsce nadal liczba spraw kierowanych do mediacji jest poniżej średniej europejskiej, a **aby wpływ mediacji na odciążenie wymiaru sprawiedliwości był zauważalny, niezbędne jest dalsze, znaczące zwiększenie liczby spraw kierowanych do mediacji** (jak zaznaczył ekspert w trakcie wywiadu: co najmniej dziesięciokrotne).

Skuteczność mediacji jest ograniczona. W 2021 r. w 77% spraw gospodarczych skierowanych do mediacji przez sąd dochodzi do złożenia protokołu z ugodą do sądu, natomiast tylko w **24% spraw skierowanych przez sąd do mediacji umorzono postępowanie** w wyniku zatwierdzenia ugody zawartej przed mediatorem. W przypadku spraw cywilnych w 2021 r.

³⁶ Ministerstwo Sprawiedliwości (2022), Wskaźnik mediacji w latach 2013-2021.

protokoły są składane w 95% spraw skierowanych przez sądy, ale **tylko w 11% spraw skierowanych do mediacji umorzono postępowanie w wyniku zatwierdzenia ugody zawartej przed mediatorom**. Oczywiście skuteczność mediacji zależy od potencjału danego ośrodka, rozumianego jako poziom zdolności do skutecznego prowadzenia mediacji (na co składa się doświadczenie, poziom kompetencji kadry, sposób zarządzania ośrodkiem). W niektórych ośrodkach skuteczność mediacji może być znacznie wyższa. W jednym z ośrodków, w którym było prowadzone badanie, odsetek spraw zakończonych ugodą, po wyrażeniu zgody na mediację wynosi ok. 80%, a odsetek ugód zatwierdzonych przez sąd wynosi ok. 98%, czyli znacznie powyżej średniej (dane to dotyczą tylko jednego ośrodka i służą jako ilustracja ogólnej tezy).

Ekspert uczestniczący w ankiecie delfickiej zauważa też, że wzrasta niestety liczba spraw zgłaszanych do ośrodków po mediacjach i mediatorach narzucających rozwiązanie, prowadzących spotkania bez przygotowania, podając stronom rozstrzygnięcie, z którego nie są zadowolone. Choć kwestia ta wymaga niewątpliwie dalszych analiz, to może to sugerować występowanie problemów z jakością mediacji.

Dotychczasowe działania służące upowszechnieniu mediacji koncentrowały się na podnoszeniu wiedzy i budowaniu świadomości korzyści wynikających ze stosowania tego instrumentu wśród różnych grup interesariuszy, jak również wzmacnianiu zachęt do dobrowolnego korzystania z ADR. Justice Scoreboard porównuje wysiłki krajów członkowskich w promowaniu dobrowolnego korzystania z alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Wskaźnik ma charakter jakościowy i polega na punktowaniu najbardziej typowych działań służących zachęcaniu do stosowania ADR. Możliwe jest uzyskanie 17 punktów dla każdego z trzech wyodrębnionych obszarów: spory cywilne i gospodarcze, spory z zakresu pracy, spory konsumenckie. Dla dwóch pierwszych kategorii Polska uzyskała stosunkowo wysoką punktację ok. 14 pkt. w każdym z czterech obszarów.³⁷ Pokazuje to jednak, że dotychczasowe metody zachęcania do dobrowolnych mediacji okazują się zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej, stosunkowo mało skuteczne. Nadal występują bariery dla upowszechniania mediacji, m.in.: niedostateczny poziom wiedzy wszystkich aktorów na temat mediacji, niedostateczne zaufanie, słabość rozwiązań prawnych zachęcających do stosowania mediacji. Poważną barierą z punktu widzenia mediatorów, podkreślaną przez dwie osoby uczestniczące w wywiadach, zajmujące się alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów, są stosunkowo niskie stawki za mediacje. W niektórych przypadkach są one nieadekwatne do złożoności i pracochłonności prowadzonych spraw. Stawki te nie były waloryzowane od lat, w związku z czym ich realna wartość nadal spada. Równocześnie z punktu widzenia stron koszty mediacji mogą być znacznie wyższe niż koszty postępowania sądowego (które w dużym stopniu jest finansowane z budżetu państwa, a nie przez strony).

³⁷ European Commission, The 2021 EU Justice Scoreboard, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2021) 389 final.

W poszukiwaniu rozwiązań problemów nadal niewielkiej skali mediacji w Polsce wskazane jest prowadzenie intensywnych konsultacji ze środowiskiem mediatorów i innych stron spraw sądowych (pełnomocników, sędziów itd.). Wydaje się, że osoby te mogą mieć najpełniejszą wiedzę o istniejących w systemie ograniczeniach i wskazywać możliwe sposoby ich przełamania.

Poziom cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości

Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, ważnym czynnikiem wpływającym na sprawność wymiaru sprawiedliwości jest poziom cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości. Na podstawie analizy skuteczności wymiarów sprawiedliwości w krajach członkowskich UE stwierdzono, że pozytywny wpływ na skuteczność wymiaru sprawiedliwości ma cyfryzacja w zakresie systemu rejestracji i zarządzania sprawami sądowymi, jak również systemy monitorowania aktywności sądu. Rozwój takich systemów może skrócić czas postępowań sądowych.³⁸ Oznacza to, że cyfryzacja powinna być powiązana z wewnętrznymi systemami zarządzania w sądach i innych.

W Justice Scoreboard kwestia cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości jest monitorowana przede wszystkim na podstawie wskaźników jakościowych, zgodnie z którymi punkty są przyznawane za stosowanie / częściowe stosowanie danego rozwiązania. Przy każdym ze wskaźników maksymalna liczba punktów jest inna, bowiem inna jest liczba ocenianych wymiarów. W publikacji z 2022 r. zestaw wskaźników do monitorowania cyfryzacji został poszerzony. Kluczowe wnioski przedstawione są poniżej.

- W Polsce dostęp on-line do informacji o systemie prawnym jest zapewniony.
- Przepisy proceduralne dopuszczające stosowanie technologii cyfrowych w sądach oceniona na 8 na 12 punktów dla spraw cywilnych i handlowych. W sprawach cywilnych i gospodarczych zapewniono możliwości tylko w części przypadków.
- Stosunkowo wysoko oceniono wykorzystanie technologii cyfrowych w sądach (5 na 7 możliwych punktów). Natomiast wyraźnie słabiej w prokuraturze (2,5 na 7 punktów).
- Pozytywnie oceniono możliwość elektronicznej komunikacji sądów ze wszystkimi stronami postępowań (4 na 5 punktów), natomiast dużo niżej w prokuraturze (1,5 na 5 punktów).
- Na średnim poziomie oceniono cyfrowe rozwiązania służące inicjowaniu i śledzeniu postępowań sądowych w sprawach cywilnych i gospodarczych (4 na 9 punktów), a w sprawach administracyjnych oceniono tę kwestię wyżej (6 na 9 punktów).
- Pozytywnie oceniono rozwiązania dotyczące udostępniania orzeczeń sądowych do odczytu maszynowego (22 na 24 punkty dla spraw cywilnych i gospodarczych).³⁹

³⁸ Eric Dubois Christel Schurrer Marco Velicogna, The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, European Commission of Efficiency of Justice, Council of Europe, 2013 r.

³⁹ European Commission, The 2022 EU Justice Scoreboard, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2022) 234 final.

Wyniki Justice Scoreboard pokazują, że w badanych wymiarach cyfryzacji sądownictwa sytuacja się poprawia, choć nadal jest obszar do doskonalenia. Potrzeby związane z cyfryzacją wymiaru sprawiedliwości stały się dobrze widoczne w trakcie pandemii COVID-19. Badania ankietowe, przeprowadzone na próbie sędziów, dotyczące funkcjonowania sądów w trakcie pandemii wskazały na wiele nadal istniejących problemów w kwestii cyfryzacji. Na podstawie analizy wyników badania jego autorzy sformułowali szereg rekomendacji dotyczących kierunków cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości.⁴⁰

Podsumowując, na podstawie przedstawionej powyżej analizy, można stwierdzić, że kluczowym wyzwaniem dla polskiego wymiaru sprawiedliwości jest skrócenie czasu postępowań sądowych. Dotyczy to szczególnie spraw procesowych cywilnych i gospodarczych. W tym celu wskazane jest skoncentrowanie się na następujących obszarach:

- lepszej alokacji dostępnych zasobów, tak aby ograniczyć skalę opóźnień w najbardziej obciążonych sądach,
- upowszechnienie usprawnień organizacyjnych, poprawiających skuteczność pracy sądów; wymaga to jednak aktywnego identyfikowania, oceniania i upowszechniania tego typu dobrych praktyk, jak również budowania kultury organizacyjnej wspomagającej skuteczną pracę sądów,
- dążenie do zmniejszenia obciążenia sędziów, m.in. poprzez: upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów,
- intensywna cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w zakresie:
 - budowy i rozbudowy rejestrów wraz z zapewnieniem łatwego i szybkiego dostępu do informacji tam zawartych dla pracowników wymiaru sprawiedliwości,
 - rozbudowy narzędzi elektronicznej komunikacji ze stronami sporu,
 - rozwijanie elektronicznych narzędzi w zakresie rejestracji i zarządzania sprawami sądowymi, jak również systemy monitorowania aktywności sądu.

Kluczowe działania w obszarze wymiaru sprawiedliwości

Prace związane z doskonaleniem i usprawnianiem wymiaru sprawiedliwości w Polsce toczą się od wielu lat. Jak wykazano wcześniej, istnieją poważne wyzwania dla efektywności wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też skuteczność wymiaru sprawiedliwości musi być wzmocniana. Potwierdzają to zapisy Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, w której zaplanowano podjęcie działań, mających na celu usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym w zakresie podnoszenia kompetencji kadr wymiaru sprawiedliwości,

⁴⁰ Begier A., Wypych-Knieć A., Małecki-Tepicht M., Sądownictwo w czasie COVID-19 – raport z badania oceny wpływu pandemii COVID-19 na wymiar sprawiedliwości w Polsce; Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA Warszawa 2021 r.

standaryzacji obsługi interesantów czy upowszechniania alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów gospodarczych.

Aktualnie większość działań związanych z poprawą skuteczności wymiaru sprawiedliwości realizowanych jest w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020, finansowanych z Funduszy Europejskich, w tym szczególnie w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój oraz w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa. Działania planowane w ramach PO WER omówione są w dalszej części niniejszego rozdziału. W tym miejscu skoncentrowano się na omówieniu pozostałych działań.

Działania z zakresu cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości

Jednym z ważniejszych obszarów inwestycji w skuteczny wymiar sprawiedliwości ze środków europejskich jest jego cyfryzacja. Jak wynika z raportu Justice Scoreboard z 2018 r., w którym przedstawiono dane z badania Komisji Europejskiej, dotyczącego wydatkowania środków z Funduszy Strukturalnych UE na wzmocnienie wymiaru sprawiedliwości w poprzedniej i obecnej perspektywie finansowej, w Polsce, od 2007 r., niemal 80% tych środków przeznaczanych jest na digitalizację wymiaru sprawiedliwości.

Należy tu wskazać szczególnie projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Cyfrowa Polska. Projekty te są lub były realizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości:

- **Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych** (sprawy cywilne i wykroczeniowe) – projekt miał ułatwić prowadzenie spraw cywilnych i wykroczeniowych. W efekcie projektu możliwe stało się prowadzenie rozprawy „odmiejscowionej”, transkrypcji mowy na tekst, udostępniania protokołu elektronicznego, wirtualizacji wideokonferencji.
- **Wdrożenie systemu elektronicznej rejestracji rozpraw sądowych** (sprawy karne) – projekt będzie koncentrował się na kwestiach karnych, będzie miał więc ograniczone znaczenie z punktu widzenia działalności gospodarczej.

Powyższe projekty zostały uwzględnione w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Tym samym zapewniona jest pełna spójność między realizacją SOR a programami operacyjnymi.

Jak wynika z przedstawionych informacji, widoczna jest koncentracja na rozwiązaniach informatycznych adresowanych bezpośrednio do wymiaru sprawiedliwości, wspierających jego pracę, a także ułatwiających szybki dostęp do informacji pracownikom instytucji wymiaru sprawiedliwości oraz pozostałym aktorom postępowań sądowych. Rozwiązania te mogą potencjalnie przyczynić się do poprawy skuteczności wymiaru sprawiedliwości: skrócenia czasu rozpraw oraz zmniejszenia odsetka spraw w toku. Jednak rzeczywisty wpływ omawianych rozwiązań zależeć będzie od szeregu czynników, takich jak trafność zaproponowanych rozwiązań, jakość ich wdrożenia, zintegrowania z procesami w ramach wymiaru sprawiedliwości itd. W praktyce okazuje się, że olbrzymim wyzwaniem jest skoordynowanie prac nad rozwiązaniami informatycznymi i prac legislacyjnych, co utrudnia terminowe wdrożenie projektów informatycznych.

Duże znaczenie ma również przygotowanie kadry wymiaru sprawiedliwości do wykorzystywania nowych narzędzi i rozwiązań – w tym zakresie cenne może okazać się wsparcie EFS.

4.2 Opis interwencji

Na Działanie 2.17 „Skuteczny wymiar sprawiedliwości” przeznaczono alokację wysokości niemal 55 mln euro, co stanowi około 30% całej alokacji na Pi 11i 6,3% alokacji na Oś II.

Celem szczegółowym dla Priorytetu Inwestycyjnego 11.i PO WER, dotyczącym wymiaru sprawiedliwości jest „Poprawa skuteczności oraz ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności dla przedsiębiorstw.” W PO WER sformułowano dwa cele szczegółowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości:

- Usprawnienie procesów zarządzania i komunikacji w sądownictwie i prokuraturze.
- Poprawa jakości wydawanych orzeczeń oraz zwiększenie skuteczności ich egzekwowania.

Osiągnięciu tych celów służy 12 typów projektów, określonych w Szczegółowym Opisie Priorytetów, skierowanych do różnych grup odbiorców. Projekty szkoleniowe, skierowane do pracowników sądów i prokuratury są wdrażane w formie projektów konkursowych i pozakonkursowych. Podobnie działania związane z upowszechnianiem alternatywnych metod rozwiązywania sporów sądowych, w tym szczególnie tworzenie i funkcjonowanie Centrów Arbitrażu i Mediacji (CAM), realizowane były w formule konkursowej. Działania związane z usprawnianiem procesów zarządzania i komunikacji oraz wspieraniem tworzenia biur obsługi interesanta, a także tworzeniem i rozwijaniem rejestrów, realizowane są jako projekty pozakonkursowe i mogą być wdrażane przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Prokuraturę Krajową. Projekty kierowane są do następujących grup odbiorców:

- sądy powszechne,
- jednostki organizacyjne prokuratury,
- pracownicy sądów i prokuratury,
- urzędy administracji publicznej i pracownicy administracji publicznej.

Tabela 10. Typologia projektów w Działaniu 2.17

Zakres wsparcia	Typ projektu (SzOOP)	Tryb wyboru		Typ beneficjenta
		K ⁴¹	PK ⁴²	
Poprawa zarządzania	1) Szkolenia dla sędziów, urzędników i innych pracowników zatrudnionych w	X	X	• sądy powszechne

⁴¹ Tryb wyboru konkursowy.

⁴² Tryb wyboru pozakonkursowy.

Zakres wsparcia	Typ projektu (SzOOP)	Tryb wyboru		Typ beneficjenta
		K ⁴¹	PK ₄₂	
i komunikacji w sądach powszechnych	sądach powszechnych, prokuratorów, urzędników i innych pracowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Ministerstwa Sprawiedliwości wspierające wdrażanie modeli zarządzania zasobami ludzkimi, finansami, informacją i komunikacją, świadczenie usług informatycznych, a także kontroli zarządczej oraz obsługi interesanta			<ul style="list-style-type: none"> organizacje pozarządowe partnerzy społeczni zgodnie z definicją przyjętą w POWER przedsiębiorcy szkoły wyższe jednostki naukowe Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury Prokuratura Krajowa
	3) Opracowanie narzędzia badającego wpływ zmian legislacyjnych na praktykę sądową i prokuratorską oraz określanie potrzeb szkoleniowych		x	<ul style="list-style-type: none"> Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
	4) Utworzenie i rozwój centrów usług w zakresie zarządzania finansami i kadrami, zarządzania usługami oraz zarządzania informatyką w sądownictwie powszechnym i jednostkach organizacyjnych prokuratury		x	<ul style="list-style-type: none"> Prokuratura Krajowa Ministerstwo Sprawiedliwości
	5) Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym		x	<ul style="list-style-type: none"> Ministerstwo Sprawiedliwości
	6) Utworzenie i rozwój Biur Obsługi Interesanta w sądach		x	<ul style="list-style-type: none"> Ministerstwo Sprawiedliwości
	2) Opracowanie metodyki zarządzania		x	<ul style="list-style-type: none"> Prokuratura

Zakres wsparcia	Typ projektu (SzOOP)	Tryb wyboru		Typ beneficjenta
		K ⁴¹	PK ₄₂	
	określonymi kategoriami spraw celem wsparcia prokuratora na etapie postępowania przygotowawczego i sądowego			Krajowa
Poprawa jakości orzecznictwa Upowszechnienie ADR	8) Szkolenia oraz studia podyplomowe dla sędziów, urzędników i innych pracowników zatrudnionych w sądach powszechnych, prokuratorów, urzędników i innych pracowników powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, doradców restrukturyzacyjnych, przedstawicieli zawodów prawniczych oraz mediatorów z zakresu prawa gospodarczego, mediacji w sprawach gospodarczych, informatyki śledczej, ochrony konsumenta, zwalczania i zapobiegania przestępczości gospodarczej i skarbowej, prawa dotyczącego własności intelektualnej, prawa upadłościowego	x	X	<ul style="list-style-type: none"> sądy powszechne organizacje pozarządowe partnerzy społeczni zgodnie z definicją przyjętą w PO WER przedsiębiorcy szkoły wyższe jednostki naukowe Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury Prokuratura Krajowa
Centralne rejestry sądowe	9) Utworzenie i modernizacja centralnych rejestrów sądowych		x	<ul style="list-style-type: none"> Ministerstwo Sprawiedliwości
	7) Opracowanie i wdrożenie modelu centralizacji portali sądowych		x	<ul style="list-style-type: none"> Ministerstwo Sprawiedliwości
Upowszechnienie ADR	10) Tworzenie Centrów Arbitrażu i Mediacji oraz standaryzacja działania już istniejących Centrów	x		<ul style="list-style-type: none"> sądy powszechne organizacje pozarządowe partnerzy społeczni

Zakres wsparcia	Typ projektu (SzOOP)	Tryb wyboru		Typ beneficjenta
		K ⁴¹	PK ₄₂	
				<p>zgodnie z definicją przyjętą w POWER</p> <ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorcy • szkoły wyższe • jednostki naukowe • Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury • Prokuratura Krajowa
	11) Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w szczególności poprzez podniesienie kompetencji mediatorów w ramach Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów oraz działania informacyjne skierowane do interesariuszy mediacji		x	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerstwo Sprawiedliwości
Dostępność	12) Dostosowanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości do potrzeb osób z niepełnosprawnościami poprzez podniesienie kompetencji kadr sektora sprawiedliwości w zakresie praw osób niepełnosprawnych i kontaktu z osobami niepełnosprawnymi oraz wdrażanie usprawnień z zakresu dostępności		x	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerstwo Sprawiedliwości

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SzOOP

Za wdrażanie interwencji odpowiada Instytucja Zarządzająca PO WER 2014-2020, której funkcję pełni Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Rolę Instytucji Pośredniczącej, a tym także Instytucji Organizującej Konkurs (IOK) pełni Ministerstwo Sprawiedliwości.

Zapisane w Programie cele szczegółowe są sformułowane na dosyć dużym poziomie ogólności, a zaproponowane mierniki w zasadnie nie mierzą stopnia osiągnięcia celów, lecz raczej efekty poszczególnych przedsięwzięć w ramach Programu. Przykładowo, wdrożenie usprawnień procesów nie jest adekwatną miarą usprawnienia procesu zarządzania. Dlatego też na potrzeby niniejszej ewaluacji w trakcie etapu II badania, polegającego na przygotowaniu I raportu wskaźnikowego, odtworzono bardziej szczegółowo teorie zmiany dla Działania 2.17. Model ten został zaktualizowany w trakcie obecnego etapu badania. W stosunku do wcześniejszych raportów nie stwierdzono istotnych zmian w logice interwencji. Wprowadzono drobne zmiany, polegające np. na rezygnacji z realizacji projektu dotyczącego tworzenia punktu kontaktowego i platformy cyfrowej ADR. Ponadto, w związku z realizacją Programu Dostępność Plus, uruchomiono projekt pt. Zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami.

Model logiki interwencji oraz analiza założeń i warunków zostały zawarte w I raporcie wskaźnikowym.

Analiza logiki interwencji dla Działania 2.17 została podzielona, na potrzeby niniejszej ewaluacji, na pięć bloków, odpowiadając kluczowym problemom zidentyfikowanym w PO WER. Podział ten ma charakter analityczny. Wyodrębnione bloki:

- usprawnienie pracy sądów,
- upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów,
- budowa centralnych rejestrów sądowych,
- sprawność jednostek prokuratury,
- poprawa kompetencji sędziów i prokuratorów,
- poprawa dostępności wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnością.

4.3 Stan wdrażania

Według informacji o pojękach realizowanych w Działaniu 2.17 PO WER, według stanu na dzień 15 września 2022 r., zrealizowanych zostało już 44 projektów o łącznej wartości 70,5 mln zł. Nadal jest realizowanych 16 projektów o łącznej wartości 178,5 mln zł. Łącznie zakontraktowano więc już 250 mln zł, co oznacza zakontraktowanie niemal całej dostępnej alokacji. Jednak wśród realizowanych nadal projektów jest kilka projektów o stosunkowo dużej wartości, których pełna realizacja może być obarczona pewnym ryzykiem. Wśród tych projektów należy wymienić:

- Zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami, 35 mln zł,
- Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS) – 34 mln zł,
- Krajowy Rejestr Zadłużonych – 29 mln zł,

- Budowa systemu informatycznego Krajowego Rejestru Karnego wraz ze zmianami organizacyjnymi i legislacyjnymi (KRK 2.0) – 23 mln zł,
- Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez podniesienie kompetencji mediatorów, utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM) oraz działania informacyjne – 12,2 mln zł,
- Wdrożenie nowoczesnych metod badania potrzeb szkoleniowych i kształcenia kluczem do skutecznego wymiaru sprawiedliwości – 11 mln zł.

Są to projekty realizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości lub jednostki podległe: Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

Z punktu widzenia niniejszej ewaluacji kluczowe znaczenie ma stan osiągnięcia założonych w programie wskaźników produktu i rezultatu. Jednak, pomimo przyspieszenia w kontraktowaniu projektów, w większości przypadków poziom osiągniętych wskaźników jest niski, co wynika ze stadium zaawansowania projektów, trudności w ich realizacji lub też opóźnień. Niski poziom zaawansowania wdrażania Działania 2.17 powoduje, że niniejsza ewaluacja w niewielkim stopniu może ocenić wpływ realizowanych projektów na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

Biorąc pod uwagę stan zaawansowania projektów, wydaje się, że większość efektów projektów, mierzonych wskaźnikami produktu i rezultatu zostanie osiągnięta.

Tabela 11 Stopień osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu dla Działania 2.17 POWER.

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (2022)	Wartość planowana do osiągnięcia na podstawie wniosków o dofinansowanie
1. Liczba pracowników wymiaru sprawiedliwości objętych wsparciem w zakresie zarządzania i komunikacji	20 700	18581	32 123,00
2. Liczba centrów usług dla sądownictwa powszechnego oraz jednostek organizacyjnych prokuratury dofinansowanych ze środków EFS	1	0	1
3. Liczba Biur Obsługi Interesanta w sądach oraz Biur Podawczych w	274	285	274

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (2022)	Wartość planowana do osiągnięcia na podstawie wniosków o dofinansowanie
jednostkach organizacyjnych prokuratury objętych wsparciem EFS			
4. Liczba pracowników wymiaru sprawiedliwości objętych wsparciem szkoleniowym z zakresu prawa cywilnego i gospodarczego	11 532	8 744,00	13 811,00
5. Liczba centralnych rejestrów sądowych dofinansowanych ze środków EFS	3	2	4
6. Liczba mediatorów, którzy otrzymali wsparcie szkoleniowe lub uczestniczyli w studiach podyplomowych z zakresu prowadzenia mediacji gospodarczych	1000	1 213,00	2 460,00
7. Liczba nowoutworzonych lub istniejących Centrów Arbitrażu i Mediacji dofinansowanych ze środków EFS	16	16	16
8. Liczba sądów oraz jednostek organizacyjnych prokuratury, w których wdrożono usprawnienia w zakresie zarządzania i komunikacji	712	1 205,00	1 429,00
9. Liczba pracowników wymiaru sprawiedliwości, którzy podnieśli kompetencje w zakresie prawa cywilnego i gospodarczego	10 631	8 371,00	12 452,00
10 Liczba utworzonych i zmodernizowanych centralnych rejestrów sądowych	3	2	4

Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (2022)	Wartość planowana do osiągnięcia na podstawie wniosków o dofinansowanie
11 Liczba Centrów Arbitrażu i Mediacji funkcjonujących przez 2 lata po zakończeniu realizacji projektu na podstawie jednolitych standardów działania	16	13*	16
12 Liczba utworzonych rejestrów mediatorów na poziomie krajowym	1	0	1
13 Liczba podmiotów, w których wdrożono usprawnienia w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami	35	0	35

Źródło: Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, Raport na temat stanu realizacji celów EFS 14-20_wskazniki kluczowe - I kw. 2022 r.

* Na podstawie danych MS.

4.4 Osiągnięte efekty interwencji

4.4.1 Usprawnienie pracy sądów

W diagnozie zawartej w PO WER jako kluczowy problem wskazano niewystarczający dostęp obywateli do wymiaru sądownictwa, a jako główną przyczynę tego stanu zidentyfikowano przewlekłość postępowań sądowych. Jest to trafne podejście, koncentrujące się na skuteczności wymiaru sprawiedliwości, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej.

Wśród czynników wpływających na nadmierne obciążenie sądów w PO WER wskazano:

- nieadekwatną alokację zasobów pomiędzy sądami.
- rozwiązania organizacyjne i zarządcze w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury, ograniczające sprawność i skuteczność ich działania.

Główne problemy i ich przyczyny zostały zidentyfikowane trafnie, zgodnie z aktualnym stanem wiedzy o wymiarze sprawiedliwości (przedstawionym w kontekście). Jednak należy podkreślić, że kwestia wydłużającego się czasu postępowań sądowych jest złożona i zależy od wielu, wzajemnie powiązanych czynników, na które mogą wpływać przede wszystkim zmiany o charakterze systemowym i legislacyjnym. Projekty realizowane w PO WER mogą wspierać tego typu zmiany.

W Działaniu 2.17 zaplanowano szereg projektów, które mają stanowić odpowiedź na powyższe problemy i przyczynić się do lepszej organizacji pracy sądów i jednostek prokuratury. Można tu wyróżnić:

- Projekty dotyczące opracowania i wdrożenia standardów i procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnych.
- projekt wspomagający funkcjonowanie zintegrowanego systemu informatycznego rachunkowości i zarządzania kadrami w sądach powszechnych i Ministerstwie Sprawiedliwości (ZSRK).

Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnych

Jedną z istotniejszych zmian organizacyjnych wspieranych w PO WER było wdrożenie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym, katalogu usług wraz kartami usług i powiązanych z nimi procedurami świadczenia usług.

Studium przypadku

Projekty „Opracowanie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym” oraz „Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym” realizowało Ministerstwo Sprawiedliwości w okresie 2016-2017 oraz 2018-2021.

W pierwszym projekcie opracowano standardy obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym, katalogi usług, karty usług wraz z powiązаныmi z nimi procedurami, a w drugim je wdrożono, a w drugim je wdrożono. Dlatego oba projekty traktowane są jako jedna interwencja.

W większości sądów udzielane informacje nie były przedstawiane w ustandaryzowany, jednorodny sposób, co powodowało duże trudności podczas kontaktu obywateli z pracownikami sądów. Zdarzało się, że interesanci spotykali się z różnym podejściem w zakresie udzielanych informacji dotyczących wymagań formalnych w danej sprawie, podstawowych kroków i czynności w postępowaniu sądowym oraz sposobu wypełnienia dokumentów i formularzy. W projekcie wdrażano we wszystkich sądach powszechnych standardy obsługi w zakresie komunikacji, katalog usług z kartami usługi powiązаныmi z nimi procedurami świadczenia usług. Katalog usług wraz z kartami usług świadczonych przez sąd obejmuje usługi możliwe do realizacji przez każdy sąd, niezależnie od jego szczebla (usługi podstawowe), a także te wykonywane przez sądy danego szczebla. Jest to łącznie 110 kart usług, z którymi najczęściej zwracają się do sądu interesanci z zakresu prawa cywilnego, karnego, rodzinnego, gospodarczego, pracy, ubezpieczeń społecznych. Karty usług ujęte w katalogu usług, to jednostkowa informacja o postępowaniu. To informacja o tym, w jaki sposób interesanci mogą zrealizować daną usługę, który sąd i wydział jest dla sprawy właściwy, w jaki sposób zainicjować sprawę, jakie złożyć dokumenty, w jakim terminie należy je złożyć, w jakiej wysokości wnieść opłatę, jakie wzory i formularze zastosować. Karty usług, w tym edytowalne wzory i formularze podlegają cyklicznej aktualizacji do obowiązujących przepisów prawnych. Z kolei procedury, to odpowiadające każdej karcie instrukcje postępowania dla pracownika obsługującego interesanta, wskazujące krok po kroku zakres informacji i dokumentów (wzory, formularze) niezbędnych do przekazania interesantowi na potrzeby załatwienia konkretnej sprawy.

Wszystkie karty dostępne są na stronie projektu⁴³, a na stronach sądów umieszczony jest link do strony zawierającej standardy. Licznik na stronie internetowej projektu pokazuje, że najbardziej popularne karty były pobierane po kilkadziesiąt tysięcy razy, co może wskazywać na stosunkowo duże zainteresowanie tymi materiałami⁴⁴. Jednym z elementów standardów są również ankiety satysfakcji klienta, prowadzone przez sądy. Pozwala to stale doskonalić jakość usług. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych w ramach studium przypadku, niektóre sądy są bardzo zaangażowane w zbieranie tych ankiet.

Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesantów było kilkietapowe. Kluczowe znaczenie miały zapisy Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.06.2019 r. - Regulaminu urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1141), w którym

⁴³ <https://wsoi.ms.gov.pl/>

⁴⁴ Licznik pobrań materiałów ze strony internetowej jest zerowany po każdej aktualizacji kart, w związku z czym rzeczywista liczba pobrań może być znacząco większa.

wskazano: „w budynku sądu, w którym nie utworzono biura obsługi interesantów, zadania w zakresie informowania zainteresowanych są realizowane z uwzględnieniem standardów obsługi interesanta oraz katalogu usług z kartami usług i powiązanych z nimi procedurami świadczenia usług oraz zapis zadania biura obsługi interesantów są realizowane z uwzględnieniem standardów obsługi interesanta oraz katalogu usług z kartami usług i powiązanych z nimi procedurami świadczenia usług, opracowanymi i udostępnionymi przez Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości udostępnił wszystkim sądom powszechnym Standardy obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym wraz z katalogami, kartami usług odpowiednimi dla danego szczebla sądu i powiązanych z nimi procedurami świadczenia usług. Stosowanie katalogów usług z kartami usług i powiązanych z nimi procedurami jest obligatoryjne dla wszystkich sądów powszechnych. Stosowanie przez sądy powszechne ww. dokumentów ma na celu nie tylko usprawnienie komunikacji z obywatelami, lecz również podniesienie jakości i efektywności pracy pracowników sądów. Wdrożenie standardów było również wsparte przez szereg działań informacyjnych i szkoleniowych. Zorganizowano warsztat dla kadry zarządczej (prezesów, dyrektorów sądów), cykl warsztatów dla pracowników obsługujących interesantów (cykl 6 dwudniowych tematów warsztatów) oraz kadry kierowniczej sądów (cykl dwóch dwudniowych tematów warsztatów). Opracowano również szkolenia e-learningowe, zgodne z zakresem warsztatów. Warsztaty były bardzo pozytywnie oceniane przez uczestników, co potwierdzają zarówno wyniki ankiet ewaluacyjnych, jak też wnioski z wywiadów indywidualnych przeprowadzonych w ramach studium przypadku.

W projekcie wykorzystano również niestandardowe metody podnoszenia kompetencji pracowników BOI, w tym superwizję indywidualną – czyli indywidualną pracę nad doskonaleniem jakości pracy w zakresie funkcjonowania BOI. Przeprowadzono też w 155 sądach wizyty doradcze i monitorujące, w tym też z wykorzystaniem metody „tajemniczego klienta”.

Standardy obsługi interesantów, katalogi usług, karty usług i powiązane z nimi procedury zostały wdrożone we wszystkich sądach powszechnych (375). W 285 sądach tj. 76 % obsługa interesantów odbywa się w Biurach Obsługi Interesantów (BOI), natomiast w pozostałych sądach obsługa interesantów realizowana jest z punktach obsługi interesantów, punktach informacyjnych, sekretariatach wydziałów. Ministerstwo Sprawiedliwości nie zdecydowało się na wprowadzenie obowiązku tworzenia BOI we wszystkich sądach. Przede wszystkim ze względu na ograniczenia dotyczące liczby etatów, warunków lokalowych itd. Szczególnie trudne jest utworzenie BOI i wdrożenie standardów w małych sądach, na co zwracali również uwagę uczestnicy szkoleń. Wydaje się jednak, że docelowo należy dążyć do uruchomienia BOI we wszystkich sądach, a w kolejnych latach standardy powinny być rozwijane i doskonalone. Wymaga to jednak zaangażowania samego Ministerstwa Sprawiedliwości.

Pracownicy sądów, którzy brali w badaniu ankietowym (n=67), **jednoznacznie pozytywnie oceniają rozwiązania wypracowane w projekcie**. W ich ocenie karty usług sprawdzają się, poprawiając dostęp interesantów do usług. Karty usług wraz z formularzami są stale wykorzystywane przez pracowników, udostępniane interesantom. Wykorzystują również w swojej pracy techniki pracy z klientem, w tym z trudnym klientem. Poniżej kilka cytatów z pytań otwartych z ankiety internetowej, skierowanej do uczestników projektów:

„Wzory druków są użytkowane w moim miejscu pracy.”

„Zdecydowanie łatwiej prowadzę rozmowę z trudnym interesantem.”

„Stosuję standardy i zalecenia w zakresie obsługi interesantów. Szczególnie przydatne są umiejętności wypracowane w trakcie warsztatów w zakresie komunikacji, komunikacji z trudnym interesantem, interesantem niepełnosprawnym.”

„Zaprojektowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości informacje i wzory wniosków lub pozwów do wielu spraw sprawdza się. Zajęcia dotyczące klienta niepełnosprawnego dużo dały i obecnie też inaczej podchodzimy do takiego klienta.” (uczestnik proj. 2.17 z zakres wdrożenia standardów obsługi interesanta – odpowiedzi na pytanie otwarte w ankietach CAWI)

Standardy obsługi interesantów, katalogi usług wraz z kartami usług mają pozytywny wpływ na jakość obsługi – interesant może zapoznać się z pełną informacją o danej usłudze oraz wzorami pism, formularzy. Dzięki temu ograniczona jest liczba błędów popełnianych przez interesantów na etapie składania wniosków. Osoby uczestniczące w badaniu wskazują również na korzyści, które przyniosły projekty: poprawa jakości obsługi interesanta, ujednoczenie procedur w sądach, odciążenie wydziałów merytorycznych, ułatwienie klientom sądów wypełnianie formularzy.

„Jednolitość wzorów pism wraz z instrukcją pozwoli na zrozumienie i łatwość wypełniania dokumentów, narzędzia w obsłudze niepełnosprawnych ograniczą czas i stres, umiejętność rozmowy z klientem ma wpływ na wizerunek instytucji”

"Jednolitość wzorów pism wraz z instrukcją pozwoli na zrozumienie i łatwość wypełniania dokumentów, narzędzia w obsłudze niepełnosprawnych ograniczą czas i stres, umiejętność rozmowy z klientem ma wpływ na wizerunek instytucji (uczestnicy proj. 2.17 z zakres wdrożenia standardów obsługi interesanta – odpowiedzi na pytanie otwarte w ankietach CAWI)

W wielu wypowiedziach respondenci wskazują na poprawę kompetencji pracowników i lepsze przygotowanie ich do pracy w obsłudze interesanta.

„Uważam, że osoby po tego typu szkoleniach mają znacznie lepszy kontakt z innymi ludźmi, potrafią radzić sobie ze stresem, mobbingiem, konfliktami pomiędzy pracownikami i interesantami, pracę wykonują efektywniej.”

„Zbyt mała ilość pracowników bierze udział w szkoleniach z powodu braku miejsc, a szkolenia podnoszą wiedzę teoretyczną i praktyczną w obsłudze interesantów i relacjach międzyludzkich, zrozumienie, szacunek i empatię dla drugiego człowieka. Uważam, że gdyby pracownicy znali podstawy psychologii, o których często mówi się na takich szkoleniach to relacje między ludzkie (między pracownikami, między pracownikami a interesantami) znacznie by się poprawiły.” (uczestnicy proj. 2.17 z zakres wdrożenia standardów obsługi interesanta – odpowiedzi na pytanie otwarte w ankietach CAWI)

Poprawa obsługi interesanta raczej nie ma wpływu na proces orzekania oraz jego długość. Zgodnie z badaniami prowadzonymi w ramach pilotażu zakłada się, że sprawnie działające BOI może odciążyć sekretariaty wydziałów, ale hipoteza ta nie była weryfikowana w toku badania. Wydaje się jednak, że projekt mógł przyczynić się do poprawy zarządzania i komunikacji w sądach.

Wyzwaniem pozostaje zapewnienie trwałości projektu. MS prowadzi od listopada 2021 r. monitoring jakości obsługi interesantów. Istotnym aspektem trwałości jest zapewnienie aktualizacji kart usług, które jest realizowane we współpracy z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Sprawiedliwości. Istotne jest określenie na przyszłość stałego mechanizmu aktualizacji dokumentów.

Wydaje się, że projekty, realizowane w ramach PO WER mogą przyczynić się do poprawienia obsługi interesanta. **Prawdopodobnie będą one miały ograniczony wpływ na skrócenie czasu postępowań sądowych, czyli główny wyznacznik sprawności wymiaru sprawiedliwości. W ograniczonym stopniu dotyczą bowiem kwestii kluczowych z punktu widzenia obciążenia sądów.**

4.4.2 Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów

Kolejna wiązka projektów dotyczy upowszechnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR). Zakłada się tutaj, że upowszechnienie ADR odciąży sądy, a równocześnie pozwoli stronom na uzyskanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia szybciej i taniej.

W Działaniu 2.17 dla upowszechnienia ADR kluczowe są dwa, wzajemnie powiązane przedsięwzięcia:

- utworzenie **sieci 16 Centrów Arbitrażu i Mediacji (CAM)**, w tym jednego Centrum Arbitrażu i Mediacji – Koordynatora (CAM-K),
- projekt pt.: Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez podniesienie kompetencji mediatorów, utworzenie **Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM)** oraz działania informacyjne.

Budowa sieci 16 CAM analizowana była w poprzednim raporcie wskaźnikowym. Projekt był oceniony jako potrzebny i odpowiadający na potrzeby. Głównym zadaniem utworzonych w każdym województwie CAM były działania na rzecz upowszechniania mediacji (temu służyły szkolenia kierowane do kadry sądów i prokuratury oraz fora wymiany doświadczeń) oraz wsparcie organizacyjne mediacji gospodarczych.

Wskazano też pewne ograniczenia zastosowanego podejścia. Kluczowe znaczenie miały zastrzeżenia dotyczące trwałości CAM. Wskazano, że wobec niskich opłat z tytułów mediacji centra te mogą się nie utrzymać po zakończeniu realizacji projektu bez dodatkowego wsparcia ze środków publicznych. Obawy te okazały się częściowo trafne. Jak zauważyli przedstawiciele MS w trakcie panelu ekspertów, tylko część CAM nadal funkcjonuje. Jak wynika z przeglądu CAM, przeprowadzonego na potrzeby niniejszej ewaluacji, CAM funkcjonują częściowo dzięki zaangażowaniu w kolejny projekt lub też prowadząc swoją działalność statutową. Jednak nadal występuje problem niedoinwestowania działalności centrów, np. trudności w finansowaniu kosztów organizacyjnych biura.

Powyższe wnioski potwierdzają wyniki ankiety delfickiej. Zdaniem eksperta uczestniczącego w ewaluacji Centra charakteryzowały się niską trwałością, co wynikało z powierzenia realizacji tego zadania przynajmniej w części przypadków podmiotom, które działały obok istniejących już ośrodków mediacyjnych.

Kolejny projekt, pt. „Upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez podniesienie kompetencji mediatorów, utworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów (KRM) oraz działania informacyjne” został uruchomiony w czerwcu 2020 r., a zatem kilka miesięcy po zakończeniu projektów CAM. Projekt jest realizowany przez MS w partnerstwie z czterema instytucjami, które prowadziły CAM. Jest to ważna innowacja. Dotychczas MS nie realizowało projektów partnerskich.

W projekcie widoczne są dwa wyraźne komponenty. Pierwszym jest stworzenie Krajowego Rejestru Mediatorów. Dotychczas listy mediatorów były zdecentralizowane. Były one dostępne na stronach sądów lub centrów mediacji. Przy czym zdarzało się, że listy te nie były aktualizowane, więc dane mediatorów mogły być nieaktualne. Dodatkowo taki system rejestracji powodował, że w praktyce brak było danych o liczbie mediatorów, ich specjalizacji, doświadczeniu itd. Wdrożenie rejestru mediatorów ma pozwolić na stworzenie jednej, ogólnopolskiej listy mediatorów, co pozwoli ułatwić dostęp do informacji o mediatorach, a także poprawić jakość i aktualność informacji o mediatorów. Dodatkowo w projekcie prowadzone są prace legislacyjne, które mają doprowadzić do uregulowania w przepisach prawa zasad funkcjonowania KRM.

W analizach barier w upowszechnieniu mediacji kwestia dostępu do informacji o mediatorów nie była identyfikowana jako istotna kwestia. Zwykle sądy znają środowisko mediatorów, w szczególności, jeśli na danym terenie działa dynamiczny ośrodek mediacji. Tworzenie rejestru może jednak ułatwić zarządzanie sferą mediacji dzięki lepszemu dostępowi do danych, a tym samym przełożyć się może na lepsze rozwiązania w zakresie

upowszechniania mediacji. Platforma, która będzie jednym z elementów KRM, umożliwi też łatwiejszy kontakt pomiędzy sędziami, a mediatorami.

Drugim elementem projektu jest przeprowadzenie szkoleń mediacyjnych w sprawach cywilnych, zgodnie ze Standardami Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji. Uczestnicy są zobowiązani do certyfikacji zgodnie z ZSK. W ZSK funkcjonują cztery kwalifikacje: prowadzenie mediacji sądowych i pozasądowych w sprawach rodzinnych, gospodarczych, cywilnych, karnych i o wykroczenia. Szkolenia oferowane w projekcie realizowane są w dwóch wersjach: krótszej (24 godziny) dla osób będących mediatorami oraz dłuższe (80 godzin) dla kandydatów na mediatorów. Planuje się łączne przeszkolenie 1000 osób. Uczestnicy szkoleń przystępują do walidacji prowadzonej przez instytucje walidujące, na podstawie której mogą uzyskać kwalifikację mediatora. W momencie realizacji badania (sierpień 2022 r.) w szkoleniach uczestniczyło ok. 600 osób, a ok. 400 uzyskało kwalifikację mediatora. Rozwiązanie to może mieć wpływ na profesjonalizację zawodu mediatora, przyczyniając się do poprawy jakości pracy mediatorów i tym samym do wzrostu zaufania do mediacji.

Należy też odnotować, że w środowisku mediatorów toczą się dyskusje dotyczące podejścia do mediacji, stosowanego w ramach szkoleń i występują różnice opinii jak prowadzić mediacje. Wydaje się, że MS powinno tworzyć przestrzeń do dyskusji na ten temat.

Podsumowując, realizowane i zrealizowane projekty mogą mieć pewien wpływ na upowszechnienie mediacji w Polsce. Sieć CAM miała charakter czasowego wsparcia dla niektórych ośrodków, aktywnie działających w obszarze mediacji. KRM oraz walidacja mediatorów mogą sprzyjać profesjonalizacji zawodu mediatora. Działania szkoleniowe i upowszechniające ideę mediacji mogą sprzyjać zmianie postaw interesariuszy wobec mediacji. Tym samym projekty mogą wpisywać się w proces upowszechniania mediacji, wspierając zachodzące zmiany. Podkreślić jednak należy, że istotne zwiększenie skali prowadzonych mediacji wymaga istotnych zmian prawnych i systemowych.

4.4.3 Modernizacja i budowa centralnych rejestrów sądowych

Cyfryzacja jest jednym z ważniejszych elementów działań na rzecz poprawy skuteczności wymiaru sprawiedliwości. W PO WER skoncentrowano się na modernizacji i budowanie centralnych rejestrów sądowych, ułatwiających dostęp do informacji ważnych z punktu widzenia działalności gospodarczej i zwiększających bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Dlatego też w ramach Działania 2.17 zaplanowano modernizację Krajowego Rejestru Karnego (KRK) oraz Krajowego Rejestru Sądowego (który nazwano Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy – eKRS). Ponadto zaplanowano budowę nowego Krajowego Rejestru Zadłużonych oraz rozbudowę systemu BRIS (Business Registers Interconnection System), powiązanego z Krajowym Rejestrem Sądowym.

Szczegółowe uzasadnienie dla każdego z planowanych rejestrów, planowane działania, stan wdrażania oraz oczekiwane oraz osiągnięte efekty są zróżnicowane i wynikają z ich specyfiki. Omówiono je poniżej dla każdego z rejestrów. W II raporcie cząstkowym szczegółowo

przedstawiono informacje o KRK 2.0. W tym raporcie kluczowe informacje zostały przedstawione w syntetyczny sposób.

KRK 2.0 – istniejący system był budowany w latach 90. i obecnie nie spełnia on oczekiwań użytkowników, a także jest stosunkowo drogi w utrzymaniu. Jego obsługa jest też bardzo zasobochłonna: rocznie wpływa ok. 1,3 mln zapytań do KRK, które muszą być obsługane przez pracowników. Planowana modernizacja zakłada wprowadzenie usprawnień, które ułatwią elektroniczną komunikację z kluczowymi interesariuszami: osobami fizycznymi i przedsiębiorcami (szybsze wydawania zaświadczeń) oraz jednostkami wymiaru sprawiedliwości (w zakresie elektronicznej komunikacji w zakresie toczących się spraw). Przewidywane zmiany obejmują m.in.: poprawę jakości danych, w tym w szczególności danych osobowych, przekazywanych do KRK, ułatwienie przesyłania informacji w formacie elektronicznym z sądów i prokuratur, usprawnienie procesu obsługi zapytań składanych przez obywateli i przedsiębiorców, w tym automatyzacja przekazywania informacji, zmiana procesów wewnętrznych, zmiana platformy, infrastruktury i oprogramowania, na którym zbudowany jest KRK.

Część efektów projektu została już osiągnięta. M.in. umożliwiono ułatwiony, bezpośredni dostęp do danych zawartych w KRK do uprawnionych podmiotów (prokuratura, policja, służby). Kolejne moduły KRK 1 są przetaczane na KRK 2, wymiana danych z KRS, a także wymianę danych z CEIDG. W trakcie realizacji badania toczyły się prace legislacyjne, które są bezpośrednio związane z realizowanym projektem. Zmiany te pozwolą m.in. na integrację KRK z rejestrem PESEL, uproszczenie i automatyzacja procesów gromadzenia danych w KRK, optymalizacja i automatyzacja gromadzenia i aktualizacji danych zawartych dokumentach źródłowych nadsyłanych z: sądów, prokuratur, Centralnego Zarządu Służby Więziennej, państw członkowskich UE.

Realizacja projektu jest znacznie opóźniona. Jest to najdłużej realizowany projekt w Działaniu 2.17 PO WER. Opóźnienia wynikają z konieczności zmiany koncepcji realizacji projektu, uwarunkowań zewnętrznych (zmian legislacyjnych na poziomie krajowym i europejskim) oraz wewnętrznych (dostępności zasobów w odpowiednich departamentach). Ważnym czynnikiem utrudniającym realizację przedsięwzięcia była też jego duża złożoność. W praktyce, w ramach jednego projektu funkcjonowało kilka zadań, spośród których każde mogłoby być niezależnym projektem.

Zakładanym, kluczowym efektem projektu ma być skrócenie do 1 dnia udzielenie informacji z KRK. Zmiana legislacyjna z 2021 r., która dała możliwość formułowania zautomatyzowanych zapytań do KRK, a także inne zmiany, pozwoliły skrócić czas na uzyskanie informacji z KRK do 5-6 dni, podczas gdy ok. 2020 r. ten czas wynosił 30-40 dni`. Widoczne są też dodatkowe efekty projektu. Przykładowo, opracowane na potrzeby KRK 2.0 system założeń dotyczących automatyzacji niektórych procesów i udzielania danych został w trakcie pandemii zastosowany w odniesieniu do KRK 1.0, co pozwoliło udzielić blokujące się procesy. Automatyzacja procesów przekazywania danych, w szczególności z CEiDG, pozwoliła też

zwolnić zasoby kadrowe i przenieść je do zadań związanych z pilnowaniem jakości danych, co jest kluczowe dla funkcjonowania całego procesu.

Krajowy Rejestr Zadłużonych (KRZ) – obowiązek budowy tego systemu wynika z Ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych i ma na celu skrócenie postępowań sądowych w tym obszarze oraz poprawienie stopnia zaspokojenia wierzycieli. System ten jest konieczny dla pełnej realizacji potencjału drzemącego w dostępnych rozwiązaniach prawnych dotyczących postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych.

Rejestr ma wspierać sądy w prowadzeniu postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Zadaniem rejestru jest gromadzenie informacji i ich udostępnianie. Tym samym powinny być ułatwione kontakty z sądem, a równocześnie sąd będzie mógł szybciej procedować dzięki zapewnieniu elektronicznego dostępu do akt. KRZ zastąpił planowany początkowo CRRU (Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości). Objął on też informacje o osobach fizycznych, które ogłosiły upadłość konsumencką.

Oczekiwane efekty projektu to m.in.: zapobieżenie paraliżowi sądów restrukturyzacyjnych i upadłościowych związanemu ze wzrostem liczby prowadzonych spraw oraz zwiększenie efektywności funkcjonowania sądów restrukturyzacyjnych i upadłościowych. System został wdrożony w grudniu 2021 r. Jednym ze źródeł informacji o systemie mogą być opinie zebrane wśród użytkowników systemu, uczestników szkoleń organizowanych w projekcie. Badanie było prowadzone w okresie lipiec – sierpień 2022, a zatem ok. 8-9 miesięcy po uruchomieniu rejestru. W badaniu wzięło udział tylko 16 uczestników projektu KRZ. Ankieta też koncentrowała się na ocenie efektów uczestnictwa w projekcie. Dlatego też pytania dotyczyły przede wszystkim nabytych kompetencji i ich wykorzystania w miejscu pracy, a nie systemu informatycznego. Jednak respondenci wpisali bardzo obszerne odpowiedzi na pytania otwarte dotyczące samego rejestru, co jest niezwykle rzadkie w przypadku ankiet internetowych i świadczy o dużym zaangażowaniu osób odpowiadających na pytania ankiety. Choć liczba ankiet jest zbyt mała, aby poddać je analizie statystycznej, to zebrano materiał badawczy może być poddany analizie jakościowej. Należy jednak pamiętać, że próba była niewielka.

Opinie zebrane wśród uczestników projektu w formie ankiety wskazują, że użytkowanie systemu przysparza licznych trudności i w praktyce prowadzi do wydłużenia czasu postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Widoczna jest duża zgodność badanych co do niedostosowania systemu do potrzeb użytkowników:

„Nie mam innego wyjścia i postępowania wszczęte po 1 grudnia 2021 r. muszę rozpoznawać w KRZ, chociaż jest to bardzo utrudnione i zajmuje zdecydowanie więcej czasu niż przed wprowadzeniem tego programu. Podyktowane jest to okolicznością, iż program jest niedopracowany. Przy czym "niedopracowany" to dalece posunięty eufemizm. Praca w tym programie jest męczarnią. Wprowadzenie tego programu w

żadnym wypadku nie wpłynęło pozytywnie na czas rozpoznania spraw, który się wydłużył. Wprowadzenie KRZ odbyło się za szkodą dla osób pracujących w systemie (tj. sędziów i sekretarzy) jak i dla stron postępowania.”

„Już obserwuję realne zmiany, jakie zaszły po wprowadzeniu KRZ. Są nimi przewlekłości postępowań, irytacja petentów i pracowników. Wydaje mi się, że gdyby program był dopracowany, mógłby przyczynić się do uproszczenia procedury w sprawach prowadzonych przez wydziały upadłościowe. W chwili obecnej jest to niemożliwe. KRZ jest tak złym programem informatycznym, że wymaga gruntownej przebudowy.”

„Efektów pozytywnych póki co nie dostrzegam w odróżnieniu do negatywnych. Od czasu wprowadzenia KRZ praca całego wydziału upadłościowego jest niemalże sparaliżowana, jeśli chodzi o sprawy, które wpłynęły po 1 grudnia 2021 r. Czynności, które zajmowały kilkanaście minut, w KRZ wykonuje się kilka godzin. Ten system to jakiegoś kuriozum. Ilość pól, w jakie trzeba kliknąć, żeby wydać proste zarządzenie czy postanowienie jest zatrważająca. W mojej ocenie ten system nie powinien być odebrany przez zamawiającego, bo nie nadaje się do jego przeznaczenia. To nawet nie jest kwestia wady dzieła, to dzieło jest po prostu nieukończone.” (uczestnicy proj. 2.17 z zakres wdrożenia KRZ – odpowiedzi na pytanie otwarte w ankietach CAWI)

Niektórzy respondenci wskazują, że dzięki szkoleniom nauczyli się obchodzić dysfunkcje systemu:

„W czasie codziennej pracy stosuję rozwiązania sugerowane przez szkolących przystosowane do moich obowiązków. W czasie szkolenia podano sposoby na obejście braku niezbędnych funkcjonalności i zaprezentowano działanie systemu.” (uczestnik proj. 2.17 z zakres wdrożenia KRZ – odpowiedź na pytanie otwarte w ankiecie CAWI)

Same szkolenia są oceniane przez uczestników projektu raczej krytycznie. Respondenci byli proszeni o ocenę swojej wiedzy i umiejętności przed i po uczestnictwie w projekcie na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało brak wiedzy lub umiejętności, a 5 oznaczało wiedzę lub umiejętności na poziomie eksperckim. Według respondentów uczestniczących w projekcie KRZ (n=16) ich wiedza wzrosła z 2,2 do 2,7. Natomiast umiejętności wzrosły z poziomu 1,9 do 2,8. Średnia dla całego Działania 2.17 wyniosła dla wiedzy wzrost z poziomu 3,2 do 4, a dla umiejętności wzrost z poziomu 3,2 do 4. Próba respondentów dla projektu KRZ była niewielka i wyniki powinny być interpretowane ostrożnie. Uzyskane wyniki mogą wskazywać, że wyjściowe poziomy wiedzy i umiejętności były niskie, co jest zrozumiałe biorąc pod uwagę, że szkolenia dotyczyły nowego systemu. Jednak samoocena poziomu kompetencji po uczestnictwie w projekcie pokazuje, że respondenci po szkoleniach nie czuli się w pełni przygotowani do pracy w nowym systemie. W ankietach pojawiały się też negatywne opinie na temat szkoleń organizowanych na etapie wdrażania nowego rejestru:

„Szkolenia, mające na celu wdrożyć sędziów i pracowników sądu do pracy w tym systemie są nieprzydatne. Większość sygnalizowanych problemów jest zbywana stwierdzeniem "proszę zgłosić błąd" lub "zamawiający nie zamówił takiej funkcjonalności" itp. Przeprowadzający szkolenia może i znają się na informatyce, ale z pewnością nie na prawie.” (uczestnik proj. 2.17 z zakres wdrożenia KRZ – odpowiedź na pytanie otwarte w ankiecie CAWI)

Jak zaznaczają przedstawiciele MS, szkolenia przedwdrozeniowe i szkolenia powdrozeniowe realizował wykonawca z obsługi systemu teleinformatycznego KRZ. Szkolenia nie miały na celu wykładni zagadnień prawnych. Kwestie dotyczące styku rejestru i prawa poruszane są od lutego 2022 roku co tydzień na spotkaniach konsultacyjnych dla użytkowników sądów rejonowych z udziałem pracowników Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych MS oraz pozostałych członków Zespołu Projektowego, a także zaproszonych gości. Pokazuje to, że MS dostrzega zaistniały problem i podejmuje działania służące rozwiązaniu problemu. Niektórzy z użytkowników systemu, formułując negatywne opinie o systemie, wyrażają też nadzieję, że po usunięciu błędów system może być sprawny.

Przytoczone wypowiedzi pokazują, że na etapie projektowania i tworzenia tego systemu w niedostatecznym stopniu uwzględniono potrzeby i oceny użytkowników. Potwierdzają to również opinie przedstawiciela projektodawcy.

Jednym z przyczyn problemów mogła być niedostateczna koordynacja prac legislacyjnych od prac merytoryczno-informatycznych, na co wskazuje przedstawiciel projektodawcy. Z drugiej strony, jak wskazują przedstawiciele MS, specjaliści do spraw legislacji w zespole projektowym KRZ uczestniczyli aktywnie w pracach analitycznych oraz we współpracy z wykonawcą od początku budowy systemu, tj. od podpisania umowy z Wykonawcą w marcu 2020 (trwały wówczas prace legislacyjne nad ustawą o zmianie ustawy o KRZ oraz aktami wykonawczymi do ustawy). Kwestia ta wymaga niewątpliwie dalszych analiz w celu identyfikacji źródeł problemów oraz ich wykluczenia w przyszłości.

Spowodowało to szereg problemów w systemie i jego niedostosowanie. Dodatkowo, okazało się, że istnieje grupa użytkowników zewnętrznych (np. syndyków), których perspektywa i specyfika działania nie była w wystarczającym stopniu uwzględniona przy projektowaniu i tworzeniu rejestru.

Problemy, które ujawniły się po uruchomieniu rejestru są sukcesywnie korygowane. Jednak jest zbyt wcześnie, aby ocenić wpływ nowego rejestru na przyspieszenie czasu postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, a tym bardziej na wzrost stopnia zaspokojenia wierzycieli. W ścieżkach biznesowych postępowania KRZ-owe docierają dopiero do etapów formułowania planów spłaty czy też zawierania układów.

Niemniej, według przedstawicieli MS, daje się już zauważyć przyspieszenie dotyczące:

- podania do publicznej ogłoszenia upadłości – w dniu wydania postanowienia w tym zakresie;
- podjęcia postępowania przez wyznaczonego syndyka w tym dostęp do akt – w dniu wyznaczenia go do pełnienia funkcji;
- doręczenia postanowień kierowanych do uczestników postępowania korzystających z komunikacji elektronicznej z KRZ – w dniu wydania postanowienia;
- dostępu uczestników do akt postępowania w sytuacji wniosku elektronicznego o udzielenie takiego dostępu – w dniu podjęcia decyzji o przypisaniu uczestnika do postępowania.

BRIS – jest to pierwszy projekt dotyczący centralnego rejestru sądowego, który został zakończony i osiągnięto założony wskaźnik rezultatu. Obowiązek jego budowania wynikał z Dyrektywy PE i Rady 2012/17/UE w zakresie integracji rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek. Dyrektywa wprowadziła nowy model współpracy państw członkowskich w systemie zintegrowanych rejestrów biznesowych. Celem zmian było zapewnienie efektywnej komunikacji pomiędzy europejskimi rejestrami oraz ułatwienie dostępu do aktualnych i wiarygodnych informacji o spółkach w kontekście transgranicznym. Uzasadnieniem dla prowadzonych prac było powszechne występowanie spółek transgranicznych (posiadających oddziały w różnych krajach) oraz brak informacji o sytuacji spółek powiązanych w rejestrach krajowych, co narażało przedsiębiorców na ryzyko związane z podejmowaniem współpracy z taką spółką.

Działania realizowane w projekcie zakładały zbudowanie łącznika pomiędzy działającym na poziomie europejskim systemem centralnym a Krajowym Rejestrem Sądowym w Polsce. Rozwiązanie to umożliwiało przekazywanie informacji o spółkach zarejestrowanych w Polsce na poziom europejski, jak również pozwalało na pozyskiwanie informacji o zmianach w rejestrach sądowych spółek zagranicznych, które miały swoje oddziały lub spółki zależne w Polsce. Użytkownicy mogą korzystać z tych danych poprzez portal e-justice. Zgodnie z terminem system teleinformatyczny KRS został włączony do zintegrowanego systemu rejestrów europejskich BRIS. Polska znalazła się w pierwszej dziesiątce krajów, które zintegrowały swój rejestr w planowanym terminie⁴⁵.

Wdrożenie tego systemu doprowadziło do integracji europejskich rejestrów podmiotów gospodarczych. **Rozwiązanie to powinno przełożyć się na poprawę bezpieczeństwa w obrocie gospodarczym. Mogło też przyczynić się do lepszego dostępu sędziów do informacji o spółkach, szczególnie w przypadku spraw transgranicznych.**

eKRS – Krajowy Rejestr Sądowy jest z punktu widzenia przedsiębiorstw jednym z kluczowych rejestrów sądowych. Zapewnia on przede wszystkim dostęp do informacji o podmiotach, zwiększając bezpieczeństwo i pewność obrotu gospodarczego. Istniejące rozwiązania, wobec zmieniających się okoliczności, wymagają modernizacji.

⁴⁵ Raport z postępu rzeczowo-finansowego projektu informatycznego Business Registers Interconnection System (BRIS) za IV kwartał 2017 r.

Studium przypadku

Projekt „Elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy (eKRS)” realizowało Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2018-2022.

Kluczowym wyzwaniem było czasochłonność procedur stosowanych w KRS, co powodowało wydłużanie czasu potrzebnego na rejestrację spółek w KRS, a także aktualizację danych dotyczących spółki w rejestrze. Wynikało to m.in. z niskiego stopnia wykorzystania komunikacji elektronicznej. Większość dokumentów wpływało do sądów rejestrowych w formie papierowej, a następnie konieczna było ich ręczne wprowadzenie do systemu przez pracownika sądu, co wiązało się z ryzykiem pomyłek i wydłużało czas.

KRS jest też powiązany z 27 innymi usługami i rejestrami, w tym PESEL, REGON, Teryt, KRK itd. Przed cyfryzacją dane z tych systemów były zaciągane ręcznie – wymagane było logowanie i sprawdzania tych danych, co także wydłużało czas rejestracji.

Zmodernizowany system ma przyczynić się m.in. do ułatwienia, uproszczenia i przyspieszenia rejestracji podmiotów gospodarczych, ułatwienie komunikacji z sądem rejestrowym, a także odciążenia sądów rejonowych poprzez m.in. wprowadzenie akt elektronicznych. Z punktu widzenia przedsiębiorców kluczowe znaczenie mają rozwiązania ułatwiające elektroniczne składanie wniosków do KRS, pism procesowych, dostęp do informacji o podmiotach wpisanych do KRS, przeglądanie dokumentów finansowych. Zgodnie z założeniami projektu zmiany te mają przyczynić się do skrócenia czasu potrzebnego na rejestrację i aktualizację danych o podmiotach w KRS.

W dniu 26 stycznia 2018 r. została uchwalona Ustawa o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 398), a przewidziane przez nią zmiany miały wejść w życie w okresie od 15 marca 2018 do 1 marca 2020 r. Jednak wprowadzenie zmian prawnych niezależnie od prac nad nowym rejestrem, przed tymi pracami spowodowało dużo utrudnień na etapie przygotowania rejestru. Zapisy ustawy okazały się mało precyzyjne, co z jednej strony utrudniało prace nad rejestrem, ale z drugiej strony umożliwiało szerszą interpretację zapisów. Jednak jednym z ważniejszych wniosków z projektu jest konieczność integracji prac nad rejestrami z pracami legislacyjnymi.

W uruchomieniu rejestru nastąpiły opóźnienia. Wynikało to m.in. z nierealistycznego terminu wpisanego do przepisów prawa. Ale także z postulatów sądów rejestrowych o etapowe wprowadzanie systemu. Ostatecznie system został uruchomiony 1 lipca 2021 r.

W pierwszym okresie wdrażania eKRS występowały trudności z wykorzystaniem nowego systemu. Nie było wystarczającej informacji o miejscu umiejscowienia eKRS (na platformie rejestrów sądowych), a pracownicy sądów rejestrowych nie byli w wystarczającym stopniu przygotowani do jego wdrożenia, pomimo przyjęcia etapowego podejścia do wdrażania systemu, szkoleń oraz wsparcia doradczego na etapie wdrażania. Pojawiały się trudności z migracją spraw ze starego systemu do nowego, pojawiały się trudności w użytkowaniu

nowego systemu, co podkreślali w wywiadach indywidualnych przedstawiciel projektodawcy oraz przedstawiciel użytkowników systemu.

Niewątpliwie początkowy okres wdrażania nowego systemu przyniósł sporo problemów, co może świadczyć o niedostatecznym przygotowaniu do wdrożenia.

Wydaje się jednak, że po pierwszym okresie i po wyprostowaniu pojawiających się trudności, aktualnie system działa poprawnie i nie są zgłaszane trudności z jego funkcjonowaniem. Jak wynika z wywiadów indywidualnych, system faktycznie ułatwia i przyspiesza współpracę z sądami rejestrowymi, ograniczając liczbę błędów i przyspieszając cały proces. Również opinie zebrane w trakcie wywiadów jakościowych z użytkownikami systemu potwierdzają, że system zdecydowanie ułatwia składanie wniosków do rejestrów, automatyzując wiele czynności wykonywanych aktualnie przy przygotowaniu formularzu.

Potwierdzają to też dane i obserwacje przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości

Przedstawiciele MS obserwują też zmniejszanie się liczby zapytań na infolinii, co świadczy o coraz lepszym funkcjonowaniu systemu.

Kluczowe znaczenie ma skrócenie czasu trwania postępowań w sprawie wniosków o wpis do rejestru. Według danych MS w II kw. 2022 r. 62% wniosków o wpis do rejestru była załatwianych do 7 dni, a 76% do 14 dni. Natomiast w przypadku wniosków o zmianę, w tym wykreślenie 18% spraw załatwiano w ciągu 7 dni, a 34% w ciągu 14 dni. Jak wynika z danych MS, w 2018 r. w ciągu 14 dni załatwiano 71% wniosków o wpis i 35% spraw o zmianę, w tym wykreślenie.⁴⁶ A zatem widoczna jest niewielka poprawa w przypadku wniosków o wpis, a brak zmiany w przypadku wniosków o zmianę. Przedstawiciel kancelarii obsługującej firmę dokonujące wpisu do KRS również nie odnotował skrócenia terminów, choć jednostkowa opinia nie może być wystarczająca do oceny systemu.

Uczestnicy projektu, którzy wypełnili ankiety, zazwyczaj pozytywnie oceniają szkolenia, choć zaznaczają, że powinny być organizowane wcześniej (przed wdrożeniem systemu). Wskazują również, że zmiana systemu na elektroniczny przełoży się na ułatwienia dla przedsiębiorców.

Doświadczenie z uruchamianiem rejestrów sądowych w Polsce pokazują, że bardzo ważne jest badanie potrzeb użytkowników systemu na każdym etapie projektu: od projektowania, do wdrożenia. Bardzo ważne jest również zapewnienie dobrej współpracy wszystkich aktorów pracujących przy tworzeniu systemu, w tym przede wszystkim osób odpowiedzialnych za stronę legislacyjną, merytoryczną i techniczną realizacji. Choć w zespole projektowym, opracowującym system, byli przedstawiciele stron legislacyjnej, merytorycznej i technicznej, to, jak wynika z wywiadów indywidualnych, były przypadki, że przepisy nie były konsultowane z osobami merytoryczno-technicznymi, osoby odpowiedzialne za legislację tworzyły przepisy

⁴⁶ Odpowiedź na interpelację nr 30329 w sprawie terminu rozpatrywania wniosków o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BBCHLW>

w nie uwzględniając w wystarczającym stopniu wymagań i możliwości merytoryczno-technicznych. Pokazuje to ponownie, że w przyszłości przy tego typach projektów należy zwrócić uwagę na zapewnienie lepszej współpracy pomiędzy poszczególnymi grupami.

Generalnie wydaje się, że uruchomienie e-KRS może mieć pozytywny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

4.4.4 Sprawność jednostek prokuratury

Sprawnie działająca prokuratura ma wpływ na pewność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, ograniczając ryzyko nieuczciwej, niezgodnej z prawem konkurencji, w tym uszczuplenia przychodów skarbu państwa. W tym kontekście identyfikowane są następujące potrzeby:

- większa profesjonalizacja prokuratorów, szczególnie w zakresie spraw gospodarczych, finansowych i podatkowych (uszczuplenie przychodów skarbu państwa),
- wsparcie procesów analitycznych w prokuraturze, co wynika z dużego zakresu informacji, które pozyskuje prokuratura na etapie postępowania oraz potrzeba ich szybkiej analizy, tak aby na tej podstawie można było sformułować wnioski i przedstawić je sądowi (w przypadku uzasadnienia potrzeby aresztu),
- wsparcie dla procesów cyfryzacji, które są finansowane w innych programach, np. w PO IR i obecnie w PO PC w zakresie budowy systemu digitalizacji akt sądowych (iSDA) oraz opracowania systemu elektronicznego obiegu dokumentów, a także budowy centralnego systemu informatycznego Prokuratury PROK-SYS.

Należy podkreślić, że cztery projekty, realizowane przez Prokuraturę Krajową w PO WER, mają funkcję służebną wobec systemów informatycznych rozwijanych w PO PC. Służą one przede wszystkim wsparciu wdrożenia tych systemów – przygotowaniu struktur organizacyjnych oraz kadr do wdrożenia tych systemów i ich efektywnego wykorzystywania w pracy prokuratur. Projekty dotyczące przygotowania kadr do wykorzystywania nowych systemów informatycznych mają zbliżoną logikę. Na początku identyfikowane są procesy, które przysparzają problemów w pracy, następnie opracowywane są metodyki pracy, z odniesieniem do systemów informatycznych. Następnie metodyki te są rozsyłane oraz organizowane są szkolenia dla pracowników prokuratur.

Przykładowo, w projekcie pt.: „Budowa systemu wsparcia pracy prokuratora na etapie postępowania przygotowawczego i sądowego poprzez opracowanie metodyk pracy w określonych kategoriach spraw”, skoncentrowano się na trudnościach pojawiających w trakcie postępowań przygotowawczych, szczególnie wymagających wiedzy specjalistycznej. Opracowano dla najtrudniejszych kategorii spraw metodyki postępowania oraz moduł analityczny, który ma stanowić wsparcie dla prokuratorów prowadzących postępowania sądowe. Wdrożenie polegało na rozesłaniu metodyk do prokuratur, a także na opracowaniu narzędzia informatycznego, wspierającego pracę prokuratorów zgodnie z opracowanymi metodykami, a także wspierające analizę dużych zakresów danych, takich jak bilingi połączeń

telefonicznych, informacje o operacjach na rachunkach bankowych czy też dane o fakturach z JPK, które często są analizowane na tym etapie.

Projekt miał przynieść kilka typów efektów:

- poprawienie jakości prowadzonych postępowań poprzez upewnienie się, że większy odsetek z nich będzie prowadzony zgodnie z metodyką. Powinno to pozwolić na ograniczenie liczby pojawiających się błędów.
- Ułatwienie i przyśpieszenie analizy dużych zbiorów danych, co ma szczególne znaczenie w początkowej fazie postępowań, kiedy niezbędne jest przedstawienie sądowi dowodów uzasadniających areszt lub zabezpieczenie.
- Ułatwienie postępowań, dostarczając różnego rodzaju ułatwień lub wsparcia dla prokuratorów np. bazę pytań do biegłych, zautomatyzowany moduł przygotowywania aktów oskarżenia (np. wymagających pracochłonnego przenoszenia danych z JPK) itd.

Projekty realizowane w trakcie badania koncentrują się na wsparciu systemu PROK-SYS. Przykładowo, system umożliwia szybkie pozyskanie danych w formie elektronicznej (np. dotyczących połączeń, z rachunków) oraz ich podstawową analizę. Prokuratorzy są przygotowani do tego, aby wykorzystywać możliwości tego systemu. W tym celu pracownicy prokuratur są szkoleni, zgodnie z wypracowanymi w projekcie metodykami pracy. Trwają równocześnie prace nad dostosowaniem struktury organizacyjnej oraz procesów zarządczych do nowego systemu PROK-SYS. Na obecnym etapie jest zbyt wcześnie, aby ocenić efekty realizowanych projektów.

Kluczowym wyzwaniem okazało się silne powiązanie projektów z projektami realizowanymi w ramach PO PC, w których pojawiały się znaczące problemy i opóźnienia. Wymagało to wprowadzania istotnych zmian w projektach, radzenia sobie z opóźnieniami i wykazywania dużej elastyczności przy realizacji tych projektów.

Poważnym wyzwaniem z punktu widzenia realizacji projektów okazał się również mało elastyczny sposób wprowadzania i zatwierdzania zmian do projektów. Problem ten dotyczy wielu obszarów Działania 2.17. W projektach tego typu zmiany są częste i powinny być akceptowane szybko, a tymczasem proces ten trwa bardzo długo, negatywnie wpływając na realizację projektów. Długi czas akceptacji zmian w projektach wynikał to przyjętych rozwiązań na poziomie całego Programu Operacyjnego, a także z pandemii COVID-19.

Zrealizowane i realizowane działania należy ocenić jako trafne, odpowiadające na zidentyfikowane potrzeby i uzasadnione. Trudniejsza jest jednak ocena wpływu interwencji.

W ramach postępowania przygotowawczego gromadzony jest materiał dowodowy, który poddawany jest następnie analizie w celu podjęcia decyzji o sporządzeniu aktu oskarżenia lub postanowienia o umorzeniu postępowania. W przypadku przygotowania aktu oskarżenia jest on wnoszony do sądu. Od jakości i rzetelności tego materiału zależy tempo postępowania sądowego oraz jakość orzeczenia sądowego. Dlatego też rezultaty projektu

pośrednio mogą mieć wpływ na jakość oraz skuteczność pracy sądów (poprawa jakości orzeczeń i skrócenie czasu postępowań sądowych), w związku z tym ich efekty nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźnikach Justice Scoreboard. Działania te mogą też przyczynić się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej (mniejsze ryzyko nieuczciwej konkurencji, mniejsze ryzyko nieprawidłowości w działalności gospodarczej). Nie jest to jednak wprost wyrażony cel interwencji PO WER. Efekt ten został wyinterpretowany na podstawie zapisów dokumentów i wywiadów z uczestnikami.

4.4.5 Kompetencje pracowników sądów

Podnoszenie kompetencji jest elementem każdego z omawianych wyżej obszarów interwencji Działania 2.17. Jest to ważny komponent projektów wspierających wdrożenie standardów obsługi interesanta, upowszechnianie mediacji, wdrażania nowych rejestrów, czy też usprawnienia działań prokuratury. Podnoszenie kompetencji jest również jednym ze sposobów na doskonalenie jakości orzeczeń sądowych.

Inwestycje w kompetencje odpowiadają na potrzeby pracowników wymiaru sprawiedliwości. Według badania potrzeb szkoleniowych pracowników wymiaru sprawiedliwości 99% pracowników merytorycznych i 93% pracowników administracyjnych jest zdania, że charakter ich pracy wymaga systematycznego podnoszenia ich kompetencji. Zdecydowana większość pracowników ma dostęp do szkoleń, lecz w ich opinii dostępna oferta jest zdecydowanie niewystarczająca w wymiarze ilościowym (miejsca na szkoleniach) jak i jakościowym (zakres tematyczny szkoleń).⁴⁷

Zakres kompetencji, podnoszonych w projektach w Działaniu 2.17 PO WER, jest szeroki. Podobnie jak szerokie jest grono odbiorców tych szkoleń. Projektów szkoleniowo w Działaniu 2.17 było zrealizowanych wiele i nie ma uzasadnienia dla opisywania każdego z nich. Warto jednak kilka wyróżniających się przedsięwzięć.

Między innymi zrealizowany został projekt kierowany do kadr zarządzających sądami powszechnymi, który miał na celu poprawę ich kompetencji medialnych i komunikacyjnych. Był prowadzony przez Wyższą Szkołę Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu. W projekcie położono nacisk na wzmacnianie praktycznych umiejętności wystąpień medialnych i komunikacji prezesów sądów, ich zastępców oraz pracowników komórek zajmujących się komunikacją z mediami.

Zrealizowany został też projekt pt. „ZSRK – kompleksowy system szkoleń”, o wartości 5,9 mln zł, kierowany do osób zajmujących się kwestiami finansowymi, kadrowymi i płacowymi w sądach powszechnych. Wśród uczestników byli też dyrektorzy sądów i ich zastępcy, a także pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości. Szkolenia i warsztaty koncentrowały się w kwestiach

⁴⁷ Analiza potrzeb szkoleniowych pracowników wymiaru sprawiedliwości – określenie potrzeb szkoleniowych pracowników wykonujących czynności administracyjne oraz pracowników jednostek merytorycznych w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości (sądach i prokuraturach), IRC Group na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2020 r.

finansowych, rachunkowych, kadrowych i płacowych, choć pojawiały się również zagadnienia związane z zarządzaniem pracą sądów, alokacją zasobów, ich monitorowaniem i raportowaniem. Tego typu szkolenia mogły przyczynić się do poprawy zarządzania pracami sądów.

Jednym z celów szczegółowych Działania 2.17 jest poprawa jakości orzecznictwa, szczególnie w obszarze spraw gospodarczych i cywilnych. Prokuratury i sądy muszą często mierzyć się ze skomplikowanymi sprawami, dlatego też podnoszenie kompetencji jest uzasadnione. Potwierdzają to wyniki badań jakościowych i ilościowych, w których podkreślano duże zainteresowanie szkoleniami i studiami podyplomowymi wśród pracowników sądów i pracowników prokuratur.

W Działaniu 2.17 przewidziano przeszkolenie 11,5 tys. pracowników wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa gospodarczego i cywilnego. Według stanu na koniec I kw. 2022 r. ze szkoleń skorzystało już 8, 7 tys. osób, a w projektach planuje się przeszkolenie łącznie 13,8 tys. osób. Najważniejsze projekty i wiązki projektów, służące realizacji tego celu to:

- studia podyplomowe pracowników sądów i prokuratury,
- szkolenia z zakresu prawa gospodarczego i cywilnego dla kluczowych kadr sądownictwa,
- szkolenia dla kadry sądów rejonowych z zakresu nadzoru nad komornikami i czynnościami komorników oraz kontroli finansowej kancelarii komorniczych,
- szkolenia dla pracowników prokuratury w zakresie cyberprzestępczości i przestępczości podatkowej.

Szczególnie istotny jest projekt pt. „Wdrożenie nowoczesnych metod badania potrzeb szkoleniowych i kształcenia kluczem do skutecznego wymiaru sprawiedliwości”, realizowanego przez KSSiP. Jego główną ideą jest stworzenie narzędzia umożliwiającego badanie potrzeb szkoleniowych oraz wdrożenie nowoczesnych metod kształcenia i obsługi szkoleń. Narzędzie to pozwala na samoocenę kompetencji pracowników wymiaru sprawiedliwości i wybór kursu zgodnego ze zidentyfikowanymi lukami. Rozwiązanie to koncentruje się na kompetencjach miękkich.

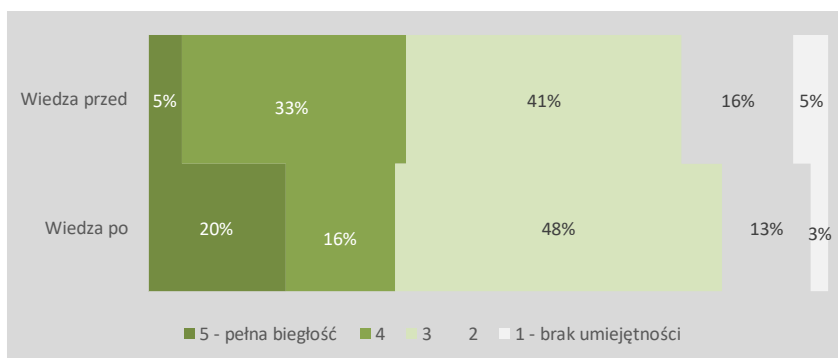
W projekcie opracowano też narzędzie informatyczne – platformę szkoleniową, która pozwala uczestnikom lepiej zarządzać swoim rozwojem zawodowym. Narzędzie to służy do badania potrzeb szkoleniowych, a także do przeprowadzania ankiet ewaluujących szkolenia. W 2021 r. projekt został poszerzony i na platformie rozbudowywana została oferta szkoleń zdalnych i na odległość, szkoleń e-learningowych, system logowania na szkolenia, budowanie zasobów webinarów i podcastów. Kolejne działania służą rozbudowanie platformy. Na platformie dostępne będą wszystkie szkolenia on-line, opracowane w ramach innych projektów. Platforma ma służyć też zarządzaniu rozwojem kompetencji pracowników wymiaru sprawiedliwości. W tym miejscu zebrane będą pełne informacje o odbytych szkoleniach, a także identyfikowane będą potrzeby szkoleniowe.

W pierwszej fazie realizacji Działania 2.17 dominował konkursowy tryb wyłaniania projektodawców. Rozwiązanie to miało swoje ograniczenia, opisane w II raporcie częściowym. Wykazano w nim, że bardziej zasadne jest powierzenie realizacji szkoleń instytucji wyspecjalizowanej w tym obszarze, czyli Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. W drugiej fazie wdrażania Działania 2.17 zdecydowana większość projektów szkoleniowych była już realizowana przez KSSiP.

Wyniki wywiadów badań ilościowych w tej fali badania wskazują na umiarkowane korzyści odnoszone przez uczestników szkoleń. Kluczowe znaczenie ma wzrost poziomu wiedzy i umiejętności osób (czyli składowych kompetencji), które zakończyły udział w projekcie. Ze względu na duże zróżnicowanie zakresu tematycznego szkoleń i studiów podyplomowych, pomiar był dokonany metodą autooceny.

Z poniższych wykresów wynika, że odsetek osób posiadających wysoką wiedzę na dany temat (oceny 4 i 5 w 5-stopniowej skali) praktycznie się nie zwiększył. Nieznacznie zmalał odsetek osób, które oceniały swoją wiedzę jako niską (odpowiedzi 1 i 2).

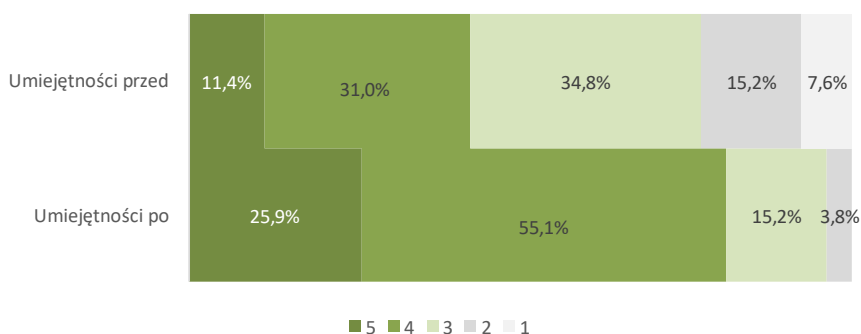
Wykres 15 Ocena wiedzy uczestników projektu przed i po udziale w projekcie



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, 2022

Natomiast wyraźnie poprawiły się, według deklaracji respondentów, ich umiejętności. Wysoki poziom umiejętności deklarowało przed udziałem w projekcie 32% respondentów, a po zakończenia udziału w projekcie już 76%.

Wykres 16 Ocena umiejętności uczestników projektu przed i po udziale w projekcie



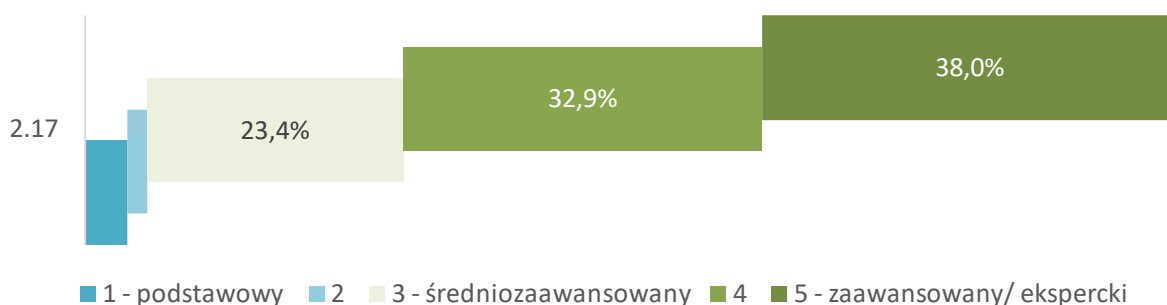
Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, 2022

Taka specyfika nabywanych kompetencji (niewielki przyrost wiedzy i duży przyrost umiejętności) może wynikać z dużego udziału w próbie uczestników projektów wdrożeniowych, w tym przede wszystkim osób uczestniczących w projekcie pt. „Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesanta”. W przypadku tych osób poziom wiedzy nie uległ istotnej zmianie, ponieważ już przed udziałem w projekcie deklarowali stosunkowo wysoki poziom wiedzy. Natomiast poprawiły się umiejętności.

Jeśli te same wskaźniki zostaną oszacowane tylko dla projektów szkoleniowych, to odsetek osób deklarujących wysoki poziom wiedzy (odpowiedzi 4 i 5) wzrósł z 23% przed projektem do 81% po projekcie, a odsetek osób deklarujących wysoki poziom umiejętności wzrósł z 33% do 78%. Pokazuje to, że projekty czysto szkoleniowe mają relatywnie większy wpływ na deklarowany poziom kompetencji uczestników w porównaniu z projektami wdrożeniowymi. Jest to zrozumiałe, biorąc inne cele projektów.

Szkolenia i studia podyplomowe są również bardzo dobrze oceniane przez uczestników. Niemal 95% uczestników projektów ocenia je pozytywnie, w tym aż 68% zdecydowanie pozytywnie (wskazało ocenę 5 na 5-stopniowej skali). Na tę bardzo dobrą ocenę składa się kilka czynników. Po pierwsze, poziom prowadzonych zajęć oceniany jest przez 71% uczestników jako zaawansowany lub nawet ekspercki. W poprzedniej edycji badania wysoko oceniało poziom szkoleń 80% uczestników.

Wykres 17 Ocena poziomu zaawansowania zajęć oferowanych w ramach projektu



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów

Również forma prowadzonych zajęć odpowiadała uczestnikom. 65% spośród nich stwierdziło, że relacja pomiędzy czasem poświęconym na teorię i praktykę była odpowiednia (81% jeśli pod uwagę wzięte będą tylko projekty czysto szkoleniowe).

Inne aspekty szkoleń także były oceniane raczej pozytywnie. Uczestnicy przyznali oceny pomiędzy 3,5 a 3,7 (na skali od 1 do 5) za dopasowanie harmonogramu zajęć, materiały szkoleniowe i przygotowanie prowadzących szkolenia. Trochę lepiej oceniane były powyższe kwestie w projektach szkoleniowych niż w projektach wdrożeniowych.

Tabela 12. Ocena różnych aspektów szkoleń w podziale na projekty szkoleniowe i wdrożeniowe

	Dopasowanie harmonogramu zajęć do obowiązków służbowych	Przydatność materiałów szkoleniowych	Przygotowanie prowadzących/ ekspertów
Wszystkie projekty	3,52	3,56	3,74
Projekty szkoleniowe	3,71	3,63	4,00
Projekty wdrożeniowe	3,43	3,53	3,63

Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów

Jak wynika z wywiadów jakościowych, instytucje realizujące projekty (zarówno szkoleniowe, jak i wdrożeniowe) przykładają dużą wagę do jakości szkoleń, mając świadomość, że ewentualne problemy odbiją się na rekrutacji. Dlatego też tworzą specjalistyczne programy, starają się angażować dobrych ekspertów, dopasowywać program do oczekiwań uczestników.

Dla oceny szkoleń kluczowe znaczenie ma nie tylko ocena samych zajęć, lecz również wykorzystanie nowych kompetencji w pracy. Aż 79% uczestników zadeklarowało, że wykorzystuje zdobyte kompetencje w swojej pracy, a dla projektów szkoleniowych 86%. Są to pozytywne wyniki, świadczące o trafności oferty szkoleniowej.

Wykres 18. Ocena wykorzystania nowej wiedzy i umiejętności w pracy zawodowej



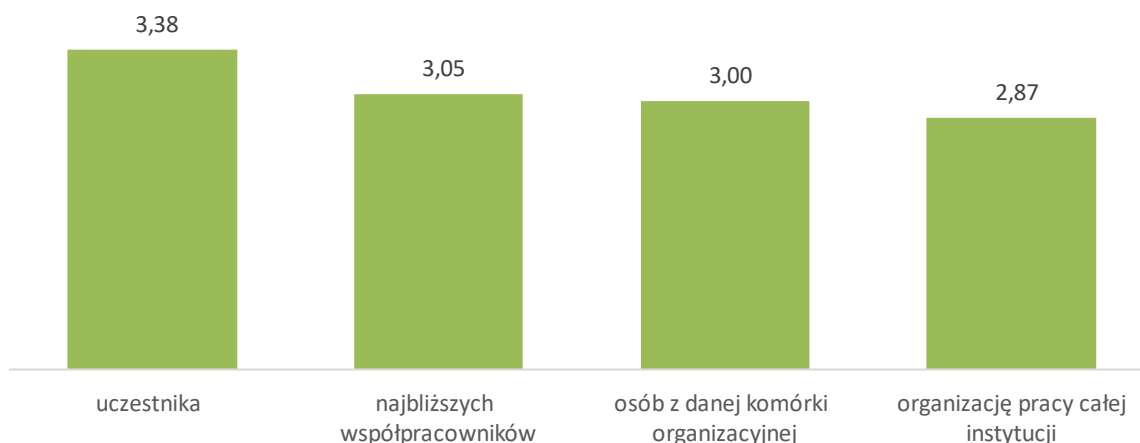
Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, 2022

Uczestnicy bardziej wstrzeźliwie oceniają wpływ uczestnictwa w projekcie na swoją pracę i pracę innych osób, podobnie jak w poprzedniej edycji badania. Na poniższym wykresie pokazano średnie odpowiedzi na 5-stopniowej skali (gdzie 1 oznaczało brak wpływu, a 5 – bardzo duży wpływ). Respondenci deklarują pozytywny wpływ uczestnictwa w projekcie na swoją pracę, a umiarkowany wpływ na pracę najbliższych współpracowników, osób z danej komórki organizacyjnej czy też na całą instytucję. Odpowiedzi są zbliżone do wyników poprzedniej edycji badania.

Respondenci deklarują też pozytywny wpływ zdobytych w projekcie kompetencji (wiedzy i umiejętności) na swoją pracę. Natomiast dostrzegają nieco mniejszy, choć nadal pozytywny

wpływ nabytych kompetencji na pracę innych współpracowników, swojej jednostki organizacyjnej czy też instytucji. Nieznacznie lepiej oceniany jest wpływ samego uczestnictwa w projekcie.

Wykres 19 Ocena wpływu zdobytej wiedzy i umiejętności na pracę uczestnika, współpracowników, komórki organizacyjnej i całej instytucji (na 5-stopniowej skali, gdzie 1 oznaczało brak wpływ, a 5 – bardzo duży wpływ).



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, 2022

Wyniki te pokazują, że rezultaty projektu mają przede wszystkim wpływ na uczestników, a mniejszy na organizację, w której pracują. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę, że duża część oferty szkoleniowej koncentrowała się na podnoszeniu kompetencji indywidualnych uczestników. Natomiast funkcjonowanie innych osób, jednostki czy też całej instytucji uwarunkowane jest wieloma innymi czynnikami, na które projekty szkoleniowe zwykle nie miały wpływu.

Oddziaływanie nabytych kompetencji na prace innych członków zespołu uzależnione jest funkcjonowania w organizacji mechanizmów rozprzestrzeniania się wiedzy. Jak wynika z badania:

- 65% respondentów rozmawiało ze swoimi przełożonymi o zakresie merytorycznym projektu, a 60% respondentów deklaruowało, że przełożeni byli nimi zainteresowani,
- 47% respondentów przekazało przełożonym materiały, a 42% deklaruje, że przełożeni byli nimi zainteresowani,
- 89% deklaruje, że rozmawiała ze swoimi współpracownikami o projekcie, a 76% deklaruje zainteresowanie tymi materiałami ze strony współpracowników,
- 58% respondentów przekazała współpracownikom materiały, a 47% spośród nich deklaruje, że byli oni zainteresowani tymi materiałami.

Widać zatem, że mechanizmy dzielenia się wiedzą w instytucjach wymiaru sprawiedliwości działają. Choć wydaje się, że mają raczej charakter nieformalny. Spośród osób, które dzieliły się zdobytą wiedzą i umiejętnościami, tylko 34% deklaruowało, że przełożeni umożliwiali im

dzielenie się wiedzą podczas wewnętrznych spotkań, szkoleń itd. Natomiast 57% deklaroowało, że przełożeni umożliwiali im dzielenie się nowymi rozwiązaniami / narzędziami wypracowanymi podczas projektów. Może to wskazywać, że przełożeni byli bardziej skłonni do stosowania mechanizmów dzielenia się wiedzą, jeśli efekty projektu mogły być szerzej wykorzystane (miały charakter narzędzi, a nie tylko wiedzy czy umiejętności).

Osoby, które deklarowały, że w ich instytucji przełożeni nie wspierali dzielenia się wiedzą, najczęściej stwierdzali, że wynikało to z braku takiej inicjatywy, braku czasu, braku zainteresowania tematyką lub po prostu nie wiedzieli, dlaczego tak się dzieje.

Powyższe wyniki pokazują, że **oferowane szkolenia są pozytywnie oceniane przez uczestników, większość z nich wykorzystuje uzyskane kompetencje w swojej pracy i dostrzega wpływ szkoleń na swoją pracę**, choć równocześnie obserwuje nieco niższy wpływ na swoich współpracowników lub instytucje, co może być zrozumiałe, biorąc pod uwagę specyfikę pracy uczestników tych szkoleń.

Według projektodawców kluczową trudnością w realizacji projektów okazała się rekrutacja uczestników szkoleń. Dotyczyło to szczególnie szkoleń dla pracowników sądów, a wynikało przede wszystkim z dużego obciążenia pracą oraz organizacji pracy sądów, czyli wyznaczaniem z dużym wyprzedzeniem sesji w sądach (wokand). Jednak wyniki badania uczestników projektów zdają się nie potwierdzać tej obserwacji. 81% respondentów deklaruje, że uczestnictwo w projekcie nie utrudniało realizacji ich obowiązków zawodowych.

Podsumowując, projekty skierowane do kadr wymiaru sprawiedliwości oceniane są raczej pozytywnie (3,7 na skali od 1 do 5). Przyczyniają się one do poprawy kompetencji sędziów i prokuratorów, szczególnie w wybranych obszarach, a w dłuższej perspektywie prowadzić do wprowadzenia specjalizacji sędziów i prokuratorów.

4.4.6 Dostępność

Projekt pt. „Zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami: jest elementem Programu Dostępność Plus, koordynowanego przez MFIPR. Projekt jest realizowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Faza uzgodnieniowa projektu trwała do połowy 2021 r., zaś faktyczna realizacja działań projektowych rozpoczęła się od drugiej połowy 2021 r. Jest to największy projekt w Działaniu 2.17, o wartości 35 mln zł.

Projekt składa się z trzech części. Pierwszym elementem jest opracowanie modelu dostępnego sądu, który miał być podstawą dla modernizacji sądów w projekcie, a zgodnie ze zmienionymi założeniami projektu będzie podstawą dla modernizacji sądów powszechnych po zakończeniu projektu.

Dokument ten będzie zawierał zestaw praktycznych wskazówek i dobrych praktyk dotyczących zapewnienia dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej, dostosowanych do specyfiki sądów.

Drugim elementem projektu jest doposażenie 35 wybranych sądów: zakup sprzętu ułatwiającego komunikację i poruszanie się po budynkach sądów. Sądy wybrane zostały na podstawie przeglądu potrzeb. W każdej apelacji wybrano pięć sądów, w których zidentyfikowano największe potrzeby w zakresie dostępności. Następnie na podstawie audytów dostępności oraz kwestionariuszy autodiagnozy z tej grupy wybrano sądy, które będą uczestniczyć w projekcie.

Trzecie zadanie to przeszkolenie 3,5 tys. pracowników wymiaru sprawiedliwości w zakresie współpracy z osobami z niepełnosprawnościami. W szkoleniu położony zostanie duży nacisk na praktyczny wymiar nabywanych kompetencji, z wykorzystaniem warsztatów, symulatorów itd. Efektem powinno być uwrażliwienie pracowników wymiaru sprawiedliwości na potrzeby osób z niepełnosprawnościami. Szkolenia zostały zaprojektowane na podstawie rozpoznania potrzeb pracowników.

Projekt jest w trakcie realizacji. Początkowo zaplanowano formułę kaskadową wdrażania projektu. Najpierw miał być opracowany model dostępnego sądu, dopiero na tej podstawie miała być prowadzona modernizacja w sądach oraz szkolenia pracowników. Jednak ze względu na znaczące opóźnienia w realizacji projektu aktualnie wszystkie trzy elementy są wdrażane równolegle. Opóźnienia wynikają z trudności w znalezieniu na rynku ekspertów w obszarze dostępności, wynikającej stąd konieczności zmiany modelu realizacji projektu, przedłużającego się postępowania z zakresu zamówień publicznych, zmian warunków rynkowych, w tym wzrostu kosztów realizacji zadań, wydłużającego się procesu zatwierdzania zmian w projekcie. Opóźnienia powodują duże ryzyko dla projektu, w szczególności dla komponentu szkoleniowego. Zrekrutowanie i przeszkolenie 3,5 tys. osób może stanowić duże wyzwanie, biorąc pod uwagę wskazane w rozdziale powyżej trudności rekrutacji.

Na obecnym etapie wdrażania projektu jest zbyt wcześnie, aby ocenić efekty projektu. Według eksperta uczestniczącego w ankiecie delfickiej, duża skala zaplanowanych szkoleń może mieć pozytywny wpływ na zaistnienie tematu dostępności wśród pracowników wymiaru sprawiedliwości. Szkolenia powinny też poprawić kompetencje pracowników sądów w zakresie kontaktów z osobami z niepełnosprawnościami. Ciężko jednak powiedzieć, na ile będzie miało to wpływ na faktyczne zmiany w tej części polskiej administracji. Wydaje się, że będzie to uzależnione od zaangażowania Ministerstwa Sprawiedliwości w ten temat i wagi tego tematu w pracy jednostek wymiaru sprawiedliwości.

Wydaje się, że projekt powinien poprawić dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnością w 35 sądach, a w dłuższej perspektywie, dzięki wypracowanemu modelowi, w kolejnych sądach. Według eksperta uczestniczącego w ankiecie delfickiej, doświadczenia zebrane w 35 sądach będą mogły stanowić dobrą praktykę do wykorzystania w kolejnych sądach. Istotne jest jednak stałe utrwalanie znaczenia dostępności w świadomości kadry instytucji wymiaru sprawiedliwości. Niewątpliwie jednak efekty projektu powinny być poddane dodatkowej ewaluacji ze względu na znaczącą wartość projektu.

4.5 Postęp w osiągnięciu wskaźników pośrednich

W przypadku wymiaru sprawiedliwości istnieje uznane międzynarodowo podejście do pomiaru skuteczności działania sądów, wypracowane przez CEPEJ, a będące podstawą dla wskaźników stosowanych w Justice Scoreboard, jak również dla krajowej statystyki w zakresie wymiaru sprawiedliwości, dostępnych w Informatorze Statystycznym Wymiaru Sprawiedliwości (www.isws.ms.gov.pl). Wskaźniki te dotyczą długości postępowań sądowych, wskaźnika spraw w toku i wskaźnika opanowania wpływ. Wszystkie te wskaźniki, dla procesowych spraw cywilnych i gospodarczych, powinny być traktowane jako podstawowy miernik skuteczności pracy sądów. Należy jednak zwrócić uwagę, że wskaźniki te są publikowane na dosyć wysokim poziomie agregacji, w ramach którego skumulowane są dane dla różnych rodzajów sądów i różnych rodzajów spraw. Powoduje to, że wskaźniki te w ograniczonym stopniu nadają się do pomiaru efektów bardzo punktowych interwencji. Dlatego też w I raporcie wskaźnikowym zaproponowano wskaźniki pośrednie, które mogą być traktowane jako pośredni poziom pomiaru pomiędzy wskaźnikami rezultatu, określonymi w POWER, a wskaźnikami kontekstowymi, takimi jak Justice Scoreboard.

Zaproponowane wskaźniki bazują na danych administracyjnych w tych obszarach, w których jest to uzasadnione, natomiast w pozostałych proponuje się bazowanie na wskaźnikach jakościowych. W toku badania okazało się jednak, że ze względu na charakterystykę projektów⁴⁸, które znalazły się w próbie oraz stan zaawansowania projektów, nie wszystkie wskaźniki są możliwe do oszacowania. Adekwatne informacje znalazły się w poniższej tabeli.

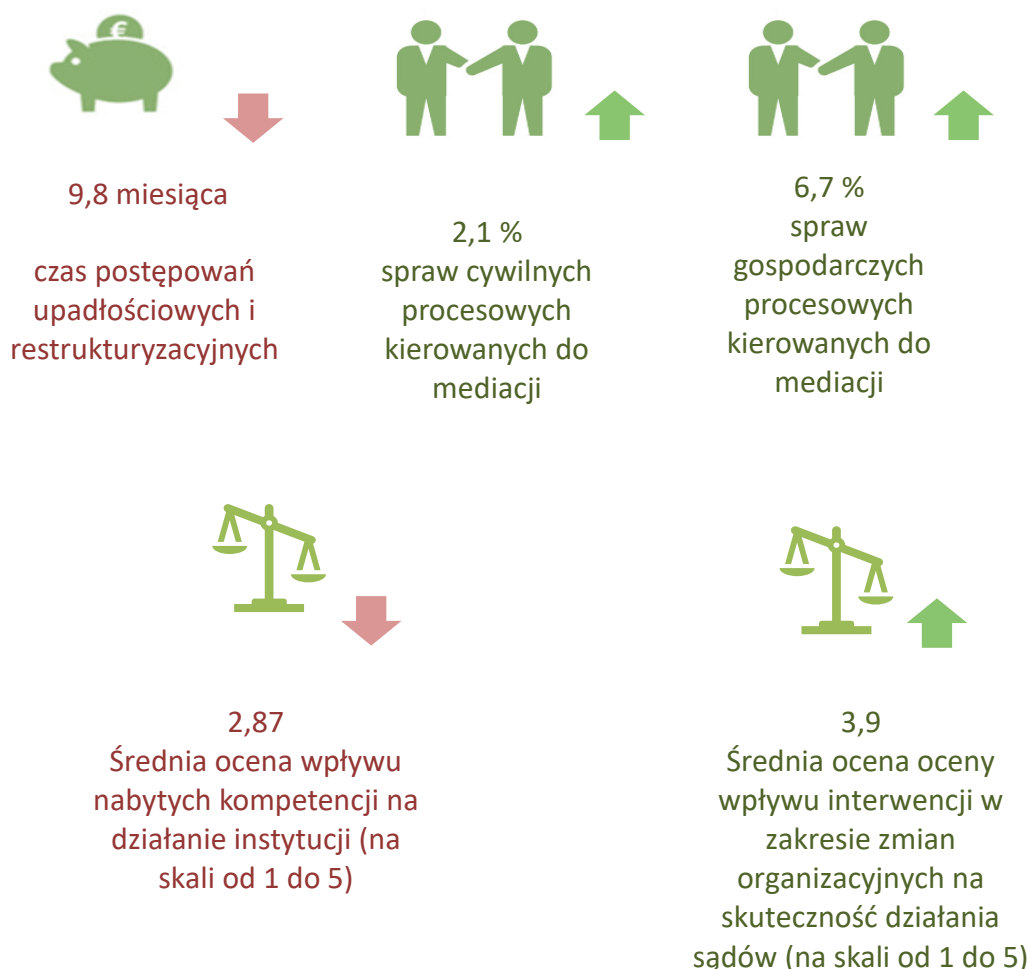
Tabela 13 Wskaźniki pośrednie Działania 2.17

Lp.	Nazwa wskaźnika	Definicja	Możliwość oszacowania wskaźnika
1.	Udział mediacji w sprawach cywilnych i gospodarczych	Odsetek spraw skierowanych do mediacji w stosunku do liczby spraw procesowych w sądach rejonowych i cywilnych, w podziale na sprawy: <ul style="list-style-type: none">• gospodarcze• cywilne	Wskaźnik oszacowany

⁴⁸ W próbie w badaniu CATI znaleźli się przedstawiciele kadry zarządzającej osób, które brały udział w projektach: Wdrożenie standardów i procesów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym oraz Budowa systemu wsparcia pracy prokuratora na etapie postępowania przygotowawczego i sądowego poprzez opracowanie metodyk pracy w określonych kategoriach spraw. Projekty te nie mają wpływu na sprawność działania sądów.

Lp.	Nazwa wskaźnika	Definicja	Możliwość oszacowania wskaźnika
2	Indeks oceny wpływu interwencji w zakresie zmian organizacyjnych na skuteczność działania sądów	Wskaźnik jakościowy: ocena wpływu projektów skierowanych do sądów i jednostek organizacyjnych prokuratury na czas postępowań sądowych w sprawach cywilnych i gospodarczych. Ocena dokonywana przez przedstawicieli kadry zarządzającej sądów i jednostek organizacyjnych prokuratury.	Wskaźnik oszacowany
3	Indeks oceny wpływu interwencji w zakresie podnoszenia kompetencji na skuteczność działania sądów	Wskaźnik jakościowy: ocena wpływu projektów skierowanych do pracowników sądów i jednostek organizacyjnych prokuratury na czas postępowań sądowych w sprawach cywilnych i gospodarczych. Ocena dokonywana przez osoby uczestniczące różnych formach podnoszenia kompetencji sądów i jednostek organizacyjnych prokuratury.	Wskaźnik oszacowany
4	Czas postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych	Wskaźnik będzie mierzył średni czas postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych od wniesienia sprawy do wydania wyroku w I instancji	Wskaźnik oszacowany

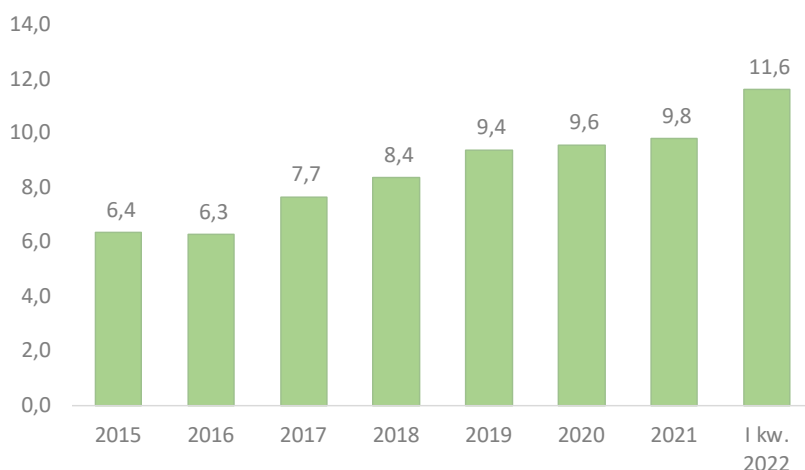
Postęp w osiągnięciu wskaźników pośrednich w 2021 r.



Poniżej znajduje się podsumowanie stopnia osiągnięcia wybranych wskaźników.

Wskaźnik **Czas postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych** dostępny jest w materiałach Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości. Na poniższym wykresie przedstawiono informacje o wartości wskaźnika. Między rokiem 2016 a I kwartałem 2022 r. widoczne jest istotne wydłużenie czasu postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Odnotowane w poprzednim raporcie wskaźnikowym pogorszenie wskaźnika pogłębiło się w następnych latach. Zdecydowane, dalsze pogorszenie wartości wskaźnika (wzrost do 11,6 miesiąca) obserwowany był w I kwartale 2022 r. Należy zaznaczyć, że pogorszenie wartości wskaźnika w I kwartale 2022 r. mogło to być bezpośrednim efektem uruchomienia KRZ 1 grudnia 2021r. Jak wykazano powyżej, użytkownicy nowego rejestru w badaniu ankietowym wskazywali na liczne problemy związane z korzystaniem z tego rejestru po jego uruchomieniu oraz wydłużenie okresu postępowań. Należy jednak poczekać na pełne dane za 2022 r., aby móc w pełni ocenić wpływ tego rozwiązania, w tym również podjętych przez Beneficjenta działań naprawczych.

Wykres 20. Czas postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych (w miesiącach)

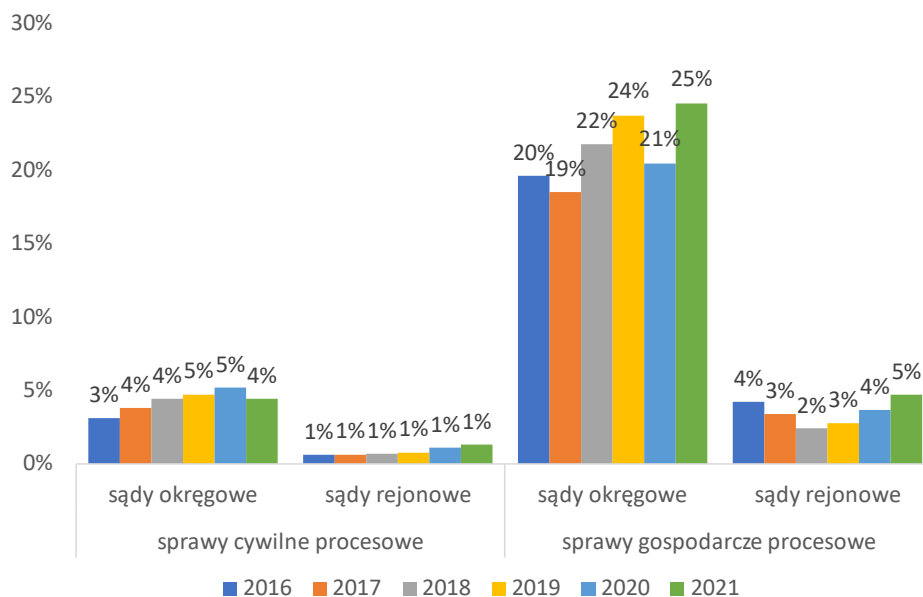


Źródło: ISWS

Wskaźnik **Udział mediacji w sprawach procesowych cywilnych i gospodarczych** został oddzielnie policzony dla 4 kategorii spraw: cywilnych i gospodarczych w sądach okręgowych i rejonowych. Wartość wskaźnika przedstawiono na poniższym wykresie. W stosunku do poprzedniego raportu wskaźnikowego zmodyfikowano metodologię wskaźnika. Uznano, że porównywanie liczby spraw skierowanych do mediacji do wszystkich spraw sądowych, w tym też nieprocesowych, daje przekłamany obraz rzeczywistości. Dlatego też zmieniono metodologię wskaźnika i porównano liczbę spraw skierowanych do mediacji w stosunku do liczby spraw procesowych danego typu i dla danego poziomu sadownictwa. Wskaźnik został przeliczony wstecz, aby zapewnić porównywalność danych.

Wskaźnik został oszacowany dla lat 2016-2021. Wartość wskaźnika jest wypadkową dwóch procesów: wzrostu liczby spraw kierowanych do mediacji przez sądy i spadku liczby spraw procesowych w sądach.

Wykres 21. Sprawy skierowane do mediacji jako odsetek procesowych spraw cywilnych i gospodarczych



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ISWS

Kluczowe obserwacje:

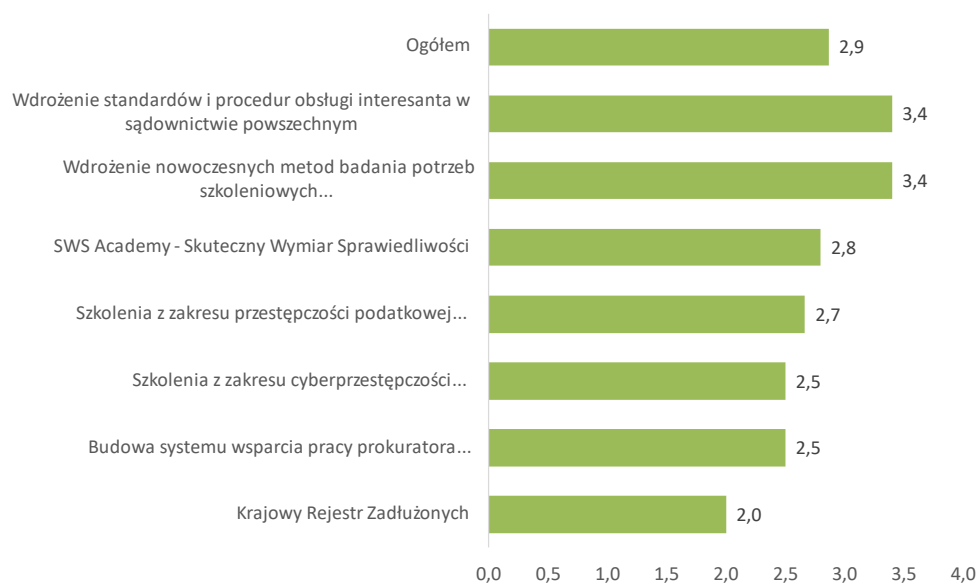
- Kierowanie spraw do mediacji jest zdecydowanie bardziej powszechne w sprawach gospodarczych.
- Zdecydowanie bardziej powszechne jest kierowanie spraw do mediacji przez sądy okręgowe niż rejonowe.
- Wartość wskaźnika we wszystkich kategoriach wykazuje trend wzrostowy, choć nie jest on jednolity i zdarzają się okresy spadku wartości wskaźnika.

Wpływ nabytych kompetencji (wiedzy i umiejętności) na funkcjonowanie instytucji został oszacowany na podstawie badania uczestników projektów. Respondenci zostali poproszeni o ocenę na skali od 1 do 5 gdzie 1 oznacza brak wpływu, a 5 – bardzo istotny wpływ. Wpływ rozumiany jest tutaj jako zmiana sposobu wykonywanej pracy (np. podejścia do załatwienia sprawy, jakości, szybkości, dokładności, stosowania innych rozwiązań).

Wpływ nabytych kompetencji na funkcjonowanie instytucji jest zróżnicowany ze względu na projekt.⁴⁹ Najwyższy wpływ jest deklarowany dla projektów: Wdrożenie standardów obsługi interesanta oraz Wdrożenie nowoczesnych metod badania potrzeb szkoleniowych. Pokazuje to, że projekty te stosunkowo dobrze wpisują się w cele Działania 2.17. Najstąbiej oceniony został wpływ nabytych kompetencji na funkcjonowanie instytucji w przypadku Krajowego Rejestru Zadłużonych. Może to wynikać z opisanych wcześniej dysfunkcji nowego rejestru.

⁴⁹ W analizie uwzględniono tylko projekty, dla których było co najmniej 10 obserwacji.

Wykres 22. Ocena wpływu nabytych kompetencji na funkcjonowanie instytucji, w skali od 1 – brak wpływu do 5 – bardzo istotny wpływ biorąc pod uwagę rodzaj projektu



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów

Wpływ interwencji w zakresie zmian organizacyjnych na skuteczność działania sądów został oszacowany na podstawie badania przełożonych uczestników projektów. Wskaźnik został oszacowany jako indeks na podstawie odpowiedzi na dwa pytania zawarte w ankiecie:

- Czy zaobserwował(a) Pan(i) poprawę w Pana(i) instytucji w zakresie od momentu wzięcia udziału w projekcie? A jeśli tak, to jak odczuwalna była ta zmiana? (respondenci zostali poproszeni o ocenę na skali od 1 do 5 gdzie 1 oznaczało brak poprawy, a 5 – zdecydowana poprawa).
- Czy dostrzega Pan(i) wpływ udziału w projekcie na funkcjonowanie Państwa całej instytucji? Respondenci mogli wybrać odpowiedzi: tak lub nie. W celu zapewnienia porównywalności przeliczono te odpowiedzi na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało brak wpływu, a 5 – bardzo istotny wpływ.

Indeks został oszacowany przy założeniu równych wag dla każdego z pytań. Oszacowana wartość indeksu wyniosła 3,9, co należy zinterpretować jako istotny wpływ wprowadzanych zmian organizacyjnych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Wpływ nabytych kompetencji na funkcjonowanie instytucji jest zróżnicowany ze względu na projekt⁵⁰. W analizie uwzględniono dwa projekty, które dotyczyły wdrożenia zmian organizacyjnych w sądach i prokuraturach:

- Budowa systemu wsparcia pracy prokuratora na etapie postępowania przygotowawczego i sądowego poprzez opracowanie metodyk pracy w określonych kategoriach spraw,
- Wdrożenie standardów i procedur obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym

⁵⁰ W analizie uwzględniono tylko projekty, dla których było co najmniej 10 obserwacji.

Wyraźnie wyższy jest wpływ jest deklarowany dla projektu pt. „Wdrożenie standardów obsługi interesanta”. Wartość dla tego projektu wyniosła 4.3. Pokazuje to, że projekty te stosunkowo dobrze wpisują się w cele Działania 2.17.

Wyraźnie słabiej został oceniony wpływ projektu pt. „Budowa systemu wsparcia pracy prokuratora na etapie postępowania przygotowawczego i sądowego poprzez opracowanie metodyk pracy w określonych kategoriach spraw”. Dla tego projektu wartość wskaźnika wyniosła 2,9, czyli na granicy oceny neutralnej.

4.6 Działanie 2.17 - podsumowanie

Należy stwierdzić, że problemy będące podstawą projektów w Działaniu 2.17 zostały trafnie zdiagnozowane, choć w niektórych obszarach brak jest solidnych, niezależnych analiz problemów. Brakuje też całościowej analizy wymiaru sprawiedliwości, który wskazywałby główne problemy i potrzeby działań zarówno legislacyjnych, jak i finansowanych ze środków PO WER i PO PC.

Planowane działania wydają się w trafnie zaplanowane. Są one powiązane z poszczególnymi problemami i ich przyczynami. Duża część projektów jest nadal realizowanych. Niemniej w pewnych obszarach zauważalny jest już wpływ projektów na funkcjonowanie wymiarów sprawiedliwości. Dotyczy to niewątpliwie obsługi interesanta w sądach, funkcjonowania prokuratur, poprawy szeroko rozumianych kompetencji pracowników wymiaru sprawiedliwości, uruchamiania kolejnych rejestrów sądowych. Zrealizowane projekty mogły też przyczynić się do upowszechniania mediacji, choć wsparcie miało charakter czasowy. Kolejne projekty jeszcze realizowane mogą przyczynić się do dalszego wzmocnienia rejestrów oraz uruchomienia nowych rejestrów (KRK 2.0 oraz KRM). Przyczynić się też powinny do poprawy dostępności wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnością.

Projekty przyczyniają się do doskonalenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, choć oczywiście – co było wykazywane w poprzednich raportach cząstkowych – nie mogą przełożyć się na całościową poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Przyczyny istniejących i nasilających się problemów w wymiarze sprawiedliwości są zbyt złożone i wymagają zapewne kompleksowych, systemowych zmian, co wykracza poza możliwości projektów realizowanych w PO WER.

5 Działanie 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne

5.1 Kontekst

Głównym celem Działania 2.18 jest „Doskonalenie jakości oraz monitorowanie procesu świadczenia usług administracyjnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej”. Działanie realizuje również cel szczegółowy: Włączenie idei dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia. Na etapie programowania zidentyfikowane zostały obszary i usługi istotne z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej i na nich skoncentrowane zostały udzielane wsparcie. Obszary interwencji dla Działania 2.18 to:

- System monitorowania wykonywania usług publicznych,
- Zarządzanie w JST:
 - Podatki i opłaty lokalne,
 - Zarządzanie nieruchomościami, szczególnie w zakresie zarządzania lokalami użytkowymi,
 - Obsługa inwestora,
- Organizacja administracji skarbowej,
- Stosowanie prawa zamówień publicznych,
- Partnerstwo publiczno-prawne,
- Nadzór nad bezpieczeństwem żywności,
- Dostępność.

Zarządzanie w JST

Podatki lokalne stanowią około 20% dochodów własnych JST.⁵¹ Nie są zatem znaczącym źródłem przychodów, a tym samym nie wzbudzają po stronie społeczności lokalnych oraz samorządowców poważnych dyskusji i nie są przedmiotem szczególnego zainteresowania lub debaty publicznej.⁵² Podatki i opłaty lokalne nie są również istotnym instrumentem lokalnej polityki gospodarczej i mają małe znaczenie dla stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego.⁵³ Wyniki badań wskazują na brak stymulującego wpływu preferencji podatkowych na zachowania przedsiębiorców dotyczące lokalizacji i rozwoju przedsiębiorstw. Stąd samorządy rzadko sięgają po ten instrument polityki lokalnej. Wyjątek stanowił okres pandemii COVID-19, gdy około 30-35% gmin skorzystało z możliwości zastosowania preferencyjnych zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach tarczy

⁵¹ Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020, GUS, Warszawa, 2021 r.

⁵² Łukomska, P. Swaniewicz, Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce, Municipium, Warszawa, 2015 r.

⁵³ Łukomska, J. (2012 r.) Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego w Polsce, [w:] D. Ilnicki, K. Janc (red.) Badania regionalnych i lokalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, Wrocław: Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.

antykryzysowej.⁵⁴ Wysokość stawek ustalana jest corocznie w oparciu o wartość wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu roku poprzedniego. Stąd w warunkach wysokiej inflacji, w roku 2023 maksymalne stawki wzrosną o około 12%. Będzie to zatem największy wzrost lokalnych stawek podatkowych od 25 lat.

Podobnie potencjał rozwojowy gospodarowania nieruchomościami w samorządach nie jest wykorzystywany w lokalnych politykach ekonomicznych JST. W obszarze nieruchomości samorządy podejmują często doraźne decyzje, które nie bazują na wystarczająco pogłębionej analizie i nie są elementem szerszej strategii rozwojowej. Pomimo tego, iż samorządy dostrzegają powiązanie celów rozwojowych z szeroko pojętym zarządzaniem nieruchomościami⁵⁵, to co do zasady nie stosują dostępnych w tym obszarze instrumentów.

Odpowiedzią na opisane powyżej wyzwania jest interwencja zaplanowana w ramach Działania 2.18 PO WER w postaci konkursów dla JST w obszarze podatków lokalnych i zarządzania nieruchomościami.

Jednym z istotnych czynników wpływających na atrakcyjność inwestycyjną na poziomie lokalnym jest jakość bezpośredniej obsługi inwestorów w urzędzie. Wyniki badań wskazują, że obsługa inwestora w samorządach pozostaje na niskim poziomie. Najnowsza edycja badania SGH przeprowadzona w polskich gminach (ok. ¼ łącznej liczby gmin w Polsce) potwierdza wciąż niesatysfakcjonujący poziom obsługi inwestorów w wielu aspektach, w tym w szczególności w sposobie komunikacji z przedsiębiorcami. Pomimo obserwowanej systematycznej poprawy dla każdej edycji badania, ponad połowa (55%) korespondencji mailowej potencjalnych inwestorów w języku polskim pozostaje bez odpowiedzi, zaś dla zapytań w języku angielskim odsetek braku odpowiedzi sięga aż 92%.⁵⁶

Interwencjami adresującymi problem niskiego poziomu obsługi inwestorów w samorządach, wdrażanymi w ramach Działania 2.18 PO WER, jest pilotażowy projekt pozakonkursowy MSWiA „Standardy obsługi inwestora w samorządzie” (2016) oraz konkurs dla JST na projekty mające na celu wdrożenie wypracowanych w projekcie pilotażowym standardów (2018).

System monitorowania usług publicznych

W Polsce nie istnieje jeden, wykorzystywany powszechnie system monitorowania dostarczanych przez samorządy usług publicznych. JST planując i realizując działania wykorzystują dane i informacje z różnych źródeł, bazując najczęściej i w największym zakresie na własnych danych operacyjnych. Nie dysponują one narzędziami do oceny skuteczności i efektywności prowadzonych przez siebie działań, czy też prowadzenia analiz

⁵⁴ Pahl B., Uchwały rad gmin w sprawie zwolnień i przedłużenia terminów płatności podatku od nieruchomości, podejmowane w ramach tzw. tarcz antykryzysowych – próba podsumowania, Centrum Analiz Studiów Podatkowych, 2021 r.

⁵⁵ Źróbek- Różańska A. (2010), „Gospodarowanie nieruchomościami w gminie jako element zarządzania strategicznego”, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości

⁵⁶ Gmina na piątkę! Dobre praktyki w obsłudze przedsiębiorców. Raport 2020/2021, SGH.

porównawczych. Na poziomie lokalnym obserwowany jest ogólnie niski potencjał analityczno- badawczy. Decyzje w różnych obszarach podejmowane są w sposób intuicyjny, na podstawie niepełnego obrazu sytuacji, bez uwzględnienia szerszego kontekstu społeczno-ekonomicznego. Szczególnym wyzwaniem w tym zakresie jest także duże rozproszenie danych i informacji pozyskiwanych i przekazywanych w ramach administracji publicznej w Polsce, co znacząco utrudnia ich wykorzystywanie w procesach decyzyjnych. Sytuacja taka nie sprzyja realizacji polityk publicznych opartych na dowodach (evidence based policy) i poprawie jakości usług publicznych na poziomie lokalnym.

Odpowiedzią na te wyzwania jest System Monitorowania Usług Publicznych (SMUP), zbudowany i rozwijany w ramach projektów wdrażanych w Działaniu 2.18 PO WER. Celem systemu jest dostarczenie administracji publicznej wysokiej jakości danych, które umożliwią podniesienie skuteczności i efektywności procesu świadczenia usług publicznych m.in. poprzez zastosowanie w praktyce zarządczej mechanizmów benchmarkingu. System ma służyć także zwiększaniu transparentności realizacji polityk publicznych i być ogólnodostępnym źródłem informacji dla przedsiębiorców i obywateli w zakresie usług dostarczanych przez samorządy.

Partnerstwo publiczno- prywatne

Partnerstwo publiczno- prywatne (PPP) stanowi model realizacji zadań i polityk publicznych bazujący na współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Celem PPP jest optymalne wykorzystanie potencjału obu sektorów do świadczenia wysokiej jakości usług publicznych. Przedsięwzięcia realizowane w formule PPP przyjmują postać budowy lub remontu infrastruktury publicznej połączonej z jej utrzymaniem lub zarządzaniem. Formuła PPP powinna w założeniu przynosić korzyści obu stronom umowy. Dla sektora publicznego jest to przede wszystkim możliwość pozyskania dodatkowego zewnętrznego źródła finansowania inwestycji publicznych oraz skorzystania z innowacyjnego potencjału sektora prywatnego dla podnoszenia jakości usług. Podmiotom prywatnym zaś PPP daje możliwość uzyskania stabilnego i długoterminowego źródła przychodów.

Polska znajduje się na początkowym etapie rozwoju w obszarze PPP. Do 2005 roku nie istniały żadne ustawowe regulacje dedykowane partnerstwu publiczno- prywatnemu. W 2005 roku weszła w życie ustawa o PPP, która jednak ze względu na swoją restrykcyjność i liczne obciążenia regulacyjne nie spełniła oczekiwań rynku (w okresie obowiązywania ustawy nie podpisana została żadna umowa w formule PPP). Pierwszy rzeczywisty etap funkcjonowania rynku PPP zainicjowany został ustawą o PPP, która weszła w życie w roku 2009. Od tego momentu w pierwszych kilku latach liczba przedsięwzięć realizowanych w tej formule systematycznie wzrastała, choć należy podkreślić, że liczba i wartość zawieranych kontraktów PPP jest wciąż na niesatysfakcjonującym poziomie.

W 2017 r. przyjęty został dokument „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno- -prywatnego” wskazujący kierunki i cele polityki publicznej w zakresie PPP do roku 2020.⁵⁷ W dokumencie do najważniejszych wyzwań dla rozwoju rynku PPP zaliczono m.in.:

- brak czytelnej struktury instytucjonalnej i skoordynowanej polityki rozwoju PPP,
- brak optymalnych rozwiązań prawnych,
- brak standaryzacji modeli prawnych i umów dotyczących PPP i koncesji (wzorcowa dokumentacja gotowa do wykorzystania),
- lukę w zakresie rozpowszechnienia i poszukiwania dobrych praktyk dotyczących projektów PPP,
- niski poziom wiedzy nt. PPP i zasad realizacji formuły PPP,
- trudności w przygotowaniu projektów PPP oraz nierzetelne przygotowanie projektów.

W odpowiedzi na zidentyfikowane w dokumencie wyzwania regulacyjne, w 2018 roku weszła w życie „duża nowelizacja” ustawy o PPP, która wprowadziła zmiany służące w założeniu podnoszeniu jakości przygotowywanych projektów oraz rozwojowi rynku PPP. Do najistotniejszych zmian wprowadzonych nowelizacją należą:

- wprowadzenie obowiązku oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP,
- stworzenie możliwości uzyskania opinii Centralnej Jednostki PPP dotyczącej zasadności realizacji inwestycji w tym trybie,
- wprowadzenie testu PPP dla projektów o wartości wyższej niż 300 milionów złotych,
- wprowadzenie możliwości powoływania spółek specjalnego przeznaczenia po wyborze najkorzystniejszej oferty,
- powołanie Centralnej Jednostki PPP, jako organu właściwego dla spraw PPP.

Duża część wyzwań i barier w obszarze PPP zidentyfikowanych w dokumencie rządowym zaadresowana została w ramach projektu pt. „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” realizowanego w ramach Działania 2.18 POWER, będącego przedmiotem niniejszej ewaluacji.

Zamówienia publiczne

Rynek zamówień publicznych stanowi istotną część polskiej gospodarki. Zgodnie z danymi Urzędu Zamówień Publicznych w roku 2021 wartość zamówień publicznych udzielonych z zastosowaniem przepisów ustawy PZP osiągnęła wartość 184,6 mld PLN. Stanowi to około 7% PKB Polski.⁵⁸

Zamówienia publiczne są istotnym instrumentem realizacji celów polityk publicznych, w tym także w obszarze wspierania przedsiębiorczości i rozwoju MSP. Wyniki badań wskazują na

⁵⁷ W chwili obecnej trwają konsultacje założeń aktualizacji „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030”.

⁵⁸ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2021 r., UZP, 2022 r.

ważną rolę zamówień publicznych dla realizacji celów polityki innowacyjności⁵⁹, tworzenia rynków dla nowych technologii⁶⁰, poprawy jakości usług publicznych np. w formule PPP czy też rozwiązywania lokalnych problemów społeczno- ekonomicznych np. w obszarze zagospodarowania przestrzennego.⁶¹ Jednak instrument ten wciąż nie jest w Polsce wykorzystywany w sposób optymalny. Instytucje publiczne co do zasady nie traktują zamówień publicznych jako narzędzia realizacji długofalowych celów rozwojowych czy też tworzenia podaży dla innowacyjnych rynków. Rynek zamówień jest w opinii przedsiębiorców zbyt sformalizowany, postępowania mało transparentne, a kryterium ceny jako główna przesłanka wyboru ofert nie sprzyja podnoszenia jakości zamawianych dóbr i usług. Tworzy to liczne bariery dla przedsiębiorstw i powoduje to, że rynek zamówień publicznych jest trudno dostępny dla dużej części MSP.

W celu zaadresowania opisanych powyżej wyzwań w 2019 r. przyjęta została nowa ustawa o PZP, która obowiązuje od roku 2021. Do najważniejszych zmian wprowadzonych ustawą należą: pełna elektronizacja postępowań, uproszczenie procedur w postępowaniach poniżej progów unijnych, zwiększenie roli planowania w zamówieniach publicznych oraz zwiększenie ochrony wykonawców i podwykonawców (m.in. przed wzrostem kosztów zamówienia czy też utratą płynności finansowej). Celem nowych przepisów ma być m.in. zwiększenie szans małych i średnich przedsiębiorstw w ubieganiu się o uzyskanie zamówień publicznych oraz promowanie rozwiązań innowacyjnych. Ze względu na zbyt krótki okres funkcjonowania ustawy trudno ocenić jej wpływ na rozwój rynku zamówień publicznych. Należy jednak odnotować, że w pierwszym roku jej obowiązywania nastąpił zauważalny wzrost udziału postępowań w ramach których zamawiający wybierali oferty z sektora MŚP (z 62% w 2020 r. do 69% w 2021 r.).⁶²

Administracja skarbowa

Obsługa podatków stanowi jedno z głównych źródeł obciążeń administracyjnych dla polskich przedsiębiorstw. Znajduje to odzwierciedlenie w pozycji Polski w rankingu „Doing Business”, który sporządzany był cyklicznie do roku 2020 przez Bank Światowy. W roku 2020 Polska znalazła się na 77 pozycji w obszarze płacenia podatków, co oznacza spadek o siedem pozycji w stosunku do rankingu z roku 2019 i aż o dwadzieścia sześć pozycji w porównaniu z rokiem 2018. W okresie realizacji programu wprowadzane były rozwiązania służące zmniejszeniu obciążeń wobec firm, polegające m.in. na ograniczaniu liczby kontroli dzięki zwiększeniu zakresu stosowania narzędzi analitycznych (m.in. stosowanie rekomendowanego przez OECD⁶³ i wprowadzonego ustawą z 2015 r. Jednolitego Pliku Kontrolnego). Obciążenia

⁵⁹ Kardas M., Zamówienia publiczne jako instrument polityki innowacyjnej, Zarządzanie Publiczne, 2016 r.

⁶⁰ Kok, W., Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment, 2004 r.

⁶¹ Krajewska H., Zamówienia publiczne w gospodarce przestrzennej, Acta Sci. Pol., 2007 r.

⁶² Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2021 r., UZP, 2022 r.

⁶³ Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0, OECD, 2010 r.

podatkowe i obowiązki biurokratyczne są jednak wciąż głównymi barierami dla rozwoju polskich przedsiębiorstw.⁶⁴

Kluczowym czynnikiem kontekstowym dla realizacji projektów PO WER w obszarze administracji skarbowej jest przeprowadzona w 2017 roku reforma Krajowej Administracji Skarbowej, konsolidująca służby skarbowe, kontrolne i celne. Środki EFS mają w założeniu wspierać planowane reformy, poprzez finansowanie prac nad wypracowaniem rozwiązań, wsparciem dla ich wdrożenia i wsparciem dla kadry administracji skarbowej. W tym zakresie interwencja Działania 2.18 pomogła w wypracowaniu zintegrowanego podejścia do zarządzania kadrami w nowej strukturze organizacyjnej, a także wsparła podnoszenie kompetencji kadr nowej struktury KAS w zakresie obsługi klientów. W okresie realizacji PO WER, w roku 2022 wprowadzona została także kompleksowa reforma systemu podatkowego (Polski Ład), mająca istotne znaczenie dla funkcjonowania KAS. Poza zmianami przepisów podatkowych reforma wprowadziła także nowe narzędzia w zakresie kontroli skarbowej m.in. w postaci „nabycia sprawdzającego” i „tymczasowe zajęcia ruchomości”.

Nadzór nad jakością i bezpieczeństwem żywności

Krajowy system nadzoru nad bezpieczeństwem żywności jest niejednolity. Nadzór realizowany jest przez różne instytucje (Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa), co skutkuje powielaniem czynności kontrolnych i nakładaniem na przedsiębiorców dodatkowych obciążeń. Instytucje te działają na podstawie różnych aktów prawnych. Powoduje to niejasności w zakresie kompetencji i dublowanie działań. Wyniki badań Banku Światowego wskazują, że w ramach prowadzonych kontroli dochodzi zarówno do powielania kontroli jak i kontroli równoległych.⁶⁵ Na problemy związane z krajowym systemem nadzoru żywności wskazują także kontrole NIK.⁶⁶ Według analiz NIK głównym mankamentem systemu jest „podział kompetencji poszczególnych inspekcji opierający się na wzajemnie nakładających się kryteriach”, a także „brak koordynacji i współpracy pomiędzy organami kontrolnymi”.⁶⁷ Wyniki badań wskazują na potrzebę konsolidacji struktur systemu kontroli żywności, co w dłuższej perspektywie pozwoliłoby na uproszczenie procedur oraz zwiększenie efektywności, skuteczności i przejrzystości kontroli. Odpowiedzią rządu na powyższe wyzwania był projekt nowej ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (2017), który w założeniu miał dokonać konsolidacji systemu. Ustawa nie została jednak do chwili obecnej uchwalona, a planowana reforma nie została wdrożona.

Dostępność

⁶⁴ Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, ZPP, 2019 r.

⁶⁵ Bezpieczna żywność, dobry biznes na podkarpaciu i Lubelszczyźnie. Rekomendacje dotyczące urzędowej kontroli żywności, Bank Światowy, 2018 r.

⁶⁶ System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian, NIK, 2020 r.

⁶⁷ Ibidem.

W 2018 roku ogłoszony został rządowy program Dostępność Plus, którego celem jest m.in. zwiększenie dostępności jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z obowiązującą od 2019 Ustawą o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami każdy podmiot publiczny zobowiązany jest do zapewniania obywatelom dostępności w wymiarze:

- architektonicznym (dotyczy budynków, budowli i ich najbliższego otoczenia),
- cyfrowym (dotyczy stron internetowych, aplikacji mobilnych, intranetu, dokumentów i multimediiów),
- informacyjno-komunikacyjnym (dotyczy działań informacyjnych i komunikacji).⁶⁸

Ponadto od 2019 roku obowiązuje Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, regulująca zasady dostępności stron internetowych i aplikacji stosowanych przez instytucje publiczne oraz nakładająca obowiązek publikowania deklaracji o dostępności. Ustawa reguluje także sposób i zakres monitorowania dostępności danych stron internetowych oraz zasady wdrażanie środków zaradczych.

Program Dostępność Plus oraz regulacje ustawowe w obszarze dostępności nałożyły zatem na samorządy dodatkowe obowiązki w tym zakresie. Instrumentami realizacji celów programu Dostępność Plus na poziomie samorządowym są m.in. konkursy i projekty wdrażane w ramach Działania 2.18 PO WER, będącego przedmiotem niniejszej ewaluacji.

5.2 Opis interwencji

Celami Działania 2.18 jest doskonalenie jakości oraz monitorowanie procesu świadczenia usług administracyjnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej oraz włączenie idei dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia. Zakres obszarów tematycznych i usług został określony stosunkowo szeroko, stąd interwencja jest rozproszona, niemniej obejmuje wiele istotnych z perspektywy celów szczegółowych zagadnień. Realizowane projekty nie tworzą jednolitej teorii interwencji na poziomie Działania. Dla każdego z obszarów odtworzyć można odrębną logikę, stąd ocena efektów Działania 2.18 przeprowadzona została dla każdego obszaru osobno.

Interwencje dla poszczególnych obszarów tematycznych wdrażane są w trybie konkursowym oraz pozakonkursowym. Projekty konkursowe realizowane są przez jednostki administracji centralnej, natomiast konkursy skierowane są głównie do lokalnych jednostek samorządowych oraz ich związków i stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i szkół wyższych.

Instytucją pośredniczącą jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś odbiorcami wsparcia są urzędy administracji publicznej, w tym podatkowej i skarbowej, jednostki samorządu terytorialnego, instytucje nadzorcze i kontrolne, instytucje kontrolujące proces udzielania zamówień publicznych oraz pracownicy administracji publicznej, w szczególności korpusu służby cywilnej i pracownicy samorządowi.

⁶⁸ Samorząd bez barier. Poradnik dostępności dla jednostek samorządu terytorialnego, MSWiA, 2020 r.

5.3 Stan wdrażania

W ramach Działania zorganizowanych zostało sześć konkursów otwartych dla JST, w tym cztery konkursy w obszarze podatków i zarządzania nieruchomościami (2015, 2017, 2018, 2021) oraz po jednym konkursie w obszarze obsługi inwestora (2018) i dostępności (2020). W trybie konkursowym wybranych zostało łącznie 118 projektów na łączną kwotę 194,6 mln PLN.

W trybie pozakonkursowym wybranych zostało 15 projektów na kwotę około 235,7 mln PLN. łącznie w ramach Działania 2.18 zakontraktowano około 430,3 mln PLN.

Poniżej przedstawiamy bardziej szczegółowe informacje dotyczące przeprowadzonych konkursów oraz projektów wybranych do realizacji.

Tabela 14. Projekty wybrane do realizacji w ramach Działania 2.18

Tryb naboru		Realizowane projekty	
		Liczba	Wartość
Podatki lokalne i zarządzanie nieruchomościami	konkurs (2015)	38	62,7 mln PLN
	konkurs (2017)	24	36,9 mln PLN
	konkurs (2018)	13	18,7 mln PLN
	konkurs (2021)	3	11,3 mln PLN
Obsługa inwestora	konkurs (2018)	15	26,8 mln PLN
Dostępność	konkurs (2020)	27	38,2 mln PLN
Pozakonkursowe:			
Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce		-	10,9 mln PLN
MR			
System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP		-	9,7 mln PLN
MSWiA			
System Monitorowania Usług Publicznych – wdrożenie SMUP		-	37 mln PLN
MSWiA			
Efektywne zamówienia publiczne - wzmocnienie potencjału administracji		-	4,5 mln PLN
UZP			

Tryb naboru	Realizowane projekty	
	Liczba	Wartość
Świadomy zamawiający - prawo konkurencji w przetargach publicznych UOKiK	-	0,7 mln PLN
Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych UZP	-	3,9 mln PLN
Standardy obsługi inwestora w samorządzie MSWiA	-	4,9 mln PLN
Skuteczne standardy nadzoru KPRM	-	5,1 mln PLN
Doskonalenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji skarbowej MF	-	7,4 mln PLN
Doskonalenie systemów i standardów zarządzania w Krajowej Administracji Skarbowej - 2.0 MF	-	2,8 mln PLN
Doskonalenie standardów zarządzania, obsługi klienta oraz podnoszenie kompetencji pracowników Krajowej Administracji Skarbowej KSS	-	12,4 mln PLN
Zarządzanie relacjami z klientem KAS MF	-	10,7 mln PLN
Dostępny samorząd-granty PFRON	-	118,8 mln PLN
Dostępność cyfrowa stron jednostek samorządu terytorialnego – zasoby, szkolenia, walidatory KPRM	-	5 mln PLN
Samorząd bez barier MSWiA	-	2,1 mln PLN

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych zastanych

Poniżej prezentujemy postęp we wdrażaniu Działania 2.18 mierzony stopniem realizacji wskaźników programowych.

Tabela 15. Stan realizacji wskaźników produktu i rezultatu dla Działania 2.18⁶⁹

Lp	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania na podstawie WoP ⁷⁰ (2022)
1	Liczba obszarów usług włączonych w proces monitorowania w ramach powszechnego systemu monitorowania usług publicznych	6 szt.	9 szt.
2	Funkcjonujący powszechny system monitorowania usług publicznych	1 szt.	1 szt.
3	Liczba jednostek administracji publicznej objętych wsparciem w zakresie wykorzystania systemu monitorowania usług publicznych	617 szt.	352 szt.
4	Liczba jednostek samorządu terytorialnego, objętych wsparciem w zakresie obsługi podatkowej przedsiębiorców	1 405 szt.	743 szt.
5	Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które wdrożyły rozwiązania usprawniające pracę urzędu w obszarze obsługi podatkowej przedsiębiorców	562 szt.	594 szt.
6	Liczba jednostek samorządu terytorialnego, objętych wsparciem w zakresie modernizacji zarządzania nieruchomościami	820 szt.	663 szt.
7	Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które wdrożyły rozwiązania usprawniające pracę urzędu w obszarze zarządzania nieruchomościami	562 szt.	594 szt.
8	Liczba jednostek samorządu terytorialnego, objętych wsparciem w zakresie obsługi inwestora	1 405 szt.	1 060 szt.
9	Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które wdrożyły lub zmodernizowały procedury obsługi inwestora	562 szt.	86 szt.

⁶⁹ Wskazane w tabeli wartości docelowe wskaźników z zakresu dostępności określone zostały na poziomie Programu i realizowane są również w ramach Działania 2.16.

⁷⁰ Na podstawie danych monitoringowych udostępnionych przez MFiPR oraz MSWiA.

Lp	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania na podstawie WoP ⁷⁰ (2022)
10	Liczba jednostek administracji skarbowej objętych wsparciem w celu doskonalenia ich funkcjonowania i obsługi przedsiębiorców	433 szt.	170 szt.
11	Liczba jednostek administracji skarbowej, które wdrożyły narzędzia doskonalenia jakości funkcjonowania i obsługi przedsiębiorców	433 szt.	0 szt.
12	Liczba pracowników jednostek administracji skarbowej objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie wdrożenia i wykorzystania modelu zarządzania relacjami z klientami KAS	1 302 os.	828 szt.
13	Liczba jednostek administracji skarbowej, które wdrożyły model zarządzania relacjami z klientem oraz w których pracownicy podnieśli kompetencje w zakresie zarządzania relacjami z klientami KAS	434 szt.	43 szt.
14	Liczba jednostek administracji publicznej objętych wsparciem w celu poprawy funkcjonowania nadzoru administracyjnego	35 szt.	36 szt.
15	Liczba jednostek administracji publicznej, które wdrożyły narzędzia poprawy jakości funkcjonowania nadzoru administracyjnego	35 szt.	36 szt.
16	Liczba pracowników administracji rządowej, samorządowej i jednostek jej podległych oraz instytucji kontrolnych objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie udzielania zamówień publicznych	3 643 os.	5 049 os.
17	Liczba opracowanych i udostępnionych materiałów informacyjno-edukacyjnych oraz narzędzi ułatwiających dostęp do wiedzy w zakresie zagadnień dotyczących zamówień publicznych oraz prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego	77 szt.	76 szt.
18	Liczba pracowników administracji rządowej, samorządowej i jednostek jej podległych oraz	3 279 os.	3 341 os.

Lp	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania na podstawie WoP ⁷⁰ (2022)
	instytucji kontrolnych, którzy podnieśli poziom wiedzy w zakresie udzielania zamówień publicznych		
19	Liczba pracowników jednostek administracji publicznej objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego	1 388 os.	2 276 os.
20	Liczba instytucji, których pracownicy podnieśli swoją wiedzę na temat partnerstwa publiczno-prywatnego	610 szt.	802 szt.
21	Liczba jst objętych wsparciem z zakresu poprawy dostępności świadczonych usług	150 szt.	0 szt.
22	Liczba jst które poprawiły dostępność swoich usług	135 szt.	0 szt.
23	Liczba pracowników administracji publicznej, którzy podnieśli kompetencje z zakresu zapewnienia dostępności przygotowywanych i udostępnianych dokumentów urzędowych, treści zamieszczanych na stronach internetowych oraz innych materiałów/publikacji	3 834 os.	0 os.
24	Liczba koordynatorów dostępności w jednostkach administracji publicznej objętych wsparciem szkoleniowym	1 740 os.	1 048 os.
25	Liczba koordynatorów dostępności w jednostkach administracji publicznej, którzy podnieśli kompetencje	1 566 os.	710 os.
26	Liczba pracowników administracji publicznej objętych wsparciem szkoleniowym z zakresu stosowania rozwiązań ułatwiających zatrudnianie osób niepełnosprawnych	2 020 os.	1 507 os.
27	Liczba pracowników administracji publicznej, którzy podnieśli kompetencje z zakresu stosowania rozwiązań ułatwiających zatrudnianie osób niepełnosprawnych	1 706 os.	710 os.

Lp	Nazwa wskaźnika	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania na podstawie WoP ⁷⁰ (2022)
28	Liczba urzędów administracji publicznej, w których przeprowadzono przegląd procedur związanych z obsługą klienta pod kątem zapewnienia dostępności	650 szt.	839 szt.
29	Liczba urzędów administracji publicznej, w których wdrożono wnioski i rekomendacje dotyczące dostosowania procedur do potrzeb osób z niepełnosprawnościami	650 szt.	116 szt.
30	Liczba utworzonych narzędzi do weryfikacji dostępności stron internetowych, aplikacji mobilnych, dokumentów biurowych	2 szt.	1 szt.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych zastanych

Postęp w zakresie osiągnięcia wartości docelowych wskaźników produktu i rezultatu można ocenić pozytywnie. Informacje zebrane w trakcie wywiadów, studiów przypadku oraz warsztatów wskazują na brak istotnego ryzyka nieosiągnięcia wartości docelowych. Niski poziom wartości dla wybranych wskaźników wynika ze wstępnego etapu wdrażania części projektów (np. w obszarze dostępności) oraz ze sposobu mierzenia stopnia realizacji w oparciu o dane z wniosków o płatność. Wartości wskaźników szacowane w oparciu o dane z wniosków o dofinansowanie są wyraźnie wyższe i stanowią wiarygodną prognozę końcowego stopnia realizacji działania. Przykładowo dla wskaźnika „Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które wdrożyły lub zmodernizowały procedury obsługi inwestora” obecna wartość wskaźnika kształtuje się na poziomie 86 JST, podczas gdy w ramach projektów będących w trakcie realizacji deklarowana liczba to 631 jednostek, czyli wyraźnie powyżej zakładanej wartości docelowej.

5.4 Osiągnięte efekty interwencji

5.4.1 Zarządzanie w JST

W niniejszym podrozdziale analizie poddane zostały projekty realizowane przez JST w konkursach otwartych w ramach Działania 2.18 PO WER z zakresu podatków lokalnych, zarządzania nieruchomościami oraz obsługi inwestora.

W obszarze opłat i podatków lokalnych oraz zarządzania nieruchomościami odbyły się 4 konkursy w latach 2015, 2017, 2018 i 2021. Łącznie realizowanych jest 76 projektów.

Większość z nich dotyczy obu obszarów i polega na realizacji działań w zakresie elektronicznej obsługi podatkowej i systemów zarządzania nieruchomościami z towarzyszącymi im działaniami szkoleniowo – doradczymi.

Zgodnie z założeniami programowymi w obszarze podatków i opłat lokalnych oraz zarządzania nieruchomościami docelowo wsparciem miało zostać objętych 562 JST. Do chwili obecnej wsparcia udzielono 743 JST w obszarze podatków i opłat lokalnych oraz 663 JST w obszarze zarządzania nieruchomościami. Wartości docelowe dla obu obszarów zostały zatem osiągnięte. Zakres oddziaływania interwencji mierzony udziałem JST uczestniczących w dofinansowanych projektach należy uznać za szeroki. Liczba JST, którym do chwili obecnej udzielono wsparcia w ramach analizowanych obszarów stanowi bowiem znaczący odsetek (ok. 21%) wszystkich jednostek samorządu lokalnego w Polsce (gmin i powiatów).

Realizowane projekty przekładają się na bezpośrednie efekty i wymierne korzyści dla wspartych urzędów w postaci wdrożonych nowych i technologicznie zaawansowanych systemów elektronicznego obiegu dokumentów, systemów dziedzinowych w obszarze obsługi podatkowej i zarządzania nieruchomościami, nowych procedur i e-formularzy, nowych punktów potwierdzania profili zaufanych i portali dla mieszkańców oraz nowych e-usług. Wyniki badań wskazują, że nowe narzędzia poprawiają jakość pracy urzędników samorządowych, choć wciąż nie dają możliwości pełnej cyfryzacji procesów objętych wsparciem (w większości JST funkcjonuje równoległy papierowy obieg dokumentów, co skutkuje dublowaniem obowiązków pracowników urzędów).⁷¹

Jako szczególnie użyteczne oceniane są działania szkoleniowe realizowane w ramach dofinansowanych projektów. Wyniki poprzedniej edycji niniejszego badania, jak i wyniki badania zrealizowanego na zlecenie MSWiA, wskazują na wysoką jakość szkoleń oraz ich istotny wpływ na podniesienie kompetencji uczestników w obszarach dziedzinowych objętych wsparciem (ponad 80% uczestników deklaruje pozytywny wpływ szkoleń na podniesienia kompetencji w zakresie podatków lokalnych i zarządzania nieruchomościami).⁷² Większość uczestników (75%) deklaruje także wykorzystywanie nowej wiedzy, umiejętności i wdrożonych rozwiązań w pracy zawodowej.⁷³

Realizowane projekty nie przekładają się jednak na szersze rezultaty w postaci zwiększenia zakresu korzystania z nowych narzędzi cyfrowych przez obywateli i przedsiębiorców. Tym samym udzielone wsparcie ma ograniczony wpływ na zmianę pracy urzędów, sposób obsługi klientów i rzeczywistą poprawę jakości lokalnych usług publicznych.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że dla obszarów objętych wsparciem mieszkańcy i przedsiębiorcy preferują bezpośredni kontakt w celu załatwiania spraw urzędowych.

⁷¹ Ewaluacja wsparcia JST w zakresie poprawy jakości usług administracyjnych/ obszarów działania urzędów samorządowych, mających wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, MSWiA, 2019 r.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER. II raport wskaźnikowy, MFIPR, 2018 r.

Wynika to z przyzwyczajień, barier mentalnych i braku kompetencji cyfrowych, ale także z braku świadomości istnienia możliwości skorzystania z e-usług w kontaktach z urzędem.⁷⁴ Spowodowane jest to zbyt wąsko zakrojonymi działaniami promocyjnymi i informacyjnymi, które służyć powinny upowszechnianiu wypracowanych narzędzi i rozwiązań. Wyniki studiów przypadku zrealizowanych w ramach poprzedniej edycji niniejszego badania wskazują, że odpowiednio zaplanowane i przeprowadzone działania promocyjno- informacyjne stanowią jeden z głównych czynników sukcesu dla długoterminowego oddziaływania projektów i zachowania trwałości ich rezultatów:

[...] jest to decydujące dla skuteczności [odnotowanego wzrostu potwierdzeń profili zaufanych w urzędach objętych wsparciem] i trwałości wprowadzanych zmian. Możliwość skorzystania z punktów potwierdzeń profili była szeroko promowana w naszym kwartalniku, mediach społecznościowych, ulotkach a także za pomocą smsów do mieszkańców.

IDI, przedstawiciel beneficjenta⁷⁵

Szerszemu oddziaływaniu interwencji nie sprzyja również wąsko ukierunkowane wsparcie oraz brak systemowego podejścia do realizowanych projektów. Projekty dotyczą bowiem dziedzin dla których czynności (płacenie podatków i opłat lokalnych) mają charakter cykliczny i incydentalny („raz do roku”).⁷⁶ Poza nielicznymi wyjątkami (np. opracowanie modelu całościowej analizy polityki podatkowej miasta) brak jest również projektów stosujących podejście kompleksowe do zarządzania całym obszarem, a nawet całą jednostką samorządową i koncentrujących się np. na całościowym usprawnieniu lokalnej polityki fiskalnej. Projekty mają też niewielki wpływ na warunki funkcjonowania przedsiębiorstw, ponieważ główne bariery w zakresie usług podatkowych pozostają poza zakresem oddziaływania projektów jako i samych urzędów i dotyczą głównie skali ogólnych obciążeń fiskalnych i administracyjnych.

Interwencja w obszarze obsługi inwestora w JST realizowana była sekwencyjnie. W trybie pozakonkursowym w ramach projektu pilotażowego MSWiA (realizowanego w województwie warmińsko- mazurskim) wypracowane zostały standardy obsługi inwestora, które obecnie wdrażane są w pozostałych województwach, w ramach projektów wyłonionych w konkursie otwartym (2018). W ramach pilotażu opracowano m.in. standardy obsługi inwestora w samorządzie w formie podręcznika oraz uruchomiono generator ofert

⁷⁴ Ewaluacja wsparcia JST w zakresie poprawy jakości usług administracyjnych/ obszarów działania urzędów samorządowych, mających wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, MSWiA, 2019 r.

⁷⁵ Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER. II raport wskaźnikowy, MFIPR, 2018 r.

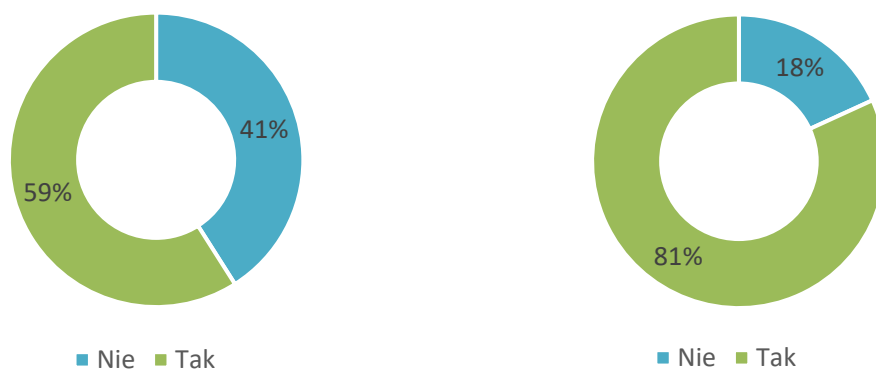
⁷⁶ Ewaluacja wsparcia JST w zakresie poprawy jakości usług administracyjnych/ obszarów działania urzędów samorządowych, mających wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, MSWiA, 2019 r.

inwestycyjnych. Zrealizowano także cykl szkoleń, w tym o charakterze warsztatowym z wykorzystaniem opracowanej na potrzeby projektu gry symulacyjnej dla kadry zarządzającej JST. W ramach zakończonych projektów konkursowych realizowanych w poszczególnych województwach, wsparciem objętych zostało do chwili obecnej ponad 1 060 JST. W 86 jednostkach wypracowane standardy zostały już wdrożone.

Widocznym i wymiernym efektem realizowanych projektów jest obserwowany wzrost liczby ofert inwestycyjnych przygotowywanych przez gminy zgodnie ze standardami wypracowanymi w ramach projektu pilotażowego. W toku realizacji projektów liczba ofert inwestycyjnych figurujących w ogólnodostępnej i opracowanej w pilotażu bazie PAiH⁷⁷ wzrosła z około 100 w roku 2017 do ponad 1000 w roku 2021 i 2022.

Przeprowadzone wywiady oraz dostępne wyniki badań⁷⁸ wskazują także na „miękkie” rezultaty realizowanych projektów w postaci wzrostu świadomości samorządu odnośnie złożoności problemu obsługi inwestora, zwiększenia wiedzy merytorycznej i kompetencji społecznych, w tym zakresie oraz możliwości wymiany doświadczeń pomiędzy uczestniczącymi w projektach gminami. Wysoką skuteczność i użyteczność wsparcia w obszarze obsługi inwestora i jego kompleksowy charakter potwierdzają wyniki badania ankietowego zrealizowanego w ramach niniejszej ewaluacji wśród kadry kierowniczej JST. W opinii aż 81% uczestników udzielone wsparcie miało zauważalny wpływ na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych zaangażowanych w obsługę inwestorów.

Wykres 23. Czy dostrzega Pan(i) wpływ udziału w projekcie na funkcjonowanie Państwa całej instytucji? (panel lewy); Czy dostrzega Pan(i) wpływ udziału w projekcie na funkcjonowanie reprezentowanej przez Pana(i) jednostki organizacyjnej? (panel prawy)



Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2022

⁷⁷ <https://baza.paih.gov.pl/>

⁷⁸ Standardy obsługi inwestora w samorządzie. Studium przypadku polskiego projektu EFS przygotowane w ramach badania „Oceny wsparcia administracji publicznej przez EFS”, KE, 2019 r.

5.4.2 System monitorowania usług publicznych

System monitorowania usług społecznych (SMUP) opracowany i uruchomiony został w wyniku realizacji dwóch projektów wdrażanych przez MSWiA w Działaniu 2.18, które w ramach niniejszej ewaluacji poddane zostały analizie w postaci studium przypadku:

- System Monitorowania Usług Publicznych – koncepcja SMUP (projekt o wartości 9,7 mln PLN wdrażany w latach 2017-2019);
- System Monitorowania Usług Publicznych – wdrożenie SMUP (projekt o wartości 37 mln PLN wdrażany w latach 2019-2023).

W chwili obecnej całe przedsięwzięcie, rozumiane jako stworzenie i uruchomienie systemu, znajduje się na trzecim i ostatnim etapie wdrażania. Po etapie koncepcyjnym (2017-2019) i wdrożeniowym (2019-2021) rozpoczęto realizację etapu upowszechniania i rozwoju systemu (2022-2023).

Budowa systemu była kompleksowym i innowacyjnym na skalę europejską przedsięwzięciem koordynowanym przez MSWiA we współpracy z GUS, ZMP, ZPP oraz wybranymi JST i urzędami centralnymi. W realizację projektu zaangażowane było bardzo szerokie grono ekspertów i interesariuszy na poziomie centralnym i lokalnym (łącznie kilkaset osób). Głównym wyzwaniem od strony organizacyjnej i merytorycznej całego przedsięwzięcia był brak jednolitego i usystematyzowanego sposobu zbierania i sprawozdawania danych w administracji rządowej i samorządowej w różnych obszarach realizacji polityk publicznych. SMUP bazuje bowiem na istniejących systemach gromadzenia danych. Zadaniem projektu była zaś integracja danych „rozproszonych” w różnych systemach stosowanych przez podmioty publiczne.

Podstawowym produktem analizowanych projektów jest System Monitorowania Usług Publicznych -SMUP udostępniony do użytkowania w 2021 roku w postaci ogólnie dostępnego interfejsu na platformie GUS. Na obecnym etapie rozwoju w systemie, zgodnie z założeniami programowymi PO WER, gromadzone są dane dla 9 obszarów realizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym: edukacji, lokalnej polityki społecznej, kultury i rekreacji, drogownictwa i transportu, ochrony środowiska, gospodarowania nieruchomościami, inwestycji i budownictwa, geodezji i kartografii oraz podatków i opłat lokalnych. Dla każdego z obszarów zdefiniowane zostały kluczowe usługi (np. usługa Edukacja przedszkolna w obszarze Edukacja) oraz wskaźniki je monitorujące (np. Współczynnik skolaryzacji netto dla edukacji przedszkolnej). Wskaźniki dobrane zostały tak, aby w sposób syntetyczny obrazować stopień osiągnięcia celu głównego danej usługi. Wskaźniki pogrupowane są w układach analitycznych umożliwiającym dokonanie oceny realizacji usług według kryteriów ilości, jakości, dostępności i efektywności. System składa się z modułu podstawowego zawierającego wskaźniki w podziale na obszary i usługi oraz modułu rozszerzonego umożliwiającego przeprowadzanie bardziej zaawansowanych analiz. SMUP pozwala użytkownikowi na przeglądanie, wizualizację na mapach i wykresach, pobieranie i analizowanie danych. Podstawowym koncepcyjnym i funkcjonalnym założeniem systemu jest możliwość wykorzystywania go do prowadzenia analiz

porównawczych z zastosowaniem metody benchmarkingu, w celu podnoszenia jakości usług dostarczanych przez samorządy na poziomie lokalnym i regionalnym.

Obecnie realizowany jest etap upowszechniania systemu wśród głównych jego użytkowników. Uruchomiony został cykl szkoleń podstawowych z zakresu funkcjonowania SMUP, w którym udział wzięli pracownicy 352 jednostek samorządu terytorialnego (dane za I półrocze 2022 r.). Dodatkowo zaplanowano również realizację szkoleń w formule warsztatowej polegających na wspólnej pracy i wymianie doświadczeń przedstawicieli JST. W I półroczu 2022 roku odbyły się dwie sesje warsztatowe z udziałem 20 samorządów i 40 osób.

SMUP spotkał się z bardzo dobrym odbiorem tych użytkowników, którzy wykorzystują tego typu narzędzia i źródła danych w codziennej praktyce. Jako główne zalety systemu wskazywana jest jego duża intuicyjność, łatwość w obsłudze i przejrzystość. Przez uczestników pilotażu wdrożeniowego system określany był mianem „bardziej przyjaznej wersji BDL”, czyli bazy danych lokalnych GUS, z której najczęściej korzystają samorządy.

W ramach zrealizowanego w niniejszym badaniu studium przypadku przedstawiciel kierownictwa urzędu miasta wojewódzkiego podkreślał także walory merytoryczne i edukacyjne systemu:

„Dane zgromadzone w SMUP przedstawione są w sposób merytorycznie uporządkowany. Dzięki temu SMUP systematyzuje i uzupełnia naszą wiedzę w zakresie zarządzania przez cele, a nawet tworzy standardy do takiego zarządzania. Jednocześnie możliwość porównania się z innymi skłania do pogłębiania wiedzy, motywuje do poszukiwania odpowiedzi na pytanie jakie są przyczyny tych różnicowań ”

Przedstawiciel kierownictwa Urzędu Miasta- użytkownik SMUP

Na obecnym etapie realizacji projektu nie ma możliwości oceny stopnia wykorzystywania systemu przez JST, gdyż projekt wszedł dopiero w pierwszą fazę upowszechniania narzędzia wśród użytkowników. Tym samym nie ma także możliwości przeprowadzenia oceny wpływu projektu na realizację głównego celu interwencji Działania 2.18, tj. na podnoszenie jakości usług publicznych na poziomie lokalnym.

Wyniki niniejszego badania wskazują, że głównym czynnikiem warunkującym wykorzystywanie narzędzia do podnoszenia jakości usług publicznych będzie potencjał analityczny i kultura zarządzania na poziomie JST. Potwierdzają to także wyniki badania zrealizowanego przez MSWiA wśród uczestników szkoleń pilotażowych. Badani respondenci wskazywali na zjawisko istnienia niskiej kultury wykorzystania danych w swoich samorządach:

„Potwierdzam, że są sytuacje, gdy samorządowcy wiedzą lepiej i nie ufają danym”

„W samorządzie panuje niska kultura korzystania z danych, lecz powoli odchodzi się od postawy <<ja wiem lepiej>>”

Uczestnicy szkoleń pilotażowych SMUP⁷⁹

W perspektywie krótkoterminowej system ma szansę przełożyć się na bezpośrednie efekty w przypadku jednostek samorządowych o wysokim potencjale instytucjonalnym, wykorzystujących narzędzia analityczne do zarządzania lokalnymi politykami publicznymi. Przykładem takiej jednostki jest Urząd Miasta w Lublinie.

Studium przypadku

Urząd Miasta Lublin jest uczestnikiem projektu pt. „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych” realizowanego przez Śląski Związek Gmin i Powiatów, którego celem jest tworzenie standardów monitorowania kluczowych procesów w zakresie realizacji zadań publicznych oraz rozwój metodologii prowadzenia benchmarkingu. Projekt i jego efekty są komplementarne do założeń i realizacji SMUP, a doświadczenia z projektu wykorzystane zostały w pracach nad systemem. Lublin brał także czynny udział w projekcie SMUP, w obszarach gospodarowania nieruchomościami, inwestycji i budownictwa oraz kultury i rekreacji.

W urzędzie miasta w wyniku realizacji projektu ŚZGiP wypracowane zostały standardy wykorzystywania metody benchmarkingu do kontroli zarządczej i szerzej do realizacji zadań i polityk publicznych. Metoda ta została w sposób ustrukturyzowany wykorzystana m.in. na etapie przygotowania strategii rozwoju miasta Strategia Lublin 2030.⁸⁰

Przedstawiciele kierownictwa urzędu oceniają SMUP jako trafne i użyteczne narzędzie zarządzania usługami publicznymi na poziomie lokalnym. Wskazują na jego dużą intuicyjność i przejrzystość oraz wysokie walory merytoryczne i edukacyjne. Narzędzie jest użyteczne dla urzędu miasta w szczególności dzięki możliwości zastosowanie go do analiz porównawczych, stosowanych w jego praktyce zarządczej. Zgodnie z deklaracjami respondentów, SMUP będzie używany do celów sprawozdawczych m.in. dla monitorowania trendów oraz do planowania działań służących poprawie jakości usług np. w obszarze edukacji z wykorzystaniem analiz porównawczych.

Jako główne ograniczenie systemu wskazany został brak aktualnych danych dla części wskaźników (braki wynikające z opóźnień statystycznych), co wymusza wykorzystywanie w tych przypadkach wewnętrznych danych operacyjnych w procesach zarządzania miastem. W opinii respondentów system, aby zachować użyteczność powinien być rozwijany o

⁷⁹ Fazlagić J, Podsumowanie wyników badań jakościowych wśród uczestników szkoleń pilotażowych SMUP, MSWiA, 2022 r.

⁸⁰ Strategia Lublin 2030, Lublin, 2022 r.

dodatkowe obszary, usługi i wskaźniki, w tym w szczególności o dane finansowe i miary odnoszące się do oceny efektywności prowadzonych działań.

W opinii MSWiA, pierwszych efektów projektu w postaci zastosowania systemu i wykorzystania zgromadzonych w nim danych do decyzji służących podnoszeniu jakości usług publicznych można spodziewać się po koniec roku 2022, na etapie planowania działań na kolejny rok m.in. w trakcie przygotowywania lokalnych uchwał budżetowych:

„Aby pojawiły się pierwsze efekty wykorzystania SMUP na poziomie lokalnym system musi wejść w cykl użycia, który jest powiązany z cyklem decyzji”

Przedstawiciel MSWiA - IP

SMUP bowiem ze względu na charakter i zakres gromadzonych danych jest szczególnie przydatny do planowania strategicznego.⁸¹

Wykorzystanie SMUP do podnoszenia jakości usług publicznych w perspektywie długoterminowej uzależnione jest m.in. od skuteczności zaplanowanych w projekcie działań informacyjno- szkoleniowych skierowanych do JST. W tym kontekście jako trafną należy ocenić decyzję o rozszerzeniu projektu o komponent szkoleniowy realizowany centralnie przez partnerów projektu, czyli podmioty współtworzące system i tym samym znające wszystkie aspekty jego funkcjonowania.

Dużym wyzwaniem dla upowszechniania systemu jest ogólny niski poziom kultury zarządzania przez cele i realizacji polityk publicznych oparciu o dowody na poziomie lokalnym. Stąd w ramach organizowanych powszechnych szkoleń z wykorzystania SMUP przekazywana jest także wiedza podstawowa z zakresu monitorowania i przeprowadzania analiz z wykorzystaniem danych statystycznych. Samorządy co do zasady rzadko bowiem korzystają z tego typu narzędzi i danych zewnętrznych posiłkując się w większości przypadków jedynie własnymi danymi operacyjnymi.

Użyteczność i faktyczne wykorzystanie systemu zależeć będzie także od jego dalszego rozwoju i zasilania go dodatkowymi danymi. W kontekście opinii uzyskanych w ramach niniejszego badania jako szczególnie trafne ocenić należy podjęte przez MSWiA działania zmierzające do uzupełnienia systemu o dane finansowe, umożliwiające dokonywanie oceny efektywności ekonomicznej prowadzonych działań. Wyniki przeprowadzonych wywiadów wskazują bowiem, że analiza efektów polityk publicznych w odniesieniu do poniesionych nakładów jest pierwszym i podstawowym krokiem stosowanym przez podmioty publiczne w toku analiz porównawczych i benchmarkingowych.

Ze względu na zakres i sposób prezentacji danych, dających możliwość dokonywania porównań na poziomie jednostek terytorialnych, system ma także duży potencjał do wykorzystania go jako narzędzia koordynacji polityk publicznych w szczególności na poziomie

⁸¹ Fazlagić J, Podsumowanie wyników badań jakościowych wśród uczestników szkoleń pilotażowych SMUP, MSWiA, 2022 r.

regionalnym. Zakres oddziaływania projektu mógłby zatem zostać zwiększony dzięki rozszerzeniu grup docelowych o instytucje pełniące funkcje koordynacyjne na poziomie regionalnym (np. Urzędy Marszałkowskie i działające w ich ramach jednostki analityczne i ewaluacyjne czy też Regionalne Ośrodki Pomocy Społecznej) i centralnym.

Realizacja projektu przyniosła także pośrednie efekty systemowe sprzyjające zwiększeniu transparentności realizacji polityk publicznych, ale również jakości świadczenia usług na poziomie lokalnym. Jednym z efektów prac nad systemem monitorowania usług publicznych było usystematyzowanie, uporządkowanie i ujednolicenia sposobów zbierania i sprawozdawania danych z zakresu realizacji polityk publicznych w wybranych obszarach. Przykładem tego typu efektów systemowych zaistniałych dzięki projektowi są zmiany w klasyfikacji budżetowej wprowadzone w 2021 r. rozporządzeniem MF.⁸² Umożliwiają one ściślejsze powiązanie wydatków z dostarczanymi usługami publicznymi (także nowymi, wcześniej nieuregulowanymi usługami jak np. rowery publiczne). Z jednej strony zwiększa to przejrzystość działań publicznych i porównywalność danych, z drugiej zaś daje samorządom narzędzie do optymalizacji polityk na poziomie lokalnym.

Innym istotnym efektem systemowym realizacji projektu SMUP jest dostosowanie zakresu usług badawczych świadczonych przez GUS do praktyki samorządowej. Dzięki ścisłej współpracy GUS z przedstawicielami samorządów biorących udział w projekcie, stosowane przez GUS narzędzia w postaci kwestionariuszy dla poszczególnych obszarów badawczych zostały zmodyfikowane lub uzupełnione o zagadnienia istotne z punktu widzenia użyteczności danych dla realizacji polityk lokalnych. Można przyjąć założenie, że dostosowanie zakresu usług badawczych GUS do potrzeb odbiorców na poziomie lokalnym i zwiększenie użyteczności dostarczanych danych powinno w długim okresie przełożyć się na zwiększenie skłonności samorządów do wykorzystywania danych statystycznych w procesach decyzyjnych.

5.4.3 Partnerstwo publiczno- prywatne

W ramach niniejszego obszaru realizowany jest projekt pt. „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”, którego beneficjentem jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, który w ramach niniejszej ewaluacji poddany został analizie w postaci studium przypadku.

Partnerami projektu są Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz Konfederacja Lewiatan. Wartość projektu wynosi 10,9 mln PLN. Projekt uruchomiony został w roku 2016 i wdrażany będzie do końca roku 2022. Głównym celem projektu jest podniesienie kwalifikacji pracowników administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W ramach projektu zrealizowany został cykl szkoleń (regionalnych i profilowanych), warsztatów i wizyt studyjnych. Przeszkolonych zostało łącznie 2 276 osób z 802 instytucji (głównie JST), co stanowi odpowiednio 164% i 132% wartości

⁸² Rozporządzenia Ministra Finansów zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych

docelowych wskaźników zakładanych we wniosku o dofinansowanie. Organizowane były także tematyczne debaty, konferencje i inne wydarzenia poświęcone tematyce PPP. Powstały cztery tomy wytycznych dotyczących poszczególnych etapów w cyklu realizacji projektów PPP. Upowszechnionych zostało 12 przykładów dobrych praktyk. W ramach projektu stworzona została baza realizowanych i przygotowywanych projektów PPP, a także zainicjowany został monitoring rynku, którego wyniki publikowane są cyklicznie w postaci kwartalnych i rocznych Raportów rynku PPP. Wydawany jest Biuletyn PPP oraz udostępniane są publikacje i opracowania dotyczące tematyki PPP. W ramach projektu prowadzone jest również doradztwo dla instytucji publicznych przygotowujących i realizujących projekty PPP.

Działania zrealizowane w ramach projektu należy ocenić jako trafne z punktu widzenia potrzeb oraz najważniejszych wyzwań dla rynku PPP w Polsce. Przed uruchomieniem projektu do najczęściej wskazywanych barier instytucjonalnych dla rozwoju PPP należał przede wszystkim brak koordynacji polityki oraz brak jednostki na szczeblu centralnym koordynującej działania PPP w całym kraju i promującej najlepsze praktyki, brak wiedzy i doświadczenia praktycznego w realizacji projektów PPP, brak dostępu do dobrych praktyk oraz do wsparcia dla sektora publicznego we wstępnej identyfikacji i przygotowaniu projektów PPP⁸³. Projekt w sposób kompleksowy i usystematyzowany zaadresował zatem dużą część problemów sygnalizowanych zarówno przez podmioty publiczne jak i partnerów prywatnych. Efektem realizacji projektu są trwałe zmiany instytucjonalne, usankcjonowane nowelizacją ustawy o PPP z roku 2018, w postaci stworzenia centralnej jednostki koordynującej politykę PPP, promującej formułę PPP oraz wspierającej podmioty publiczne przygotowujące i realizujące projekty.

Jako trafną ocenić należy także logikę projektu, która uwzględnia zróżnicowanie potrzeb i wyzwań w obszarze PPP. Szeroki zakres wsparcia dostosowany jest do różnego poziomu kompetencji i stopnia zaangażowania podmiotów publicznych w obszarze PPP oraz do poszczególnych etapów realizacji projektów. W ramach projektu oferowane jest zarówno wsparcie szkoleniowe na poziomie podstawowym, jak i wsparcie dla instytucji już realizujących lub przygotowujących projekty w formule PPP.

Jednym z najistotniejszych elementów projektu z punktu widzenia jego celu głównego tj. podniesienia kwalifikacji pracowników administracji publicznej w zakresie PPP, był cykl szkoleń regionalnych i profilowanych.

W szkoleniach regionalnych brali w nich udział wójtowie, burmistrzowie, skarbnicy, osoby merytorycznie zajmujące się inwestycjami, specjaliści zamówień publicznych, dyrektorzy szpitali, szefowie spółek komunalnych itp. Zainteresowanie szkoleniami było bardzo duże choć zróżnicowane regionalnie. Najmniejsze zainteresowanie szkoleniami odnotowano w przypadku JST z wschodniej części Polski (w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego szkolenia nie odbyły się z uwagi na zbyt małe zainteresowanie). Z kolei w

⁸³ Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych, PwC, 2013 r.

przypadku instytucji zainteresowanych szkoleniami zapotrzebowanie na poziomie pracowników w wielu przypadkach przekraczało oferowaną im liczbę miejsc. Sytuacja ta wynikała z założeń projektu, którego zadaniem było objęcie możliwie jak największej liczby JST w celu szerokiego upowszechnienia wiedzy o PPP. Aby osiągnąć ten cel w trakcie projektu zdecydowano się objąć szkoleniami także powiaty, jako JST posiadające w swoich kompetencjach istotne zadania publiczne (np. w obszarze transportu czy zdrowia), które także mogą być realizowane z wykorzystaniem formuły PPP.

Cykl szkoleń regionalnych z zakresu PPP był pierwszym tego typu przedsięwzięciem o tej skali skierowanym do JST.⁸⁴ Szkolenia adresowane były w szczególności do JST niemających żadnego lub bardzo małe doświadczenie w tym zakresie. Miały one zatem na celu przede wszystkim wywołanie zmiany nastawienia jednostek samorządowych do PPP m.in. poprzez wskazanie potencjalnych korzyści społecznych i ekonomicznych z jego stosowania oraz przykładów dobrych praktyk:

„Chodziło nam o to, aby „odczarować”, „zdemilitologizować” formułę partnerstwa publiczno- prywatnego dla tych jednostek samorządowych, które nie miały żadnych albo bardzo ograniczone doświadczenie w tym obszarze. PPP traktowane jest z dużą nieufnością. Wydaje się że, to zaufanie i praktyczne przykłady efektów i korzyści są elementami kluczowymi dla dalszego lokalnego rozwoju PPP.”

Przedstawiciel Związku Miast Polskich - partner projektu

Z tego powodu, korzystając z wcześniejszych doświadczeń ekspertów, zdecydowano się, poza częścią teoretyczną, silnie wyeksponować moduły praktyczne szkoleń. Szkolenia praktyczne z elementami warsztatowymi prowadzone były przez przedstawicieli samorządów, które z powodzeniem realizują przedsięwzięcia w formule PPP. Pozytywny odbiór przez uczestników tej formuły szkoleniowej skutkował kolejnymi dostosowaniami wprowadzanymi w toku szkoleń, które polegały na poszerzeniu możliwości interakcji uczestników z ekspertami (w formie dyskusji i konsultacji). Wykorzystując opinie uczestników zdecydowano się również na częściowe sprofilowanie szkoleń i wydzielenie ich odrębnego cyklu adresowanego do ściśle określonej grupy docelowej tj. do skarbników samorządowych, czyli osób mających istotny wpływ na podejmowanie decyzji inwestycyjnych i realizację inwestycji na poziomie lokalnym.

Cykl szkoleń regionalnych został pozytywnie oceniony przez ich uczestników w ankietach ewaluacyjnych przeprowadzonych po szkoleniach (ponad 90% ocen pozytywnych dla wszystkich kryteriów oceny). Dobór i waga prezentowanych zagadnień zostały ocenione w zdecydowanej większości bardzo dobrze (66%) lub dobrze (33%). W tym miejscu należy jednak podkreślić, że wśród przedstawicieli JST wyraźnie podkreślana była potrzeba organizacji odrębnych szkoleń dla projektów hybrydowych. Podobna ocena wystawiona

⁸⁴ Wcześniejsze projekty np. realizowane przez PARP nie obejmowały tak szerokiego zakresu JST.

została w przypadku jakości merytorycznej szkoleń i dyskusji (odpowiednio 66% i 31%). Dobrze ocenić należy także trafność doboru uczestników z punktu widzenia celu głównego projektu. Zdecydowana ich większość nie miała bowiem dotychczas żadnego doświadczenia w obszarze PPP (60%) lub ich doświadczenie było niewielkie (28%). Niemal wszyscy uczestnicy (96%) deklarują wzrost wiedzy na temat PPP. Potwierdzają to testy z zakresu PPP przeprowadzane wśród uczestników po zakończonych szkoleniach, które wskazują, że około 65% uczestników podniosło swoją wiedzę i umiejętności z zakresu PPP w stopniu znaczącym. 93% uczestników deklaruje, że szkolenia przyczyniły się do wzbudzenia lub wzmocnienia ich przekonania o użyteczności PPP w jednostkach samorządowych. Jednak co najistotniejsze w kontekście celu strategicznego projektu aż 72% uczestników zadeklarowało, że instytucje które reprezentują planują realizację projektów PPP.⁸⁵

Przeprowadzone wywiady wskazują także na występowanie pierwszych bezpośrednich, jednostkowych efektów szkoleń wśród instytucji, które nie miały wcześniej żadnego doświadczenia w zakresie PPP. Eksperti prowadzący szkolenia regionalne deklarują, że dla kilkunastu JST uczestnictwo w szkoleniach stanowiło inspirację do zainicjowania w stosunkowo krótkim czasie przygotowywania projektów PPP. Również szkolenia adresowane do skarbników przyniosły jednostkowe efekty w postaci rozpoczęcia prac w formule PPP, m.in. w Gminie Ciechnice w obszarze opieki społecznej.

Realizacja projektu do chwili obecnej nie przełożyła się jednak do realizacji celu podstawowego, czyli do powszechnego wzrostu aktywności podmiotów publicznych w obszarze PPP w Polsce mierzonego liczbą inicjowanych i realizowanych przedsięwzięć. W okresie realizacji projektu (lata 2016-2021) średnia liczba zawieranych umów spadła z 14 do 12 w porównaniu do okresu wcześniejszego tj. lat 2009-2015. Spadła także średnia roczna liczba wszczynanych postępowań PPP (z 57 do 36). Nieosiągnięty został również zakładany w „Polityce rządu w zakresie rozwoju PPP” wzrost liczby inwestycji PPP w latach 2017-2020, w postaci zawarcia co najmniej 100 nowych umów PPP. We wskazanym w dokumencie rządowym okresie zawartych zostało jedynie 49 nowych umów.

Zmiany inicjowane projektem mają charakter długofalowy. Zgodnie z logiką projektu duża część działań kierowana była do instytucji niemających żadnego lub bardzo małe doświadczenie w tym obszarze. Uświadomienie społecznych i ekonomicznych korzyści ze stosowania formuły PPP, skutkujące zmianą postaw i w konsekwencji zmianami proceduralnymi i organizacyjnymi w jednostkach publicznych jest procesem długotrwałym. Przeprowadzone w tym obszarze kontrole NIK wskazują, że w jednostkach samorządowych nie dokonały się jeszcze odpowiednie zmiany proceduralne i organizacyjne (np. w postaci wydzielonych działów lub zespołów), co skutkuje trudnościami w szczególności na etapie operacyjnym wdrażania projektów PPP⁸⁶ (ogólna ocena NIK realizacji projektów PPP jest

⁸⁵ Podsumowanie cyklu szkoleń regionalnych w projekcie Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – raport z monitoringu realizacji zadania, ZMP.

⁸⁶ Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego, NIK, 2020 r.

jednak pozytywna). Proces planowania, analiz, testów rynkowych, przygotowywania projektu do ogłoszenia postępowania, prowadzenie postępowania i wybór partnera prywatnego trwa z reguły od kilkunastu miesięcy do nawet kilku lat. Można zatem przyjąć założenie, że część efektów w postaci uruchomionych nowych projektów PPP pojawi się zgodnie z zakładaną logiką dopiero po zakończeniu wszystkich działań projektowych.

Wzrostowi aktywności w zakresie PPP sprzyjać powinny zmiany w regulacjach wprowadzone nowelizacją ustawy o PPP z 2018, które spotkały się z pozytywnym odzewem ze strony ekspertów i uczestników rynku.⁸⁷ Respondenci wskazują także, że czynnikiem, który w najbliższym okresie może wpłynąć na wzrost popularności PPP jako alternatywnego źródła finansowania inwestycji i zadań publicznych jest obserwowany spadek dochodów własnych JST.

Skłonność podmiotów publicznych do inicjowania projektów w formule PPP uzależniona jest jednak także od czynników pozostających w dużej części poza zakresem oddziaływania projektu PO WER. Do czynników tych należą m.in. aktywność władz w zakresie inwestycji publicznych (w szczególności na poziomie samorządowym), czynniki koniunkturalne i związane z nim poziom długu publicznego czy dynamika absorpcji środków unijnych, stanowiących w opinii respondentów widoczną konkurencję dla finansowania projektów w formule PPP. Wyniki badania delfickiego wskazują także na istotne bariery społeczno-systemowe w postaci braku zaufania pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym wynikającego m.in. z niestabilności systemu prawnego. Problemem jest także zbyt duża skłonność strony publicznej do przerzucania ryzyka i powiązanych z nim kosztów na partnerów prywatnych.

W ostatnim okresie realizacji projektu na osłabienie skali jego oddziaływania wpłynęła pandemia COVID-19. Niepewność co do perspektyw finansowych i gospodarczych istotnie obniżyła poziom inwestycji zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym, co rzutowało również negatywnie na inwestycje realizowane w formule PPP.⁸⁸ Zjawisko to obserwowane było również szerzej dla całego rynku europejskiego, który w 2021 r. w wyniku pandemii zmniejszył się o 13% w ujęciu wartościowych i o 7% pod względem liczby projektów.⁸⁹ W opinii części respondentów doświadczenie negatywnych ekonomicznych skutków pandemii COVID-19 może jednak wpłynąć na zwiększenia skłonności sektora prywatnego do współpracy z sektorem publicznym w formule PPP, która w założeniu zapewnia większą stabilność i bezpieczeństwo finansowe firm. Pewną barierą dla inicjowania nowych przedsięwzięć PPP w ostatnim okresie mogła być także nowelizacja PZP, wymagająca zapoznania się z nowymi wymaganiami i podjęcia działań dostosowawczych. Wyniki badania delfickiego wskazują także, że słabą stroną projektu zmniejszającą zakres jego oddziaływania było założenie o skoncentrowaniu wsparcia jedynie na stronie publicznej. Ograniczyło to możliwość osiągnięcia efektów sieciowych (tworzenie sieci kontaktów) ułatwiających rozwój

⁸⁷ Nowelizacja ustawy o PPP zdaje egzamin, Cieślak R., Biuletyn Samorządowca, 2019 r.

⁸⁸ Raport rynku PPP. 2009- 2021, MFiPR, 2022 r.

⁸⁹ Review of the European public-private partnership market in 2021, EIB, 2022 r.

współpracy i sprzyjających budowaniu zaufania pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym.

Poza liczbą i wartością zawieranych umów miernikiem poziomu rozwoju rynku PPP jest także odsetek ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego zakończonych podpisaniem umowy PPP. Jest to miara skuteczności wszczynanych postępowań. W „Polityce rządu w zakresie rozwoju PPP” wartość docelową tego wskaźnika dla roku 2020 określono na poziomie 40%. Średnia wartość wskaźnika dla lat 2009-2015 wynosiła 23%. W okresie realizacji projektu PO WER (lata 2016-2021) jego średnia wartość wzrosła do 31%, zaś dla ostatniego trzyletniego okresu realizacji projektu (lata 2019-2021) udział „skutecznych” ogłoszeń PPP osiągnął poziom 42%. W ostatnich latach spadła zatem liczba wszczynanych postępowań, przy jednoczesnym wzroście ich skuteczności. Wyniki badań z zastosowaniem analiz statystycznych, wskazują, że jednym z głównych czynników wpływających na skuteczność wszczynanych postępowań są czynniki „miękkie” tj. wiedza i doświadczenie podmiotów publicznych inicjujących przedsięwzięcia PPP.⁹⁰ Dane dotyczące rynku PPP świadczą zatem o stopniowym wzroście kompetencji podmiotów publicznych w tym zakresie, co wiązać można także z działaniami podejmowanymi przez MFiPR w ramach projektu PO WER. Jest to spójne z obserwacjami instytucji realizujących projekt (MFiPR i ZMP), których przedstawiciele w ramach wywiadów indywidualnych wskazywali na systematyczny wzrost jakości przygotowywanych projektów PPP.⁹¹

5.4.4 Zamówienia publiczne

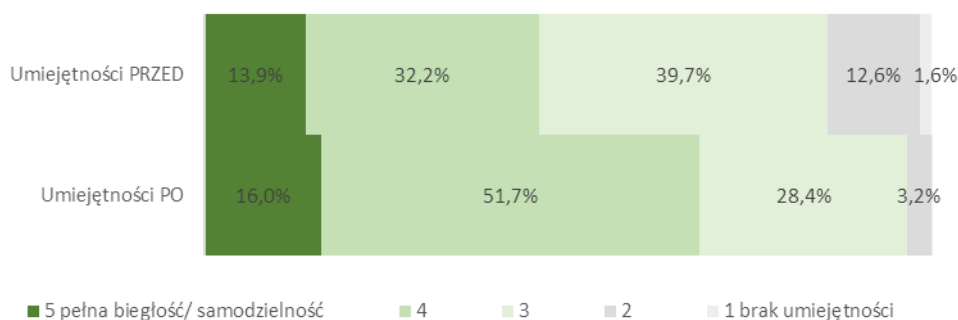
W ramach obszaru zrealizowane zostały dwa projekty pt. „Efektywne zamówienia publiczne - wzmocnienie potencjału administracji” (UZP) oraz „Świadomy zamawiający - prawo konkurencji w przetargach publicznych” (UOKiK). Trzeci projekt pt. „Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych” (UZP) jest w trakcie realizacji, a jego zakończenie planowane jest na koniec roku 2022.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji wskazują na pozytywny odbiór obu projektów realizowanych przez UZP. W poprzedniej edycji badania ankietą objęci byli uczestnicy projektu pt. „Efektywne zamówienia publiczne”. Ankietowani uczestnicy szkoleń deklarowali ich stosunkowo wysoką skuteczność w zakresie podnoszenia umiejętności w obszarze zamówień publicznych.

⁹⁰ Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem, Uniwersytet Łódzki, 2021 r.

⁹¹ Do wzrostu jakości projektów PPP mogły także przyczynić projekty szkoleniowe dla MŚP z zakresu PPP, realizowane w ramach konkursu ogłoszonego przez PARP (2016 r.).

Wykres 24. Wiedza uczestników projektów przed i po udziale w szkoleniach



Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2018

Na uwagę zasługuje wysoki deklarowany poziom umiejętności przed udziałem w szkoleniach, co pokazuje, że były one kierowane do specjalistów posiadających już duże doświadczenie w tej dziedzinie. Wyniki zrealizowanego dla projektu studium przypadku jako mocne strony wskazywały lokalizację szkoleń, ich prowadzenie przez pracowników UZP oraz możliwość tworzenia pomiędzy uczestnikami sieci współpracy ułatwiających wymianę wiedzy i doświadczeń. Słabą stroną projektu był zbyt mały zakres działań ukierunkowanych na podnoszenie wiedzy i świadomości decydentów i kadry kierowniczej.

Także w przypadku drugiego projektu realizowanego przez UZP pt. „Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych” uczestnicy deklarują wysoką użyteczność wiedzy nabytej podczas szkoleń. Jedynie 5% respondentów nie wykorzystuje nowej wiedzy w pracy zawodowej.

Wykres 25. Czy Pan(i) wykorzystuje nową wiedzę i umiejętności w Pana(i) pracy zawodowej?

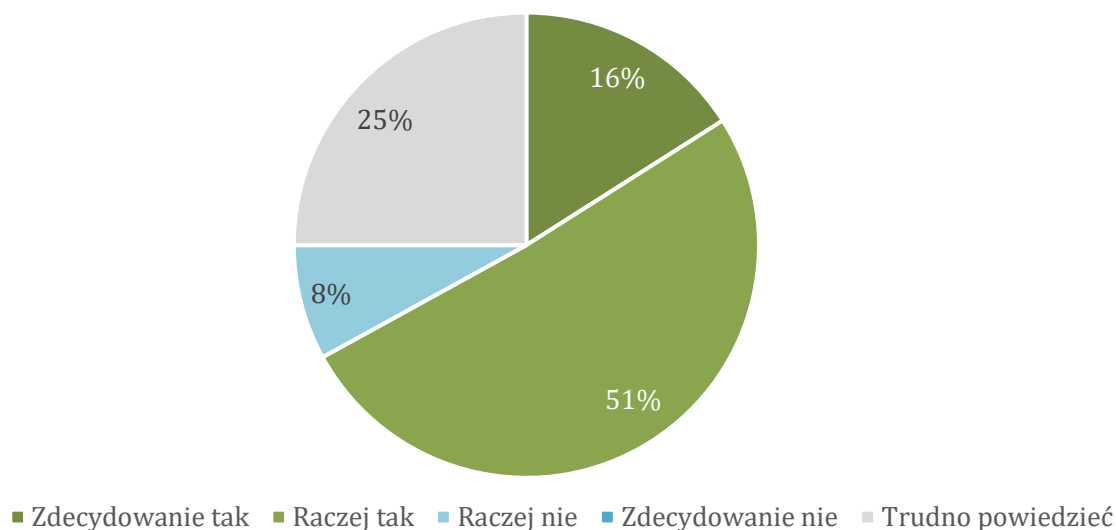


Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2022

W odpowiedziach na pytania otwarte uczestnicy wiążą przydatność uzyskanej wiedzy z zakresem swoich obowiązków. Wskazują na użyteczność materiałów szkoleniowych do których wracają i z których korzystają w razie potrzeby w trakcie wykonywania zadań służbowych. Respondenci podkreślają użyteczność nowej edycji szkoleń w kontekście zmian, które zaszły w PZP i związanej z tym konieczności aktualizacji wiedzy, w szczególności w zakresie interpretacji i stosowania nowych przepisów.

W opinii większości uczestników (67%) projekt ma szansę przełożyć się na zauważalne zmiany w obszarze zamówień publicznych.

Wykres 26. Czy Pana(i) zdaniem projekt, w którym Pan(i) uczestniczył(a), ma szansę na wprowadzenie realnych zmian w obszarze, którego dotyczy?



Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2022

Najczęściej wskazywanym przez respondentów spodziewanym efektem projektu jest eliminacja błędów popełnianych przez zamawiających w toku przygotowywania i prowadzenia postępowań na podstawie nowych przepisów PZP. Jest to w opinii uczestników szczególnie istotne w kontekście zmian w PZP, które wprowadziły wiele nowości, ale jednocześnie zwiększyły możliwości po stronie zamawiających. Uczestnicy dostrzegają także potencjalne korzyści po stronie wykonawców zamówień. Uczestnictwo w projekcie sprzyja bowiem w ich opinii „szerszemu i kompleksowemu spojrzeniu na zamówienia publiczne oraz ułatwia dostrzeganie i lepsze rozumienie roli wszystkich uczestników procesu”. Ważnym aspektem oferowanego wsparcia jest dla uczestników jego nieodpłatny charakter, co stanowi duży atut na tle bardzo drogich szkoleń komercyjnych.

Studium przypadku

W przypadku komplementarnego do przedsięwzięć UZP projektu UOKiK pt. „Świadomy zamawiający - prawo konkurencji w przetargach publicznych”, będącego przedmiotem studium przypadku w ramach niniejszej ewaluacji, uwagę zwraca wysoka efektywność zrealizowanych działań. Przy stosunkowo niedużym budżecie (0,7 mln PLN) przeprowadzone zostały specjalistyczne szkolenia dla ponad 1 300 osób w różnych lokalizacjach oraz uruchomiona została platforma e-learningowa, z której w dwuletnim okresie funkcjonowania skorzystało prawie 3 000 użytkowników. W opinii przedstawicieli UOKiK szkolenia były dobrze oceniane, a sam projekt przełożył się na wzrost wiedzy i świadomości zamawiających w zakresie identyfikacji i zapobieganiu znikom przetargowym. Projekt należy ocenić jako trafnie adresujący potrzeby (zgodnie z danymi UOKiK najczęściej niedozwolonych praktyk identyfikowanych jest właśnie przez

zamawiających), które dodatkowo zostały doprecyzowane w ramach badania diagnostycznego zrealizowanego przez UOKiK przed rozpoczęciem projektu.

Jedną z głównych barier dla rozwoju polskiego systemu zamówień publicznych jest to, że zamówienia traktowane są przez administrację bardziej jako procedura wydatkowania środków, niż jako aktywny instrument polityki zakupowej państwa. Poprawa w tym zakresie zależy od odpowiedniej jakości rozwiązań prawnych i systemowych, ale także od poziomu wiedzy i umiejętności pracowników administracji publicznej. Dotyczy to zarówno wiedzy rynkowej np. w zakresie struktury przedsiębiorców czy dostępnych rozwiązań technicznych, ale także wiedzy dotyczącej samego procesu udzielania zamówień publicznych (znajomości norm prawnych i ich interpretacji, dobrych praktyk itd.). Stąd projekty PO WER służące podnoszeniu kompetencji pracowników administracji w zakresie zamówień publicznych, zwłaszcza w kontekście zmian w PZP, uważa się na trafne i użyteczne. Wyniki badania wskazują również, że wsparcie jest skuteczne i przekłada się na wzrost wiedzy i umiejętności i ich wykorzystywanie w praktyce. Uczestnicy projektów biorący udział w badaniu wskazywali jednak także na duże niezaspokojone zapotrzebowanie na wiedzę w tym zakresie. W ich opinii liczba uczestników szkoleń w porównaniu z liczbą pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi jest niewielka. Ze względu na wielkość polskiego rynku zamówień (około 135 tys. zamówień i 33 tys. instytucji zamawiających w roku 2020⁹²) wpływ projektów PO WER na zmiany w obszarze może być zatem ograniczony.

5.4.5 Administracja skarbowa

W obszarze administracji skarbowej zrealizowany został jeden projekt pozakonkursowy pt. „*Doskonalenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji skarbowej (MF)*”. Trzy pozostałe projekty (Doskonalenie systemów i standardów zarządzania w Krajowej Administracji Skarbowej - 2.0, Doskonalenie standardów zarządzania, obsługi klienta oraz podnoszenie kompetencji pracowników Krajowej Administracji Skarbowej oraz Zarządzanie relacjami z klientem KAS) są obecnie w trakcie realizacji.

Głównym celem zakończonego projektu MF było wypracowanie modelu kompetencji oraz modelu komórki personalnej dla nowopowstałej KAS. Działania te służyć miały ujednoczeniu, usystematyzowaniu i modernizacji procesów zarządzania zasobami ludzkimi w ramach nowych struktur administracji skarbowej. Wypracowane modele wdrożone zostały w 3 Izbach Administracji Skarbowej i w podległych im urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych. Po zakończeniu projektu, sprawdzone w pilotażu rozwiązania wdrożone zostały we wszystkich pozostałych województwach. W opinii przedstawicieli MF projekt umożliwił konsolidację procesów zarządzania zasobami ludzkimi w ramach reformy KAS oraz przyczynił się do unowocześnienia i podniesienia skuteczności zarządzania personelem regionalnej i lokalnej administracji skarbowej. Wdrożone narzędzia i procedury (w zakresie badania potrzeb pracowników, ich rekrutacji, adaptacji, motywacji itp.) już w chwili obecnej

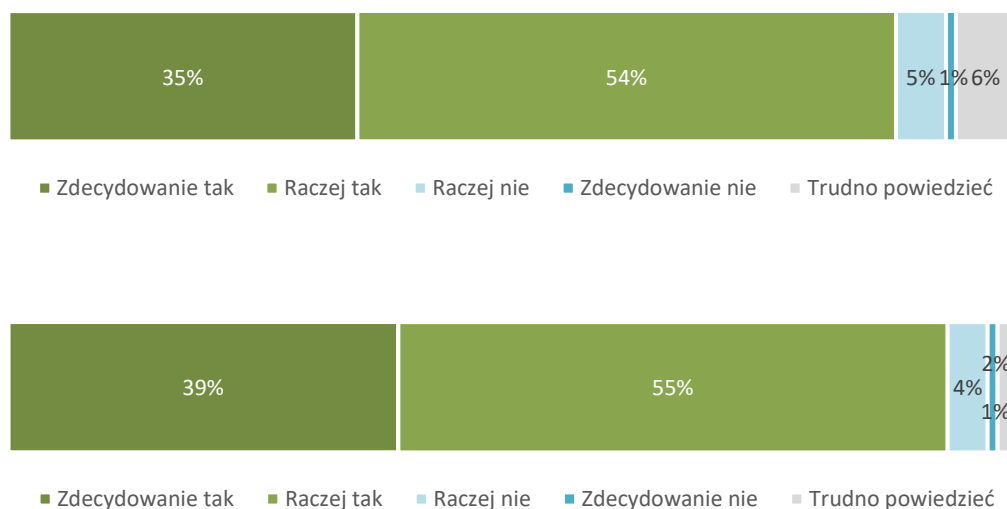
⁹² Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r., UZP, 2021 r.

przekładają się w opinii MF na widoczne zmiany m.in. w postaci ograniczenia zakresu rotacji pracowników służb skarbowych, a także poprawy jakości świadczonych przez nich usług. Zgodnie z deklaracjami beneficjenta projekt był istotnym elementem reformy KAS w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, a działania podjęte w jego ramach nie zostałyby zrealizowane w podobnym zakresie i czasie bez wsparcia POWER.

Działania zainicjowane projektem pilotażowym kontynuowane są w ramach kolejnego, będącego na wstępnym etapie wdrażania, projektu MF pt. „Doskonalenie systemów i standardów zarządzania w Krajowej Administracji Skarbowej - 2.0”, gdzie główny nacisk położony został na podnoszenie kompetencji pracowników pionów personalnych KAS, kadry kierowniczej i asesorów. Projektem komplementarnym do przedsięwzięć MF jest uruchomiony w 2021 projekt Krajowej Szkoły Skarbowej pt. „Doskonalenie standardów zarządzania, obsługi klienta oraz podnoszenie kompetencji pracowników Krajowej Administracji Skarbowej” ukierunkowany na podnoszenie kompetencji kadr KAS w szczególności w zakresie obsługi klienta.

W ramach obszaru administracji skarbowej od 2018 roku realizowany jest także projekt *Zarządzanie relacjami z klientem KAS*, którego celem jest zdefiniowanie strategii i modelu zarządzania relacjami z klientem KAS oraz podniesienie kompetencji pracowników w zakresie zarządzania relacjami z klientami. Ankietowani uczestnicy projektu deklarują stosunkowo wysoką użyteczność nabytej wiedzy i wypracowanych rozwiązań, choć ocena ta jest nieco niższa niż w przypadku przytaczanych wcześniej wyników w obszarze zamówień publicznych (odsetek ocen zdecydowanie pozytywnych niższy o 11 p.p.)

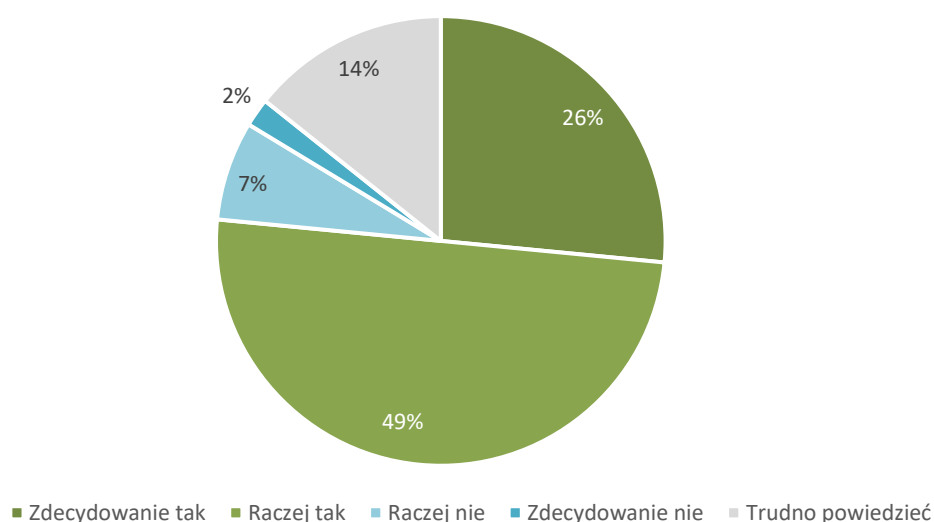
Wykres 27. Czy Pan(i) wykorzystuje nową wiedzę i umiejętności w Pana(i) pracy zawodowej? (panel górny) Czy Pan(i) stosuje wypracowane lub wdrożone rozwiązania z projektu w Pana(i) pracy zawodowej? (panel dolny)



Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2022

W odpowiedzi na pytania otwarte uczestnicy szkoleń powszechnie deklarują wykorzystywanie nabytej wiedzy w codziennej pracy (np. z zakresu profilowania klientów i ich potrzeb). W opinii 3/4 uczestników projekt ma szansę przełożyć się na szersze efekty w obszarze administracji skarbowej.

Wykres 28. Czy Pana(i) zdaniem projekt, w którym Pan(i) uczestniczył(a), ma szansę na wprowadzenie realnych zmian w obszarze, którego dotyczy?



Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2022

Uczestnicy projektu wskazywali na znaczenie podnoszenia świadomości zasad komunikacji z klientem i umiejętności ich stosowania. Ułatwia to w ich opinii współpracę z klientami i pozwala na lepsze zrozumienie wzajemnych potrzeb, a tym samym znalezienie rozwiązań satysfakcjonujących obie strony. Deklarowanymi efektami projektu są także modyfikacje dotychczasowej organizacji pracy urzędów i sposobu realizacji poszczególnych zadań oraz tworzenie nowych procedur w zakresie obsługi klientów.

Jednocześnie wskazywane były także bariery ograniczające zakres oddziaływania projektu do których zaliczane były przede wszystkim duża ilość, złożoność i pracochłonność realizowanych zadań, braki kadrowe i szerzej brak długofalowej polityki kadrowej czy też brak narzędzi i systemów informatycznych usprawniających obsługę klienta.

W ramach obszaru administracji skarbowej zakończony został do tej pory jeden projekt, stąd wpływ interwencji PO WER na zmiany w obszarze jest ograniczony. Zrealizowany projekt MF należy jednak uznać za trafnie wpisujący się w zmiany systemowe polegające na konsolidacji służb skarbowych. Realizacja projektu przełożyła na trwały efekt w postaci ujednoczenia modelu zarządzania personelem w zróżnicowanych wcześniej pod tym względem strukturach. W opinii przedstawicieli MF zmiany te nie zostałyby wprowadzone w takim samym czasie i zakresie bez wsparcia PO WER. Interwencję programu uznać należy zatem za trafną i użyteczną w kontekście części wyzwań w obszarze administracji skarbowej. Należy jednak podkreślić, że zasięg oddziaływania PO WER na najważniejsze zmiany w obszarze

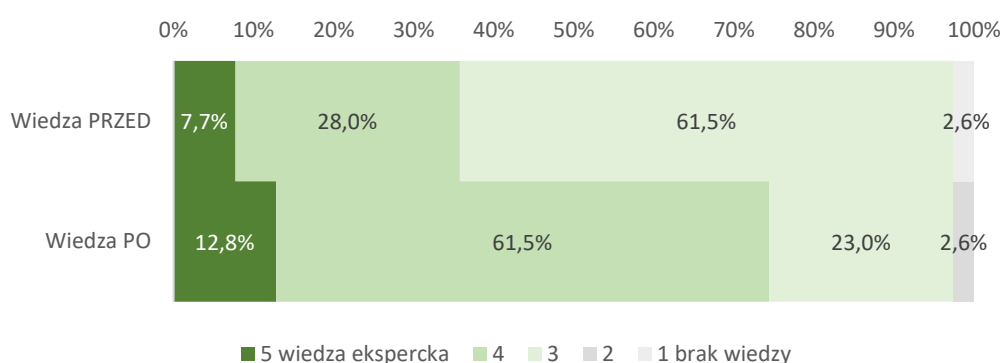
administracji skarbowej jest ograniczony. Głównym źródłem obciążeń, zarówno dla przedsiębiorstw jak i dla służb skarbowych je obsługujących, pozostaje bowiem skala opodatkowania, złożoność systemu podatkowego i niestabilność regulacyjna.

5.4.6 Nadzór nad jakością i bezpieczeństwem żywności

W ramach obszaru nadzoru zrealizowany został projekt pilotażowy KPRM pt. „Skuteczne standardy nadzoru” o wartości 5,1 mln PLN. Wsparciem objętych zostało 36 urzędów bezpieczeństwa żywności (inspektoratów weterynarii oraz ochrony roślin i nasiennictwa), w których wdrożone zostały rozwiązania w zakresie zarządzania przez procesy, kompetencje i cele, służące podnoszeniu efektywności zasobów ludzkich oraz optymalizacji struktur organizacyjnych.⁹³ W ramach projektu przygotowany został m.in. Poradnik kontrolera żywności, a także wypracowane zostały rekomendacje, które koncentrują się na konieczności integracji systemów zarządzania w celu ograniczenia konsekwencji rozproszonej struktury organów inspekcji nadzoru.

Uczestnicy ankietowani w poprzedniej edycji badania deklarowali stosunkowo wysoką skuteczność szkoleń realizowanych w ramach projektu.

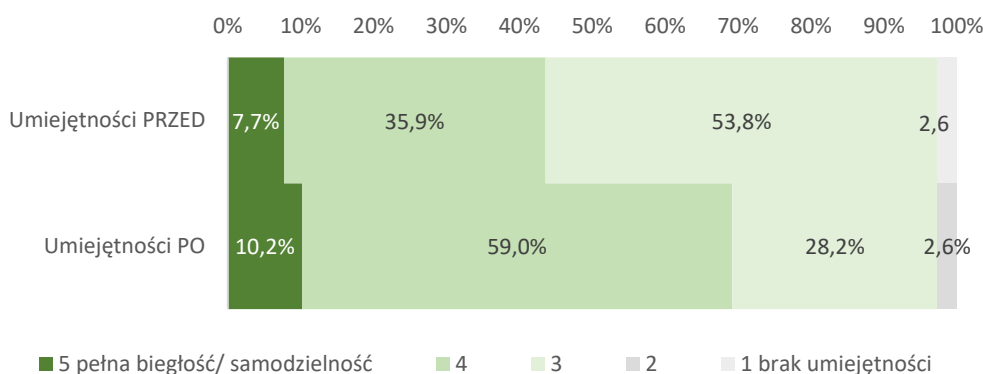
Wykres 29. Wiedza uczestników projektów przed i po udziale w szkoleniach w obszarze nadzoru nad bezpieczeństwem żywności



Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2018

⁹³ Raport podsumowujący projekt pozakonkursowy o charakterze wdrożeniowym „Skuteczne standardy nadzoru”, KPRM.

Wykres 30. Doświadczenie uczestników projektów przed i po udziale w szkoleniach w obszarze nadzoru nad bezpieczeństwem żywności



Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2018

Projekt realizowany przez KPRM uznać należy za trafny, w tym m.in. z punktu widzenia rekomendacji BŚ oraz NIK. Wypracowywanie i wdrażanie jednolitych standardów kontroli i ocen ryzyka wpisuje się w ogólne założenia reformy służb nadzoru. Również sformułowane w projekcie rekomendacje dotyczące konieczności integracji procesów zarządzania trafnie odpowiadają na główne problemy systemowe. Należy jednak podkreślić, że oddziaływanie projektu na rzeczywiste zmiany w obszarze nadzoru jest ograniczone. Poprawa skuteczności, efektywności i przejrzystości nadzoru nad jakością i bezpieczeństwem żywności uzależniona jest bowiem od wdrożenia konsolidacyjnych zmian systemowych.

5.4.7 Dostępność

W obszarze dostępności w ramach Działania 2.18 POWER realizowane są komplementarne wobec siebie projekty i konkursy pt.: „Samorząd bez barier” (pilotaż MSWiA), „Dostępny samorząd” (MSWiA kontynuacja „Samorządu bez barier”), „Dostępny samorząd-granty” (PFRON), „Dostępność cyfrowa stron jednostek samorządu terytorialnego – zasoby, szkolenia, walidatory” (KPRM) oraz 27 projektów konkursowych.

W ujęciu wartościowym największe wsparcie udzielane jest w ramach projektu grantowego PFRON, ukierunkowanego na zwiększenie dostępności urzędów i usług publicznych dla osób ze szczególnymi potrzebami. Docelowo planowane jest udzielenie grantów dla 744 JST, co stanowi prawie 30% wszystkich jednostek samorządowych w Polsce. W chwili obecnej trwa procedura wyboru i podpisywania umów z grantobiorcami. Ze względu na skalę interwencji, bardzo duże potrzeby w zakresie zwiększania dostępności przy jednoczesnym ukierunkowaniu wsparcia na mniej zamożne JST oraz charakter projektów polegających w większości przypadków na dostosowaniu obiektów do potrzeb OzN, można oczekiwać, że projekt przeloży się na widoczne i trwałe rezultaty w obszarze dostępności na poziomie lokalnym. Wyniki przeprowadzonych badań jakościowych (wywiadów i warsztatu) wskazują, że zmiany te nie zostałyby przeprowadzone w takim zakresie i czasie w sytuacji braku wsparcia PO WER.

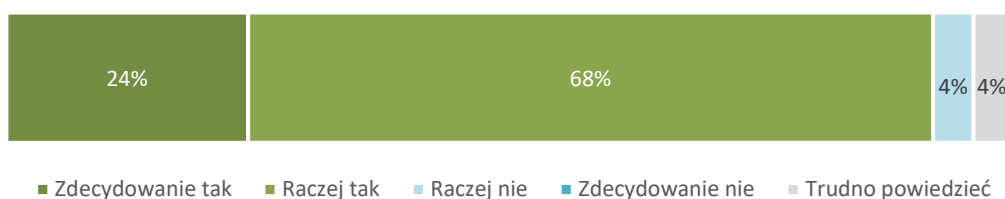
W ramach projektu KPRM przeprowadzone zostało badanie diagnostyczne w obszarze dostępności cyfrowej, które wskazało na większe niż zakładano zapotrzebowanie na wsparcie merytoryczne ze strony projektu. Projekt dostosowywany jest zgodnie z wnioskami z diagnozy. W chwili obecnej trwają przygotowania do szkoleń, którymi planuje się objąć ponad 3000 urzędników. Elementem projektu, który ma szansę przełożyć się na trwałe efekty interwencji są opracowywane narzędzia do weryfikacji dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych. Mają one w założeniu zautomatyzować proces monitorowania stron i aplikacji pod kątem ich dostępności.

Konkurs "Dostępny Samorząd" to kontynuacja projektu pozakonkursowego MSWiA *Samorząd bez barier*. Stanowi kontynuację działań zapoczątkowanych pilotażem dla 36 wybranych JST. W ramach projektu powstał także "Podręcznik dostępności dla samorządów". Wyłonione w ramach konkursu projekty służyć mają przeglądowi i dostosowaniu procedur urzędów pod kątem możliwości zatrudniania OzN oraz podniesieniu w tym zakresie kompetencji pracowników, w tym szczególności koordynatorów ds. dostępności. W zakontraktowanych projektach zakładane jest objęcie wsparciem 962 koordynatorów.

Wyniki badania ankietowego CAWI wskazują na dużą deklarowaną skuteczność działań szkoleniowych prowadzonych w ramach dofinansowanych projektów. Poziom wiedzy i umiejętności w zakresie dostępności zwiększył się wśród uczestników średnio z poziomu 2,7 (w 5-stopniowej skali) do poziomu 3,9. Jest to zatem najwyższy deklarowany wzrost wiedzy i umiejętności ze wszystkich obszarów objętych badaniem w ramach Działania 2.18 PO WER. Zdecydowana większość deklaruje również wykorzystywanie w praktyce zawodowej nabytych wiedzy i umiejętności (81%), jak również wypracowanych w projektach rozwiązań (92%).

Wykres 31. Czy Pan(i) wykorzystuje nową wiedzę i umiejętności w Pana(i) pracy zawodowej? (panel górny) Czy Pan(i) stosuje wypracowane lub wdrożone rozwiązania z projektu w Pana(i) pracy zawodowej? (panel dolny)



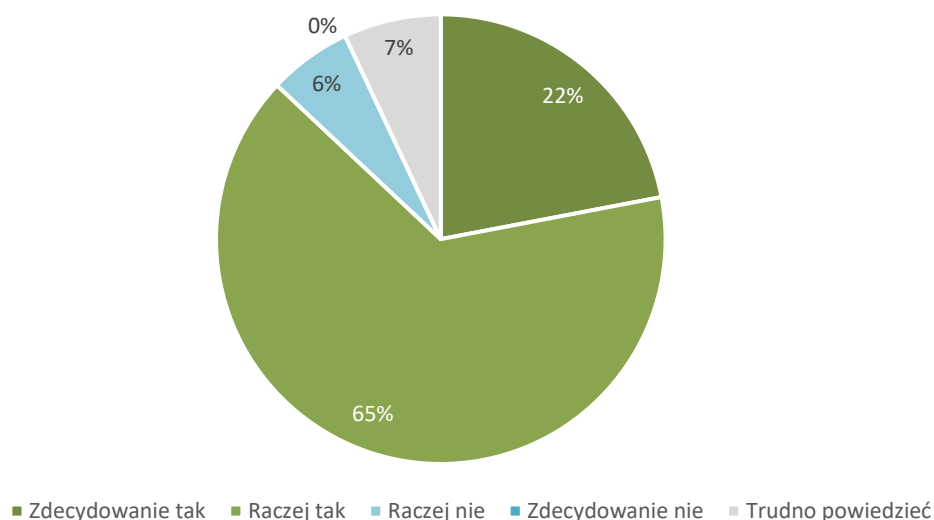


Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2022

Deklarowany poziom wykorzystywania nabytej wiedzy jest jednak najniższy dla obszarów analizowanych w ramach Działania 2.18 (11 p.p. niższy niż w obszarze administracji skarbowej i 22 p.p. niższy niż w obszarze zamówień publicznych). Główną barierą dla wykorzystywania wiedzy z zakresu dostępności wskazywaną zarówno przez respondentów badania ankietowego, jak i uczestników warsztatu był brak czasu i konieczność wykonywania innych bieżących i pilniejszych zadań służbowych.

Większość badanych (85%) jest przekonana o pozytywnej roli wsparcia projektu POWER dla zmian zachodzących w urzędach w zakresie dostępności.

Wykres 32. Czy Pana(i) zdaniem projekt, w którym Pan(i) uczestniczył(a), ma szansę na wprowadzenie realnych zmian w obszarze, którego dotyczy?



Źródło: Badanie uczestników objętych wsparciem (CAWI), 2022

Podobnych wyników dostarcza badanie ankietowe przeprowadzone przez MSWiA⁹⁴, gdzie 95% uczestników deklaruje wysoką przydatność przeprowadzonych szkoleń dla realizacji zadań z zakresu zapewnienia dostępności w samorządzie. Wyniki badania MSWiA potwierdzają również ustalenia z badań jakościowych wskazujące na bardzo duże potrzeby JST w zakresie dostępności i wysoką trafność oferowanego w POWER wsparcia. 85%

⁹⁴ Dostępny samorząd - ankieta dla uczestników projektów Działania 2.18 POWER, MSWiA, 2022 r.

badanych JST nie wdrożyło przed udziałem w projekcie lokalnych standardów dostępności, ale jednocześnie 52% z nich deklaruje, że takie wdrożenie standardów byłoby przydatne, a 65% że byłoby skłonnych je wdrożyć w przypadku uzyskania wsparcia zewnętrznego. Badanie wskazuje także na komplementarność projektów z zakresu dostępności, wdrażanych w działaniu 2.18 POWER, a tym samym na możliwość uzyskania efektów synergicznych interwencji. 65% uczestników projektów z konkursu „Samorząd bez barier” deklaruje bowiem jednocześnie uczestnictwo w projekcie grantowym PFRON.

W opinii eksperta biorącego udział w badaniu delfickim konkurs MSWiA „Samorząd bez barier”, dzięki szerokiemu zakresowi i dużej liczbie wspartych JST, ma szansę przełożyć się na wzrost świadomości pracowników administracji samorządowej na temat dostępności („szkolenia odbiły się głośnym echem w instytucjach samorządowych”). Projekty sprzyjają także wzmocnieniu roli koordynatorów i zwiększeniu stopnia ich usieciowienia, w tym także w ramach współpracy z ekspertami z instytucji pozarządowych.

Podkreślenia wymaga fakt, że jedną z podstawowych barier zarówno dla realizacji projektów jak i wdrażania ich efektów wskazywaną przez przedstawicieli wszystkich badanych projektów stanowi deficyt ekspertów i wykonawców z obszaru dostępności.

Badania przeprowadzonych w obszarze dostępności dla Działania 2.18 wskazują, że z uwagi na szeroki zakres interwencji (wsparcie obejmuje ok. 1/3 wszystkich JST) powinna ona przynieść zauważalne zmiany, zarówno w wymiarze materialnym (np. zmiany dotyczące udostępniania przestrzeni w urzędach, także w przestrzeni cyfrowej), proceduralnym (dostosowanie procedur do potrzeb OzN) oraz w szczególności świadomościowym (zwiększenie świadomości potrzeb OzN oraz wzrost wiedzy i umiejętności w tym zakresie). Jednak cechą wyróżniającą niniejszy obszar na tle pozostałych obszarów objętych wsparciem w ramach Działania 2.18, jest wyraźnie większa skala potrzeb i wyzwań związanych ze zwiększaniem dostępności przestrzeni, usług i pracy w urzędach. Wyniki badania pokazują, że działania szkoleniowe w obszarze dostępności przynoszą największą zmianę w poziomie wiedzy i kompetencji na tle pozostałych obszarów wsparcia Działania 2.18. Jest to jednak m.in. konsekwencja niskiego poziomu początkowego (respondenci deklarują najniższy poziom wiedzy i umiejętności dla obszaru dostępności przed udziałem w szkoleniach). Bardzo dużą skalę wyzwań potwierdzają także przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji badania jakościowe, jak i diagnoza w zakresie dostępności cyfrowej na poziomie lokalnym przeprowadzona przez KPRM. Podsumowując, wyniki badań wskazują, że interwencja Działania 2.18 powinna przynieść zauważalne zmiany w obszarze dostępności na poziomie lokalnym, jednak ze względu na skalę potrzeb będą one wymagały kontynuacji, także z wykorzystaniem zasobów własnych JST.

5.5 Postęp w osiągnięciu wskaźników pośrednich

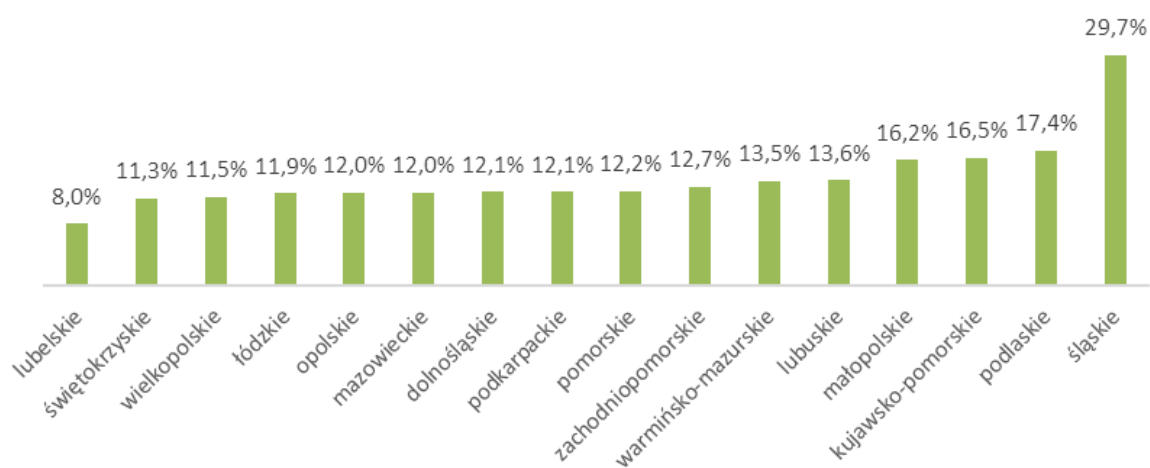
Jednym z celów badania było sformułowanie propozycji wskaźników pośrednich służących pomiarowi efektów interwencji POWER w zakresie dobrego rządzenia w poszczególnych obszarach wsparcia. Poniżej prezentujemy analizę postępu w osiągnięciu zaproponowanych w

ramach badania wskaźników pośrednich adekwatnych dla zakresu interwencji Działania 2.18 POWER.

Odsetek JST, które stosują system informatyczny pozwalający przedsiębiorcom na załatwienie spraw związanych z podatkami i opłatami lokalnymi przez Internet

Odsetek JST stosujących systemy informatyczne w zakresie podatków i opłat lokalnych został oszacowany w ramach badania Barometr Rozwoju Instytucjonalnego JST. Wyniki dostępne są jednak jedynie dla roku 2017, stąd nie ma możliwości analizy zmiany w czasie wartości miernika. Zgodnie z wynikami badania jedynie 14% jednostek samorządu terytorialnego deklaruje stosowanie systemu informatycznego pozwalającego na załatwienie spraw związanych z podatkami i opłatami lokalnymi przez Internet. Na poniższym wykresie prezentujemy wyniki badania stopnia cyfryzacji lokalnych usług podatkowych w ujęciu regionalnym.

Wykres 33. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego stosujących systemy informatyczne pozwalające przedsiębiorcom na załatwienie spraw związanych z podatkami i opłatami lokalnymi przez Internet



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z badania Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego (2017)

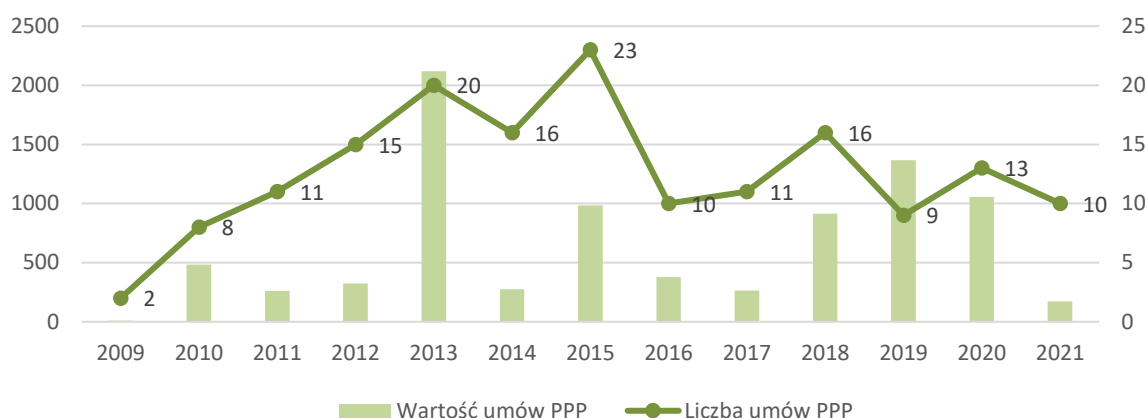
Najwyższy poziom rozwoju instytucjonalnego w tym zakresie odnotowany został w województwie śląskim, gdzie ok. 30% jednostek deklaruje możliwość załatwiania przez przedsiębiorców spraw podatkowych on-line. Najniższy zaś w województwie lubelskim, gdzie taką możliwość zadeklarowało jedynie 8% urzędów.

Liczba i wartość projektów PPP

Poniżej prezentujemy analizę zmiany wartości wskaźników pośrednich dotyczących liczby i wartości umów partnerstwa publiczno- prywatnego (PPP) w latach 2009⁹⁵-2021.

⁹⁵ Tj. od momentu wejścia w życie obowiązujących obecnie ram prawnych w zakresie PPP.

Wykres 34. Liczba i wartość umów na realizację przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno- prywatnego w Polsce w latach 2009-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej

W okresie 2009-2021 podpisano w Polsce 164 umowy w formule PPP na łączną kwotę około 8,6 mld PLN. W okresie realizacji projektu pt. „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” (lata 2016-2021) odnotowano spadek średniej liczby zawieranych umów PPP z 14 do 12 umów rocznie oraz wzrost średniej wartości umów z 636 mln PLN do 692 mln PLN, w porównaniu z okresem sprzed projektu (lata 2009-2015). Realizacja projektu POWER nie przełożyła się zatem na wzrost średniej liczby umów zawieranych w formule PPP w Polsce w badanym okresie. Czynniki warunkujące liczbę i wartość zawieranych umów PPP w Polsce oraz oddziaływanie projektu POWER w tym zakresie opisane zostały we wcześniejszym rozdziale.

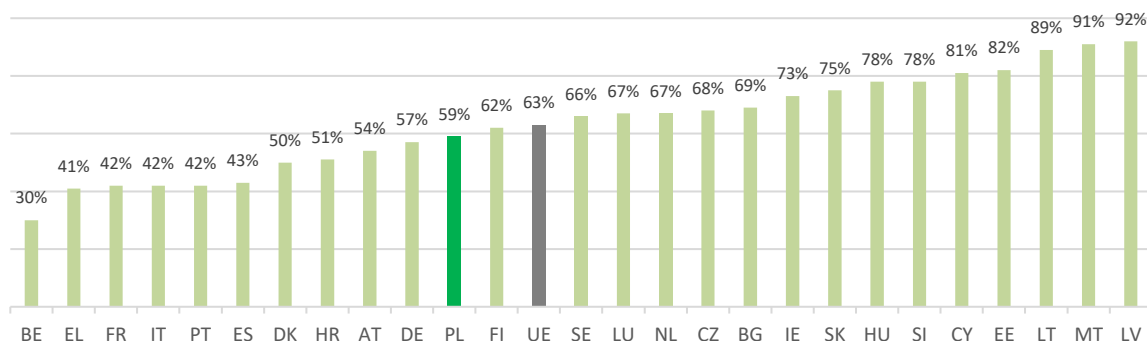
Udział MŚP w Zamówieniach Publicznych

Zgodnie z danymi Komisji Europejskiej prezentowanymi w ramach europejskiego rankingu Single Market Scoreboard⁹⁶ udział sektora MŚP w całości kontraktów na zamówienia publiczne w Polsce w roku 2020 wyniósł 59%. Polska plasuje się zatem nieco poniżej średniej unijnej i została sklasyfikowana w grupie środkowej („żółtej” w nomenklaturze KE⁹⁷) w rankingu krajów UE dla tego wskaźnika.

⁹⁶https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

⁹⁷ Kolor zielony: kraje z poziomem wskaźnika powyżej 60%; kolor żółty: kraje z poziomem wskaźnika pomiędzy 45% - 60%; kolor czerwony: kraje z poziomem wskaźnika poniżej 45%.

Wykres 35. Udział sektora MSP w całości kontraktów na zamówienia publiczne w krajach UE27 w roku 2020



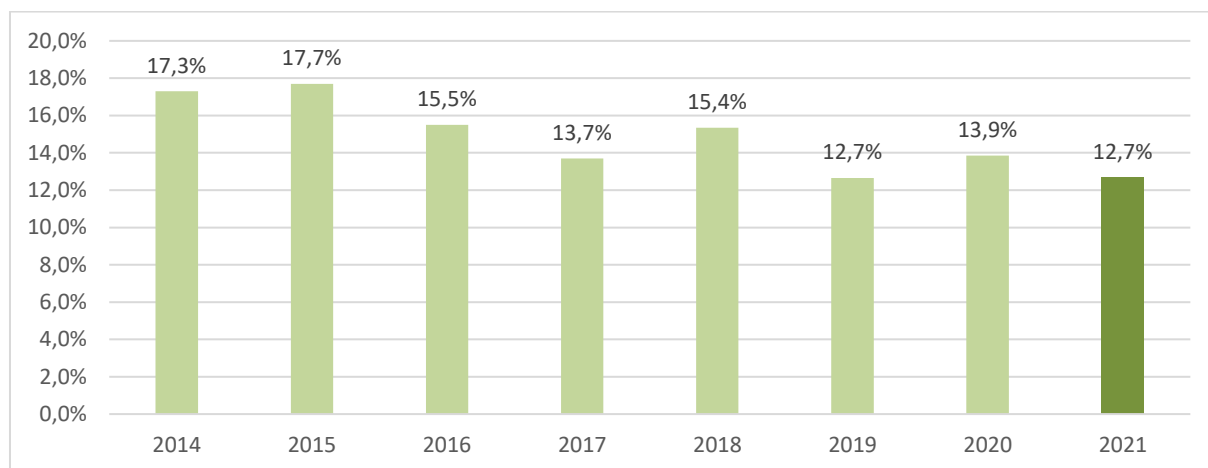
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Single Market Scoreboard

W okresie realizacji projektów POWER wartość wskaźnika wzrosła jednak z 56% w roku 2017 do 59% w roku 2020. Z kolei zgodnie z danymi publikowanymi przez UZP udział MSP w rynku zamówień publicznych w roku 2021 kształtował się na poziomie 69% (wzrost o 7 p.p. w stosunku do roku 2020). A zatem zarówno dane krajowe, jak i unijne wskazują na systematyczny wzrost udziału w zamówieniach publicznych wykonawców z sektora MSP.

Odsetek uchylonych decyzji organów skarbowych pierwszej instancji

Zgodnie z danymi MF odsetek uchylonych decyzji organów podatkowych w roku 2021 wyniósł 12,7%.

Wykres 36. Odsetek uchylonych decyzji organów podatkowych w stosunku do liczby złożonych odwołań w latach 2014-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF

W okresie wdrażania programu obserwowany jest zauważalny spadek odsetka uchylonych decyzji organów skarbowych. Udział ten w końcowej fazie wdrażania (lata 2019-2021) jest wyraźnie niższy niż w fazie początkowej (lata 2014-2015). Jednocześnie w badanym okresie wyraźnie zmniejszyła się także liczba odwołań podatników od decyzji organów podatkowych (ze 106 tys. w roku 2014 do 86 tys. w roku 2021). Zgodnie z przyjętą teorią programu jakość

decyzji organów skarbowych jest bezpośrednio powiązana z kompetencjami kadr, które je wydają. Dzięki projektom realizowanym w ramach POWER jakość wydawanych decyzji powinna się poprawiać, co powinno skutkować mniejszym zakresem ich uchylania. Analizy przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji potwierdzają, że projekty podnoszą wiedzę i kompetencje uczestników, a tym samym przyczyniają się do poprawy jakości wykonywanej przez nich pracy. Jednak ze względu na to, że spadek odsetka uchylonych decyzji organów skarbowych obserwowany jest już od roku 2016, to trudno wiązać go w sposób bezpośredni z efektami interwencji realizowanej w ramach Działania 2.18 PO WER. Zakończony projekt MF wdrażany był bowiem w latach 2017-2020, zaś trzy pozostałe są w trakcie realizacji.

5.6 Działanie 2.18 - podsumowanie

Zaprezentowane powyżej wyniki badania pokazują, że interwencje realizowane w ramach Działania 2.18 PO WER przekładają się na widoczne efekty i zmiany na poziomie poszczególnych obszarów tematycznych. Realizowane projekty trafnie odpowiadają na specyficzne potrzeby instytucji i uczestników. Wyniki badania ankietowego wskazują na stosunkowo wysoką skuteczność i użyteczność wsparcia. Zrealizowane szkolenia przekładają się na deklarowany przez uczestników wzrost wiedzy i umiejętności. Nabyta wiedza i wypracowane rozwiązania są w opinii uczestników powszechnie wykorzystywane w ich pracy zawodowej. Projekty są także użyteczne we wspieraniu reform systemowych, jak ma to miejsce w przypadku reformy KAS, zmian w PZP, czy też zmian zainicjowanych programem Dostępność Plus. Na uwagę zasługuje również spójność i komplementarność interwencji na poziomie poszczególnych obszarów np. w zakresie dostępności, administracji skarbowej i zamówień publicznych. W ramach działania realizowane są także projekty wysoce innowacyjne, zmieniające sytuację w danych obszarze w sposób znaczący i kompleksowy, jak ma to miejsce w przypadku projektu SMUP.

Niemniej interwencja podjęta w ramach Działania 2.18 PO WER napotkała także na ograniczenia. Duża część wyzwań dla poszczególnych obszarów (np. w obszarze nadzoru, PPP czy też zarządzania w JST) ma bowiem charakter systemowy i tym samym pozostaje poza zasięgiem oddziaływania projektów PO WER. Z kolei w przypadku projektów konkursowych w obszarze podatków lokalnych (cyfryzacja usług) istotną barierą dla osiągnięcia szerszych efektów interwencji okazała się niska skłonność do korzystania z wypracowanych narzędzi i usług przez mieszkańców i przedsiębiorców. Wynika to z jednej strony z przyzwyczajenia i niskich kompetencji cyfrowych, ale również ze zbyt wąsko zdefiniowanego zakresu wsparcia i braku działań promocyjnych. Ponadto, pomimo iż część projektów polegała na wprowadzaniu trwałych zmian (np. zmiany w obszarze obsługi inwestora, zmiany instytucjonalne w KAS czy też system SMUP) to zainicjowane działania wymagają kontynuacji dla utrzymania i dalszego rozwoju uzyskanych rezultatów.

6 Działanie 2.19 Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego

6.1 Kontekst

Działanie 2.19 służyć ma „zwiększeniu potencjału instytucjonalnego administracji publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz usprawnieniu procesów inwestycyjno-budowlanych”. Aby zrealizować tak nakreślony cel przewidziano zróżnicowany katalog wsparcia, pozwalający na podniesienie kompetencji i jakości pracy administracji publicznej m.in. poprzez szkolenia i zwiększenie dostępu do zasobów informacyjnych np. planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o pozwoleniu na budowę etc. Szerzej zakres oferowanego wsparcia omówiony jest w części dotyczącej opisu interwencji.

Skuteczność inicjatyw przewidzianych w PO WER zależy jednak nie tylko od efektów poszczególnych projektów, ale i uwarunkowań procesu inwestycyjno-budowlanego i planowania przestrzennego determinowanych przez rozwiązania prawne w tym obszarze i sytuację na rynku budowlanym. Wnioski z analizy danych zastanych oraz wywiadów i warsztatu, przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji, potwierdzają diagnozę przygotowaną na potrzeby I raportu wskaźnikowego w 2016 roku i II raportu wskaźnikowego z 2018 r, które można podsumować następująco:

- **Słabość procesu planowania przestrzennego, w tym małe i nierówne pokrycie kraju planami zagospodarowania.** Jak wynika z analizy Polskiej Akademii Nauk obecnie około 31% powierzchni kraju jest pokryta MPZP. Do tego zróżnicowanie między regionami jest bardzo duże: od 7,9% w województwie kujawsko-pomorskim do 77% w woj. śląskim)⁹⁸. Problemem jest też niska jakość istniejących planów i niewystarczające powiązanie planowania przestrzennego ze strategiami rozwoju danego obszaru; Pomiędzy rokiem 2018 a 2020 liczba planów miejscowych wzrosła z 53 616 jedynie do 57 252 a pokrycie obszarów w każdym z regionów wzrosło w tym czasie o nie więcej niż 1 p.proc.⁹⁹
- **Skomplikowane i czasami wzajemnie wykluczające się przepisy** regulujące proces inwestycyjno-budowlany oraz planowanie przestrzenne¹⁰⁰, stanowiące wyzwanie dla

⁹⁸ Serwis Geoforum za PAN: <https://geoforum.pl/news/32781/analiza-pan-miejscowych-planow-wciaz-jest-malo>

⁹⁹ <http://eregion.wzp.pl/wskaznik/wskaznik-pokrycia-wojewodztwa-miejscowymi-planami-zagospodarowania-przestrzennego>

¹⁰⁰ Biorąc pod uwagę obecnie obowiązujące przepisy podstawowymi aktami prawnymi kształtującym system planistyczny oraz proces inwestycyjno-budowlany są: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.), Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) postępowania administracyjnego, Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Szczegółowe kwestie techniczne procesu inwestycyjno-budowlanego regulują z kolei

administracji publicznej, zaangażowanej w proces wydawania decyzji i kontrolowanie procesu inwestycyjno-budowlanego.

- **Niestabilne otoczenie legislacyjne**, w tym wciąż nierozstrzygnięty status Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który wraz z dodatkowymi ustawami i aktami wykonawczymi zastąpić miał dotychczas obowiązujące przepisy, w tym Ustawę Prawo budowlane oraz pozostałe dokumenty regulujące omawiany proces.
- **Niewystarczająca dostępność**, w tym dostępność architektoniczna budynków i usług dla osób z niepełnosprawnościami i innymi ograniczeniami.
- **Niewystarczające uwzględnienie partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego**, w tym: zapewnienie powszechnego dostępu do informacji o planach zagospodarowania, rozszerzenie katalogu form partycypacji społeczeństwa w procesie ustalania planów, zagwarantowanie jawności dokumentów powstających w tym procesie.
- **Braki kadrowe w administracji architektoniczno-budowlanej i nadzorze budowlanym** na poziomie samorządów, a także przeciążenie obowiązkami pracowników samorządowych i duża rotacja pracowników (tak na poziomie samorządów, jak i instytucji rządowych).

W analizowanym obszarze w ostatnich latach wprowadzono szereg zmian. Do najważniejszych należy z pewnością **nowelizacja Ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne** oraz wydanie towarzyszących mu **14 rozporządzeń**. Nowelizacja została opublikowana w dzienniku ustaw w dniu 30 kwietnia 2020 r. i weszła w życie w 31 lipca 2020 r. Celem nowelizacji było przyspieszenie procesu inwestycyjnego, przez wprowadzenie podstaw prawnych umożliwiających powszechne udostępnianie dokumentów planistycznych. Wprowadzone zmiany dotyczą przede wszystkim modyfikacji modeli danych, usprawnienie procesu pozyskiwania danych i utrzymania ich w stanie aktualności. Ponadto wprowadzono informatyzację rejestrów oraz usługi sieciowe jako podstawowe metody publikacji i udostępniania danych. Zmiany te odpowiadają na problemy i potrzeby, opisane w poprzednich wersjach naszego raportu. Wprowadzone zmiany przyczyniły się do bezpłatnego udostępniania danych i map z zasobu geodezyjnego, co było istotne także z punktu widzenia prowadzonych szkoleń w ramach Działania 2.19. Nowelizacjom tym sprzyjało zmniejszenie objętości aktów prawnych, regulujących kwestie z zakresu geodezji i kartografii. Z szacunków opublikowanych w rządowym serwisie Geoportalu wynika, że obecnie z 1,5 tys. stron w 14 rozporządzeniach pozostało niespełna 600. Niektóre rozporządzenia skrócono o ponad 90%.¹⁰¹

akty wykonawcze, w tym m.in. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

¹⁰¹ https://www.geoportal.gov.pl/o-geoportalu/aktualnosci/-/asset_publisher/HCHq0YGNRsxn/content/06-08-2021-podsumowanie-procesu-legislacyjnego-zwiazanego-z-nowelizacja-ustawy-prawo-geodezyjne-i-kartograficzne/pop_up?_101_INSTANCE_HCHq0YGNRsxn_viewMode=print

Do istotnych zmian należy także zaliczyć **zmiany w Prawie budowlanym**, wprowadzone w ustawie z 13 lutego 2020 r. W założeniu legislatorów mają one uprościć i przyspieszyć proces inwestycyjno-budowlany oraz zwiększyć stabilność decyzji podejmowanych w tym procesie. Zmiany weszły w życie 19 września 2020 r. Kluczową zmianą jest podzielenie projektu budowlanego na:

- projekt zagospodarowania działki lub terenu,
- projekt architektoniczno-budowlany,
- projekt techniczny.

Zmieniono także samą procedurę. Obecnie w pierwszej kolejności organ administracji architektoniczno-budowlanej zatwierdza sam projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z projektem architektoniczno-budowlanym i na jego podstawie wydaje pozwolenie na budowę. Z kolei projekt techniczny inwestor przedkłada organowi nadzoru budowlanego dopiero na etapie składania wniosku o wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie. Nie są to jedyne usprawnienia, jakie wprowadzono. Wśród innych zmian znalazło się m.in. uproszczenie postępowania legalizacyjnego dla tzw. samowoli budowlanych oraz skatalogowanie wszystkich przypadków, kiedy pozwolenie na budowę nie jest wymagane.

Z istotnych zmian należy wspomnieć także o **uchwaleniu ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami**, która weszła w życie we wrześniu 2019 roku. Z punktu widzenia obszaru wspieranego w Działaniu 2.19 szczególnie istotne wydają się przepisy regulujące dostępność architektoniczną. Ustawa nakłada na każdy podmiot publiczny konieczność zapewnienia dostępności przez stosowanie uniwersalnego projektowania nowych rozwiązań lub racjonalnych usprawnień w usuwaniu istniejących barier. Określono także minimalne wymagania w tym zakresie. Korytarze, jak i klatki schodowe powinny być wolne od barier poziomych i pionowych. Powinny zapewniać możliwość poruszania się po nich osobom ze szczególnymi potrzebami. Wprowadzono wymóg instalacji urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do pomieszczeń. Konieczne stało się także zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy. Zagwarantowano możliwość wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, a także zapewniono osobom ze szczególnymi potrzebami możliwość ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób. Wprowadzono także obowiązek powołania koordynatora ds. dostępności w każdej instytucji publicznej.

6.2 Opis interwencji

Na Działanie 2.19 „Usprawnianie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego” przeznaczono alokację wysokości niemal 23,5 mln euro, co stanowi około 12,8% całej alokacji na Pi 11i i 2,3% alokacji na Oś II. Wsparcie, którego celem jest „zwiększenie potencjału instytucjonalnego administracji publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych”, przeznaczyć można na stosunkowo szeroki katalog projektów, obejmujący 18

typów przedsięwzięć (o trzy więcej, niż na początku wdrażania). Większość z nich dotyczy różnych aspektów procesu planowania przestrzennego i wydawania pozwoleń oraz kontrolowania procesu budowlanego, stanowiących jedno z głównych wyzwań w procesie inwestycyjno-budowlanym.

Dofinansowanie pozyskać można m.in. na podniesienie jakości pracy administracji publicznej, w tym jakości świadczenia usług, poprawę dostępu do informacji niezbędnych w procesie planowania przestrzennego i procesie inwestycyjno-budowlanym, jak również wsparcie rozwiązań prawnych i organizacyjnych związanych z tymi procesami.

W typologii projektów w ostatnim czasie **wprowadzono istotną zmianę, rozszerzając katalog wsparcia w zakresie dostępności o kolejne rodzaje działań**. Do znajdującej się od 2018 r. operacji dot. zwiększenia znaczenia kwestii związanych z dostępnością przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami oraz projektowania uniwersalnego w procesach inwestycyjno-budowlanych dodano możliwość realizacji projektów koordynacyjnych w zakresie dostępności przez MFiPR. Jest to związane z rozszerzeniem oddziaływania Działania 2.19 na wsparcie realizacji Programu Dostępność Plus.

6.3 Stan wdrażania

W Działaniu 2.19 przeprowadzono 11 konkursów otwartych, które w efekcie dały 34 projekty zakontraktowane na kwotę 68,4 mln PLN. W trybie pozakonkursowym skierowano do realizacji 17 projektów na łączną kwotę 36,3 mln PLN. Łączna wartość unijnego dofinansowania wyniosła ponad 88 mln PLN.

Obecnie spośród 51 projektów aż 23 poświęcono konsultacjom społecznym w obszarze planowanie i zagospodarowania przestrzennego, 11 dotyczy bezpośrednio prawa budowlanego (projekty szkoleniowe i informatory, systemu), siedem poświęcono zagadnieniom planowania przestrzennego (są skoncentrowane na podniesieniu kwalifikacji kadr planowania przestrzennego), sześć obejmuje przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, a cztery obejmują kwestie dostępności.

Zestawienie obszarów wsparcia przedstawiamy poniżej.

Tabela 16 Typologia projektów w ramach Działania 2.19 POWER.

Lp	Obszar wsparcia	Liczba projektów	Wartość projektów	Wartość dofinansowania
1.	Konsultacje dokumentów zagospodarowania przestrzennego	23	43 725 242,58 zł	36 851 634,45 zł
2.	Dostępność	4	20 157 678,03 zł	16 988 891,04 zł

Lp	Obszar wsparcia	Liczba projektów	Wartość projektów	Wartość dofinansowania
3.	Działania w zakresie infrastruktury informacji przestrzennej	7	16 584 847,48 zł	13 977 709,46 zł
4.	Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich	6	13 182 047,44 zł	11 109 829,57 zł
5.	Wsparcie procesu inwestycyjno-budowlanego	11	11 195 053,44 zł	9 435 191,04 zł
Suma końcowa		51	104 844 868,97 zł	88 363 255,56 zł

6.4 Osiągnięte efekty interwencji

Większość projektów zakończyła się w latach 2018-2021. W realizacji pozostaje część projektów z zakresu partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, większość działań poświęconych dostępności i dwa dotyczące planowania przestrzennego (w zakresie systemu monitorowania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i szkoleń oraz publikacji dla planistów), a także jeden poświęcony zagospodarowaniu przestrzennemu polskich obszarów morskich. Ma to swoje odzwierciedlenie w poziomie osiągniętych wskaźników. Wciąż nie udało się osiągnąć satysfakcjonującego poziomu realizacji wskaźnika, na który pracuje najwięcej projektów w całym działaniu. Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które przedłożyły do zatwierdzenia dokumenty dotyczące planowania przestrzennego wypracowane wspólnie z NGO na koniec 2021 r. stanowiła jedynie 36% założonego planu. Wynika to w dużej mierze z przyjętych harmonogramów projektów. Większość z nich miała się zakończyć już w 2022 r. Nie bez znaczenia są też skutki pandemii, która utrudniała realizację zaplanowanych konsultacji, z których część nie mogła się odbyć w formie zdalnej. Skłonność zarówno uczestników konsultacji, jak i organizujących je samorządów do spotkań osobistych była w 2021 r. znacznie ograniczona. Także inne czynniki zewnętrzne wpływają na ograniczone tempo przyrostu wartości omawianej miary. Samorzady mierzyły się w ostatnim czasie także z kryzysem uchodźczym, ograniczonymi zasobami finansowymi i kadrowymi, co było nie bez znaczenia dla tempa prowadzenia wielu procesów w samorządach, co także przełożyło się na harmonogramy projektów. Ogół wspomnianych czynników wpływających na procesy w gminach wymusił konieczność wydłużania realizacji projektów. Nie bez znaczenia jest też sam sposób przyrostu wskaźnika. Będzie on monitorowany aż do 2023 r., również w zakończonych projektach, ze względu na długotrwałość oraz skomplikowanie procesu zatwierdzania planów zagospodarowania przestrzennego.

Także wskaźniki z obszaru dostępności nie były na koniec IV kw. 2021 r. na satysfakcjonującym poziomie. Stan ten jest wynikiem uruchomienia projektów z zakresu dostępności w końcowej fazie wdrażania Programu (z wyjątkiem projektu „Blżej dostępności” który jest w końcowej fazie realizacji i osiągnięto założony w nim wskaźnik „Liczba pracowników administracji publicznej wykonujących zadania dotyczące planowania przestrzennego i procesu inwestycyjno-budowlanego objętych wsparciem szkoleniowym z zakresu dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami, w tym projektowania uniwersalnego” na satysfakcjonującym poziomie 99%).¹⁰² Za wskaźnik „Liczba osób objętych wsparciem szkoleniowym z zakresu dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami, w tym projektowania uniwersalnego”, który jest na zerowym poziomie realizacji, odpowiada projekt „Akademia Dostępności”, który będzie trwał aż do końca IX.2022 r. Brak realizacji wskaźnika na koniec 2021 r., kiedy to projekt dopiero startował, nie budzi obaw o jego wykonanie na późniejszym etapie.

W obszarze zagospodarowania terenów morskich z powodzeniem udało objąć blisko 100% powierzchni polskich obszarów morskich planami zagospodarowania przestrzennego dzięki wsparciu EFS. Jednak wciąż nie osiągnięto oczekiwanej wartości wskaźnika Liczba opracowanych planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, w tym planów szczegółowych. Wciąż brakuje 8 planów do osiągnięcia wymaganych 25. Jednak plany te zostaną przygotowane w ramach projektu „Projekty planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów portowych, Zalewu Wiślanego oraz projekty planów szczegółowych dla wybranych akwenów”, który zakończy się dopiero w 2022 r. Problemy z wyborem wykonawców w czterech postępowaniach przetargowych w roku 2018 i 2019 wpłynęły na opóźnienie realizacji. Dopiero z końcem 2020 r. udało się wybrać realizatorów wszystkich obszarów, jakie mają zostać objęte planami.¹⁰³

¹⁰² Ostatecznie wskaźnik zostanie osiągnięty w ponad 100% wraz z zatwierdzeniem końcowego wniosku o płatność.

¹⁰³ https://www.umgdy.gov.pl/fundusz_europejski/projekty-planow-zagospodarowania-przestrzennego-dla-obszarow-portowych-zalewu-wislanego-oraz-projekty-planow-szczegolowych-dla-wybranych-akwenow/

Tabela 17 Stopień osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu dla Działania 2.19 POWER.

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021) ¹⁰⁴	% wartości docelowej
Liczba jednostek administracji publicznej, których pracownicy zostali przygotowani do opracowywania aktów planistycznych oraz monitorowania zjawisk przestrzennych w oparciu o dane znajdujące się w systemach informacji przestrzennej	0	2000	2104	105%
Liczba jednostek samorządu terytorialnego, które przedłożyły do zatwierdzenia dokumenty dotyczące planowania przestrzennego wypracowane wspólnie z NGO	104	513	184	36%
Liczba jednostek administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego, których pracownicy zostali przygotowani do stosowania aktualnych przepisów prawa budowlanego lub wyrobów budowlanych lub obsługi nowoutworzonych/zmodernizowanych rejestrów elektronicznych	146	1 014	1014	100%
Odsetek powierzchni polskich obszarów morskich objętych planami zagospodarowania przestrzennego dzięki wsparciu EFS	0	100%	97.5%	98%

¹⁰⁴ Dane na podstawie Informacji kwartalnej z realizacji programu operacyjnego, aktualne na 31/12/2021.

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021) ¹⁰⁴	% wartości docelowej
Liczba jednostek administracji publicznej, których pracownicy podnieśli poziom wiedzy w zakresie dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami oraz projektowania uniwersalnego	0	600	736	123%
Liczba osób, które nabyły kompetencje w zakresie dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami, w tym projektowania uniwersalnego	0	3500	0	0%
Raport z realizacji wsparcia dla podmiotów publicznych z zakresu dostępności architektonicznej budynków dla osób z niepełnosprawnościami i projektowania uniwersalnego	0	1	0	0%
Liczba opracowań dotyczących wdrażania dostępności w różnych politykach publicznych przyjętych przez instytucje oraz inne struktury organizacyjne powołane w celu koordynacji procesów związanych z włączeniem idei dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia	0	8	5	63%
Liczba obszarów tematycznych, w których wprowadzono zmiany prawa służące uwzględnieniu aspektu dostępności	0	4	4	100%

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021) ¹⁰⁴	% wartości docelowej
Liczba pracowników administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego lub zagadnień geodezyjnych i kartograficznych objętych wsparciem szkoleniowym	2 900	6 187	6578	106%
Liczba opracowanych i wydanych publikacji dobrych praktyk w zakresie planowania przestrzennego oraz wykorzystania TIK w zakresie geoinformacji, monitoringu Infrastruktury Informacji Przestrzennej i udostępniania danych przestrzennych	n/d	15	9	60%
Liczba przeprowadzonych we współpracy z NGO konsultacji dokumentów dotyczących planowania przestrzennego	100	513	353	69%
Liczba nowoutworzonych lub zmodernizowanych rejestrów/serwisów umożliwiających dostęp do aktualnych informacji z zakresu tematyki inwestycyjno-budowlanej	n/d	4	4	100%
Opracowany praktyczny informator dla inwestorów w zakresie prawa budowlanego wraz z jego dystrybucją	n/d	1	1	100%

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021) ¹⁰⁴	% wartości docelowej
Liczba pracowników organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego objętych wsparciem szkoleniowym	n/d	3 366	3366	100%
Liczba obszarów tematycznych w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego, dla których opracowano ekspertyzy, analizy, strategie i badania	n/d	6	6	100%
Liczba opracowanych planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, w tym planów szczegółowych	n/d	23	15	65%
Liczba pracowników administracji publicznej wykonujących zadania dotyczące planowania przestrzennego i procesu inwestycyjno-budowlanego objętych wsparciem szkoleniowym z zakresu dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami, w tym projektowania uniwersalnego	n/d	1500	1482	99%
Liczba osób objętych wsparciem szkoleniowym z zakresu dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami, w tym projektowania uniwersalnego	n/d	3500	0	0%
Liczba pilotażowo uruchomionych ośrodków wsparcia dla podmiotów	n/d	1	0	0%

Nazwa wskaźnika	Wartość bazowa	Wartość docelowa (2023)	Wartość osiągnięta na obecnym etapie wdrażania (IV kw. 2021) ¹⁰⁴	% wartości docelowej
publicznych z zakresu dostępności architektonicznej budynków i przestrzeni publicznych				
Liczba instytucji oraz innych struktur organizacyjnych powołanych w celu koordynacji procesów związanych z włączeniem idei dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia objętych wsparciem z EFS	n/d	2	2	100%
Liczba obszarów tematycznych, dla których opracowano ekspertyzy i analizy służące uwzględnieniu aspektu dostępności w obowiązującym lub nowotworzonym prawie	n/d	4	1	25%

Źródło: Opracowanie własne

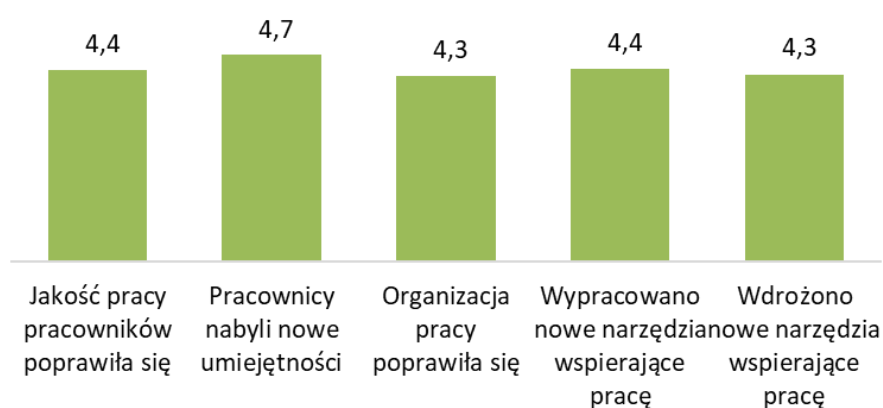
6.4.1 Konsultacja dokumentów zagospodarowania przestrzennego

Projekty dotyczące konsultacji społecznych dokumentów planistycznych uruchomiono w pierwszej połowie 2016 r., ale dzięki organizacji kolejnych konkursów ostatecznie umowy podpisano w połowie 2019 r. Głównym zamierzeniem IZ było, żeby jak najwięcej gmin w Polsce prowadziło proces pogłębionych konsultacji społecznych, które nie ograniczają się wyłącznie do wyłożenia projektu dokumentu w ogólnodostępnym miejscu. Przewidziano więc cały katalog zaawansowanych technik, na które gminy przystępujące do projektu mogły otrzymać dofinansowanie w postaci grantów. Wysokość grantów była uzależniona od przyjętego indywidualnego planu konsultacji i wybranych technik. Średnia ich wartość wynosiła 20-30 tys. PLN, jednak zdarzały się zarówno małe granty o wartości kilku tysięcy złotych, jak i takie sięgające ponad 50 tys. w . W katalogu tym znalazły się zarówno powszechnie znane metody (sondaże, wywiady indywidualne i grupowe, warsztaty), jak i działania niestandardowe (np. world cafe, DEMOCS -Deliberative Meetings Of Citizens,

spacer badawczy czy praca z wykorzystaniem makiet lub map interaktywnych).¹⁰⁵ Zainteresowanie w 2018 i 2019 r. było znaczące, w ramach II rundy konkursu nr POWR.02.19.00-IZ.00-00-003/18, złożono wnioski, których wartość znacznie przekracza kwotę pozostałej alokacji.

Część umów została podpisana w przeddzień wybuchu pandemii COVID-19, tak więc wiele projektów było realizowanych w trakcie jej trwania. Z pewnością czas ograniczania kontaktów międzyludzkich, zachowywanie dystansu społecznego i ograniczenia w pracach urzędów w bardzo dużym stopniu zaburzyło płynną realizację tych projektów. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym realizację projektów był także kryzys uchodźczy wywołany wojną w Ukrainie. Aktywność obywatelska jak i działalność urzędów w dużej mierze była skupiona na pilnych potrzebach związanych z pomocą uchodźcom. Potwierdzają to przeprowadzone wywiady. Tym samym zarówno beneficjenci, jak i zaangażowane samorządy stanęły przed dużym wyzwaniem. Mimo tych ograniczeń, efekty projektów są pozytywne. Zarówno uczestnicy, jak i ich przełożeni wskazują na zmiany, jakie zaszły w obszarze objętym wsparciem. Uczestnicy projektów podnieśli poziom swojej wiedzy, jak i umiejętności związanych z prowadzeniem pogłębionych konsultacji. Ich subiektywne oceny wzrosły z **poziomu średniego 2,8 do 4,1** w skali od 1 do 5. Było to możliwe dzięki dopasowaniu szkoleń pracowników gmin w zakresie partycypacyjnego tworzenia dokumentów planistycznych do ich potrzeb – zarówno w zakresie poziomu zaawansowania (od średniozaawansowanego do zaawansowanego), który dla ponad 90% uczestników by odpowiedni. Proporcja czasu poświęconego na teorię i praktykę także była właściwa zdaniem uczestników. Z deklaracji kadry można wnioskować, że projekt faktycznie wpłynął na funkcjonowanie zaangażowanych gmin.

Wykres 37. Ocena przełożonych uczestników z zakresu konsultacji społecznych w zakresie organizacji pracy



Źródło: Badanie kadry przełożonych (CATI), 2022

Co więcej, wszyscy kierownicy badanych jednostek, których pracownicy wzięli udział w projekcie, deklarują, że zatrudnieni biorący udział w projekcie wykorzystują zdobytą wiedzę i

¹⁰⁵ Dokumentacja konkursu POWR.02.19.00-IZ.00-00-003/18, Załącznik nr 12. Katalog technik https://www.power.gov.pl/media/55058/Zalacznik_12_Katalog_technik.doc

umiejętności (100%). Ponadto w 9 przypadkach na 10 wskazują, iż sytuacja w instytucji w zakresie konsultacji społecznych byłaby słabsza od obecnej, gdyby nie zrealizowano projektu.

Ewidentnym efektem realizowanych projektów, jest sam fakt przeprowadzenia szkoleń dla pracowników i konsultacji społecznych z mieszkańcami, wspierające przygotowanie dokumentu planistycznego. Projekty mają szansę na wprowadzenie realnych zmian w obszarze, którego dotyczyły ponieważ zgłoszone przez zainteresowane osoby uwagi podczas konsultacji społecznych, zostały ujęte przy uchwaleniu dokumentów planistycznych.

Jednak nie są to jedyne rezultaty, wskazywane przez uczestników i beneficjentów. Nabyta wiedza jest często wykorzystywana w procesie prowadzenia innych konsultacji społecznych, o czym mówią wprost badani. Wsparcie jest im przydatne przy planowaniu działań w zakresie konsultacji dokumentów strategicznych i przy samym tworzeniu miejscowych planów. Dzięki rozpowszechnieniu wiedzy na temat zagospodarowania terenu, mieszkańcy poznali swoje prawa i wiedzą, że mogą mieć wpływ w procesie kształtowania przestrzeni swojej okolicy. Warto w tym miejscu nadmienić, że uczestnicy zgłaszali problemy w tym wymiarze: często mieszkańcy nie wykazywali oczekiwanego zainteresowania udziałem w konsultacjach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub też manifestowali przyzwyczajenie do tradycyjnej formy konsultacji. Problemy tego rodzaju nie były jednak często zgłaszane. Do innych efektów można zaliczyć deklarowane przez uczestników nowe umiejętności prowadzenia rozmów z mieszkańcami na tematy problemowe, nie tylko związane z opracowywaniem planów miejscowych. Inni zaś wskazywali na podniesienie jakości obsługi klienta w urzędzie gminy. Wśród grup oddziaływania projektu uczestnicy wprost wskazywali mieszkańców, którym udział w konsultacjach pokazał, jak mogą działać lokalnie.

Studium przypadku

Projekt pt. „Nasza przestrzeń. Konsultacje dokumentów planistycznych na wsi i w małych miastach” realizuje Fundacja Wspomagania Wsi. Jest to już trzecia odsłona tego przedsięwzięcia. Poprzednią, realizowaną w latach 2016-2018 także sfinansowano ze środków Działania 2.19. Pierwsza edycja, realizowana w latach 2014-2016 została dofinansowana w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. S. Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG). W drugiej odsłonie projektu, która objęła już 29 gmin (przy planowanych 25), zaplanowano kompleksowe działania. Każda gmina, która wzięła udział w projekcie, otrzymała zarówno wsparcie doradcze od architekta lub urbanisty i eksperta od konsultacji oraz techniczne w postaci narzędzi konsultacji (np. aplikacji internetowych). Urzędnicy uczestniczący w projekcie mogli wziąć udział w kilkudniowych warsztatach mających na celu pogłębianie wiedzy na temat planowania przestrzennego. Na podstawie indywidualnego planu konsultacji, przygotowywanego ze wsparciem beneficjenta, gminy mogły otrzymać granty na jego realizację. Ich średnia wysokość wynosiła około 26 tys. PLN. W kolejnej, trzeciej już edycji, która trwa od 2019 r.

do końca 2022 r. zaplanowano podobny zakres wsparcia: wsparcie procedury planistycznej, konsultacje z ekspertami od planowania przestrzennego, aplikację internetową wspierającą proces konsultacji, a także wyższe granty (ok. 30 tys. PLN) i szkolenia z prowadzenia konsultacji i planowania przestrzennego. Pewną różnicą w stosunku do wcześniejszej edycji był udział po stronie gminy osoby, która miała już pewne doświadczenia w prowadzeniu konsultacji. Promocja projektu wśród gmin odbywała się dwójako: korzystano z posiadanych już kontaktów z wójtami i burmistrzami (beneficjent od lat prowadzi różnego rodzaju działania związane z rozwojem wsi), a także informowano o nim np. na stronach beneficjenta. Zainteresowane gminy wypełniały formularz zgłoszeniowy, w którym należało scharakteryzować sytuację planistyczną w gminie oraz doświadczenia samorządu w prowadzeniu konsultacji. Na jego podstawie następowało kwalifikowanie do projektu.

Wdrażanie w okresie pandemii było problematyczne. Urzędy pracowały w trybie zdalnym lub hybrydowym, mieszkańcy ograniczali swoje kontakty osobiste, a wymogi pogłębionych konsultacji były trudne do spełnienia. Ostatecznie jednak, przy wykorzystaniu form zdalnych i osobistych, w większości gmin udało się zrealizować wsparcie i osiągnąć zamierzony efekt. Jak wskazują przedstawiciele beneficjenta, projekt był wymagający, ponieważ każdą gminę należało traktować indywidualnie: zarówno z perspektywy organizacyjnej, jak i planistycznej. Nieraz wstępne fazy realizacji projektu wymagały rozwiązania problemów wewnątrz urzędów, a na późniejszych etapach: godzenia różnych interesów i odpowiedniego dobierania technik konsultacji. Beneficjent podchodził do tych problemów elastycznie i twórczo. Kiedy np. należało zdecydować czy pewną ulicą zamknąć czy pozostawić otwartą, to zamiast deliberować na ten temat zaproponował czasowe i testowe jej zamknięcie, aby na żywo obserwować konsekwencje takiej decyzji.

W toku realizacji projektu aktywnie działano nie tylko w gminach objętych wsparciem. Beneficjent publikował szereg przydatnych informacji, w tym aktualności, ważnych z punktu widzenia planowania przestrzennego, w tym szereg poradników¹⁰⁶ oraz filmów¹⁰⁷. Ważnym narzędziem stały się podręczniki, o informowaniu o konsultacjach planów miejscowych na wsi i w małych miastach oraz Niezbędnik moderatorki, które mogą być z powodzeniem stosowane przez inne gminy, zainteresowane prowadzeniem konsultacji społecznych.

Wybrane z aktualności na stronie projektu

¹⁰⁶ <http://fundacjawspomaganiawsi.pl/publikacje-np/>

¹⁰⁷ <http://fundacjawspomaganiawsi.pl/filmy-np/>

NASZA PRZESTRZEŃ III | 18.11.2019

Formy informowania o wydarzeniach na wsi i w małych miastach

Mieszkam w małej miejscowości. Ostatnio dowiedziałam się, że Urząd Gminy pracuje nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całej gminy. Ponieważ wiem, jak istotny to może mieć wpływ na moje życie, na to, co będę mogła wybudować na własnej działce oraz jaka inwestycja będzie mogła pojawić się „za miedzą”, czym prędzej chcę dowiedzieć się czegoś więcej.

NASZA PRZESTRZEŃ III | 14.09.2020

Zamknięto ulice, żeby na próbę otworzyć deptak. Konsultacje społeczne w Jasieniu

W Jasieniu (woj. lubuskie) znajduje się jeden z trzech zabytkowych trójkątnych rynków w Polsce. Obecnie jest on zdominowany przez samochody parkujące na każdym z trzech jego ramion. Duża część mieszkańców miasta chciałaby, żeby rynek stał się też miejscem bezpiecznym i atrakcyjnym dla pieszych. Andrzej Kamyszek, burmistrz Jasienia, w odpowiedzi na potrzeby mieszkańców czasowo zamknął dla samochodów ulice okalające rynek, żeby sprawdzić, czy rozwiązanie to się sprawdzi.

NASZA PRZESTRZEŃ III | 14.04.2020

Zabudowa a tereny zalewowe i otulina parku krajobrazowego. O tym mówi się na konsultacjach dokumentów planistycznych

Na przełomie 2019 i 2020 roku w ramach programu Nasza Przestrzeń III w Dąbrowie, Miejscu, Staroście, Miodarach i Świerczowie odbyły się konsultacje społeczne dot. zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Świerczów (woj. opolskie). Wzięło w nich udział w sumie 88 mieszkanek i mieszkańców gminy.

Źródło: <https://fundacjawsposamaganiawsi.pl/category/nasza-przestrzen-iii/>

6.4.2 Dostępność

W zakresie dostępności większość projektów jest na wczesnej fazie realizacji, z wyjątkiem projektu Blżej Dostępności, w ramach którego przeszkolono blisko 1500 pracowników administracji publicznej wykonujących zadania dotyczące planowania przestrzennego i procesu inwestycyjno-budowlanego objętych wsparciem szkoleniowym z zakresu dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami, w tym projektowania uniwersalnego. Grupę tę włączono do badania uczestników szkoleń i ich przełożonych. Otrzymane wyniki pokazują, że wpływ tego projektu był istotny. Przede wszystkim, wiedza i umiejętności uczestników w zakresie dostępności wzrosły – ze średniej 2,3 do poziomu 3,9 w skali pięciostopniowej. Po szkoleniu nikt z uczestników nie ocenił posiadanych kompetencji na poziomie najniższym (tj. 1 lub 2). Poziom prowadzonych zajęć został oceniony jako ekspercki lub wyższy niż średniozaawansowany, jednak dla zdecydowanej większości był on odpowiedni, podobnie jak relacja pomiędzy czasem poświęconym na teorię i praktykę. Uczestnicy deklarują, że próbowali zainteresować nowym tematem zarówno przełożonych, jak i współpracowników. Około połowy z nich sięgnęło po materiały, które uczestnicy otrzymali na szkoleniach, a ponadto kadra niektórych instytucji zorganizowała możliwość zapoznania współpracowników z nowymi narzędziami wypracowanymi podczas projektu. Analizując trafność wsparcia warto zwrócić uwagę, że dla ok. 70% uczestników zakres projektu był przynajmniej częściowo związany z jego aktualnymi zadaniami na stanowisku pracy. Podobny odsetek wykorzystuje nową wiedzę i umiejętności swojej pracy zawodowej. Dalsze podnoszenie kompetencji, zwiększenie zasobów kadrowych i odciążenie z bieżących obowiązków to warunki wskazywane jako konieczne, aby w pełni wykorzystywać zdobytą wiedzę i umiejętności. Nie dziwi przy tym, że sam udział w szkoleniu w średnim stopniu (przeciętnie 3 na skali 5-stopniowej) wpływa na pracę badanych uczestników, ich najbliższych współpracowników jak i całej komórki organizacyjnej oraz całej instytucji. Mimo

ograniczonego wpływu, badani widzą szansę na wprowadzenie realnych zmian w obszarze, którego dotyczył projekt. Twierdzili tak wszyscy badani, którzy posiadali zdanie na ten temat (pozostali nie potrafili się odnieść do tej kwestii).

Uczestnicy, wykonując swoje obowiązki służbowe, deklarują spontanicznie, że teraz zwracają uwagę na przestrzeganie przepisów w zakresie dostępności. Wiedzę zdobytą na szkoleniu wykorzystują w swojej pracy np. jako koordynatorzy dostępności, podejmując liczne działania mające na celu zwiększenie dostępności. Inni z kolei w ramach wykonywanych zadań (np. przy zlecaniu/odbieraniu dokumentacji technicznych) weryfikują i egzekwują, aby projektant uwzględnił kwestię dostępności. W niektórych urzędach w wyniku szkoleń, wprowadzono różne udogodnienia, np. zamontowano systemy przyzywowe w toaletach, kupiono krzesła ewakuacyjne i lupy do stref obsługi klienta, a także znakowano stopnie i różnice poziomów w obiektach. Odpowiednie zapisy dostępnościowe wprowadzono w niektórych urzędach w zakresie procedur dotyczących zatrudnienia, obsługi klienta, dostępu alternatywnego, zamówień publicznych oraz ewakuacji. Pracownicy urzędów deklarują także, że po szkoleniach nastąpiła zmiana organizacji pracy czy dostosowanie przygotowywanych pism. Wnioskując na podstawie badania kadry kierowniczej z instytucji, której pracownicy brali udział w projekcie, zmiany te, póki co, są punktowe. I choć zdaniem przełożonych pracownicy zdecydowanie podnieśli swoje kompetencje (zgadza się z tym stwierdzeniem zdecydowana większość z nich). To już pozytywny wpływ na organizację pracy jest rzadziej deklarowany.¹⁰⁸

Jak widać, wsparcie oddziałuje w pewnym zakresie na szereg wymiarów działania urzędów. Wydaje się, że najwięcej zmian w wyniku projektu wprowadzono w zakresie dostępności komunikacyjno-informacyjnej. Trudniej zaś wprowadzać zalecane rozwiązania architektoniczne, co jest bardziej czasochłonne i kosztowne. Z pewnością jednak z czasem, dzięki zbudowaniu świadomości w zakresie potrzeb osób z ograniczeniami, zmiany te będą coraz głębsze. Będzie to wynikiem nie tylko samych działań projektowych, ale także obowiązujących przepisów w tym zakresie i kar nakładanych na instytucje, które nie podporządkują się obowiązującym minimalnym wymaganiom w zakresie dostępności.

Opisane wyżej szkolenia skierowano do pracowników administracji publicznej. W początkowej fazie realizacji jest kolejny projekt, stanowiący niejako jego kontynuację, natomiast obejmujący znacznie szerszą grupą docelową. „Akademia Dostępności” wychodzi ze swoim wsparciem poza podmioty publiczne, zapraszając do udziału architektów, inżynierów budownictwa, urbanistów, a także pracowników administracji publicznej zajmujących się procesem inwestycyjno-budowlanym, planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Jest to realizacja założeń stojących za planem wdrażania w Działaniu 2.19, gdzie zaplanowano systemowe podejście do dostępności, aby zwiększać wiedzę i kompetencje osób, które będą musiały stosować te zasady w praktyce. Na ocenę tej interwencji jest jednak za wcześnie. Warto jednak odnotować, że zaczęto planowanie

¹⁰⁸ Należy jednocześnie pamiętać, że projekty nie miały na celu bezpośrednio poprawiać organizacji pracy.

szkoleń hybrydowych, w których część jest realizowana zdalnie, aby ograniczyć obciążenie pracą wiążące się zazwyczaj z koniecznością uczestnictwa w szkoleniach wyjazdowych. Jeżeli mamy do czynienia z architektami, projektantami, ludźmi wolnych zawodów, to bardzo trudno zebrać takie osoby na takim klasycznym dwudniowym szkoleniu, z noclegiem i cateringiem. Natomiast kluczowe kwestie związane z doświadczaniem niepełnosprawności i innych ograniczeń w przestrzeni publicznej ma już być w formie stacjonarnej.

Kolejną zainicjowaną interwencją w obszarze dostępności jest utworzenie OWDA, czyli Ośrodka Wsparcia Architektury Dostępnej. Projekt ten stanowi pilotaż, badający zainteresowanie po stronie urzędów wsparciem strategicznym w zakresie wdrażania dostępności, w tym dostępności architektonicznej. W szczególności przewidziano w nim audyty dla minimum 450 podmiotów publicznych oraz doradztwo przy przygotowaniu projektów inwestycyjnych, w szczególności dużych budynków i przestrzeni publicznych. Przy projekcie OWDA mają pracować m.in. projektanci i architekci z uprawnieniami budowlanymi, którzy będą konsultowali rozwiązania proponowane przez architektów w zakresie dostępności przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami oraz zwiększenia znaczenia projektowania uniwersalnego. Wczesny etap wdrażania projektu uniemożliwia jego ocenę.

Należy także zwrócić uwagę na jedyny projekt pozakonkursowy, realizowany w ramach koordynacji kwestii dostępności. Jest to interwencja wspomagająca wdrażanie innych działań z tego obszaru. W założeniach projekt ten poza pewnymi konkretnymi działaniami, jak wsparcie prac Rady Dostępności, ma na celu bieżące reagowanie na potrzeby koordynacyjne w tym obszarze. Projekt ma na celu wsparcie wdrażania Programu Dostępność Plus i ustawy o zapewnianiu dostępności.

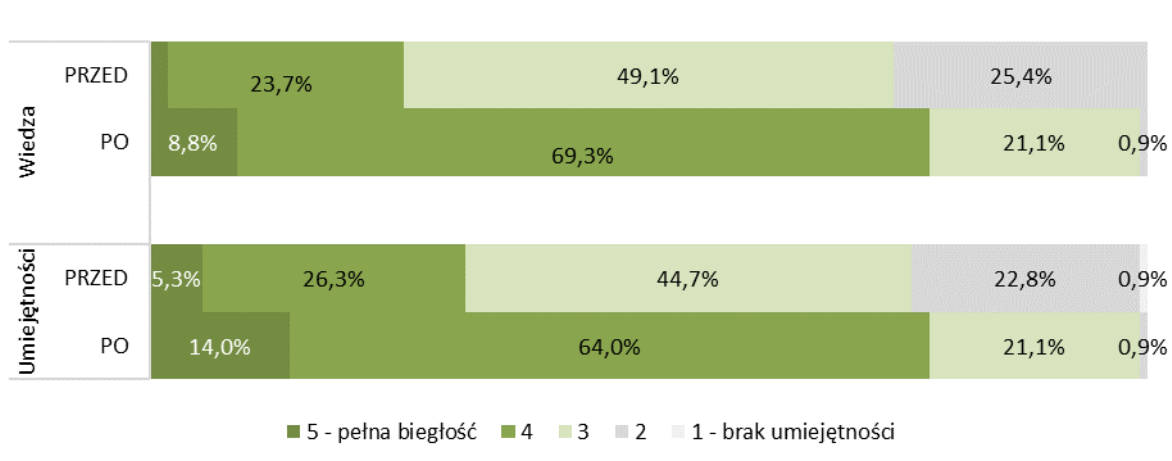
6.4.3 Działania dotyczące informacji przestrzennej

Spośród siedmiu projektów dotyczących działań związanych z informacją przestrzenną, pięć jest już zakończonych, a dwa wciąż są w realizacji. Wśród zakończonych projektów, aż cztery dotyczyły podnoszenia kompetencji cyfrowych e-administracji w zakresie wykorzystania danych z informacji przestrzennej. Były to szkolenia specjalistyczne skierowane do pracowników jednostek samorządowych oraz służby geodezyjnej i kartograficznej. Uczestnicy projektu pozakonkursowego „Podnoszenie kompetencji cyfrowych e-administracji - działania edukacyjno-szkoleniowe dla użytkowników infrastruktury informacji przestrzennej - etap II”, którzy uczestniczyli w nim w 2021 r. zostali objęci badaniem ilościowym.

Subiektywna ocena uczestników wskazuje, że w większości podnieśli oni swoje kompetencje: zarówno w wymiarze informacyjnym, jak i realizacji konkretnych zadań. Średnio ocenia się, że ich wiedza z bazowej na poziomie średnim (**3,1** w skali od 1 do 5) wzrosła do bliskiej biegłości (**3,9**). Podobnie udział swoich pracowników ocenia ich kadra kierownicza. Aż 80% z nich uważa, że ich pracownicy nabyli nowe umiejętności, a 65% zauważyło istotną poprawę w swojej instytucji w zakresie wykorzystania geoinformacji od momentu wzięcia udziału w

projekcie. Około 46% tej zmiany to wpływ analizowanego projektu. Pozostałe czynniki, które miały znaczenie, to inne szkolenia i samodoskonalenie się pracowników, a także zakup nowoczesnych narzędzi TIK oraz przede wszystkim zwiększenie dostępności danych on-line.

Wykres 38. Odsetek uczestników szkoleń z zakresu infrastruktury informacji przestrzennej biegłych w obszarze wsparcia przed i po realizacji projektu



Źródło: Badanie CAWI odbiorców wsparcia, 2022

Poziom trudności szkoleń, określanej jako średniozaawansowanej lub eksperckiej, była dla prawie wszystkich uczestników dobrą odpowiednio do ich wiedzy wejściowej, choć zdaniem 9% z nich nieco za dużo czasu poświęcono na teorię kosztem zajęć praktycznych. Trafność dotarcia do grupy docelowej była wysoka. Aż 90% uczestników stanowiły osoby, które na co dzień zajmują się wykorzystywaniem informacji przestrzennej lub zagadnienia te pośrednio należą do zadań przez nie realizowanych. W większości pozostałych przypadków zadania te mogą zostać włączone do ich pracy. W ciągu 12 miesięcy po szkoleniu **87% uczestników wykorzystuje nową wiedzę i umiejętności** w swojej pracy zawodowej, co należy uznać za zadowalający wynik. Dokładnie taki sam odsetek ich przełożonych jest tego samego zdania.

Wykres 39. Odsetek uczestników szkoleń z zakresu infrastruktury informacji przestrzennej, którzy wykorzystują nową wiedzę i umiejętności w swojej pracy zawodowej



Źródło: Badanie CAWI odbiorców wsparcia, 2022

Należy także zwrócić uwagę, że szkolenia z wykorzystywania infrastruktury informacji przestrzennej były prowadzone w bardzo dynamicznym czasie. Na bieżąco służba geodezyjna i kartograficzna udostępniała kolejne bazy danych, warstwy wektorowe oraz usługi. Rodziło to konieczność ciągłej modyfikacji planów szkoleń, aby obejmowały najnowsze rozwiązania.

Pracownicy GUGiK, którzy także sami prowadzili szkolenia, włożyli wiele wysiłku w to, aby pracować z wykorzystaniem najświeższych rozwiązań i możliwości. Efekty zrealizowanych projektów są zauważalne. Zdaniem eksperta w zakresie planowania przestrzennego, który brał udział w badaniu delfickim, szkolenia pozwoliły pracownikom na poznanie nowych kanałów, metod i środków tworzenia projektów i prowadzenia procedur planistycznych, co dodatkowo otworzyło administrację na nieschematyczne działania i zwiększyło osobiste zaangażowania pracowników. Co więcej, **podniesienie jakości pracy administracji publicznej zakresie świadczenia usług związanych z infrastrukturą informacji przestrzennej i dostępem do informacji niezbędnych w procesie planowania przestrzennego faktycznie wynika z realizacji projektów z Działania 2.19.**

Warto także przyjrzeć się bliżej projektom z zakresu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Do realizacji trafiło 6 takich inicjatyw, a ich beneficjentami były urzędy morskie: w Gdyni, Szczecinie i Słupsku. Wdrażanie tych projektów stanowiło odpowiedź na bardzo konkretną potrzebę uregulowania kwestii terenów morskich i portowych dla zrównoważonego rozwoju na tych obszarach.

Ważnym elementem przygotowanych planów było każdorazowo opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przygotowane plany poddano także konsultacjom społecznym.

W ramach Projektu planu zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich w skali 1:200 000 przygotowano pogłębioną analizę występowania i redukcji konfliktów przestrzennych na obszarach morskich (np. pomiędzy poszczególnymi branżami wykorzystującymi tereny morskie i portowe, np. rybołówstwem, badaniami, branżą turystyczną, produkcją energii oraz obroną narodową i ochroną środowiska). Przykładowo, analizowano sytuację, kiedy to na obszarze wykorzystywanym intensywnie przez rybołówstwo są prowadzone badania poszukiwawczo-rozpoznawcze węglowodorów, które mogą zaburzać prowadzenie połowów, płoszyć ryby i ograniczać transport. Inny trafny przykład to sytuacja, kiedy to na akwenu przeznaczonym na cele wojskowe położony jest kabel. Te i wiele innych konfliktów przestrzennych poddano analizie.

Projekty te nie ustrzegły się przed pewnymi trudnościami realizacyjnymi, jednak wynikały one przede wszystkim z czynników zewnętrznych. Pojawiły się trudności z wyborem wykonawców w postępowaniach przetargowych na przygotowanie planów, a reżim pandemii utrudnił prowadzenie konsultacji społecznych. Pewną trudność stanowiły także uzgodnienia transgraniczne, które były długotrwałe. Mimo tych trudności, projekt osiągnęły założone cele. Już blisko 100% powierzchni polskich obszarów morskich objęto planami zagospodarowania przestrzennego i to w całości dzięki wsparciu z EFS.

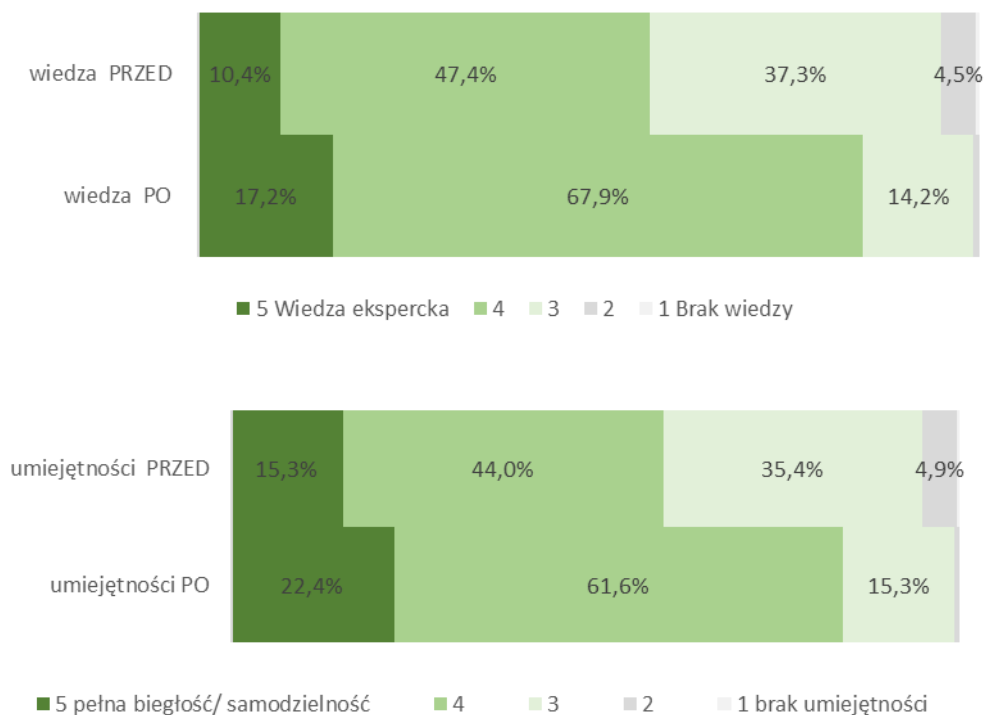
6.4.4 Wsparcie procesu inwestycyjno-budowlanego

Szereg projektów realizowanych w ramach Działania 2.19 miał na celu wsparcie procesu inwestycyjno-budowlanego, zarówno poprzez szkolenia, jak i dzięki ekspertyzom, opracowaniu i wdrożeniu szeregu narzędzi informatycznych (np. rejestru wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę, rejestru w obszarze charakterystyki energetycznej budynków, centralnego systemu dotyczącego nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych). Stworzone systemy zostały nie tylko wdrożone, ale są w ciągłym użyciu i bywają rozbudowane. Nawet stworzone w 2017 r. budowlane ABC, będące kompendium wiedzy o procesie inwestycyjnym, zostało zaktualizowane m.in. o zasady i dobre praktyki projektowania uniwersalnego zgodnie z zasadami dostępności. Ostatnie aktualizacje pochodzą z sierpnia 2022 r.

Znaczna część interwencji była poświęcona szkoleniom dla pracowników administracji budowlanej i nadzoru budowlanego. Aż 3366 pracowników tych instytucji objęto wsparciem szkoleniowym. Ocenę tych działań przeprowadzono w II Raporcie wskaźnikowym z 2018 r., który przygotowano, gdy większość tych działań została już zrealizowana. Poniżej prezentujemy najważniejsze wnioski z tego badania.

Ogólna ocena uczestników szkoleń jest **dobra – 3,9** w skali od 1 do 5. Bazując na samoocenie wiedzy i umiejętności pracowników biorących udział we wsparciu, ich wiedza i umiejętności przyrosły w sposób istotny. Należy jednak zwrócić uwagę, że wielu z nich już na wstępie deklarowało, że dość dobrze orientuje się w nauczanej tematyce. Średnia samoocena wiedzy i umiejętności wzrosła z 3,6 do 4.

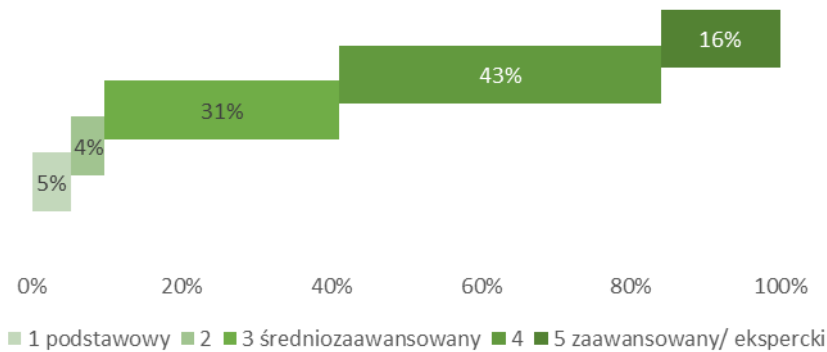
Wykres 40 Samoocena wiedzy i umiejętności uczestników projektów szkoleniowych z obszaru procesu inwestycyjno-budowlanego



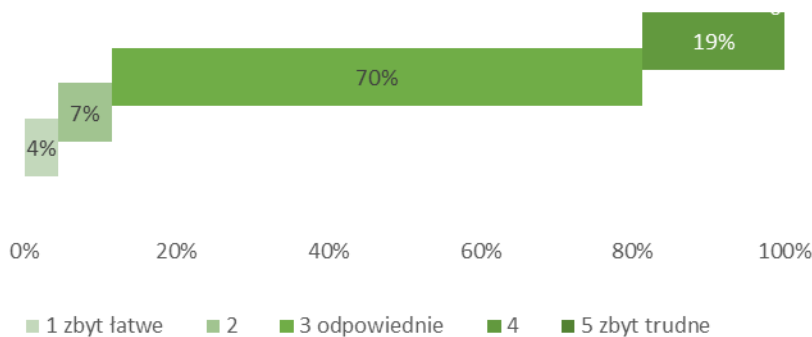
Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, 2018

Okazało się, że mimo wysokiej wyjściowej samooceny uczestników, poziom szkoleń był dla nich w większości dość zaawansowany. Dominowały szkolenia o poziomie nieco wyższym, niż średniozaawansowany. Dla 7 na 10 uczestników ich poziom był dobrze dobrany. Co nieco zaskakuje, co piąty uczestnik uznał je za zbyt trudne. Takie odpowiedzi przeważały nad oceną, że szkolenie było zbyt łatwe. Oceny negatywne, choć pojawiały się, były bardzo nieliczne.

Wykres 41 Ocena działań szkoleniowych z obszaru procesu inwestycyjno-budowlanego - poziom zaawansowania



- poziom trudności



Źródło: Badanie CAWI uczestników projektów, 2018

Nieco bardziej problematyczny jest poziom wykorzystania zdobytej wiedzy. Co trzeci uczestnik nie wykorzystuje swoich nowych kompetencji w swojej pracy zawodowej lub nie jest pewien, czy stosuje wdrożone rozwiązania. Jako powody takiej sytuacji przeważnie wskazywana jest realizacja innych obowiązków służbowych, które zajmują cały dostępny czas. Badani twierdzą też, że brakuje kadry, z którą mogliby wykorzystywać nowe rozwiązania. Wprost wskazują, że warunkiem wykorzystania nowej wiedzy i umiejętności jest zwiększenie zasobów kadrowych i finansowych instytucji oraz dalsze podnoszenie kompetencji pracowników, także tych, którzy nie uczestniczyli w ocenianym szkoleniu.

Niemniej, co potwierdzają przeprowadzone wywiady, o efektywności i trwałości interwencji zadecyduje kilka czynników, w tym znalezienie sposobu na przekazanie wiedzy zdobytej podczas szkoleń, pracownikom którzy nie brali w nich udziału. Jest to kwestia istotna dla osiągnięcia trwałej poprawy. Dyfuzja wiedzy w organizacjach, z których rekrutowali się uczestnicy projektów z obszaru wsparcia procesu inwestycyjno-budowlanego, zwykle była możliwa. W 3 na 4 przypadkach kadra umożliwiła przekazywania współpracownikom wiedzy i umiejętności nabytych na zajęciach. W większości też przełożeni byli zainteresowani temat prowadzonych szkoleń.

6.5 Analiza wartości wskaźników pośrednich

Interwencja z Działania 2.19 oraz zmiany legislacyjne dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego służyć miały z jednej strony poprawie ładu przestrzennego, a z drugiej, uproszczeniu i usprawnieniu omawianego procesu. Miał on stać się bardziej przejrzysty dla inwestorów i społeczeństwa. Zmiany związane z poprawą ładu przestrzennego są zjawiskami trudno mierzalnymi, a ich efekty można zaobserwować dopiero po dłuższym czasie, gdy przełożą się one na konkretne inwestycje. Usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego jest jednak zjawiskiem łatwo mierzalnym. Poprawa w tym zakresie powinna skutkować skróceniem czasu potrzebnego na przygotowanie wszystkich dokumentów i uzyskanie pozwoleń niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji.

Ze względu na zakres wsparcia oraz jego oczekiwany wpływ na usprawnienie pracy administracji w zakresie planowania przestrzennego i wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę jako wskaźnik pośredni dla Działania 2.19 wybrano czas uzyskania pozwolenia na budowę (od momentu złożenia wniosku w urzędzie do momentu wydania decyzji). Źródłem danych monitoringowych był rejestr Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, przygotowany w ramach projektu pt. „Powszechny dostęp do rejestru wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz utworzenie internetowego serwisu informacyjnego GUNB”, dofinansowanego z Działania 2.19 PO WER.

Tabela 18 Wskaźniki pośrednie Działania 2.19

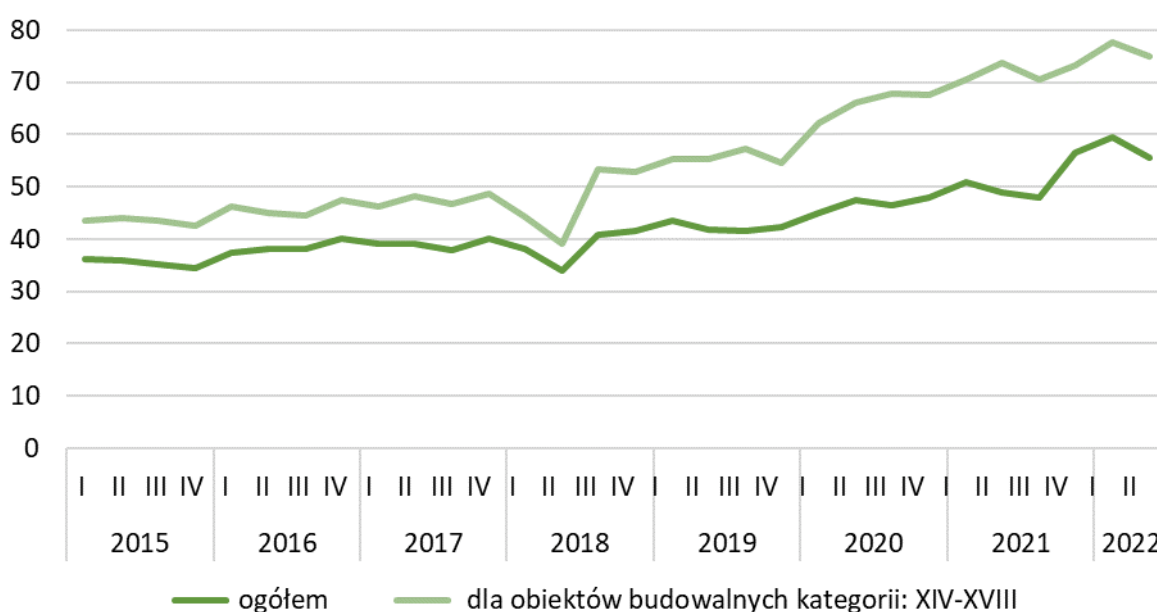
Nazwa wskaźnika	Definicja	Możliwość oszacowania wskaźnika
Średni czas uzyskania pozwolenia na budowę ogółem oraz dla obiektów budowlanych kategorii:	Wskaźnik liczony w dniach, jako okres pomiędzy złożeniem wniosku w urzędzie a dniem przyznania decyzji o pozwoleniu (liczony tylko dla pozytywnie rozpatrzonych wniosków)	Dane GUNB z rejestru wniosków, decyzji i zgłoszeń (RWDZ)
oraz dla obiektów budowlanych kategorii: XIV-XVIII (budynki zakwaterowania turystycznego; sportu i rekreacji; biurowe i konferencyjne; handlu, gastronomii i usług oraz przemysłowe)	Wskaźnik szacowany kwartalnie	

W ramach monitorowania wskaźnika pośredniego oszacowano ogólną zmianę w tym obszarze, jak i na wybranych kategoriach inwestycji budowlanych: dla obiektów

budowlanych kategorii: XIV-XVIII (budynki zakwaterowania turystycznego; sportu i rekreacji; biurowe i konferencyjne; handlu, gastronomii i usług oraz przemysłowe). Odrębna analiza dla tych kategorii obiektów budowlanych pozwoliła na ocenę zmian w obszarach istotnych dla przedsiębiorców.

Zgodnie z założeniami, rok 2015 r. przyjęto jako bazowy. Dane zaprezentowano w podziale na kwartały, aby możliwe było prześledzenie zmienności wartości wskaźnika w czasie. Wskaźnik jest liczony w dniach, jako okres pomiędzy złożeniem wniosku w urzędzie a dniem przyznania decyzji o pozwoleniu (liczony tylko dla pozytywnie rozpatrzonych wniosków w danym kwartale). Wyniki przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 42 Średni czas uzyskania pozwolenia na budowę w kolejnych kwartałach w latach 2015-2022



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUNB

Jak widać, wahania w analizowanych kwartałach były bardzo duże. Aż do roku 2018 nie można było wskazać jednoznacznego trendu. Porównując wartości bazowe z osiągniętymi w II kw. 2022 roku widać już, że sytuacja znacznie się pogorszyła, a czas uległ istotnemu wydłużeniu zarówno w przypadku pozwoleń na budowę ogółem i dla obiektów budowlanych kategorii: XIV-XVIII. **Wyniósł on 55,6 dni ogółem oraz 74,8 dnia dla budynków kategorii XIV-XVIII. To znacznie więcej niż w I kw. 2015 r.** kiedy wartości te wynosiły odpowiednio 36,2 oraz 43,6 dnia.

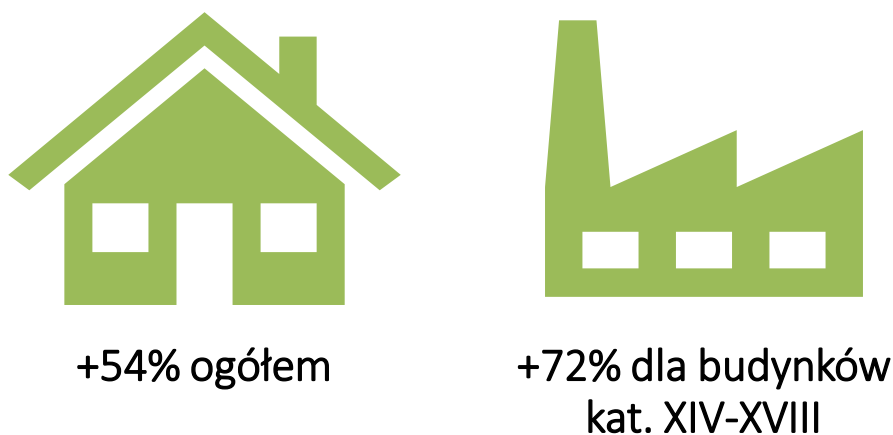
Częściowo zmiany te można tłumaczyć dwoma czynnikami. Po pierwsze, w latach 2019-2021 miał miejsce kolejny boom budowlany, co obserwowano w urzędach w postaci zwiększenia liczby wpływających wniosków o pozwolenie na budowę. Zwiększyło to obciążenie pracowników administracji architektoniczno-budowlanej. Na to nałożył się drugi czynnik, czyli pandemia od marca 2020 r. W jej wyniku prace w urzędach zostały spowolnione, a część urzędów zamknięta. Zarówno z uwagi na wprowadzenie pracy zdalnej i zwiększenie absencji

chorobowej wśród urzędników¹⁰⁹, jak i trwający boom mieszkaniowy, liczba inwestycji do obsługi wciąż rosta. Zmiany na rynku nieruchomości i wygaszanie pandemii znalazły odzwierciedlenie w wartości wskaźnika. Już od I kwartału 2022 r. notuje się skrócenie czasu oczekiwania na decyzje. Należy mieć na uwadze także zmiany w prawie budowlanym, które weszły w życie we wrześniu 2020 r. Co do zasady miały one skrócić proces uzyskiwania pozwolenia na budowę. Możliwe jednak, że przejście na nowe przepisy było problematyczne w pierwszym okresie dla obu stron procesu, zarówno inwestorów jak i obsługujących ich pracowników administracji.

Jak twierdzi ekspert uczestniczący w badaniu delfickim, póki co zmiany w przepisach prawnych związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym nie miały pozytywnego wpływu na jego skrócenie. Kolejne zmiany w przepisach, które miały ułatwiać i skracać czas postępowań administracyjnych były wprowadzane z krótkim „vacatio legis” z licznymi niejasnościami utrudniającymi ich stosowanie. Zaś samo wprowadzenie baz i systemów elektronicznych obsługi wniosków tylko nieznacznie wyhamowało rosnący czas uzyskania pozwolenia na budowę.

Niezależnie od tego jakie czynniki miały decydujące znaczenie, **nie udało się skrócić czasu uzyskania pozwolenia na budowę w stosunku do wyjściowego 2015 r.** Jest on aż o 54% wyższy dla pozwoleń ogółem i o 72% w przypadku budynków zakwaterowania turystycznego; sportu i rekreacji; biurowych i konferencyjnych; handlu, gastronomii i usług oraz przemysłowych.

Rysunek 1. Średni czas uzyskania pozwolenia na budowę – porównanie 2015 i 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUNB

¹⁰⁹ Spowodowanej pandemią.

6.6 Działanie 2.19 – podsumowanie

Interwencja zaplanowana i wdrażana w Działaniu 2.19, mimo niewielkich środków finansowych alokowanych na nią, przyczyniła się do osiągnięcia konkretnych efektów we wszystkich obszarach wsparcia. Duże znaczenie miały projekty z zakresu konsultacji planów miejscowych, zarówno dzięki dużej skali ich realizacji jak i pobudzania aktywności obywatelskiej w czasie wymuszonej izolacji w wyniku pandemii. Badanie pokazuje, że można oczekiwać trwałości tych efektów. W gminach prowadzących pogłębione konsultacje, oczekiwania mieszkańców co do ich wpływu na najbliższą okolicę są już inne, niż przed realizacją projektów. Urzędnicy zaś docenili możliwość wspólnej pracy nad dokumentami, a nabyta wiedza jest często wykorzystywana w procesie prowadzenia innych konsultacji społecznych.

Mimo dość wczesnej fazy realizacji projektów zakresu dostępności, widać już, że wsparcie oddziałuje w pewnym zakresie na szereg wymiarów działania urzędów. Wydaje się, że najwięcej zmian w wyniku projektu wprowadzono w zakresie dostępności komunikacyjno-informacyjnej. Potrzebne są dalsze specjalistyczne działania w tym zakresie, pomagające wdrażać kolejne rozwiązania.

W zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego i infrastruktury informacji przestrzennej przeprowadzone szkolenia dzięki dużej skali, odpowiedniej trafności i właściwym poziomem zaawansowania stanowiły bardzo ważne źródło nowych kompetencji dla pracowników administracyjnych, co jest szczególnie ważne w przypadku zmieniającego się otoczenia prawnego, potrzeby ujednoczenia działań i wykorzystywania najnowszych danych i technologii. Wdrożone systemy działają i są wykorzystywane i rozwijane, także poza projektami.

Mimo tak szeroko zakrojonych działań, nie udało się skrócić czasu potrzebnego na uzyskanie pozwolenia na budowę. Częściowo odpowiadają za to okoliczności (pandemia, boom budowlany, wprowadzanie nowych przepisów). Także należy mieć na uwadze, że jedynie wycinek interwencji z Działania 2.19 mógłby skrócić ten czas. Znaczna część prowadzonych projektów nie dotyczy bezpośrednio samego procesu.

Część C. Analiza wskaźników kontekstowych

W I raporcie wskaźnikowym przeprowadzono szczegółową analizę pod kątem potencjalnego oddziaływania interwencji w ramach PI 11i na wartość wybranych wskaźników kontekstowych badających sprawność instytucji publicznych i oszacowanie, czy i w jakim stopniu działania przewidziane do wdrożenia w ramach PO WER będą miały wpływ na poprawę pozycji Polski w przedmiotowych rankingach międzynarodowych, określonych przez te wskaźniki kontekstowe. W przywołanej edycji badania dowiedziono, że wskaźniki kontekstowe dotyczą całościowych systemów, w wybranych wymiarach na które oddziałują przede wszystkim decyzje polityczne, rozwiązania legislacyjne, wieloletnie uwarunkowania. Co więcej, w dużym stopniu wskaźniki bazują na doświadczeniach osób oceniających Polskę, a na uzyskane wyniki wpływ ma postrzeganie sytuacji w kraju, a nawet przekazy medialne. W większości przypadków wystąpienie pozytywnych efektów interwencji nie gwarantuje podniesienia wartości wskaźników kontekstowych, ponieważ odzwierciedlają one subiektywne opinie wybranych grup referencyjnych (ekspertów, przedsiębiorców), a nie faktyczne zmiany. W II Raportie wskaźnikowym przedstawiliśmy analizę dynamiczną wartości tych wskaźników dla Polski i jej miejsca w rankingach międzynarodowych wraz z oceną wpływu interwencji z PI 11i na wartość wskaźnika. Poniżej przedstawiamy aktualizację tych danych wraz z odniesieniem do zmian metodologicznych jakie wprowadzono w ostatnich latach.

7 Wskaźniki z obszaru wymiaru sprawiedliwości (Justice Scoreboard)

Opis wskaźnika i metodologii

Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości obejmuje kilka wymiarów:

- Skuteczność wymiaru sprawiedliwości,
- Jakość wymiaru sprawiedliwości
- Niezależność.

Na potrzeby PO WER, jako wskaźnik kontekstowy, wybrano obszar skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Skuteczność systemów wymiaru sprawiedliwości mierzona jest za pomocą następujących wskaźników: długość postępowania, wskaźnik zamykanych spraw oraz sprawy w toku. Źródłem danych w tym przypadku jest badanie Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy, która przygotowuje na zlecenie KE specjalny raport roczny. Komisja pozyskuje dane bezpośrednio od krajów członkowskich według metodologii przygotowanej przez CEPEJ. Ponadto CEPEJ pozyskuje dane od grupy osób kontaktowych, reprezentujących krajowe systemy sprawiedliwości, a także od sieci zrzeszających różnych aktorów wymiaru sprawiedliwości.

Dodatkowa grupa zagadnień dotyczących efektywności obejmuje takie kwestie jak: czas potrzebny na rozstrzygnięcie w postępowaniu w związku z niewypłacalnością, średni czas rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach odwoławczych od decyzji krajowych organów ds. konkurencji, średni czas rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach odwoławczych od decyzji krajowych organów regulacyjnych stosujących prawo Unii dotyczące łączności elektronicznej, średnia długość spraw dotyczących naruszenia wspólnotowego znaku towarowego oraz średni czas rozstrzygnięcia spraw w postępowaniach odwoławczych od decyzji organów ds. ochrony konsumentów stosujących prawo Unii.

Tabela 19 Wyniki Polski w poszczególnych wskaźnikach zawartych w Justice Scoreboard w latach 2010-2019

Wskaźnik (Eng)	Wskaźnik (PL)	2010	2012	2016	2017	2018	2019
Time needed to resolve civil, commercial, administrative and other cases (1st instance/in days)	Czas trwania spraw gospodarczych, cywilnych i administracyjnych (w pierwszej instancji / w dniach)	49	50	85	73	82	111
Time needed to resolve litigious civil and commercial cases (1st instance/in days)	Czas trwania spraw procesowych gospodarczych i cywilnych (w pierwszej instancji / w dniach)	180	195	225	232	273	270
Rate of resolving civil, commercial, administrative and other cases (1st instance/in %) — values higher than 100 % indicate that more cases are resolved than come in, while values below	Wskaźnik opanowania wpływu dla spraw cywilnych, gospodarczych, administracyjnych i innych (w pierwszej instancji/w%) – wartość większa niż 100% oznacza, że więcej spraw jest załatwianych	99,9%	100,6%	92,9%	100,6%	99%	90,2%

Wskaźnik (Eng)	Wskaźnik (PL)	2010	2012	2016	2017	2018	2019
100 % indicate that fewer cases are resolved than come in)	niż wpływa. Wartość mniejsza niż 100% oznacza, że więcej spraw wpływa niż jest załatwianych)						
Rate of resolving litigious civil and commercial cases (1st instance/in %)	Wskaźnik opanowania wpływu dla spraw procesowych cywilnych i gospodarczych (w pierwszej instancji / w %)	88,5%	95%	98,8%	93,8%	92,1%	99,3%
Number of pending civil, commercial and administrative and other cases (1st instance/per 100 inhabitants)	Liczba toczących się spraw cywilnych, gospodarczych, administracyjnych i innych (w pierwszej instancji / na 100 mieszkańców)	3,2	3,6	6,1	6,0	6,3	9,8
Number of pending litigious civil and commercial cases in 2012, 2017 – 2019 (1st instance/per 100 inhabitants)	Liczba toczących się spraw procesowych cywilnych i gospodarczych / na 100 mieszkańców)	1,0	1,3	1,9	2,1	2,4	2,4

Źródło: The 2021 EU Justice Scoreboard; Quantitative data, 2021

W I raporcie wskaźnikowym przedstawiono listę wskaźników dotyczących skuteczności wymiaru sprawiedliwości wraz opisem metodologii liczenia.

Ocena wpływu interwencji na wartość wskaźnika

Ocena wpływu interwencji na wartość wskaźnika została dokonana w pierwszym raporcie wskaźnikowym. Wyniki zaprezentowane w niniejszym raporcie pozwalają na utrzymanie poprzedniej oceny.

W odniesieniu do wskaźników dotyczących skuteczności wymiaru sprawiedliwości, na podstawie analizy planowanych do realizacji przedsięwzięć, można stwierdzić, że **spodziewany wpływ interwencji na wartość wskaźników jest raczej słaby**. Wartości wszystkich wskaźników w analizowanym okresie uległy istotnemu pogorszeniu. Również sytuacja polskiego wymiaru sprawiedliwości w stosunku do średniej dla krajów europejskich uległa osłabieniu. Kluczowy wpływ mają tutaj uwarunkowania legislacyjne, systemowe i organizacyjne. Realizowane projekty mogły co najwyżej punktowo ograniczać pogarszanie wartości wskaźników.

Zaplanowane do realizacji projekty mogą mieć pewne, niewielkie przełożenie na sprawność działania wymiaru sprawiedliwości, nie należy się jednak spodziewać zauważalnych zmian wartości wskaźników dzięki ich realizacji. Kwestie te omówiono w poniższej tabeli.

Tabela 20 Matryca oceny wpływu Działania 2.17 na zmianę wartości wskaźnika Justice Scorebord w zakresie skuteczności wymiaru sprawiedliwości

składowa wskaźnika	wpływ PO WER	Przewidywany czas oddziaływania	komentarz
Długość postępowań			
Czas potrzebny do rozstrzygnięcia spraw cywilnych, gospodarczych, administracyjnych i innych (w dniach, w pierwszej instancji).	+		<p>Interwencja może mieć niewielki wpływ na poprawę wskaźnika:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Najbardziej wymierny może być wpływ działań związanych z poszczególnymi rejestrami. Dotyczyć to może szczególnie KRZ, w zakresie spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Jednak pierwsze dane po uruchomieniu nowego rejestru wskazują raczej na wydłużenie czasu postępowań. • Pozostałe rejestry usprawnią niewątpliwie działanie wymiaru sprawiedliwości w zakresie szybszego dostępu do informacji oraz skrócenia czasu komunikacji pomiędzy stronami. Mogą też przyczynić się do uwolnienia pewnych zasobów. W sumie przewidywany wpływ

składowa wskaźnika	wpływ PO WER	Przewidywany czas oddziaływania	komentarz
			<p>interwencji oceniany jest jako słaby.</p> <ul style="list-style-type: none"> Planowane zmiany w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości mogą mieć słaby wpływ na lepsze wykorzystanie zasobów. To może przełożyć się na niewielkie skrócenie czasu postępowań (słaby wpływ). Działania związane z upowszechnianiem ADR mogą prowadzić do wzrostu skali wykorzystania tych metod, choć tutaj kluczowe znaczenie mają rozwiązania systemowe. Podniesienie kompetencji sędziów i prokuratorów może mieć pewien wpływ na czas postępowań.
Czas potrzebny do rozstrzygnięcia spraw procesowych cywilnych, gospodarczych (w dniach, w pierwszej instancji).	+		J.w.
Czas potrzebny do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (w dniach, w pierwszej instancji)			Brak wpływu. Interwencja dotyczy sądów powszechnych i nie będzie miała wpływu na sądy administracyjne.

składowa wskaźnika	wpływ PO WER	Przewidywany czas oddziaływania	komentarz
Wskaźnik opanowania wpływu spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych (pierwsza instancja / w %) - wartości powyżej 100% wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych jest wyższa liczba nowych spraw, podczas gdy wartości poniżej 100% wskazują, że liczba spraw rozstrzygniętych jest mniejsza niż liczba nowych spraw).	+		Niewielkie skrócenie czasu postępowań może wpłynąć w niewielkim stopniu na wskaźnik rozstrzygania. Jednak ewentualna zmiana będzie niewielka.
Wskaźnik opanowania wpływu spraw procesowych cywilnych i gospodarczych, (pierwsza instancja / w %)	+		J.w.
Wskaźnik opanowania wpływu spraw administracyjnych procesowych (pierwsza instancja / w %)			Brak wpływu. Interwencja dotyczy sądów powszechnych i nie będzie miała wpływu na sądy administracyjne.
Liczba spraw w toku			
Liczba spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych w toku (w pierwszej instancji / na 100 mieszkańców)	+		Niewielkie skrócenie czasu postępowań może wpłynąć w niewielkim stopniu na liczbę spraw w toku. Jednak ewentualna zmiana będzie niewielka.
Liczba spornych spraw cywilnych i handlowych w toku (w pierwszej instancji / na 100 mieszkańców)	+		j.w.
Liczba spraw administracyjnych w toku (w pierwszej instancji / na 100 mieszkańców)			Brak wpływu
Skuteczność w poszczególnych obszarach			

składowa wskaźnika	wpływ PO WER	Przewidywany czas oddziaływania	komentarz
Niewypłacalność: Czas potrzebny do rozstrzygnięcia niewypłacalności (w latach) – liczony jest czas od stwierdzenia upadłości do momentu zaspokojenia roszczeń wierzycieli (całkowicie lub częściowo).	+		Wprowadzenie KRZ (po usunięciu problemów związanych z wdrożeniem) może przyspieszyć prowadzenie spraw upadłościowych. Nie jest znany do końca wpływ interwencji na czas potrzebny na zaspokojenie roszczeń wierzycieli.
Konkurencja: Średnia długość spraw odwoławczych od decyzji krajowych organów ochrony konkurencji stosujących artykułach 101 i 102 TFUE (pierwsza instancja / w dniach)			Brak wpływu
Komunikacja elektroniczna: Średnia długość spraw odwoławczych od decyzji krajowych organów regulacyjnych stosowania prawa UE w sprawie łączności elektronicznej (w pierwszej instancji / w dniach)			Brak wpływu
Wspólnotowe znaki towarowe: średnia długość spraw dotyczących naruszenia wspólnotowych znaków towarowych (w pierwszej instancji / w dniach)			Brak Wpływu
Ochrona konsumentów: Średnia długość spraw odwoławczych od decyzji organów ochrony konsumentów stosujących			Brak wpływu

składowa wskaźnika	wpływ PO WER	Przewidywany czas oddziaływania	komentarz
prawo UE (pierwsze wystąpienie / w dniach)			
Skala wpływu PO WER		Brak wpływu	
	+	Interwencja	
	++	Kluczowe znaczenie interwencji dla zmiany wartości wskaźnika	
Przewidywany czas oddziaływania		Interwencja zacznie oddziaływać na zmianę wartości wskaźnika od razu po zakończeniu realizacji projektu	
		Efekty interwencji powinny być widoczne po roku od zakończenia realizacji projektu (pomiar t+1)	
		Moment oddziaływania interwencji uzależniony od zmian czynników zewnętrznych	

Ocena wpływu polityki w danym obszarze na wartość wskaźnika

Pozycja Polski w ramach poszczególnych wskaźników wynika z szeregu czynników, przede wszystkim o charakterze systemowym. Jak wykazano w części dotyczącej kontekstu dla Działania 2.17, co potwierdzają również przytoczone w tym rozdziale kluczowe wskaźniki Justice Scoreboard, w ostatnim okresie dla większości miar skuteczności wymiaru sprawiedliwości obserwowany jest regres. Zmiany w wymiarze sądownictwa, podejmowane w ostatnich latach przez polskie władze, nie przyczyniły się jak dotąd do poprawy sytuacji, a wręcz obserwowane jest dalsze pogorszenie wskaźników skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Przedmiotem niniejszego badania nie jest ocena zmian podejmowanych w wymiarze sprawiedliwości. Dlatego też brak jest rzetelnych podstaw dla formułowania hipotez dotyczących zmiany sytuacji w wymiarze sprawiedliwości w przyszłości.

Projekty finansowane z Funduszy Europejskich mogą przyczynić się do pewnej poprawy sytuacji w wymiarze sprawiedliwości. Niewątpliwie taki wpływ mogą mieć projekty dotyczące cyfryzacji (realizowane w PO PC) oraz dotyczące centralnych rejestrów sądowych, które ułatwiają dostęp do informacji, mogą skracać czas potrzebny na wykonanie niektórych czynności, mogą też uwolnić część zasobów. Pozytywny wpływ mogą mieć również projekty, które mogą przyczynić się do odciążenia sądów, takie jak np. upowszechnianie mediacji w

sprawach gospodarczych i cywilnych. Projekty te jednak w niewielkim stopniu dotyczą kluczowych przyczyn trudności w wymiarze sprawiedliwości, stąd też ich potencjalny wpływ może być ograniczony.

8 Wskaźniki z obszaru ułatwień dla przedsiębiorców (Doing business)

8.1 Uzyskiwanie pozwoleń na budowę

Opis wskaźnika i metodologii

Wskaźnik dotyczący uzyskiwania pozwoleń na budowę stanowi jedną ze składowych rankingów Doing Business w części dotyczącej Ease of Doing Business. Ostatnie dane z tego rankingów pochodzą z 2020 r. Z uwagi na liczne zastrzeżenia dotyczące rzetelności danych i wyników rankingów oraz nieprawidłowości związane z jego przygotowywaniem, w tym wątpliwości dotyczących zmian metodologicznych wprowadzonych w ostatnich latach, Bank Światowy zdecydował w 2021 r. o zakończeniu publikowania tego raportu.^{110, 111} Oznacza to, że do całego zestawienia, jak i wyników uzyskiwanych w nim przez Polskę należy podchodzić z dużym dystansem.

Abstrahując od powyższych uwag, warto przypomnieć, że wskaźnik dotyczący uzyskiwania pozwoleń na budowę jest miarą syntetyczną, która obejmuje obciążenia proceduralne, zapewnianie jakości, koszt przeprowadzenia procedur i czas potrzebny na ich zrealizowanie. Każdy z tych wymiarów stanowi po 25% wartości wskaźnika (główne elementy składowe mają taką samą wagę). Niektóre elementy składowe stanowią oddzielne miary syntetyczne, na które składają się wskaźniki odpowiadające danemu obszarowi. Szczegółowo metodologia została opisana w I Raporcie wskaźnikowym.

Dane wsadowe służące do obliczenia wartości wskaźników pochodzą z analiz dotyczących rozwiązań prawnych w danym państwie (analizy prawne zamawiane są przez Bank Światowy) oraz badania kwestionariuszowego ekspertów z zakresu prawa budowlanego, w tym architektów, inżynierów, prawników specjalizujących się w prawie budowlanym, przedstawicieli firm budowlanych, dostawców usług komunalnych i urzędników zajmujących się przepisami budowlanymi, w tym wydawaniem pozwoleń i nadzorem budowlanym.

Podstawą obliczenia wskaźnika jest analiza studium przypadku. Ocena każdego państwa w danym aspekcie jest przygotowywana w oparciu o symulację hipotetycznej sytuacji dziejącej się w ściśle określonych warunkach, dotyczącej pewnego podmiotu.

Wartości i pozycja Polski

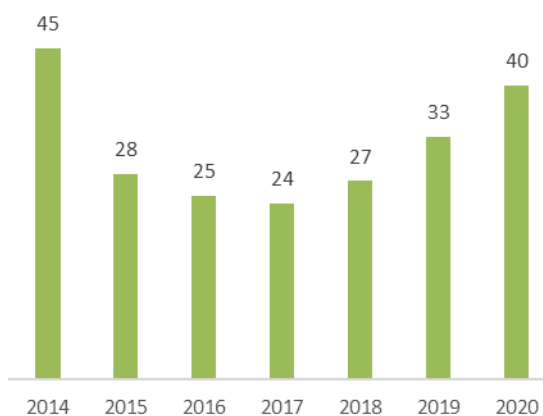
W raporcie z 2020 r. Polska zanotowała 40 pozycję w rankingu Ease of Doing Business, co oznacza najłabszą pozycję od rankingu przygotowanego w 2014 r., tj. w momencie

¹¹⁰ Por. <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/bank-swiatowy-konczy-z-raportami-doing-business-efekt-nieprawidlowosci/f6dwnfn>, dostęp: 23.08.2022 r.

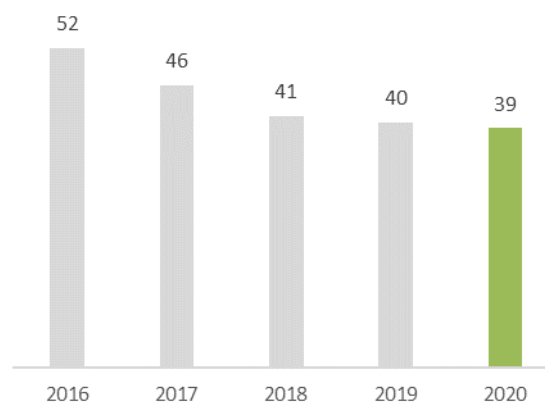
¹¹¹ Por. <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>, dostęp: 23.08.2022 r.

rozpoczęcia interwencji w ramach PO WER. Jednak pomimo ogólnego spadku w rankingu, pozycja Polski w jego części poświęconej uzyskiwaniu pozwoleń na budowę systematycznie się poprawia od 2016 r.¹¹² Przy czym z uwagi na aktualizację danych związaną z ich weryfikacją i uspołnieniem z metodologią z ostatniego raportu Doing Business, do wartości z lat 2016-2019 w przypadku wskaźnika dotyczącego pozwoleń na budowę, podchodzić należy z dużą dozą ostrożności, ponieważ nie pochodzą one z oficjalnego i aktualnie dostępnego zbioru danych historycznych dla tego rankingu, a z danych zebranych w ramach wcześniejszych edycji niniejszego badania.

Wykres 43. Pozycja Polski w kolejnych edycjach rankingu Ease of Doing Business



Wykres 44. Pozycja Polski w kolejnych edycjach rankingu Ease of Doing Business, w części poświęconej uzyskiwaniu pozwoleń na budowę



Źródło: Baza danych dostępna na stronie: <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness> oraz dane z II raportu wskaźnikowego, przygotowanego w ramach „Ewaluacji wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER”.

Po rewizji danych dokonanej przez Bank Światowy, która zaktualizowała dane historyczne aż do raportu z 2020 r., wartość głównych składowych rankingu dotyczącego uzyskiwania pozwoleń na budowę, a więc: liczba niezbędnych procedur, czas oczekiwania na pozwolenie oraz koszt pozyskania pozwoleń mierzony jako procentowy udział, kosztu całej budowy, pozostają niezmiennie od 2017 r.¹¹³ Mogłoby to oznaczać, że relatywna poprawa pozycji Polski w rankingu związana jest de facto z pogorszeniem ocenianego obszaru w innych krajach ujętych w zestawieniu Banku Światowego. Jednak w świetle informacji o nieprawidłowościach związanych z przygotowywaniem rankingu Doing Business trudno ocenić z czego rzeczywiście wynikają obserwowane zmiany.

¹¹² Jest to pierwszy rok dla którego dostępne są dane dot. tego obszaru.

¹¹³ Jest to o tyle istotne, że zaktualizowane dane historyczne nie są spójne z wcześniej publikowanymi danymi Banku Światowego, w tym danymi przywoływanymi we wcześniejszych edycjach niniejszej ewaluacji.

8.2 Płacenie podatków

Opis wskaźnika i metodologii

Płacenie podatków to drugi, obok uzyskiwania pozwoleń na budowę, wskaźnikach pochodzący z rankingu Doing Business. Oznacza to, że przy jego analizie należy uwzględnić te same zastrzeżenia, o których pisaliśmy na poprzednich stronach.

Indeks dotyczący płacenia podatków składa się z czterech pod-wskaźników: liczby opłat podatkowych na rok, liczby godzin potrzebnych na zapłacenie podatków, procentu dochodu brutto przeznaczanego na podatki oraz indeksu obliczanego po złożeniu zeznania podatkowego.¹¹⁴ Szczegółowe założenia metodologii szacowania tego wskaźnika opisaliśmy w I raporcie wskaźnikowym, przygotowanym w ramach niniejszej ewaluacji. Jak już wówczas wskazaliśmy, interwencja z PO WER nie mogła mieć istotnego wpływu na jego wartość.

Wartości i pozycja Polski

W ostatnim dostępnym raporcie Polska zajęła 77 pozycję w rankingu dotyczącym płacenia podatków, podczas gdy w rankingu z 2018 r. było to miejsce 51, w 2017 r. miejsce 47, natomiast w 2016 r. - 44. Dane te wskazują na systematycznie pogarszającą się pozycję Polski w tym obszarze. Podobnie jednak, jak w przypadku wskaźnika dotyczącego uzyskiwania pozwoleń na budowę, porównanie w czasie wyników uzyskiwanych przez nasz kraj w obszarze płacenia podatków jest trudne, z uwagi na weryfikację baz danych z poprzednich edycji badania i przyjęcie, w przypadku części sub-wskaźników takich samych wartości dla raportów z lat 2016-2020.

9 Wskaźnik jakości rządzenia (WGI)

Wskaźniki jakości rządzenia, opracowane przez Bank Światowy (The Worldwide Governance Indicators - WGI) zostały skonstruowane na podstawie wyników szeregu różnych badań, podsumowujących opinie na temat jakości rządzenia. Badania realizowane są na grupie przedsiębiorstw, obywateli ekspertów krajach przemysłowych i rozwijających się. Dane te są zbierane z wielu instytutów badawczych, think tanków, organizacji pozarządowych, organizacji międzynarodowych i firm sektora prywatnego. WGI to łącznie 6 różnych wskaźników dotyczących:

1. Wolności słowa i odpowiedzialności
2. Stabilności politycznej i braku przemocy
- 3. Efektywności rządzenia**
- 4. Jakości Regulacji**

¹¹⁴ Obejmuje on informacje o: czasie potrzebnym na załatwienie spraw związanych ze zwrotem podatku VAT lub GST, czasie potrzebnym na uzyskanie zwrotu podatku VAT lub GST, czasie niezbędnym do poprawienia błędów w zwrocie podatku dochodowego od osób prawnych, włączając to proces kontroli (jeśli ma to zastosowanie) oraz czasie poświęconym na kontrolę podatkową dla osób prawnych.

5. Rządów prawa

6. Kontroli korupcji

Każdy z sześciu zagregowanych wskaźników WGI jest budowany przez uśrednienie danych z szeregu źródeł danych, które merytorycznie odpowiadają danemu obszarowi problemowemu. Wskaźniki WGI odnoszą się do sześciu szeroko określonych wymiarów rządzenia. Aktualnie opracowane zostały dla 215 krajów dla lat 1996-2016. Na potrzeby ewaluacji skoncentrowano się na trzech głównych wymiarach, opisanych poniżej.

Wskaźnik dotyczący **efektywności rządzenia** obejmuje postrzeganie jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej oraz stopień jej niezależności od nacisków politycznych, jakość projektowania i wdrażania polityk publicznych oraz zaangażowania rządu w realizację tych polityk.

Wskaźnik **jakości regulacji** przedstawia postrzeganie zdolności rządu do opracowania oraz realizacji polityk publicznych i regulacji, które sprzyjają rozwojowi sektora prywatnego.

Wskaźnik dotyczący **rządów prawa** wskazuje w jakim stopniu badani są przeświadczeni o tym, że w danym kraju przestrzegane są normy społeczne w tym w szczególności w jaki sposób realizowane/egzekwowane są umowy, prawo własności. Wskaźnik obejmuje również ocenę funkcjonowania policji i sądów, a także prawdopodobieństwo występowania przestępczości i przemocy.

W praktyce wszystkie wskaźniki WGI bazują na 4 typach/źródłach danych:

- Badaniach gospodarstw domowych i firm (9 źródeł danych),
- Badaniach komercyjnych dostawców informacji handlowych (4 źródła danych),
- Badaniach organizacji pozarządowych (11 źródeł danych),
- Badaniach organizacji sektora publicznego (8 źródeł danych).

Szczegółowe zestawienie i analiza źródeł danych przedstawione zostały w I raporcie wskaźnikowym.

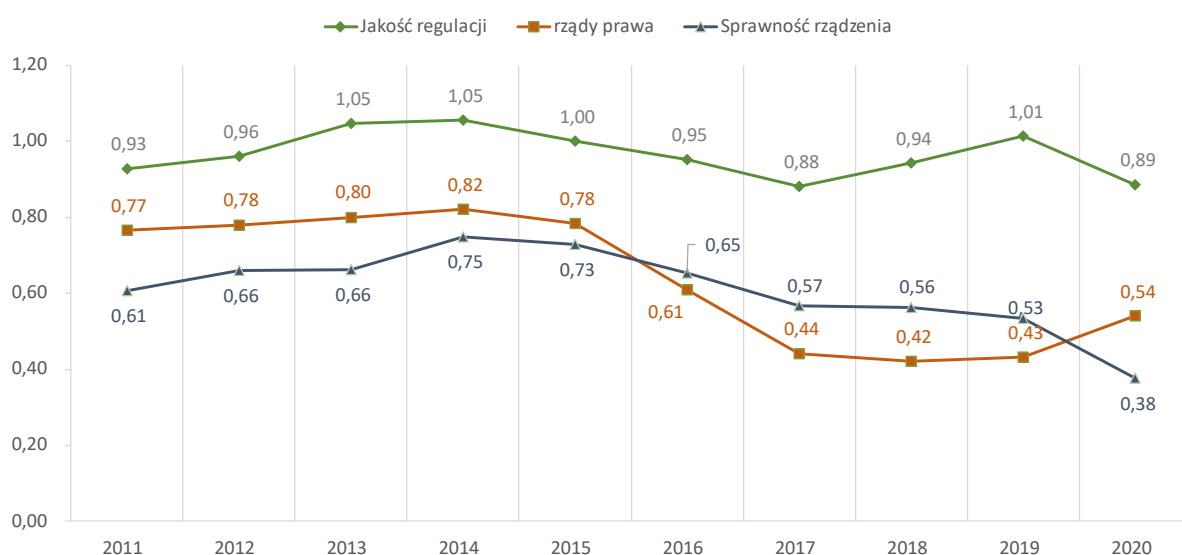
Wskaźniki WGI są przydatnym narzędziem do porównań międzynarodowych oraz oceny ogólnych trendów w obszarze szeroko pojętej jakości rządzenia. Jednak – zgodnie z opinią Banku Światowego – biorąc po uwagę każdorazowo skomplikowany kontekst krajowy, wskaźniki WGI, same w sobie, mogą okazać się narzędziem niewystarczająco czułym i jednocześnie mało przydatnym do formułowania konkretnych rekomendacji, dotyczących reform w poszczególnych krajach. Takie propozycje (reform) oraz ocena ich realizacji, muszą być uzupełnione bardziej szczegółowymi danymi/ wynikami, uwzględniającymi każdorazowo kontekst danego kraju oraz dane statystyczne odnoszące się do konkretnego obszaru interwencji.

Wartości i pozycja Polski

Poszczególne wskaźniki WGI zostały tak znormalizowane, aby wartości przyjmowane dla każdego z krajów mieściły się w przedziale od -2,5 (słaby wynik) do 2,5 (mocny wynik). Polska od początku pomiarów uzyskuje wartości powyżej 0, czyli pozytywne. Wartości dla ostatnich

10 lat przedstawione są na poniższym wykresie. Do roku 2014 wszystkie trzy wskaźniki wykazywały niewielki wzrost. Od 2015 widoczne jest obniżanie się wartości wskaźników, co pokazuje na pojawienie się negatywnych zmian w trzech analizowanych obszarach. Niezmiennie najlepiej ocenianym wymiarem jest jakość regulacji. Pozostałe dwa wymiary: rządy prawa i efektywność rządu, oceniane są podobnie, osiągając w roku 2020 wartości 0,5 dla rządów prawa oraz 0,4 dla efektywności rządu. Wskaźnik rządu prawa, po szybkich spadkach w latach 2016-2017 ustabilizował się, a nawet nastąpiło odbicie w 2020 r. Wskaźnik jakości rządu, który wydaje się najistotniejszy z punktu widzenia CT 11, wykazuje przez cały okres wdrażania PO WER tendencję spadkową, która przyspieszyła w 2020 r.

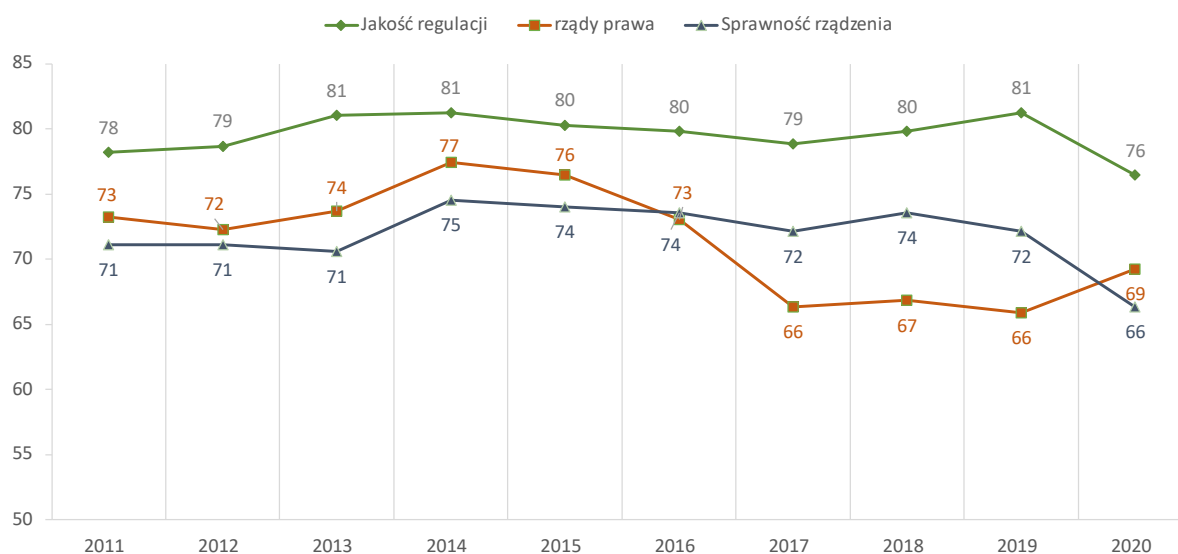
Wykres 45. Wartości wskaźnika WGI w zakresie efektywności rządu, jakości regulacji i rządów prawa dla Polski w latach 2011-2020 (na skali od -2,5 do 2,5)



Źródło: WGI database

Analogicznie do zmian wartości oszacowania wskaźników zmienia się również miejsce Polski w rankingu krajów objętych pomiarem. Ranking każdego kraju jest mierzony na skali od 0 (najniższa pozycja) do 100 (najwyższa pozycja). Najwyższą pozycję Polska uzyskuje w zakresie jakości regulacji. W ostatnim roku pomiaru (2020) odnotowano obniżenie pozycji Polski w rankingu dla tego wskaźnika do 76. Wskaźnik sprawności rządu, po latach stabilizacji na poziomie 72-74 percentyla, w 2020 r. obniżył się do 66 percentyla. Natomiast wskaźnik rządów prawa wzrósł do 69 percentyla.

Wykres 46. Ranking Polski dla wskaźnika WGI w zakresie efektywności rządzenia, jakości regulacji i rządów prawa w latach 2011-2020 (na skali od 0-100)



Źródło: WGI database

Ocena wpływu interwencji na wartość wskaźnika

Jak wykazano w poprzednim raporcie, ze względu na konstrukcję wskaźnika oraz metodologię jego pomiaru, **wskaźnik ten jest nieadekwatny do pomiaru efektów interwencji w ramach PO WER, może być jednak wykorzystywany jako wskaźnik kontekstowy, do oceny ogólnych trendów w zakresie efektywności rządzenia, jakości regulacji i rządów prawa.** Równocześnie, ze względu na niezwykle szeroki zakres interwencji, objętej tym wskaźnikiem, brak jest alternatywnego wskaźnika, który mógłby dostarczyć danych o podobnym zakresie tematów, a równocześnie byłby użyteczny dla pomiaru efektów interwencji.

10 Wskaźnik globalnej konkurencyjności (GCI)

Opis wskaźnika i metodologii

Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI był opracowywany corocznie do 2019 r. przez Światowe Forum Gospodarcze i prezentowany na łamach Globalnego Raportu o Konkurencyjności. Ostatnią edycją tego raportu, w której dostępne są porównywalne dane dla wszystkich gospodarek nim objętych jest rok 2019. Z uwagi na wpływ pandemii COVID-19 na gospodarki poszczególnych krajów oraz możliwość przeprowadzenia rzetelnych badań ankietowych wśród przedsiębiorstwa, jak również zebrania danych pochodzących ze statystyk publicznych, w raporcie z 2020 r. nie zawarto rankingu. Jest to specjalne wydanie raportu koncentrujące się możliwych sposobach transformacji gospodarek, mających przyspieszyć i ułatwić ich ożywienie po kryzysie i zmianach wywołanych skutkami społeczno-gospodarczymi pandemii.

Wskaźnik GCI składa się z 12 filarów istotnych z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej. Przy czym na przestrzeni czasu zarówno nazwy i zakres poszczególnych filarów, jak i dobór obszarów i sub-wskaźników w ramach obszarów przypisanych do poszczególnych filarów ulegały zmianom. Dodając do tego zmiany w metodologii zbierania danych¹¹⁵ i ważenia wyników¹¹⁶, jakie zaszły pomiędzy poszczególnymi edycjami badania, porównywalność wyników z poszczególnych edycji badania jest trudna i każdorazowo wymagałaby dodatkowych pogłębionych analiz, na danych źródłowych, którymi wykonawca niniejszej ewaluacji nie dysponuje.

Wartości i pozycja Polski

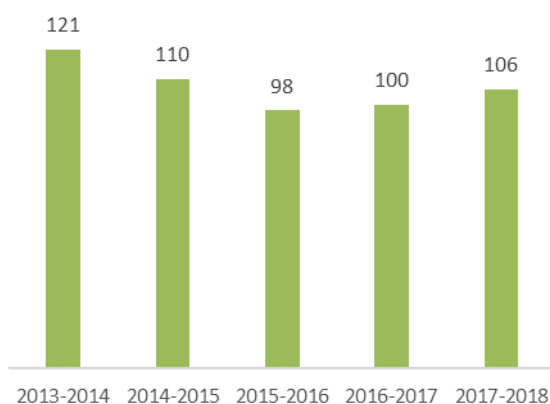
Niemniej, pomimo powyższych zastrzeżeń w tej części raportu prezentujemy wyniki osiągnięte przez Polskę w okresie wdrażania PO WER, dotyczące tych wskaźników, które wybrane zostały do monitorowania celów interwencji. Pomiędzy 2013 a 2019 r. Polska poprawiła swoją pozycję w ramach Globalnego Wskaźnika Konkurencyjności o 5 miejsc. W 2013 znajdowała się na 42 miejscu w rankingu, podczas gdy w ostatnim dostępnym pomiarze było to miejsce 37. Warto przy tym zauważyć, że w 2016 r. pozycja ta była jeszcze lepsza. Polska zajęła wówczas 36 lokatę.

Również w przypadku sub-wskaźnika dotyczącego wydajności instytucji rządowych (zarówno pod względem pozycji, jak i osiągniętej wartości wskaźnika) ocena Polski była w edycjach 2015 i 2016 r. zdecydowanie najlepsza (odpowiednio raporty za okres 2015-2016 i 2016-2017), w kolejnych falach badani widoczny jest spadek Polski w rankingu dotyczącym wydajności instytucji rządowych i generalnych spadek średniej oceny tego wskaźnika, do poziomu niższego niż osiągnięty w raporcie z edycji 2013-2014. Przy czym analizując te dane cały czas należy pamiętać o zmianie podejścia do zbierania danych i metodologii szacowania wskaźników, która zaszła w analizowanym okresie.

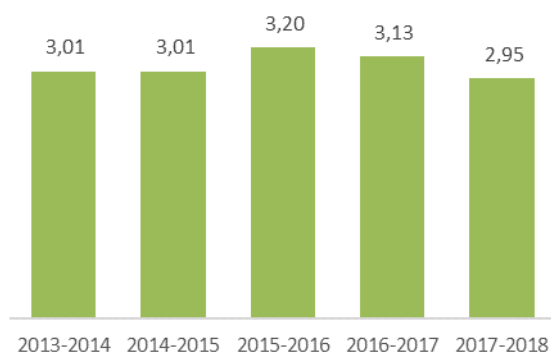
¹¹⁵ Na przykład w 2017 r. do badania ankietowego, będącego jednym z kluczowych źródeł danych wykorzystanych do tworzenia indeksu GCI dodano mikroprzedsiębiorstwa, zmieniając tym samym strukturę próby.

¹¹⁶ W podejściu do liczenia wskaźników w GCI 4.0 zdecydowano się na zmianę podejścia do ważenia wyników, odchodząc od złożonego systemu ważenia uwzględniającego m.in. poziom rozwoju gospodarczego, na rzecz nadania równych wag każdemu z analizowanych filarów.

Wykres 47. Pozycja Polski w rankingu dot. sub-wskaźnika: Wydajność instytucji rządowych



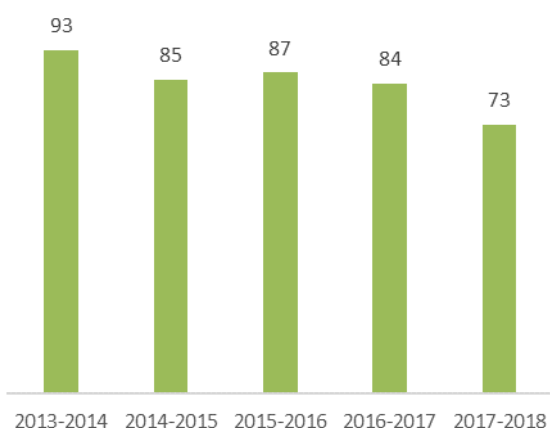
Wykres 48. Wynik Polski osiągnięty w ramach sub-wskaźnika: Wydajność instytucji rządowych¹¹⁷



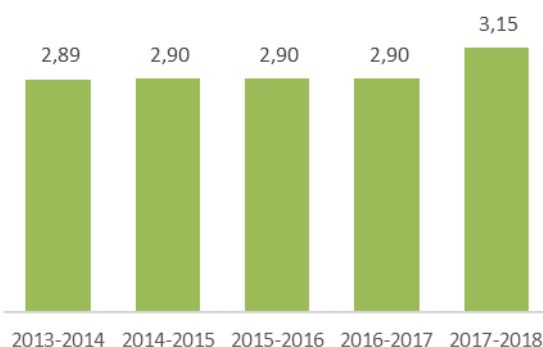
Źródło: The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2007 – 2017 World Economic Forum http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/GCI_Dataset_2007-2017.xlsx

Od początku wdrażania POWER Polska systematycznie poprawiała swoją pozycję w obszarze efektywności wydatków rządowych. Zmiana ta widoczna jest zarówno na poziomie miejsca rankingowego zajmowanego przez nasz kraj, jak i średniej wartości uzyskanej w tym sub-wskaźniku, która w ostatnim z analizowanych okresów okazała się istotnie lepsza, niż w poprzednich edycjach badania, w których była w zasadzie niezmienna.

Wykres 49. Pozycja Polski w rankingu dot. sub-wskaźnika: Efektywność wydatków rządowych



Wykres 50. Wynik Polski osiągnięty w ramach sub-wskaźnika: Efektywność wydatków rządowych

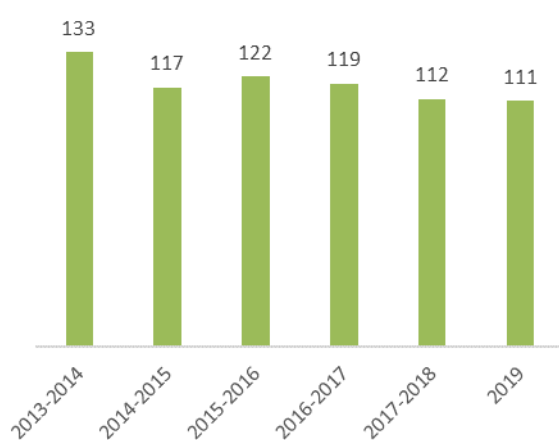


Źródło: The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2007 – 2017 World Economic Forum http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/GCI_Dataset_2007-2017.xlsx

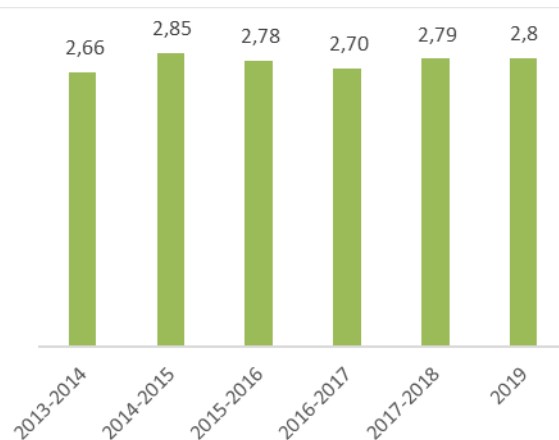
¹¹⁷ Oceny udzielane są na skali od 1 do 7, gdzie 1 oznacza najgorszą ocenę, natomiast 7 najlepszą.

Relatywnie słabo – szczególnie na początku analizowanego okresu – wypadła Polska w rankingu dotyczącym obciążeń administracyjnych. Pomimo tego, że od momentu uruchomienia PO WER do 2019 r. nasz kraj poprawił swoją lokatę o 22 pozycje, to średnia wartość wskaźnika dotyczącego obciążeń regulacyjnych zmieniła się w niewielkim stopniu, co wskazywać może na dominujące znaczenie zmian (raczej na niekorzyść) w innych analizowanych gospodarkach, które Polska wyprzedziła w rankingu, niż pozytywnych zmian jakie zaszły w naszym kraju.

Wykres 51. Pozycja Polski w rankingu dot. sub-wskaźnika: Obciążenia regulacyjne



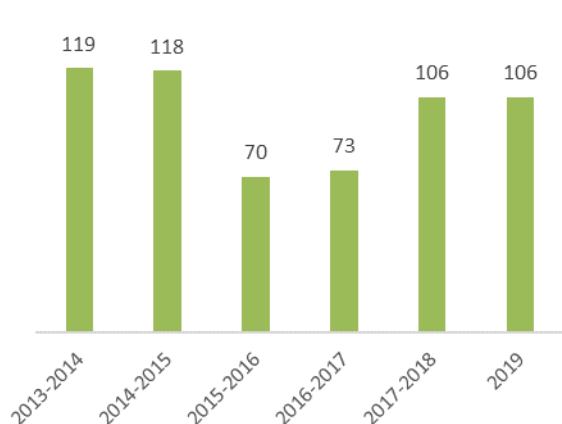
Wykres 52. Wynik Polski osiągnięty w ramach sub-wskaźnika: Obciążenia regulacyjne



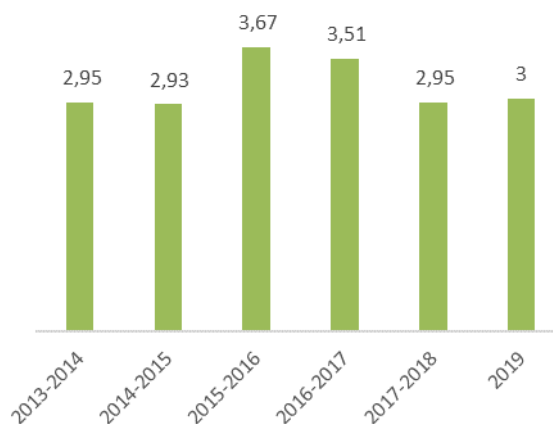
Źródło: The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2007 – 2017 World Economic Forum http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/GCI_Dataset_2007-2017.xlsx

Skuteczność ram prawnych przy rozstrzyganiu sporów jest jednym z tych sub-wskaźników, w przypadku którego w analizowanym okresie zaobserwować można największą fluktuację. Od relatywnie słabej pozycji w rankingu w okresie poprzedzającym POWER i pierwszym roku jego obowiązywania. Przez zaskakująco dużą poprawę w raportach za lata 2015-2016 i 2016-2017. Po ponowne istotne pogorszenie pozycji i średnich wartości wskaźnika w kolejnych dwóch edycjach badania. Przy czym warto odnotować, że w 2019 r. zarówno miejsce w rankingu osiągnięte przez Polskę, jak i średnia wartość sub-wskaźnika są lepsze, niż te odnotowane w 2013 r.

Wykres 53. Pozycja Polski w rankingu dot. sub-wskaźnika: Skuteczność ram prawnych przy rozstrzygnięciu sporów



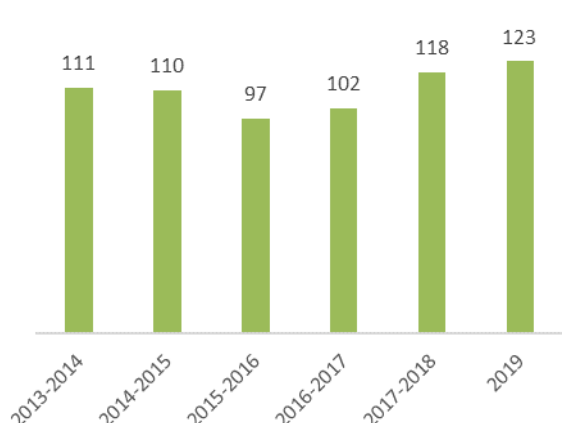
Wykres 54. Wynik Polski osiągnięty w ramach sub-wskaźnika: Skuteczność ram prawnych przy rozstrzygnięciu sporów



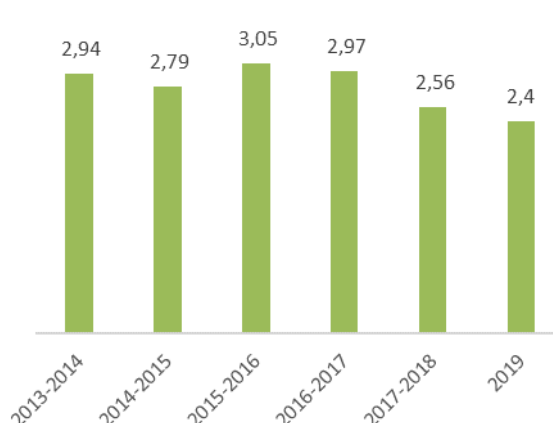
Źródło: The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2007 – 2017 World Economic Forum http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/GCI_Dataset_2007-2017.xlsx

Jedynym z analizowanych obszarów, w przypadku którego pomiędzy 2013 a 2019 r. zarówno pozycja Polski w rankingu, jak i średnia wartość wskaźnika była w 2019 r. istotnie gorsza, niż ta z 2013 r. jest sub-wskaźnik dotyczący skuteczności ram prawnych w kwestionowaniu przepisów.

Wykres 55. Pozycja Polski w rankingu dot. sub-wskaźnika: Skuteczność ram prawnych w kwestionowaniu przepisów



Wykres 56. Wynik Polski osiągnięty w ramach sub-wskaźnika: Skuteczność ram prawnych w kwestionowaniu przepisów

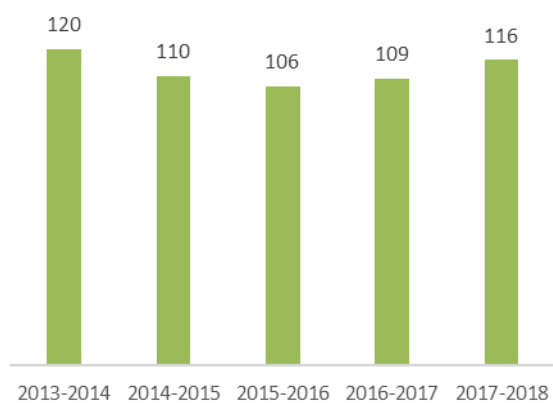


Źródło: The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2007 – 2017 World Economic Forum http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/GCI_Dataset_2007-2017.xlsx

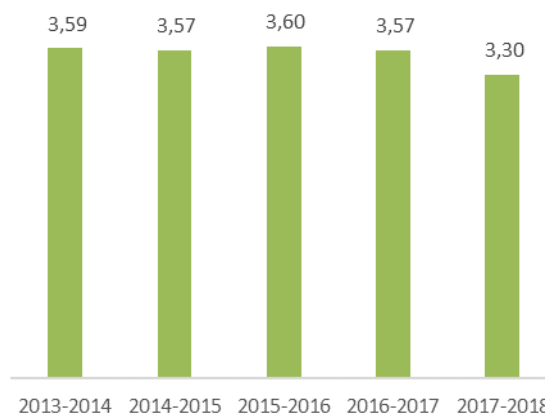
Pomiędzy raportem za lata 2013-2014 a 2017-2018 Polska poprawiła swoją pozycję w rankingu GCI o 4 miejsca w przypadku sub-wskaźnika dotyczącego przejrzystości w tworzeniu polityk. Przy czym poprawa miejsca w rankingu nastąpiła pomimo obniżenia średniej wartości przyjmowanej przez ten sub-wskaźnik. Można więc przyjąć, że wynika ona w większej mierze ze zmian jakie zachodziły w innych krajach, które Polska wyprzedziła w

omawianym zestawieniu. Co istotne, widoczne jest również generalne pogorszenie pozycji naszego kraju w stosunku do najlepiej ocenianego okresu, tj. raportu za lata 2015-2016.

Wykres 57. Pozycja Polski w rankingu dot. sub-wskaźnika: Przejrzystość w tworzeniu polityk



Wykres 58. Wynik Polski osiągnięty w ramach sub-wskaźnika: Przejrzystość w tworzeniu polityk



Źródło: The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2007 – 2017 World Economic Forum
http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/GCI_Dataset_2007-2017.xlsx

Część D. Propozycja wniosków i rekomendacji

UWAGA: przedmiotowa tabela wdrażania rekomendacji nie ma charakteru ostatecznego. Jej ostateczny kształt zostanie opracowany w toku konsultacji z adresatami poszczególnych rekomendacji.

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Instytucja zlecająca badania	Bazy status rekomendacji
1.	Interwencja w zakresie dobrego rządzenia nie będzie kontynuowana w perspektywie finansowej 2021-2027. Wyniki badania pokazują jednak, że konieczne jest dalsze wsparcie pracowników administracji publicznej i samorządowej.	Warto uzupełniać działania w ramach FERS i programów regionalnych o projekty skierowane do administracji publicznej i samorządowej, aby nie hamować procesów rozpoczętych w ramach PI 11i.	IZ FERS IZ poszczególnych RPO	Alokowanie odpowiednich środków na wsparcie pracowników administracji w ramach szerszych projektów, dostępnych w formule PSF (podmiotowego systemu finansowania) w celu szczegółowym 4(d) - z inicjatywy	IV kw. 2022	horyzontalna	Sprawność administracji	FERS 16 RPO	IZ POWER	

				pracodawcy lub cs 4(g) - z własnej inicjatywy.					
2.	Projekty z zakresu dostępności zostały włączone do zakresu interwencji w późniejszym okresie. W większości działań w zakresie dostępności jeszcze się nie zakończyła, a przez co trudno o rzetelną i całościową ocenę osiągniętych efektów, w szczególności w relacji do nakładów.	W związku z tym, że obszar ten będzie wspierany w perspektywie 2021-2027 sugerujemy po zakończeniu wdrażania projektów z perspektywy 2014-2020 przeprowadzić ich ocenę w kontekście efektów zrealizowanych działań, poniesionych kosztów oraz osiągniętych korzyści, zidentyfikować białe plamy na mapie i deficyty w zakresie tematycznym, co przełożyłoby się na	IZ FERS	Analiza kosztów i korzyści projektów z zakresu dostępności, obejmująca także identyfikację białych plam na mapie i deficyty w zakresie tematycznym oraz zapotrzebowania na szkolenia ogólne i specjalistyczne.	III kw. 2024	programow a	Sprawność administracj i	FERS	IZ POWE R

		doprecyzowanie zakresu interwencji w nowym okresie programowania.							
3.	Wnioskodawcy mają problemy w realizacji projektu związane z obsługą systemu SL2014 i tempem zatwierdzania zmian w projektach przez IZ.	Potrzebne są działania przyspieszające proces zmian w projektach, a także weryfikacja możliwości zmian w systemie informatycznym.	IZ FERS	Rozwój systemu informatycznego działającego sprawniej i w sposób bardziej intuicyjny. Proces zatwierdzania zmian powinien trwać do 1 tygodnia	II KW 2023	horyzontaln a	system realizacji polityki spójności	FERS	IZ POWE R

Część E. Zestawienie odpowiedzi na pytania badawcze w ramach IV etapu badania

W jaki sposób wsparcie realizowane w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 11i PO WER przekłada się na pozycję Polski w międzynarodowych rankingach/wskaźnikach badających sprawność instytucji publicznych m. in. Ease of doing business Banku Światowego; Wskaźniki jakości rządzenia Banku Światowego: Efektywność rządzenia, Jakość regulacji, Rządy prawa;, Justice Scoreboard.?

Wskaźniki międzynarodowe jakości rządzenia (WGI, GCI) są przydatnym narzędziem do porównań międzynarodowych oraz oceny ogólnych trendów w obszarze szeroko pojętej jakości rządzenia. Jednak biorąc pod uwagę każdorazowo skomplikowany kontekst krajowy, same w sobie, są narzędziem niewystarczająco czułym i do odnotowania efektów interwencji w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 11i POWER.

Już w poprzednim raporcie wykazano, że wsparcie realizowane w ramach PO WER w niewielkim stopniu przełoży się na poprawę pozycji Polski w Justice Scoreboard. Każdy z projektów jest uzasadniony i potrzebny. Wpisują się one też w główne kierunki modernizacji polskiego wymiaru sprawiedliwości. Koncentrują się one jednak na kwestiach mniej istotnych z punktu widzenia sprawności wymiaru sprawiedliwości, co jest brane pod uwagę w międzynarodowych rankingach. W przypadku części projektów możliwe jest wystąpienie pozytywnego wpływu, jednak jego skala będzie raczej niewielka.

Czy wsparcie zaplanowane w PO WER zostało trafnie ukierunkowane (rozkład terytorialny) i do tych typów instytucji, w których przypadku wsparcie ma szansę przełożyć się na poprawę pozycji Polski w międzynarodowych rankingach?

W toku analiz nie zidentyfikowano generalnych problemów z trafnością wsparcia. Niemniej nawet najwyższa trafność interwencji nie przełoży się na poprawę pozycji Polski w międzynarodowych rankingach, co jest wynikiem niskiej czułości wskaźników je tworzących i szeregu czynników kontekstowych wpływających na pozycje w rankingach.

2.16

W Działaniu 2.16 wsparciem objęto instytucje i organizacje z terenu całej Polski. Same tylko działania w projektach z zakresu dostępności skierowano do 40% wszystkich instytucji publicznych w ramach korpusu Służby Cywilnej. Kategorie odbiorców także zostały trafnie zidentyfikowane – zarówno w przypadku instytucji publicznych i ich pracowników, jak i strony społecznej.

2.17

W większości przypadków wsparcie nie było ukierunkowane terytorialnie. Wyjątkiem były szkolenia z zakresu prawa gospodarczego i cywilnego. W tym przypadku rejonizacja

projektów budziła jednak wątpliwości ze względu na ograniczenie elastyczności projektów, jak również ryzyko narastania różnic w orzecznictwie pomiędzy poszczególnymi apelacjami. Kwestia ta została już dostrzeżona przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Wymiar terytorialny miały również projekty CAM, jednak w tym przypadku jest to oceniane pozytywnie.

2.18

Projekty konkursowe i pozakonkursowe realizowane w Działaniu 2.18 w zdecydowanej większości trafnie odpowiadają na potrzeby identyfikowane w poszczególnych obszarach tematycznych. Wsparcie udzielone w ramach Działania 2.18 należy ocenić jako co do zasady trafne, także z punktu instytucji do których było kierowane. Jednak w niektórych obszarach (np. zamówień publicznych i PPP) należałoby rozważyć uwzględnienie także podmiotów prywatnych jako adresatów wsparcia. W ujęciu terytorialnym na uwagę zasługuje szeroki zakres interwencji (m.in. w obszarze dostępności czy też podatków lokalnych i zarządzania nieruchomościami, gdzie wsparciem objętych zostało ok. 1/3 wszystkich JST).

2.19

Wsparcie w Działaniu 2,19 należy uznać za trafne. Niewielki budżet alokowany na tę interwencję wymusił skupienie jej na konkretnych potrzebach, ważnych z punktu widzenia procesu inwestycyjno-budowlanego i zagospodarowania przestrzennego. Skala projektów pogłębionych konsultacji społecznych planów miejscowych objęły około 500 wszystkich gmin, co stanowi istotny odsetek jednostek samorządowych tego szczebla w całym kraju. Zaś projekty szkoleniowe zorganizowano na bardzo dużą skalę, trafiając do urzędników we wszystkich regionach. Wdrożone w ramach interwencji rejestry mają zasięg ogólnopolski i są wykorzystywane w celach, do jakich zostały stworzone.

Które projekty w ramach PO WER oddziałują w największym, a które w najmniejszym stopniu na wskaźniki kontekstowe określone dla Celu Tematycznego 11? Czy realizacja projektów o mniejszym oddziaływaniu jest mimo to uzasadniona?

Interwencja z PI 11i koncentrowała się na konkretnych, specyficznych potrzebach w wyróżnionych obszarach wsparcia. Działania te mogą sprzyjać pozytywnych zmianom w obszarach monitorowanych przez wskaźniki kontekstowe. Jednak oddziaływanie to w żadnym wypadku nie będzie szczególnie intensywne. Mniejsze oddziaływanie interwencji na pozycje Polski w rankingach międzynarodowych nie oznacza małego oddziaływania w ogóle. Projekty wdrażane z CT11 skutecznie przyczyniły się do rozwiązania ważnych, specyficznych problemów w kilku specjalistycznych obszarach.

2.16

Wydaje się, że projekty związane bezpośrednio ze wsparciem pracowników administracji rządowej w zakresie oceny wpływu oraz związane z prowadzeniem pogłębionych konsultacji publicznych, powinny w największym stopniu wpłynąć na wartość wskaźników kontekstowych mierzących jakość regulacji. Niemniej, nie należy oczekiwać, że wskaźniki o niskiej czułości i specyficznej metodologii zarejestrują oddziaływanie tej interwencji.

2.17

Największy wpływ na wskaźniki kontekstowe mogą mieć projekty dotyczące rejestrów sądowych oraz upowszechnienia mediacji. Najmniejszy wpływ mogą mieć projekty dotyczące szkoleń i studiów podyplomowych, choć realizacja tych działań jest uzasadniona merytorycznie, a jakość otrzymanego wsparcia jest wysoko oceniana przez uczestników projektów.

2.18

Działanie 2.18 ma niewielki wpływ na zmianę wartości wskaźników kontekstowych, które zgodnie z ustaleniami z niniejszego badania służyć mogą raczej do obserwacji trendów niż do pomiaru efektów wdrażania POWER. W przypadku wskaźników dot. efektywność rządzenia, bazujących m.in. na opiniach w zakresie jakości usług publicznych można przyjąć założenie, że część z interwencji (np. SMUP, czy też obsługa inwestora) powinna sprzyjać zmianom przyczyniającym się do poprawy odbioru jakości usług świadczonych przez administrację rządową i samorządową. Z kolei, w przypadku wskaźników Doing Business dot. płacenia podatków, największego potencjalnego oddziaływania można oczekiwać w przypadku projektów MF z obszaru administracji skarbowej, ukierunkowanych na poprawę relacji i jakości obsługi klientów.

2.19

Można było oczekiwać, że interwencja związana z usprawnieniem procesu inwestycyjno-budowlanego będzie miała bezpośrednie przełożenie na wartość wskaźnika building permits. I faktycznie pozycja Polski poprawił się w tym rankingu. Niemniej ostatnie dane z tego rankingu pochodzą z 2020 r. Z uwagi na liczne zastrzeżenia dotyczące rzetelności danych i wyników rankingu oraz nieprawidłowości związane z jego przygotowywaniem, w tym wątpliwości dotyczących zmian metodologicznych wprowadzonych w ostatnich latach, Bank Światowy zdecydował w 2021 r. o zakończeniu publikowania tego raportu. Ponadto, wskaźnik pośredni dotyczący czasu uzyskiwania pozwolenia na budowę wzrósł, co jest trendem przeciwnym od oczekiwanego. Tak więc poprawa pozycji Polski może w dużej mierze być pochodną pogorszenia sytuacji w innych badanych krajach, a nie wynikiem interwencji.

Czy w opinii ewaluatora istnieje uzasadnienie dla stosowania wskaźników kontekstowych, dla oceny stopnia osiągnięcia celów wyznaczonych przed interwencją PI 11i? Jaka jest alternatywa dla takiego podejścia?

Ocena interwencji w ramach PO WER na podstawie globalnych wskaźników kontekstowych jest praktycznie niemożliwa. Wynika to przede wszystkim z konstrukcji wskaźników oraz metodologii ich obliczania, co szczegółowo wykazaliśmy w I raporcie wskaźnikowym. Wystąpienie pozytywnych efektów interwencji nie gwarantuje podniesienia wartości wskaźników kontekstowych, ponieważ odzwierciedlają one subiektywne opinie wybranych grup referencyjnych (ekspertów, przedsiębiorców), a nie faktyczne zmiany. Jedynie wskaźniki Justice Scoreboard powinny być wykorzystywane jako wskaźniki kontekstowe, służące przede wszystkim ocenie zmian w systemie sprawiedliwości.

Jednak dla oceny stopnia osiągnięcia celów wyznaczonych dla PI 11 bardziej uzasadnione wydaje się monitorowanie wskaźników pośrednich, które są w sposób bardziej bezpośredni powiązane z interwencją.

W których obszarach realizacji wsparcia wystąpiły problemy/ bariery? W jaki sposób można je rozwiązać?

We wszystkich obszarach interwencji istotny wpływ miały problemy organizacyjne, w dużej mierze niezależne od instytucji odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie wsparcia. Przede wszystkim szereg problemów wywołała pandemia COVID-19, nie tylko przenosząc szkolenia do świata wirtualnego, ale także ograniczając skłonność do uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Część projektów musiała w związku z tym zostać przedłużona. Permanentny problem to także rotacja kadry w urzędach, co stanowi ograniczenie trwałości interwencji, zmniejsza dyfuzję wiedzy w organizacji i zaburza jej pamięć instytucjonalną. Od lat, niezależnie od obszaru wsparcia, pojawiały się problemy z wyborem wykonawców w postępowaniach przetargowych. Trudności te odnotowano także w przypadku PI 11i. Do barier sprawnego wdrażania należy zaliczyć także zmiany priorytetów działań prywatnych i zawodowych uczestników projektów wywołane wojną w Ukrainie i konieczność natychmiastowego wsparcia uchodźców.

2.16

Dodatkowe problemy, związane z interwencją w ramach Działania 2.16 to sygnalizowana w poprzednim II Raporcie wskaźnikowym niewielka skłonność przedstawicieli ministerstw i urzędów centralnych do realizacji projektów pogłębionych konsultacji społecznych.

2.17

Właściwie w każdym obszarze wystąpiły problemy i bariery. Zostały one omówione bardziej szczegółowo w raporcie. W tym miejscu wskazano tylko najważniejsze spośród nich:

- Projekty szkoleniowe dla pracowników sądów – trudności z rekrutacją uczestników,
- Rejestry sądowe – zmiany prawne, zmiany kierowników i koncepcji projektów, problemy komunikacyjne, problemy z wdrożeniem nowych rejestrów.
- Upowszechnienie mediacji – stworzono w programie sieć CAM, ale nie zapewniono trwałości jej działania. Trudno ocenić wpływ Rejestru Mediatorów na upowszechnienie mediacji.

Ponadto w przypadku projektów pozakonkursowych stwierdzono problemy horyzontalne:

- Trudności z wdrażaniem wynikające ze słabej znajomości zasad EFS, co wynika z zaangażowania osób bez doświadczenia i niedostatecznego wsparcia IP;
- Zbyt wysokie koszty związane z wdrażaniem projektów, co wynika z nadmiernej biurokratyzacji,
- Zbyt mała elastyczność projektów, procedura dokonywania zmian w projektach niedostosowana do potrzeb.

2.18

W toku wdrażania Działania główne bariery w realizacji projektów wynikały z uwarunkowań zewnętrznych w postaci skutków pandemii COVID-19, skutków wojny na Ukrainie i fali uchodźców, ale także braku sprzyjających zmian systemowych pozostających poza zakresem oddziaływania programu, co stwarza ryzyko obniżenia trwałości uzyskanych rezultatów (np. w obszarze nadzoru nad żywnością). W przypadku projektów konkursowych w obszarze podatków lokalnych (cyfryzacja usług) istotną barierą dla osiągnięcia szerszych efektów interwencji jest niska skłonność do korzystania z wypracowanych narzędzi i usług przez mieszkańców i przedsiębiorców. Wynika to z jednej strony z przyzwyczajenia i niskich kompetencji cyfrowych, ale również ze zbyt wąsko zdefiniowanego zakresu wsparcia i braku działań promocyjnych. W przypadku projektów realizowanych w obszarze dostępności istotną barierę stanowi deficyt wykonawców i ekspertów z tej dziedziny.

2.19

Problemy z jakimi borykano się przy wdrażaniu Działania 2.19 wynikają bezpośrednio z opisanych wyżej ograniczeń globalnych. W szczególności skutkiem pandemii było ograniczenie skłonności mieszkańców i przedstawicieli grup interesów do osobistego uczestnictwa w pogłębionych konsultacjach społecznych miejscowych planów. Także wciąż zmieniające się przepisy, a także brak decyzji co do wprowadzenia Kodeksu urbanistyczno-budowlanego powodowało konieczność częstego aktualizowania programów. Także problemy z zamówieniami publicznymi rzutowały na sprawność wdrażania – nieraz przetargi trzeba było powtarzać i szukać sposobów na zwiększenie budżetów, a zmieniające się przepisy pzp nie ułatwiały prowadzenia postępowań.

Jakie obszary powinny dodatkowo zostać objęte wsparciem w ramach PI 11i aby wzmocnić osiągnięcie wyznaczonych celów oraz wpłynąć na pozycję Polski w międzynarodowych rankingach?

Wsparcie analogiczne do tego wdrażanego w Pi 11i nie będzie kontynuowane w ramach EFS+ w okresie 2021-2027. Jednak zdaniem ewaluatorów, na podstawie przeprowadzonych analiz warto uzupełniać działania w ramach FERS i programów regionalnych o projekty skierowane do administracji publicznej i samorządowej, aby nie hamować procesów rozpoczętych w ramach PI 11i i zapewnić większą trwałość rezultatów.

W jakim stopniu wsparcie z EFS w ramach PI 11i przyczyniło się do realizacji pięciu celów wskazanych w rozdziale I SOPZ?

2.16

Cele określone w SOPZ dla Działania 2.16 to wzmocnienie potencjału podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa na szczeblu krajowym, ze szczególnym naciskiem położonym na:

- Wzmocnienie kompetencji służb legislacyjnych;
- Rozwój systemu oceny skutków regulacji;
- Usprawnienie procesu partycypacji społecznej przy programowaniu działań publicznych, poprzez wzmocnienie kompetencji uczestników procesu konsultacji, zarówno po stronie rządowej jak i pozarządowej;
- Rozwój nowoczesnych mechanizmów partycypacji społecznej, usprawnienie komunikacji, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego;

Wszystkie wskazane wyżej cele zostały uwzględnione w interwencji. Z pewnością zostały one osiągnięte na poziomie uczestników projektów i ich komórek organizacyjnych (potwierdzają to przeprowadzone badania). W mniejszym stopniu będą dostrzegane na wyższym poziomie z uwagi na szereg okoliczności kontekstowych, które osłabiają oddziaływanie projektów. Wciąż wczesny etap realizacji kilku kluczowych projektów utrudnia ocenę poziomu realizacji celów.

2.17

Dotychczas zrealizowane i realizowane projekty w ramach Działania 2.17 nie miały większego wpływu na funkcjonowanie poszczególnych urzędów i instytucji. Wynika to z niskiego stopnia zaawansowania projektów lub wypracowanych rozwiązań. W przypadku projektów szkoleniowych i oferujących studia podyplomowe widoczna jest zmiana na poziomie uczestników projektów, jednak ze względu na specyfikę pracy, nie przekłada się ona na funkcjonowanie całego urzędu.

2.18

Wyniki badania dla Działania 2.18 pokazują, że interwencje POWER przekładają się na widoczne efekty i zmiany na poziomie poszczególnych obszarów tematycznych, tym samym stanowią wkład do realizacji celów szczegółowych programu. Jednak duża część wyzwań adresowanych w ramach Działania (np. w obszarze nadzoru, PPP czy też zarządzania w JST) ma charakter systemowy, dlatego pozostaje poza zasięgiem oddziaływania projektów POWER, a zainicjowane zmiany wymagają kontynuacji dla utrzymania i dalszego rozwoju uzyskanych rezultatów.

2.19

Interwencja z Działania 2.19, dzięki trafnemu zaadresowaniu wsparcia przyczyniła się do zwiększenia potencjału instytucjonalnego administracji publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych. Jednak podobnie jak w przypadku innych działań, duża część wyzwań

adresowanych w ramach Działania (np. spójności przepisów) ma charakter systemowy i wdrażana z sukcesem interwencja nie będzie wystarczającym czynnikiem dla wprowadzenia globalnych zmian.

Jaka jest jakość, trafność oraz użyteczność wypracowanych w ramach projektów PI 11i rozwiązań? Czy przyczyniają się one do realnych zmian w obszarze dobrego rządzenia?

2.16

Trafność i użyteczność wprowadzanych rozwiązań jest oceniana wysoko – w szczególności przez odbiorców wsparcia. Przy czym pewne problemy związane ze stosowaniem nowej wiedzy mogą wystąpić (np. w przypadku konieczności pilnego procedowania aktów prawnych, które nie mogą przez to zostać objęte pogłębionymi konsultacjami czy solidną oceną wpływu). Wciąż nie dość powszechne uwzględnianie opinii strony społecznej w konsultacjach zniechęca przeszkoloną kadrę NGO i partnerów społecznych do uczestnictwa w procesie stanowienia prawa, co potwierdzają opinie ekspertów.

2.17

Rozwiązania wypracowane w Działaniu 2.17 (jak np. standardy BOI) okazały się trafne i dobrze oceniane przez pracowników sądów. W przypadku standardów CAM ich użyteczność jest mniejsza ze względu na brak zapewnienia trwałości tego rozwiązania. Wypracowane rejestry sądowe odpowiadają na potrzeby użytkowników, ale pojawiają się trudności na etapie projektowania oraz wdrożenia rejestrów, co ogranicza ich użyteczność.

2.18

Projekty realizowane w ramach Działania 2.18 trafnie odpowiadają na specyficzne potrzeby instytucji i uczestników oraz przyczyniają się do zauważalnych zmian w poszczególnych obszarach wsparcia. Obserwowana jest wysoka skuteczność i użyteczność działań szkoleniowych, które zgodnie z deklaracjami ich uczestników przekładają się na wzrost wiedzy i umiejętności. Nowa wiedza i wypracowane rozwiązania są w opinii uczestników powszechnie wykorzystywane w ich pracy zawodowej. Projekty są także użyteczne we wspieraniu reform systemowych, jak ma to miejsce w przypadku reformy KAS, zmian w PZP, czy też zmian zainicjowanych programem Dostępność+. Na uwagę zasługuje również spójność i komplementarność interwencji na poziomie poszczególnych obszarów np. w zakresie dostępności, administracji skarbowej i zamówień publicznych. W ramach działania realizowane są także projekty wysoce innowacyjne, zmieniające sytuację w danych obszarze w sposób znaczący i kompleksowy, jak ma to miejsce w przypadku projektu SMUP. Niemniej tak jak zostało to już wcześniej podkreślone duża część istotnych

wyzwań i problemów specyficznych dla poszczególnych obszarów pozostaje poza zakresem oddziaływania programu

2.19

W przypadku Działania 2.19 widać potencjał do wprowadzenia realnych zmian. Masowie i specjalistyczne, wysoko oceniane szkolenia bezpośrednio przekładają się na budowanie kompetencji pracowników administracji publicznej. Pogłębione konsultacje społeczne nie tylko pozwoliły na przygotowanie lepszych planów miejscowych, ale też mają przełożenie na dalsze działania w urzędach objętych wsparciem. Szeroko zakrojone działania wdrożeniowe i koordynacyjne związane z popularyzacją idei dostępności już przyczyniły się do zmiany funkcjonowania urzędów w wymiarze organizacyjnym i technicznym.

Od czego w największym stopniu zależy prawdopodobieństwo osiągnięcia założonych przez PI 11i celów? Czy i jakie są określone cechy projektów, które mają na to wpływ?

2.16

W przypadku Działania 2.16 osiągnięcie założonych przez PI 11i celów w dużej mierze zależy trafności doboru uczestników projektów i skali realizowanego wsparcia. Wydaje się, że wzmocnienie potencjału podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa na szczeblu krajowym zostało osiągnięte. Projekty z zakresu dostępności, choć wdrażane później, mają odpowiednią skalę i zakres, aby włączyć ideę dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia.

2.17

Prawdopodobieństwo faktycznego usprawnienia procesów zarządzania i komunikacji w sądownictwie i prokuraturze dzięki realizacji projektów jest niewielkie, ze względu na fakt, że realizowane projekty w ograniczonym stopniu odnoszą się do kluczowych, bardzo złożonych przyczyn wydłużania się okresu postępowań sądowych. Realizowane projekty miały nieznaczny wpływ na sposób zarządzania w sądach i prokuraturze. Raczej miały wpływ na sposób wykonywania zadań przez pracowników wymiaru sprawiedliwości (np. poprzez wdrażanie standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym, podnoszenie ich kompetencji, rozwój rejestrów sądowych).

W przypadku komunikacji pewną poprawę mogą przynieść projekty dotyczące komunikacji ze stronami sporu. Nie widać innych działań, podejmowanych na rzecz osiągnięcia tego celu na poziomie krajowym, stąd też można postawić wniosek, że ogólne prawdopodobieństwo jego osiągnięcia jest niewielkie.

W przypadku celu dotyczącego jakości orzeczeń i zwiększenia skuteczności ich stosowania kluczowe znaczenie mają kompetencje kadry sądów. Z tego punktu widzenia działania podejmowane w projektach mogą mieć raczej pozytywny wpływ na osiąganie tego celu.

Ok. 2/3 osób biorących udział w szkoleniach dostrzega ostrzeżenie pozytywny wpływ udziału w projekcie na swoją pracę. Należy jednak podkreślić, że zakres szkoleń dotyczy tylko wybranych obszarów, a dotychczas ograniczono możliwość udziału pracowników wymiaru sprawiedliwości w więcej niż jednym szkoleniu.

2.18

Skuteczność wsparcia udzielanego w ramach Działania 2.18 uwarunkowana jest stosowaniem systemowego podejścia do realizowanych projektów i komplementarnym charakterem, trafnym doбором odbiorców wsparcia, sposobem organizacji działań szkoleniowych (w tym m.in. poprzez ich trafną lokalizację oraz sposób doboru kadry szkolącej), a także zakresem i sposobem włączenia projektów w ogólną strategię instytucji oraz planowane i realizowane reformy w poszczególnych obszarach.

2.19

Skuteczność interwencji wdrażanej w Działaniu 2.19 została osiągnięta dzięki wysokiej jakości wsparcia (w tym aktualności systemów, warstw i baz danych na jakich pracowali uczestnicy i aktualizacji publikacji dotyczących m.in. prawa budowlanego), a także indywidualnego dostosowania planu wsparcia (w przypadku indywidualnych planów konsultacji miejscowych planów w projektach dla gmin). Ważnym aspektem są także kwestie koordynacyjne w zakresie dostępności, które przyczyniły się do włączenia idei dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia.

Jakie są mechanizmy koordynacji podejmowanych działań w ramach PI 11i i w jakim stopniu są one skuteczne? Czy koordynacja pomiędzy instytucjami prowadzi do wzajemnego uzupełniania się i wzmacniania oddziaływania pomiędzy projektami?

Ocena rozwiązań organizacyjnych zastosowanych w analizowanych działaniach PO WER pozwoliła na weryfikację tego, czy sprzyjają one komplementarności interwencji, czy może powodują powielanie różnych rozwiązań i – w efekcie – obniżenie pozytywnego oddziaływania.

2.16

Koordynacja pomiędzy IZ a IP jest wystarczająca dla zapewnienia sprawnego wdrażania i wzmacniania oddziaływania między projektami, chociaż silne włączenie do opiniowania zasad wsparcia przedstawicieli resortu przedsiębiorczości, którzy pozostawali poza strukturami instytucjonalnymi PI 11i, mogłoby pozytywnie wpłynąć na oddziaływanie interwencji.

2.17

Całość wsparcia w obszarze 2.17 jest koordynowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Jednak poszczególne projekty są realizowane przez różne komórki MS lub Prokuratury Krajowej, KSSiP lub podmioty zewnętrzne. Komplementarność i koordynacja są widoczne w projektach, które dotyczą jednego obszaru. Przykładowo, projekt służący opracowaniu

standardów obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym jest w pełni komplementarny z projektem służącym wdrożeniu tych standardów. Podobnie w przypadku projektów służących upowszechnianiu mediacji widoczna jest znacząca komplementarność wsparcia. Również kolejne projekty Prokuratury Krajowej są wzajemnie powiązane. Jednak poza tymi przypadkami projekty dotyczą bardzo różnych obszarów i nie stwierdzono, aby występowały mechanizmy koordynacji pomiędzy nimi lub komplementarność.

2.18

Projekty realizowane w ramach Działania 2.18 nie tworzą jednolitej teorii interwencji na poziomie Działania. Dla każdego z obszarów odtworzyć można odrębną logikę, stąd ocena skuteczności mechanizmów koordynacji i komplementarności wsparcia może być dokonana na poziomie poszczególnych obszarów tematycznych. Wyniki badania wskazują, że interwencje wdrażane w poszczególnych obszarach charakteryzują się stosunkowo wysokim stopniem komplementarności. Jako wysoce komplementarne uznać należy w szczególności projekty realizowane w obszarach dostępności, administracji skarbowej oraz zamówień publicznych.

2.19

W przypadku Działania 2.19 nie zidentyfikowano problemów koordynacyjnych. Kluczowe urzędy (IZ, GUNB, GUGIK, departamenty odpowiedzialne za architekturę, budownictwo i geodezję oraz politykę przestrzenną w odpowiednich resortach) realizują swoje działania. Jednak zacieśnienie współpracy (w ramach PO WER i poza Programem) byłoby wskazane. Uczestnicy warsztatów w ramach Działania 2.19 w 2018 i 2022 chwalili sobie możliwość wymiany informacji i doświadczeń w trakcie badania i sami wystąpili z inicjatywą współpracy w przyszłości.

Jakie kluczowe zmiany wprowadzano w logice i zasadach wdrażania interwencji w trakcie wdrażania PO WER do roku 2022? Czy zmiany te miały wpływ na skuteczność interwencji?

Logika interwencji priorytetu inwestycyjnego 11i ewoluowała w szczególności w zakresie dopuszczonych typów projektów. Główną zmianą było włączenie idei dostępności do głównego nurtu dobrego rządzenia.

2.16

Nowym obszarem wsparcia, w ramach Działania 2.16, który pojawił się w drugiej połowie okresu wdrażania PO WER, jest dostępność. Inicjatywy planowane w tym obszarze obejmują m.in.: szkolenia dla pracowników administracji publicznej i monitoring prawa przez stronę społeczną w zakresie tworzenia i stosowania przepisów prawa regulującego obowiązki związane ze stosowaniem zasad dostępności.

W najnowszej wersji SZOOP PO WER nie ma natomiast typu projektu dotyczącego opracowania i wdrożenia narzędzi umożliwiających usprawnienie koordynacji prac nad

projektami ustaw oraz ułatwiających analizę wpływu projektowanej zmiany na obowiązujący system aktów prawnych i generowanie tekstów ujednoczonych aktów. W początkowym okresie wdrażania ten typ projektu miał być realizowany przez RCL, jednak zrezygnowano z tego. Za to w XXV wersji SZOOP z 26 listopada 2021 wprowadzono możliwość realizacji innych typów projektów przez Rządowe Centrum Legislacji. Jeden projekt RCL już trafił do realizacji.

2.17

Pozytywnie należy ocenić uwzględnienie kwestii dostępności wymiaru sprawiedliwości. Jest zbyt wcześnie, aby oceniać efekty tego projektu, ale może on mieć pozytywny wpływ na dostępność wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzono również zmiany w projektach szkoleniowych, powierzając realizację większości z nich KSSiP. Była to pozytywna zmiana i zgodna z logiką systemu. Dzięki temu możliwe jest zapewnienie wysokiej jakości szkoleń i większej ich spójności. Więcej istotnych zmian w logice interwencji nie wprowadzono.

2.18

Jako szczególnie trafne i użyteczne ocenić należy zmiany w logice interwencji przeprowadzone na poziomie Działania polegające na uwzględnieniu dostępności jako dodatkowego obszaru wsparcia. Były to zmiany zainicjowane programem Dostępność Plus. Istotne z punktu widzenia skuteczności interwencji były także zmiany wprowadzane w toku wdrażania na poziomie poszczególnych obszarów jak i pojedynczych projektów. Do tego typu pozytywnych zmian zaliczyć można m.in. zmiany w sposobie dystrybucji dotacji dostępnościowych (zastosowanie formuły projektu pozakonkursowego realizowanego przez PFRON) oraz rozszerzeniu projektu SMUP o komponent szkoleniowy realizowany centralnie przez partnerów projektu, czyli podmioty współtworzące system i tym samym znające wszystkie aspekty jego funkcjonowania.

2.19

W typologii projektów w ostatnim czasie wprowadzono istotną zmianę, rozszerzając katalog wsparcia w zakresie dostępności o kolejne rodzaje działań. Do znajdującej się od 2018 r. operacji dot. zwiększenia znaczenia kwestii związanych z dostępnością przestrzeni i budynków dla osób z niepełnosprawnościami oraz projektowania uniwersalnego w procesach inwestycyjno-budowlanych dodano możliwość realizacji projektów koordynacyjnych w zakresie dostępności przez MFiPR. Jest to związane z rozszerzeniem oddziaływania Działania 2.19 na wsparcie realizacji Programu Dostępność Plus. Dzięki temu od 2019 r. realizowany jest ważny projekt zapewnienie funkcjonowania struktur i rozwiązań na rzecz koordynacji działań z zakresu dostępności.

Czy kryteria wyboru projektów w analizowanych działaniach PO WER sprzyjają wyborowi przedsięwzięć najlepiej wpisujących się w logikę interwencji/przyczyniających się do poprawy pozycji polskich w międzynarodowych rankingach jakości rządzenia?

Kryteria wyboru projektów zastosowane w ramach wszystkich analizowanych Działań uznać należy za trafne z punktu widzenia logiki interwencji poszczególnych obszarów wsparcia. Należy także podkreślić, że duża część miała w założeniu charakter pozakonkursowy, stąd w ich przypadku kryteria wyboru miały stosunkowo mniejsze znaczenie dla sposobu ukierunkowania interwencji.

Kryteria wyboru projektów nie stanowiły wyznacznika jeśli chodzi o trafność wsparcia jedynie w zakresie typów projektów, gdzie zainteresowanie wnioskodawców było na tyle małe, że same kryteria w niewielkim stopniu kształtowały tę interwencję.

W jakim stopniu realizowane projekty wpłynęły na faktyczną zmianę funkcjonowania poszczególnych urzędów / instytucji?

Ostatni etap badania pozwolił w pełni odpowiedzieć na to pytanie. We wcześniejszych edycjach było zbyt wcześnie, aby wpływ interwencji był dostrzegalny.

2.16

Jak wynika z badań ilościowych, przełożeni uczestników projektów dostrzegają wpływ jego realizacji na funkcjonowanie instytucji i wybranych komórek organizacyjnych. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie projektów z zakresu dostępności, które miały istotny wpływ na działalność objętych nimi urzędów, promując zasady stosowania ułatwień dla osób ze specjalnymi potrzebami. Wstępne oceny tej interwencji wskazują na zasadność prowadzenia takich działań, ale też potrzebę kontynuacji podobnego wsparcia.

2.17

Projekty miały charakter punktowy i dotyczyły wybranych kwestii. Dlatego też wpływały tylko w ograniczonym stopniu na działania instytucji. Niewątpliwie realizacja projektów przyczyniła się istotnie do poprawy jakości obsługi interesanta w sądownictwie powszechnym. Potwierdzają to wyniki badań ilościowych i jakościowych uczestników projektów i kadry kierowniczej. W szczególności kadra kierownicza BOI dostrzega pozytywny wpływ projektu na funkcjonowanie komórek zajmujących się obsługą interesanta.

Dzięki projektom postępuje również digitalizacja wymiaru sprawiedliwości, co ma pozytywny wpływ na funkcjonowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości. Jednak w tym przypadku wyniki badania są mniej jednoznaczne. Pojawiają się problemy na etapie projektowania rozwiązań i ich wdrażania, które obniżają skuteczność projektów. I choć z czasem te problemy są rozwiązywane, to jednak obniża to ogólną ocenę tych projektów.

2.18

Wyniki badań jakościowych i ilościowych wskazują, że zrealizowane projekty przekładają się na poprawę jakości pracy uczestników projektów, a tym samym na poprawę

funkcjonowania urzędów w wybranych obszarach wsparcia. Niemniej szersze zmiany instytucjonalne w obszarach Działania 2.18 uzależnione są w dużej części od zmian systemowych (np. w obszarze nadzoru) oraz od czynników pozostających poza zasięgiem oddziaływania programu (np. niska skłonność do korzystania z wypracowanych narzędzi i usług cyfrowych przez mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców).

2.19

W zakresie projektów dotyczących konsultacji dokumentów zagospodarowania przestrzennego widać istotny wpływ projektów, większość badanych wskazuje, iż sytuacja w instytucji w zakresie konsultacji społecznych byłaby słabsza od obecnej, gdyby nie zrealizowano projektu.

W przypadku działań dotyczących informacji przestrzennej kadra kierownicza uczestników w większości uważa, że nie tylko ich pracownicy nabyli nowe umiejętności, ale też wskazują na istotną poprawę w swojej instytucji w zakresie wykorzystania geoinformacji od momentu wzięcia udziału w projekcie.

Wiedzę zdobytą na szkoleniu dotyczącym dostępności wykorzystują w swojej pracy uczestnicy, podejmując liczne działania mające na celu zwiększenie dostępności. Przejawia się to m.in. w zapewnieniu odpowiednich standardów przy zlecaniu/odbieraniu dokumentacji technicznych. W niektórych urzędach w wyniku szkoleń, wprowadzono różne udogodnienia ułatwiające poruszanie się po budynku. Odpowiednie zapisy dostępnościowe wprowadzono w niektórych instytucjach w zakresie procedur dotyczących zatrudnienia, obsługi klienta, dostępu alternatywnego, zamówień publicznych oraz ewakuacji. Pracownicy urzędów deklarują także, że po szkoleniach nastąpiła zmiana organizacji pracy czy dostosowanie przygotowywanych pism. Wnioskując na podstawie badania kadry kierowniczej z instytucji, której pracownicy brali udział w projekcie, zmiany te, póki co, są punktowe.

Projekty z zakresu wsparcia procesu inwestycyjno-budowlanego mają ograniczony wpływ na funkcjonowanie instytucji. Co trzeci uczestnik nie wykorzystuje swoich nowych kompetencji w swojej pracy zawodowej lub nie jest pewien, czy stosuje wdrożone rozwiązania. Jako powody takiej sytuacji przeważnie wskazywana jest realizacja innych obowiązków służbowych, które zajmują cały dostępny czas.

Część F. Zestawienie wyników badania uczestników projektów i kadry instytucji objętych wsparciem w ramach IV etapu badania

11 Wyniki badania uczestników projektów (CAWI)

Tabela 21 W jakich działaniach respondent uczestniczył w projekcie.

Wdrażanie jest tutaj rozumiane jako wprowadzanie i/lub stosowanie nowych narzędzi (w tym programów, standardów, systemów) lub zmianę sposobu organizacji pracy.

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
Głównie w działaniach związanych z podnoszeniem kompetencji, pogłębianiem wiedzy i ćwiczeniem nowych umiejętności	51,2%	45,5%	51,3%	68,5%	53,4%
Głównie w działaniach związanych z wdrażaniem nowych standardów/ systemów/ zasad działania	2,3%	20,2%	8,2%	6,0%	10,0%
W równym stopniu w działaniach związanych z podnoszeniem kompetencji i wdrażaniem	46,5%	34,3%	40,6%	25,5%	36,5%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Wykres 59. Ogólna ocena projektu

Średnia na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza zdecydowanie negatywnie, a 5 oznacza zdecydowanie pozytywnie

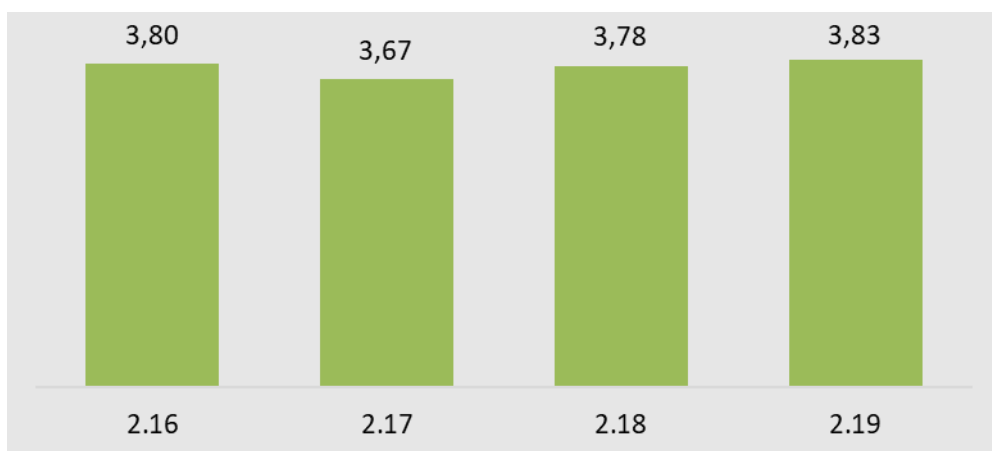


Tabela 22 Źródła wiedzy o projekcie

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
Od pracownika innej instytucji	2,3%	2,0%	3,0%	3,8%	2,9%
Od przełożonego	51,2%	68,7%	55,5%	50,5%	57,1%
Od współpracownika	20,9%	7,6%	12,1%	13,6%	11,9%
Realizatorzy projektu się ze mną skontaktowali	16,3%	4,5%	12,9%	13,6%	11,4%
Z innego źródła	2,3%	2,5%	3,2%	4,9%	3,3%
Z newslettera	0,0%	0,5%	0,4%	4,3%	1,2%
Ze strony internetowej	7,0%	14,1%	12,9%	9,2%	12,2%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 23 Z czyjej inicjatywy uczestnik przystąpił do projektu

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
Innej osoby (proszę podać zajmowaną funkcję/stanowisko)	7,0%	0,5%	2,2%	2,2%	2,0%
Przełożonego	44,2%	44,4%	43,9%	40,8%	43,4%
Z własnej	48,8%	55,1%	53,9%	57,1%	54,5%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 24 Czy przed przystąpieniem do projektu uczestnik został objęty analizą potrzeb szkoleniowych

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
Nie	14,0%	29,3%	24,5%	26,1%	25,3%
Nie wiem	39,5%	27,8%	36,8%	37,0%	35,0%
Tak	44,2%	22,7%	30,6%	31,0%	29,6%
Nie dotyczy	2,3%	20,2%	8,2%	6,0%	10,0%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 25 Samoocena wiedzy w danym obszarze przed przystąpieniem do projektu

Brak wiedzy oznacza, że dana osoba nie ma podstaw teoretycznych w danym obszarze (np. nie zna regulacji prawnych związanych z danym zadaniem, teorii).

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
1 – brak wiedzy	9,52%	5,06%	2,60%	2,31%	3,35%
2	42,86%	16,46%	18,61%	27,17%	21,20%
3	42,86%	40,51%	46,97%	46,82%	45,51%
4	4,76%	32,91%	27,71%	21,97%	26,35%
5 -wiedza ekspercka	0,00%	5,06%	4,11%	1,73%	3,59%
Suma końcowa	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Średnia	2,43	3,16	3,12	2,94	3,06

Tabela 26 Samoocena wiedzy w danym obszarze po projekcie

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
1 – brak wiedzy	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2	7,1%	3,2%	0,9%	0,6%	1,6%
3	26,2%	16,5%	13,0%	19,7%	15,7%
4	64,3%	60,1%	72,5%	68,2%	68,9%
5 -wiedza ekspercka	2,4%	20,3%	13,6%	11,6%	13,9%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
średnia	3,62	3,97	3,99	3,91	3,95

Tabela 27 Samoocena umiejętności w danym obszarze przed przystąpieniem do projektu
Brak umiejętności oznacza, że dana osoba nie ma podstaw do realizacji działań w danym obszarze (np. nie potrafi samodzielnie i poprawnie przygotować dokumentu wykonawczego).

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
1 – brak umiejętności	9,5%	7,6%	3,5%	2,9%	4,4%
2	47,6%	15,2%	20,1%	27,2%	22,0%
3	23,8%	34,8%	42,4%	42,2%	40,0%
4	19,0%	31,0%	27,1%	23,7%	26,7%
5 – pełna biegłość	0,0%	11,4%	6,9%	4,0%	6,8%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
średnia	2,52	3,23	3,14	2,99	3,09

Tabela 28 Samoocena umiejętności w danym obszarze po projekcie

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
1 – brak umiejętności	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2	9,5%	3,8%	1,3%	0,6%	2,0%
3	31,0%	15,2%	16,0%	19,7%	17,4%
4	47,6%	55,1%	65,8%	64,2%	62,5%
5 – pełna biegłość	11,9%	25,9%	16,9%	15,6%	18,1%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
średnia	3,62	4,03	3,98	3,95	3,97

Wykres 60. Ocena poziom zaawansowania zajęć prowadzonych w ramach projektu

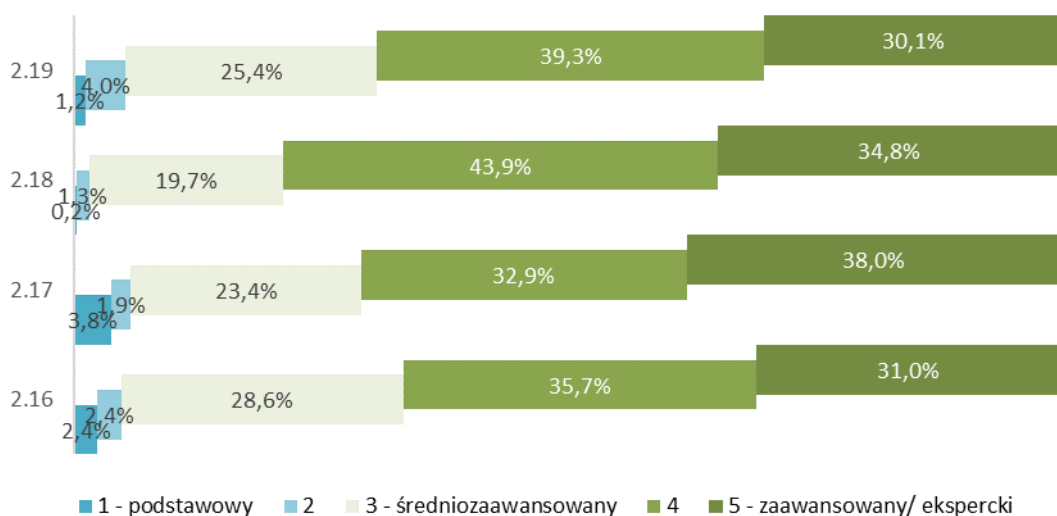


Tabela 29 Ocena poziomu trudności prowadzonych zajęć

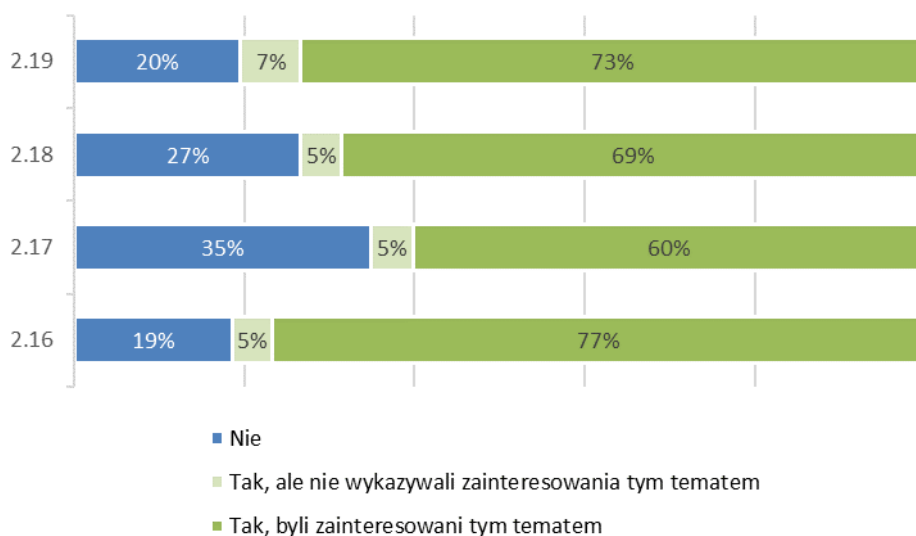
	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma
1 zbyt łatwe	2,4%	2,5%	0,2%	0,6%	0,8%
2	4,8%	4,4%	2,2%	3,5%	3,0%
3 odpowiednie	73,8%	78,5%	82,3%	76,9%	80,0%
4	11,9%	13,9%	14,5%	18,5%	15,1%
5 zbyt trudne	7,1%	0,6%	0,9%	0,6%	1,1%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 30 Jak Pan(i) ocenia dopasowanie zastosowanych form kształcenia, w których brał(a) Pan(i) udział w ramach projektu, do Pana(i) indywidualnych potrzeb?

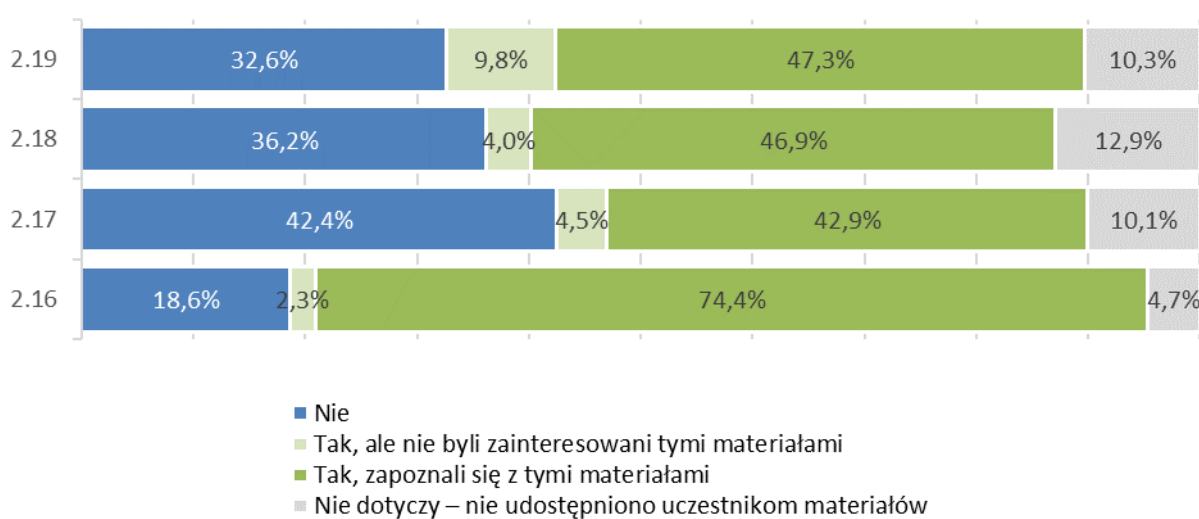
	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
Relacja pomiędzy czasem poświęconym na teorię i praktykę była odpowiednia	73,8%	81,6%	81,6%	90,2%	83,0%
Zbyt dużo czasu poświęcono na teorię, a za mało na zajęcia praktyczne	4,8%	9,5%	12,3%	6,4%	10,2%
Zbyt dużo czasu poświęcono na zajęcia praktyczne, a teorię wprowadzono w niewystarczającym stopniu	0,0%	2,5%	0,4%	0,6%	0,8%
Inna ocena	4,8%	2,5%	2,4%	1,2%	2,3%

	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
Nie dotyczy/ trudno powiedzieć	16,7%	3,8%	3,2%	1,7%	3,7%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

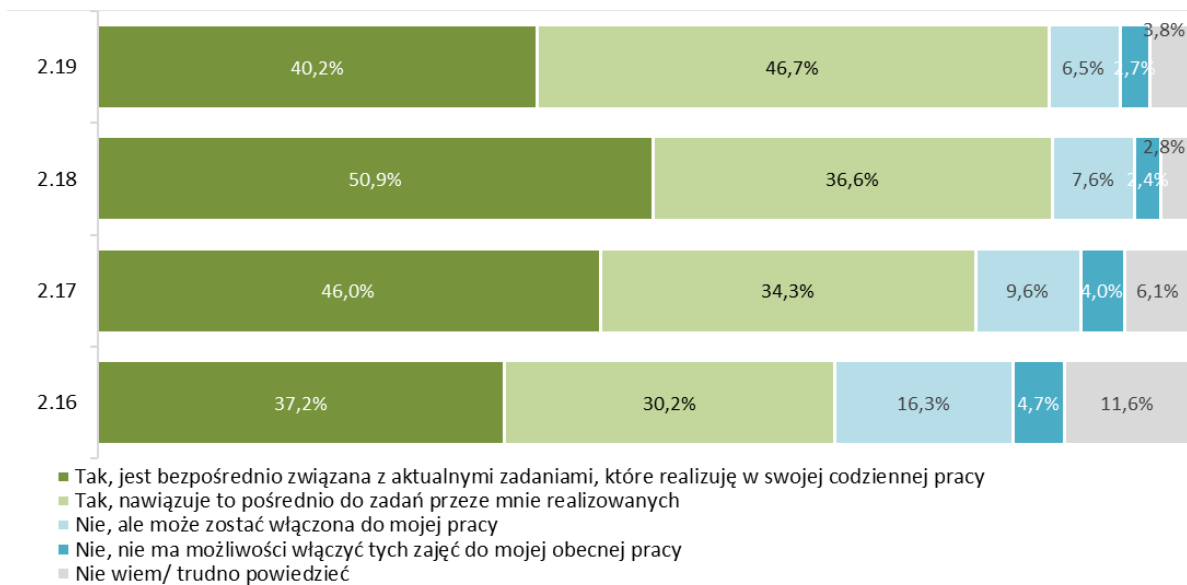
Wykres 61. Czy uczestnik rozmawiał ze swoimi przełożonymi o zakresie tematycznym projektu



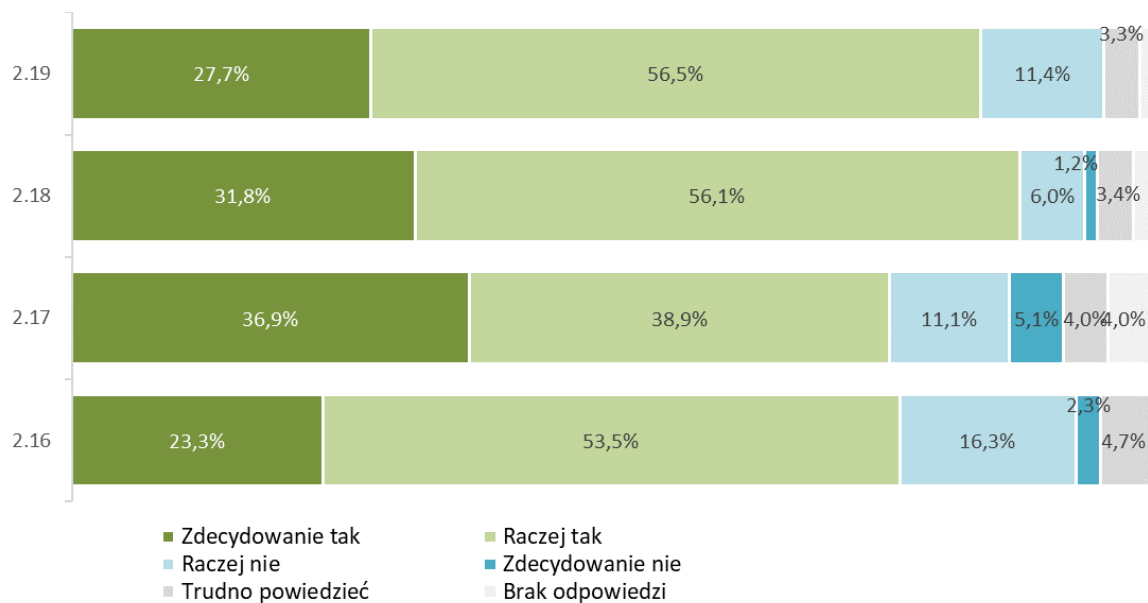
Wykres 62. Czy uczestnik udostępnił przełożonym materiały pozyskane w trakcie projektu



Wykres 63. Czy zakres projektu był dopasowany działalności zawodowej/ wolontariackiej uczestnika

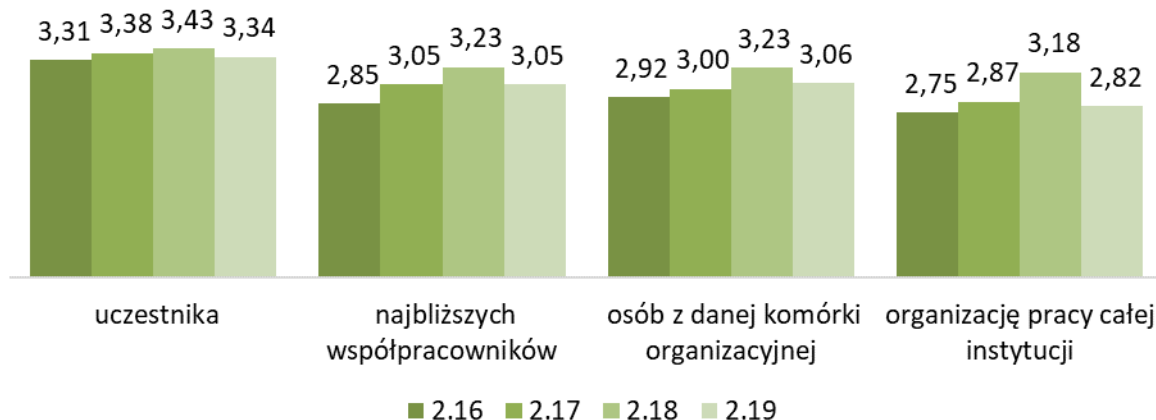


Wykres 64. Czy uczestnik wykorzystuje nową wiedzę i umiejętności/wypracowane lub wdrożone rozwiązania w pracy zawodowej/ działalności wolontariackiej



Wykres 65. Wpływ zdobytej wiedza i umiejętności na poszczególne zakresy:

Ocena na skali od 1 do 5 gdzie 1 oznacza brak wpływu, a 5 – bardzo istotny wpływ. Wpływ rozumiany jest tutaj jako zmiana sposobu wykonywanej pracy (np. podejścia do załatwienia sprawy, jakości, szybkości, dokładności, stosowania innych rozwiązań)."



Wykres 66. Czy zdaniem uczestnika projekt ma szansę na wprowadzenie realnych zmian w obszarze, którego dotyczył

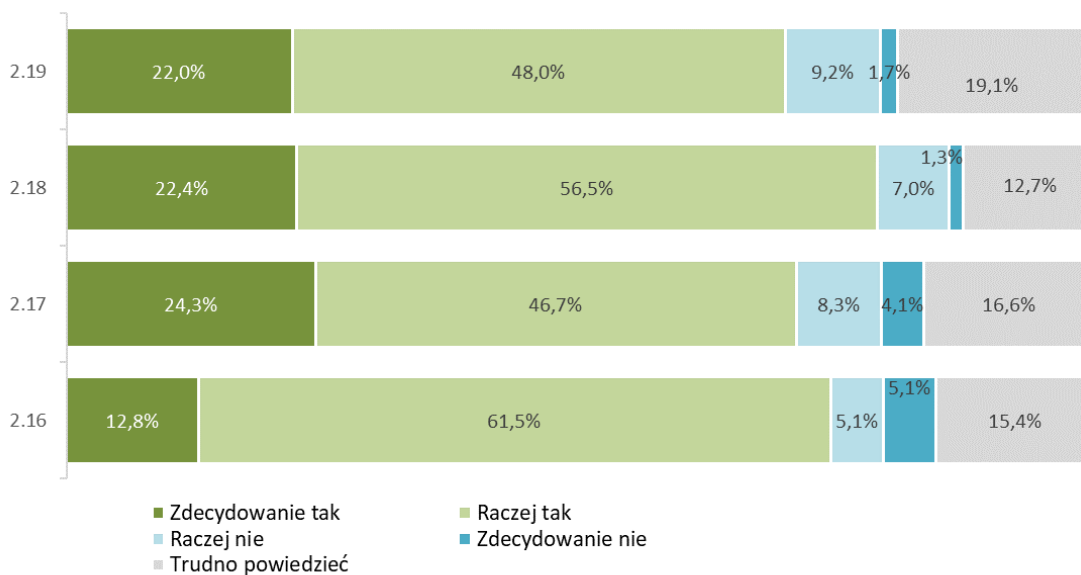


Tabela 31 Czy uczestnictwo w projekcie utrudniało Panu(i) realizację bieżących obowiązków służbowych w miejscu pracy?

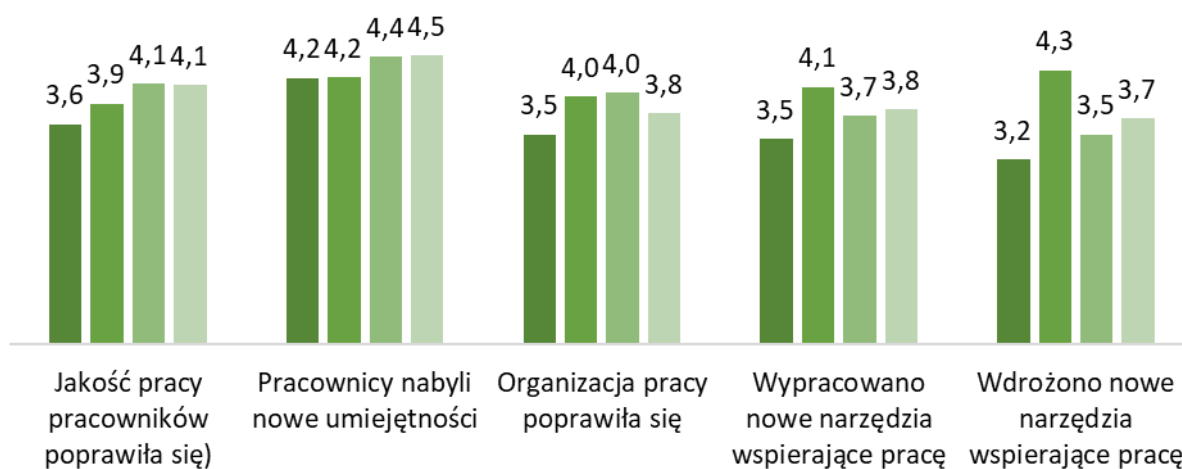
	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
Zdecydowanie nie utrudniało	20,5%	32,0%	10,3%	15,6%	16,3%
Raczej nie utrudniało	43,6%	49,1%	56,5%	54,9%	54,1%
Raczej utrudniało	25,6%	13,6%	28,6%	24,3%	24,5%
Zdecydowanie utrudniało	10,3%	5,3%	4,6%	5,2%	5,1%

Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
--------------	--------	--------	--------	--------	--------

12 Wyniki badania przełożonych uczestników projektów (CATI)

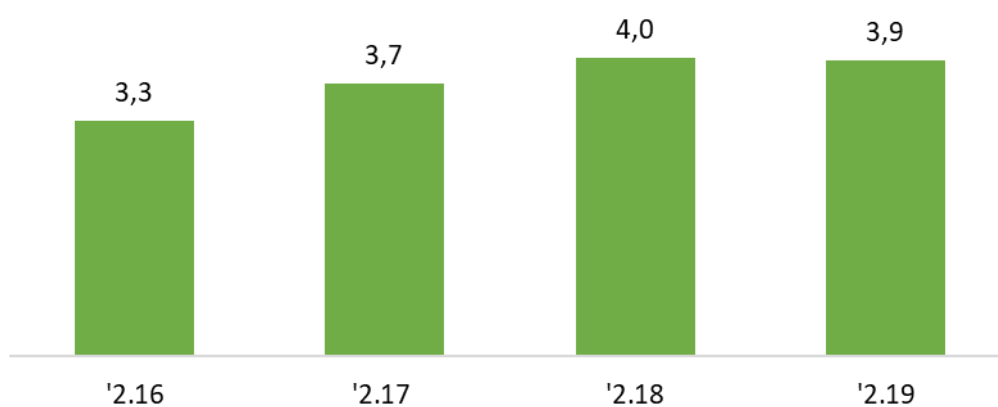
Wykres 67. Czy Na ile uczestnik zgadza się z poniższymi stwierdzeniami?

Ocena średnia na skali 1 - zdecydowanie nie zgadzam się, 5- 5 - zdecydowanie się zgadzam



Wykres 68. Czy zaobserwowano poprawę w instytucji w zakresie od momentu wzięcia udziału w projekcie?

Ocena średnia na skali 5 - Zdecydowana poprawa 1 - Brak poprawy



Wykres 69. Czy pracownicy biorący udział w projekcie wykorzystują zdobytą wiedzę i umiejętności

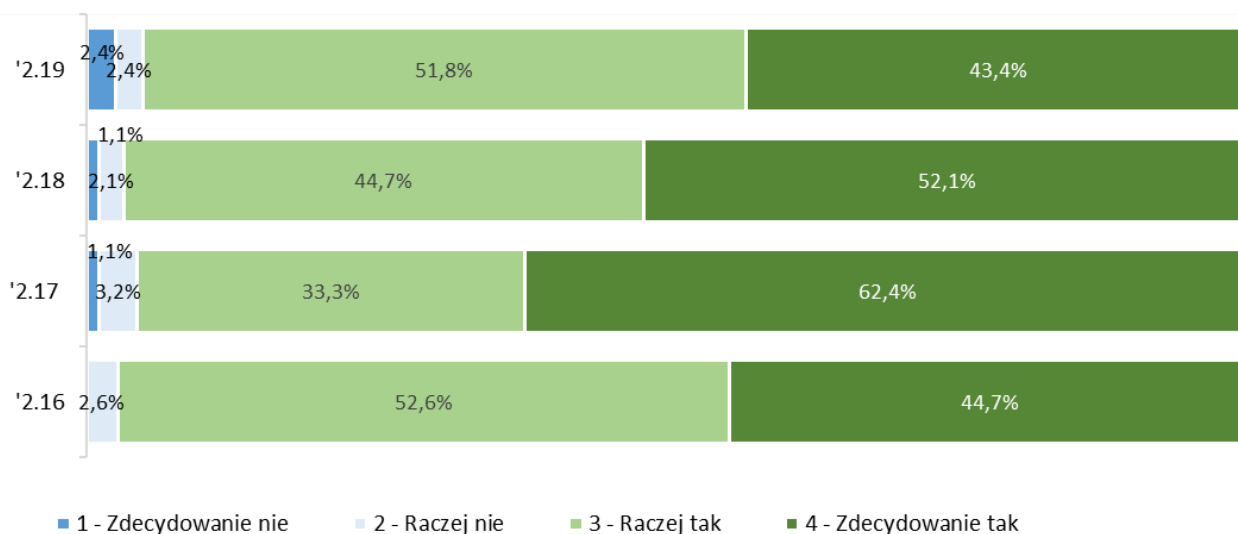


Tabela 32 Czy w instytucji zorganizowano możliwość przekazywania współpracownikom wiedzy i umiejętności nabytych na zajęciach, np. podczas wewnętrznych szkoleń, spotkań, poprzez mentoring?

	'2.16	'2.17	'2.18	'2.19	Suma końcowa
Tak	60,0%	77,2%	73,6%	67,0%	69,5%
Nie	16,0%	14,9%	15,1%	13,6%	14,9%
Nie dotyczy	24,0%	7,9%	11,3%	19,4%	15,6%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 33 Czy w instytucji zorganizowano możliwość zapoznania współpracowników z nowymi narzędziami wypracowanymi podczas projektu/ efektów projektów

	'2.16	'2.17	'2.18	'2.19	Suma końcowa
Tak	53,0%	94,1%	35,8%	51,5%	58,3%
Nie	9,0%	5,0%	11,3%	9,7%	8,8%
Nie dotyczy	38,0%	1,0%	52,8%	38,8%	32,9%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela 34 Czy przełożony dostrzega wpływ udziału w projekcie na funkcjonowanie całej instytucji

	'2.16	'2.17	'2.18	'2.19	Suma końcowa
Tak	71,0%	83,2%	76,4%	77,7%	77,1%
Nie	29,0%	16,8%	23,6%	22,3%	22,9%
Suma końcowa	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Wykres 70. Jak duży wpływ miał udział w projekcie na funkcjonowanie całej instytucji (%)



Tabela 35 Czy dostrzega Pan(i) wpływ udziału w projekcie na funkcjonowanie reprezentowanej przez Pana(i) jednostki organizacyjnej?

	'2.16	'2.17	'2.18	'2.19	Suma końcowa
1 - Tak	73,00%	88,12%	86,79%	83,50%	82,93%
2 - Nie	27,00%	11,88%	13,21%	16,50%	17,07%
Suma końcowa	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Wykres 71. Jak duży wpływ miał udział w projekcie na funkcjonowanie jednostki organizacyjnej (%)

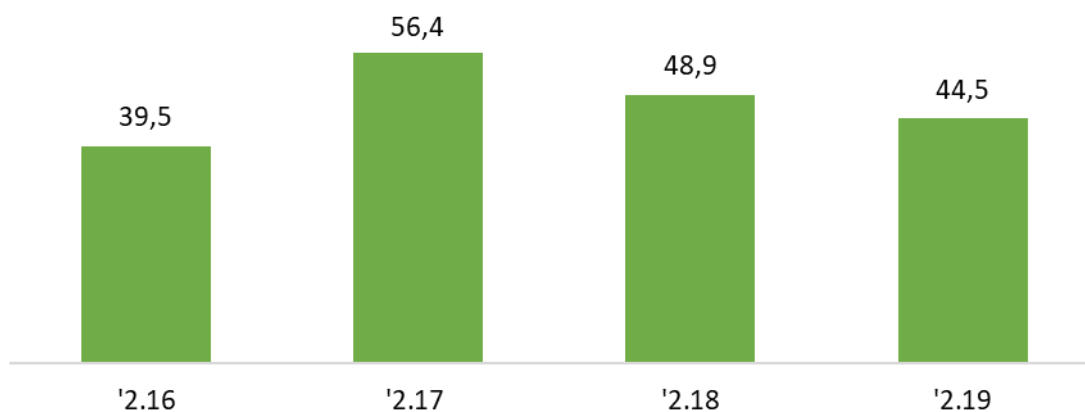


Tabela 36. Jakie bariery napotkali przełożeni wewnątrz swojej instytucji, utrudniające wykorzystanie efektów projektu

Małe zainteresowanie personelu udziałem w projekcie	'2.16	'2.17	'2.18	'2.19	Suma końcowa
1 - problem nie wystąpił	75,0%	88,1%	79,2%	81,6%	81,0%
2 - problem wystąpił, ale miał nieznaczny wpływ na wykorzystanie efektów	20,0%	9,9%	16,0%	17,5%	15,9%
3 - problem wystąpił i miał istotny wpływ na wykorzystanie efektów	5,0%	2,0%	4,7%	1,0%	3,2%
Suma końcowa	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Rotacja personelu					
1 - problem nie wystąpił	81,0%	77,2%	76,4%	79,6%	78,5%
2 - problem wystąpił, ale miał nieznaczny wpływ na wykorzystanie efektów	14,0%	10,9%	18,9%	15,5%	14,9%
3 - problem wystąpił i miał istotny wpływ na wykorzystanie efektów	5,0%	11,9%	4,7%	4,9%	6,6%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Brak możliwości zorganizowanego dzielenia się wiedzą wewnątrz instytucji					
1 - problem nie wystąpił	81,0%	88,1%	92,5%	87,4%	87,3%
2 - problem wystąpił, ale miał nieznaczny wpływ na wykorzystanie efektów	13,0%	5,9%	7,5%	9,7%	9,0%
3 - problem wystąpił i miał istotny wpływ na wykorzystanie efektów	6,0%	5,9%	0,0%	2,9%	3,7%
Suma końcowa	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Wdrożone systemy były niedostosowane lub wadliwe					

1 - problem nie wystąpił	76,0%	78,2%	91,5%	94,2%	85,1%
2 - problem wystąpił, ale miał nieznaczny wpływ na wykorzystanie efektów	19,0%	9,9%	5,7%	5,8%	10,0%
3 - problem wystąpił i miał istotny wpływ na wykorzystanie efektów	5,0%	11,9%	2,8%	0,0%	4,9%
Suma końcowa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0%
	%	%	%	%	
Wsparcie było niedostosowane do naszych potrzeb					
1 - problem nie wystąpił	80,0%	83,2%	91,5%	92,2%	86,8%
2 - problem wystąpił, ale miał nieznaczny wpływ na wykorzystanie efektów	15,0%	5,0%	6,6%	6,8%	8,3%
3 - problem wystąpił i miał istotny wpływ na wykorzystanie efektów	5,0%	11,9%	1,9%	1,0%	4,9%
Suma końcowa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0%
	%	%	%	%	

Wykres 72. Czy Na ile projekt odpowiadał na kluczowe potrzeby i problemy w Pana(i) instytucji

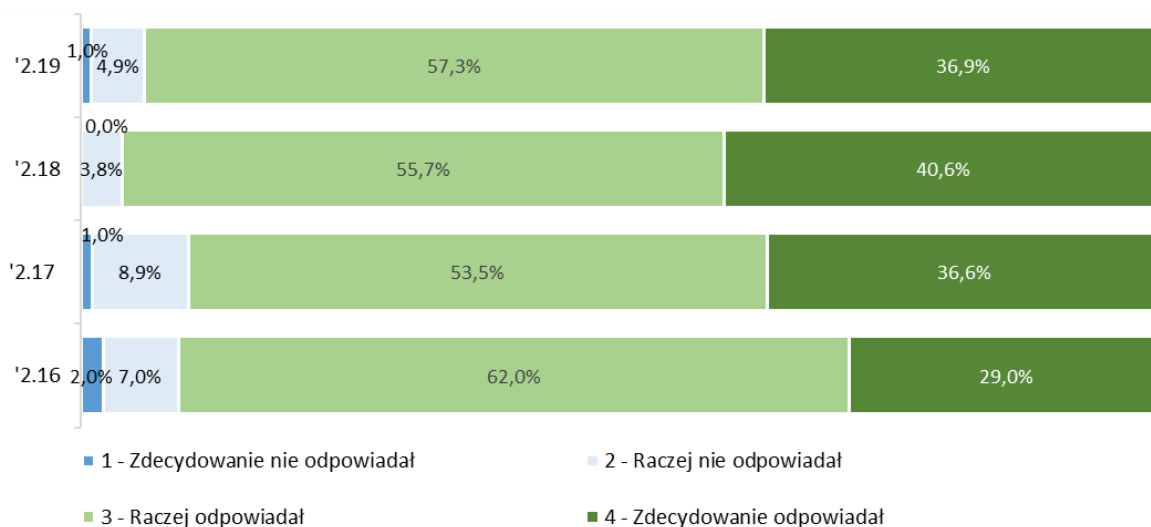


Tabela 37. Co przełożeni zmieniliby w realizowanych projektach

	'2.16	'2.17	'2.18	'2.19	Suma końcowa
Nie (brak zmian)	55%	30%	61%	66%	53%
Więcej pracowników z mojej instytucji wzięłoby udział	17%	47%	16%	17%	24%
Inne zmiany	21%	30%	21%	9%	20%

Więcej instytucji powinno współpracować w projekcie	9%	17%	9%	15%	12%
Zakres projektu byłby inny	4%	10%	4%	4%	5%
Projekt byłby realizowany w innym czasie	4%	4%	3%	5%	4%
Osoby prowadzące zajęcia byłyby lepiej przygotowane, bardziej doświadczone	0%	11%	1%	0%	3%
Poziom zaawansowania byłby inny	2%	5%	1%	2%	2%

13 Zestawienie porównawcze efektów projektów z okresu 2017-2018 i 2020-2021

Tabela 38. Porównanie wykorzystania nowej wiedzy i umiejętności / wypracowanych lub wdrożonych rozwiązań z projektu w pracy zawodowej/ działalności

działanie	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć	Suma końcowa
EDYCJA 2018						
2.16	16,7%	29,2%	45,8%	4,2%	4,2%	100,0%
2.17	36,0%	47,7%	11,0%	1,2%	4,1%	100,0%
2.18	17,3%	52,7%	19,7%	3,1%	7,2%	100,0%
2.19	38,7%	44,4%	7,6%	2,5%	6,8%	100,0%
EDYCJA 2022						
2.16	23,3%	53,5%	16,3%	2,3%	4,7%	100,0%
2.17	36,9%	38,9%	11,1%	5,1%	8,1%	100,0%
2.18	31,8%	56,1%	6,0%	1,2%	5,0%	100,0%
2.19	27,7%	56,5%	11,4%	0,0%	4,3%	100,0%

Źródło: Badanie uczestników projektów (CATI)

Tabela 39. Porównanie wyników w zakresie: Czy projekt, ma szansę na wprowadzenie realnych zmian w obszarze, którego dotyczył

działanie	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć	Suma końcowa
EDYCJA 2018						
2.16	13,0%	60,9%	8,7%	0,0%	17,4%	100,0%
2.17	14,1%	58,9%	12,9%	0,0%	14,1%	100,0%
2.18	9,1%	56,4%	13,2%	1,1%	20,2%	100,0%
2.19	9,8%	45,7%	19,4%	4,6%	20,5%	100,0%
EDYCJA 2022						
2.16	12,8%	61,5%	5,1%	5,1%	15,4%	100,0%
2.17	24,3%	46,7%	8,3%	4,1%	16,6%	100,0%
2.18	22,4%	56,5%	7,0%	1,3%	12,7%	100,0%
2.19	22,0%	48,0%	9,2%	1,7%	19,1%	100,0%

Źródło: Badanie uczestników projektów (CATI)

Tabela 40. Samoocena wiedzy w danym obszarze PRZED wzięciem udziału w projekcie i PO

Samoocena wiedzy w poszczególnych obszarach					
EDYCJA 2018					
	2.16	2.17	2.18	2.19	Suma końcowa
PRZED wzięciem udziału	2,57	3,17	2,83	3,43	2,99
PO wzięciu udziału	3,61	3,97	3,49	3,99	3,65
EDYCJA 2022					
PRZED wzięciem udziału	2,43	3,16	3,12	2,94	3,06
PO wzięciu udziału	3,62	3,97	3,99	3,91	3,95

Źródło: Badanie uczestników projektów (CATI)

Część G. Bibliografia

- Analiza potrzeb szkoleniowych pracowników wymiaru sprawiedliwości – określenie potrzeb szkoleniowych pracowników wykonujących czynności administracyjne oraz pracowników jednostek merytorycznych w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości (sądach i prokuraturach), IRC Group na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2020 r.
- B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, Od kadr się zaczyna Zmiana prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych w okresie od sierpnia 2017 r. do lutego 2018 r., Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, 2018
- Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, ZPP, 2019
- Begier A., Wypych-Knieć A., Małecki-Tepicht M., Sądownictwo w czasie COVID-19 – raport z badania oceny wpływu pandemii COVID-19 na wymiar sprawiedliwości w Polsce; Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA Warszawa 2021
- Bezpieczna żywność, dobry biznes na podkarpaciu i Lubelszczyźnie. Rekomendacje dotyczące urzędowej kontroli żywności, Bank Światowy, 2018.
- Brol J., Bariery na drodze alternatywnego rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych. Mediacja, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2009
- Dostępny samorząd - ankieta dla uczestników projektów Działania 2.18 POWER, MSWiA, 2022
- Eric Dubois Christel Schurrer Marco Velicogna, The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, European Commission of Efficiency of Justice, Council of Europe, 2013.

- European Commission, The 2021 EU Justice Scoreboard, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2021) 389.
- Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER. II raport wskaźnikowy, MFiPR, 2018
- Ewaluacja wsparcia JST w zakresie poprawy jakości usług administracyjnych/ obszarów działania urzędów samorządowych, mających wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, MSWiA, 2019
- Fazlagić J., Podsumowanie wyników badań jakościowych wśród uczestników szkoleń pilotażowych SMUP, MSWiA, 2022
- Gmina na piątkę! Dobre praktyki w obsłudze przedsiębiorców. Raport 2020/2021, SGH
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020, GUS, Warszawa, 2021
- Grzegorz Lang, Siedem rekomendacji na rzecz dobrego prawa. Raport. Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej sp. z o.o., Federacja Przedsiębiorców Polskich, 2018 r.
- Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0, OECD, 2010
- Informacja kwartalna z realizacji POWER, aktualne na 31/12/2021.
- Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego, NIK, 2020
- Kardas M., Zamówienia publiczne jako instrument polityki innowacyjnej, Zarządzanie Publiczne, 2016
- Klimczak J., Szybkość postępowań sądowych w Polsce i w innych państwach Europy, w: Efektywność sądownictwa powszechnego – oceny i analizy, red.: Ostaszewski P., Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020 r.
- Kok, W., Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment, 2004
- Krajewska H., Zamówienia publiczne w gospodarce przestrzennej, Acta Sci. Pol, 2007
- Łukomska, J. (2012) Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego w Polsce, [w:] D. Ilnicki, K. Janc (red.) Badania regionalnych i lokalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, Wrocław: Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego,
- Łukomska, P. Swaniewicz, Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce, Municipium, Warszawa, 2015

- Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych, PwC, 2013
- Ministerstwo Sprawiedliwości (2022), Wskaźnik mediacji w latach 2013-2021.
- Nowelizacja ustawy o PPP zdaje egzamin, Cieślak R., Biuletyn Samorządowca, 2019
- Ocena wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej. Warszawa 2015 – praca zbiorowa
- Pahl B., Uchwały rad gmin w sprawie zwolnień i przedłużenia terminów płatności podatku od nieruchomości, podejmowane w ramach tzw. tarcz antykryzysowych – próba podsumowania, Centrum Analiz Studiów Podatkowych, 2021
- Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem, Uniwersytet Łódzki, 2021
- Podsumowanie cyklu szkoleń regionalnych w projekcie Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – raport z monitoringu realizacji zadania, ZMP
- Raport Grant Thorton, Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, 2018 r.
- Raport podsumowujący projekt pozakonkursowy o charakterze wdrożeniowym „Skuteczne standardy nadzoru”, KPRM
- Raport rynku PPP. 2009- 2021, MFiPR, 2022
- Raport z postępu rzeczowo-finansowego projektu informatycznego Business Registers Interconnection System (BRIS) za IV kwartał 2017 r.
- Review of the European public-private partnership market in 2021, EIB, 2022
- Rozporządzenia Ministra Finansów zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.
- Samorząd bez barier. Poradnik dostępności dla jednostek samorządu terytorialnego, MSWiA, 2020
- Skrywane projekty ustaw. XII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 maja do 15 listopada 2018 roku oraz podsumowujący aktywność legislacyjną rządu i parlamentu w trzecim roku ich działalności.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2021 r., UZP, 2022

- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r., UZP, 2021
- Standardy obsługi inwestora w samorządzie. Studium przypadku polskiego projektu EFS przygotowane w ramach badania „Oceny wsparcia administracji publicznej przez EFS”, KE, 2019
- Strategia Lublin 2030, Lublin, 2022
- System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian, NIK, 2020
- SZOOP POWER
- Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.)
- W chwili obecnej trwają konsultacje założeń aktualizacji „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030”.
- Wcześniejsze projekty np. realizowane przez PARP nie obejmowały tak szerokiego zakresu JST.
- Włodarczyk-Madejska J., Ostaszewski P., Klimczak J., Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych; w: Efektywność sądownictwa powszechnego – oceny i analizy, red.: Ostaszewski P., Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020 r.
- World Bank, Doing Business in Poland 2015. Washington, DC, World Bank, 2015
- Wytyczne stosowania jednolitych makroekonomicznych oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – 2022 r. Minister Finansów
- XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019). S. 23
- Zdrowa Legislacja. Raport został wydany na zlecenie Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Raport przygotowany przez Ekspertów Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.
- Źróbek- Różańska A. (2010), „Gospodarowanie nieruchomościami w gminie jako element zarządzania strategicznego”, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości

Strony internetowe:

<https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>

<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/lepsze-prawo>

<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>

<http://www.gov.pl/przedsiębiorczość-technologia/wykaz-podmiotów-do-wykorzystania-w-konsultacjach-publicznych-formularz>

https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/CEPEJ-Overviewv20201_0EN/Overview

<https://isws.ms.gov.pl/pl/porownania-krajowe/>

<https://wsoi.ms.gov.pl/>

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/krajowy-rejestr-sadowy-pelnomocnicy-i-pracownicy-sadow-o-problemach,509347.html> [dostęp 01.09.2022]

<https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8223624,e-krs-problemy-elektronizacja-wnioski-spolki-sad-rejestrowy.html> [dostęp 01.09.2022]

<https://baza.paih.gov.pl/>

https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

<https://geoforum.pl/news/32781/analiza-pan-miejscowych-planow-wciaz-jest-malo>

<http://eregion.wzp.pl/wskaznik/wskaznik-pokrycia-województwa-miejscowymi-planami-zagospodarowania-przestrzennego>

https://www.geoportal.gov.pl/o-geoportalu/aktualnosci/-/asset_publisher/HCHq0YGNRszn/content/06-08-2021-podsumowanie-procesu-legislacyjnego-zwiazanego-z-nowelizacja-ustawy-prawo-geodezyjne-i-kartograficzne/pop_up?_101_INSTANCE_HCHq0YGNRszn_viewMode=print

https://www.umgdy.gov.pl/fundusz_europejski/projekty-planow-zagospodarowania-przestrzennego-dla-obszarow-portowych-zalewu-wislanego-oraz-projekty-planow-szczegolowych-dla-wybranych-akwenow/

<http://fundacjawspomaganiawsi.pl/publikacje-np/> oraz

<http://fundacjawspomaganiawsi.pl/filmy-np/>

<https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/bank-swiatowy-konczy-z-raportami-doing-business-efekt-nieprawidlowosci/f6dwnf>

<https://www.prawo.pl/kadry/unikanie-konsultacji-publicznych-przez-rzad-projekty-sa-skrywane,497519.html>