

Raport z badania

**Analiza procesu opracowywania
i zatwierdzania Planów Działania
w ramach Programu Operacyjnego
Kapitał Ludzki**



Autorzy:
Adriana Niedożewska
Irena Wolińska
Sławomir Wysocki

1. Streszczenie wniosków i rekomendacji

Z przeprowadzonego badania procesu tworzenia Planów działania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wynika, że proces w swym obecnym kształcie stwarza jego uczestnikom problemy. Powstały dokumenty, które spełniając wszelkie wymagania formalne, nie satysfakcjonują w pełni żadnego z potencjalnych odbiorców. Wynika to m.in. z tego, że przed PD postawiono zbyt wiele celów i funkcji – od strategicznej przez operacyjną aż po informacyjną dla beneficjentów.

Analizowane dokumenty spełniają generalnie sformułowane dla nich wymagania formalne: diagnozy są źródłem dla zidentyfikowania problemu, a te z kolei określenia celów. Widoczne są powiązania planowanych działań (typów wsparcia dla określonych grup docelowych) z problemami i celami – i z celami Priorytetów (Działań). Nie widać natomiast komplementarności planowanego wsparcia z EFS z innymi programami operacyjnymi, jak też nie można mówić o komplementarności priorytetów w ramach POKL.

Niezależnie od szeregu zidentyfikowanych słabości zarówno samego dokumentu (formularza i gotowych pełnych PD), jak i procesu jego tworzenia uważamy, że wypracowany mechanizm planistyczny generalnie jest właściwy i będzie – po korektach – dobrym narzędziem zarządzania strategicznego, służącego osiągnięciu celów Programu.

W wyniku badania sformułowaliśmy kilka kluczowych rekomendacji:

1. Od przyszłego roku na system planowania powinny składać się dwa dokumenty: *Strategia wdrażania Priorytetu* określona na kroczący okres trzech lat i Karta celów i zadań, definiowana na najbliższy rok obowiązywania *Strategii*.
2. *Strategia...* powinna zawierać głównie wartości szacunkowe dotyczące zakładanych rezultatów i podlegać powinna ewaluacji bieżącej w ramach działań własnych IP oraz corocznych przeglądów dokonywanych wspólnie z IZ, zaś Karta będzie miała charakter wiążącej deklaracji (zobowiązania) osiągnięcia określonych wartości w danym roku (wzory obu dokumentów zamieszczono w aneksie).
3. Karta celów i zadań stanowić będzie bieżący „plan działania” i jako plan – nie będzie podlegać zmianom w okresie obowiązywania. Podlegać będzie natomiast ocenie jej wykonanie w formie przeglądu dokonywanego wspólnie z IZ (łącznie z coroczną ewaluacją *Strategii*). Ze względu na specyfikę roku bieżącego rekomendujemy jednorazowe dokonanie zmian w PD 2007-2008.
4. Plan Działania w obecnej postaci nie pełni funkcji informacyjnej, która jednak powinna być spełniana w systemie. Ze względu na

krajowy charakter Programu zaleca się opracowanie jednolitego dla wszystkich IP schematu informacji zewnętrznej, służącej projektodawcom.

5. Rekomendujemy pozostawienie (jak dotychczas) swobody IP co do trybu opracowywania ww dokumentów, z zaleceniem jednakże wprowadzenia ich do debat/obrad instytucji obecnych już formalnie w systemie realizacji PO KL, tzn. PKM, grupy robocze KM, a także z określeniem ramowego harmonogramu prac, umożliwiającego m.in. zachowanie wewnętrznej komplementarności wdrażania Programu. Konieczne jest także wprowadzenie na poziomie IZ wewnętrznych procedur wsparcia i nadzoru nad pracami planistycznymi i ugruntowanie w tych procedurach instytucji „opiekuna” Priorytetu. Należy przy tym mieć na uwadze, by procedury te nie doprowadziły do nieuzasadnionego wydłużenia procesów.

2. Spis treści

1. Streszczenie wniosków i rekomendacji	2
2. Spis treści.....	4
3. Wprowadzenie	5
3.1. Przedmiot i cele badania.....	5
3.2. Metodologia	6
4. Wyniki badania	10
4.1. Wyniki badania treści Planów działania	10
4.1.1. Analiza stopnia szczegółowości diagnozy i komplementarności planów	11
4.1.2. Analiza celów i wskaźników przewidzianych do realizacji w Planach	16
4.1.3. Analiza wpływu zawartości planów na osiąganie planowanych celów i efektów PO KL	18
4.2. Funkcje Planów działania	20
4.2.1. Spełnianie przez PD funkcji strategicznej	21
4.2.2. Spełnianie przez PD funkcji operacyjnej	24
4.2.3. Spełnianie funkcji informacyjnej	30
4.3. Proces tworzenia Planów	32
4.4. Konstrukcja formalna dokumentu a możliwości realizacji celów PO KL	41
5. Wnioski i rekomendacje	46
6. Aneksy	50
6.1. Narzędzia badawcze.....	50
6.2. Case study – Priorytet V	59
6.3. Porównanie elementów Planów do Priorytetu VIII z trzech badanych regionów	66
6.4. Projekty formularzy	69

3. Wprowadzenie

3.1. Przedmiot i cele badania

Na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Instytucja Zarządzająca (IZ) PO KL przygotowała Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL, który zawiera zestaw możliwych do realizacji typów projektów, a także informacje o rodzajach wnioskodawców i grup docelowych.

Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL nie zawiera informacji dot. preferowanych w danym roku form wsparcia (typów projektów), podziału środków finansowych na wybrane typy oraz zasad i terminów naboru wniosków. Przyjęto, że tego typu informacje zawarte będą w *Planach działania* – przygotowywanych corocznie przez Instytucje Pośredniczące (IP), obejmujących jeden Priorytet PO KL, opiniowanych przez Komitet Monitorujący (KM) PO KL (lub Podkomitet Monitorujący PO KL - PKM) i zatwierdzanych przez Instytucję Zarządzającą (IZ) PO KL.

Zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia celem badania było:

- 1) wskazanie słabości oraz dobrych praktyk opracowywania przez IP Planów działania w ramach POKL,
- 2) zidentyfikowanie trudności wynikających z zaprojektowanego systemu (kształt formularza, określone procedury, strategiczny charakter Planów działania itp.).
- 3) rekomendowanie kierunków zmian przy opracowywaniu i zatwierdzaniu Planów działania na kolejne lata realizacji POKL.

Dokumenty opisujące system zarządzania PO KL (m.in. System realizacji PO KL), wskazują na dwie podstawowe zakładane funkcje Planu działania:

- *operacyjną*: rocznego planu wdrożenia przez IP działań przewidzianych w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL;
- *informacyjną*: informatora dla beneficjentów i grup docelowych o planowanych do realizacji w danym roku projektach.

W innych dokumentach (informacje przekazywane do IP w czasie tworzenia Planów, opis przedmiotu zamówienia na przedmiotowe badanie) znajdujemy sformułowania wskazujące na szersze niż w/w pojmowanie przez IZ funkcji PD. Sformułowania, że „... szczególną rolę PD jest strategiczne odniesienie”, „PD ma być instrumentem

strategicznym...”, skłoniły nas do skoncentrowania się w badaniu na kwestii postrzegania funkcji, jakie miał spełniać i jakie spełnia Plan. Uznaliśmy, że przypisanie dokumentowi ustalonej funkcji oraz zrozumienie tej funkcji przez uczestników procesu stanowi kluczowy element decydujący o przebiegu procesu jakim jest tworzenie PD.

Z tego względu zaproponowaliśmy poszerzenie celów badania o następujący:

- zidentyfikowanie funkcji, jakie interesariusze wiążą z Planem działania

Na podstawie analizy celów wyodrębniliśmy następujące zagadnienia badawcze:

- Funkcja (planowana, realizowana i postrzegana), jaką pełnią obecnie i pełnić mają w przyszłości Plany działania. Badanie w tym zakresie prowadzi do realizacji celu 1) i 2) badania.
- Przebieg (zakładany- rzeczywisty- pożądany) procesu tworzenia i zatwierdzania Planów działania. Badanie w tym zakresie prowadzi do realizacji celu 2) i 3) badania.
- Wpływ konstrukcji formalnej oraz procesu tworzenia i wdrażania Planów działania na realizację celów PO KL. Badanie w tym zakresie prowadzi do realizacji celu 2) i 3) badania.

Badanie służyć miało określeniu optymalnego modelu (modeli) opracowywania Planów działania przez IP, wskazaniu rzeczywistego znaczenia tych dokumentów w procesie zarządzania Programem przez IZ i IP, usprawnieniu procesu i lepszemu dostosowaniu systemu do potrzeb i możliwości jego użytkowników (tj. IP2, IP, IZ, KM i PKM oraz projektodawców).

3.2. Metodologia

W celu uzyskania wiarygodnych wyników ewaluacji i udzielenia pełnej odpowiedzi na postawione pytania badawcze, niezbędne było przeprowadzenie wieloetapowego badania i połączenie w analizie różnorodnych rodzajów danych oraz różnorodnych metod badawczych, tzn. zastosowanie triangulacji metodologicznej. Podejście to umożliwiło obserwację i analizę przedmiotu badania, a w konsekwencji udzielenie odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze z różnych punktów widzenia, które wzajemnie się uzupełniają i weryfikują. Zastosowaliśmy:

- ↳ **triangulację źródeł danych:** analizowane były zarówno dokumenty zastane jak i dane wywołane,
- ↳ **triangulację metod badawczych:** zastosowano łącznie różne metody badawcze po to, by wyeliminować ograniczenia każdej z nich,
- ↳ **triangulację perspektyw badawczych:** ewaluacja przeprowadzona została przez zespół badaczy, który łączy doświadczenia każdego z nich i pozwolił na uzyskanie bogatszego i bardziej wiarygodnego obrazu badanego przedmiotu.

Zgodnie z wymogami zamówienia badaniem objęto dokumenty i proces opracowania PD czterech instytucji:

- IP w Województwie Pomorskim,
- IP w Województwie Małopolskim,
- IP w Województwie Podkarpackim,
- IP dla Priorytetu I i II.

Łącznie analizie poddanych zostało 14 Planów działania (dwa plany dot. I i II priorytetu oraz plany dla każdego priorytetu w każdym z badanych województw).

Dodatkowym elementem – zadeklarowanym przez Wykonawcę – było case study dotyczące procesu tworzenia Planu działania dla V Priorytetu PO KL. Nasza propozycja uzupełnienia badania o ten przypadek podyktowana była dwoma względami:

- V Priorytet, a precyzyjnie mówiąc, zakres wsparcia jaki jest tam zaproponowany, ma charakter horyzontalny. Od jakości procesu rządzenia i procesów zarządzania w administracji zależy sprawność, efektywność i skuteczność realizacji interwencji w sferze usług publicznych,
- sytuacja, w której to nie wskazano IP dla tego priorytetu i tym samym koordynacja przygotowywania PD była realizowana przez IZ stwarzała możliwość samooceny przez IZ przyjętego modelu tworzenia i realizacji PD, a jednocześnie weryfikacji roboczej hipotezy, że ten stan rzeczy (IZ jako koordynator prac nad tym priorytetem) powinien być utrzymany w dłuższej perspektywie.

W toku prac badawczych dotyczących Priorytetu V wykorzystano obserwacje, jakie poczynił członek zespołu badawczego, uczestnicząc jako ekspert w procesie tworzenia Planu. M.in. analizowane było to, jak uczestnicy procesu tworzenia Planu rozumieli znaczenie poszczególnych elementów (poddziałów /typów projektów) dla celów postawionych przed Priorytetem V. Na użytek tej części badania zorganizowany został

wywiad grupowy z przedstawicielami IZ oraz IP2, zaangażowanymi w przygotowywanie V Priorytetu PO KL.

Podsumowanie tej części badania znajduje się w Aneksie nr 2.

W badaniu zastosowano następujące metody badawcze:

- w zakresie danych zastanych:
 - ↳ analizę danych wtórnych,
- w zakresie danych wywołanych:
 - ↳ badania IDI,
 - ↳ badania FGI.

(w Aneksie nr 1 zamieszczono zastosowane scenariusze)

Podstawowym przedmiotem analiz danych wtórnych były następujące dokumenty:

- wskazane Plany działania badanych instytucji,
- dokumentacja IZ dot. procesu tworzenia PD (informacje kierowane do IP o zasadach tworzenia i zawartości PD oraz uwagi do przedkładanych przez IP projektów PD),
- dokumentacja IP dot. procesu tworzenia PD (m.in. dokumenty analityczne dot. obszarów objętych Priorytetami),
- Programy Operacyjne na szczeblu centralnym i Regionalne Programy Operacyjne w badanych województwach, ale także programy krajowe dotyczące obszarów wsparcia komponentu centralnego i regionalnego PO KL (np. Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia).

Indywidualne wywiady pogłębione (In-depth Interview – IDI) zostały zastosowane do uzyskania niezbędnych informacji oraz do weryfikacji i pogłębienia danych pozyskanych w trakcie analizy dokumentów. Przede wszystkim jednak technika ta pozwalała na głębsze zrozumienie badanych problemów i punktu widzenia badanych osób.

IDI zostały zrealizowane w odniesieniu do następujących osób zaangażowanych w proces tworzenia IP¹:

- dyrektorzy IP i IP2,
- pracownicy IP odpowiedzialni za tworzenie PD i pracownicy IP2 współpracujący przy tworzeniu PD oraz pracownicy beneficjentów systemowych uczestniczący w opracowywaniu opisów projektów systemowych ujętych w PD.

¹ Omawiając wyniki badania pomijamy osobno opisane i omówione (aneks) wyniki badania dla Priorytetu V.

Przeprowadzono łącznie 12 wywiadów indywidualnych z przedstawicielami IP i IP2 dla priorytetów realizowanych regionalnie oraz 5 wywiadów dla dwóch priorytetów realizowanych na poziomie centralnym. Łącznie przeprowadzono 17 wywiadów indywidualnych.

W trakcie badania przeprowadzono 4 wywiady w formule FGI. W każdej IP objętej badaniem zrealizowano jeden wywiad, do udziału w którym zaproszono przedstawicieli odpowiednich IP/IP2 oraz przedstawicieli instytucji pozarządowych i badawczych z listy instytucji jakie nam wskazano w IP komponentów regionalnych. Tylko w jednym z województw w FGI brał udział członek Podkomitetu Monitorującego, gdyż w pozostałych województwach członkowie PKM nie brali udziału w tworzeniu PD na lata 2007-2008 z uwagi na trwający dopiero w tym czasie nabór członków do Podkomitetów.

Na spotkaniu Instytucji Zarządzającej z Instytucjami Pośredniczącymi w dniu 28 marca 2008 roku zaprezentowano podstawowe ustalenia z I fazy badania, a na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Ewaluacji w dniu 10 kwietnia zaprezentowano roboczą wersję raportu końcowego. Wersja robocza została także rozesłana przez IZ do IP. Podczas tych spotkań oraz bezpośrednio od Zamawiającego (Wydział Ewaluacji oraz Wydział Zarządzania) Wykonawca otrzymał uwagi do tej wersji raportu. Niniejszy raport uwzględnia dyskusje i uwagi, zgłoszone do poprzedniej wersji.

4. Wyniki badania

Wyniki badania zostały przedstawione w trzech rozdziałach odpowiadających trzem zagadnieniom badawczym, jakie były przedmiotem analiz. Rozdziały te poprzedzono częścią opisującą spostrzeżenia i wnioski wynikające z analizy dokumentów. Materiał ten był podstawą do planowania charakteru i zakresu wywiadów indywidualnych i grupowych.

Przypomnijmy zagadnienia badawcze:

- funkcja planu,
- przebieg procesu tworzenia planu,
- konstrukcja formalna dokumentu a możliwości realizacji celów PO KL.

Powyższe zagadnienia badawcze nie stanowią obszarów niezależnych, stąd też w opisie wyników badania niektóre elementy dotyczące danego zagadnienia zostały opisane też przy okazji omawiania innego. Np. konstrukcja dokumentu (wymóg diagnozy, przyjęty sposób opisu projektów itp.) wpływała zarówno na to, jak funkcję Planu postrzegano, jak dokument ten spełnia funkcję informacyjną i jak realizowany był proces tworzenia PD.

Zasadniczym i odnoszącym się do wszystkich obszarów badawczych spostrzeżeniem jest to, że odmiennosc Priorytetów centralnych (np. przewaga projektów systemowych nad konkursowymi, ogólnopolski charakter planowanych działań) i regionalnych decyduje o funkcji Planu i przebiegu procesu jego tworzenia. Omawiając wnioski z poszczególnych zagadnień badawczych będziemy to wskazywać.

4.1. Wyniki badania treści Planów działania

Pierwszym etapem badania, służącym weryfikacji wstępnie zarysowanych dyspozycji do wywiadów indywidualnych i grupowych była analiza treści Planów działania i dokumentów, które miały związek z procesem tworzenia Planów działania.

Były to przede wszystkim następujące dokumenty:

- PO KL i Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL,
- Plany działania priorytetów I i II oraz VI-IX z wybranych regionów,
- Strategie Rozwoju Województw objętych badaniem.

Dokumentami mającymi związek z tworzonymi Planami działania są też:

- Regionalne Programy Operacyjne województw objętych badaniem,
- Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia i Regionalne Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia,
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej do r. 2010,
- Strategia Rozwoju Polityki Społecznej 2007-13,
- Krajowy Program Reform 2005-08.

Ponadto wzięliśmy pod uwagę dokumentację dotyczącą samego procesu tworzenia Planów, czyli zalecenia IZ, opinie IZ o projektach planów IP, odpowiedzi IP itp.

Jednak z uwagi na to, że analiza treści miała przede wszystkim wskazać, jak Plany działania odpowiadają na podstawowe wymogi, jakie im postawiono czyli:

- uzasadnienie zakresu proponowanego wsparcia i kryteriów strategicznych wynikami analiz,
- zgodne z metodyką określenie celów projektowanych działań,
- ustalenie realnej wysokości wskaźników i kwot do wydatkowania,

skoncentrowano się na samej treści Planów oraz dokumentów opisujących proces ich tworzenia. Dokumenty strategiczne typu strategię województw czy strategię i programy sektorowe stanowiły materiał pomocniczy. Pomocniczy w tym znaczeniu, że dokonywano wrywkowego sprawdzenia, czy powoływanie się w Planach na programowe oparcie w tych dokumentach znajduje potwierdzenie.

4.1.1. Analiza stopnia szczegółowości diagnozy i komplementarności planów

Oto zestaw pytań, na jakie poszukiwano odpowiedzi podczas analizy Planów z punktu widzenia zawartych tam diagnoz i tego, na ile proponowane wsparcie w ramach PO KL jest komplementarne do innych obszarów wspieranych z funduszy strukturalnych UE:

- ↳ *w jakim stopniu przy opracowywaniu Planów działania wykorzystuje się analizy i opracowania dotyczące danego obszaru?*
- ↳ *w jakim stopniu Plany działania przyczyniają się do dopasowania wsparcia EFS udzielanego w ramach PO KL do strategicznych potrzeb regionów lub wspieranych sektorów społeczno – gospodarczych?*
- ↳ *czy i jeśli tak, to w jakim stopniu, Plany działania zapewniają komplementarność wsparcia EFS ze wsparciem EFRR udzielanym w ramach innych Programów Operacyjnych?*

- ↳ *czy i jeśli tak, to w jakim stopniu, Plany działania przedstawione przez poszczególne regiony zachowują komplementarność z Planami działania Priorytetów realizowanych centralnie?*

W związku z tym szukaliśmy potwierdzenia:

- odwoływania się do analiz, opracowań itp., przy czym ocenialiśmy stopień (intensywność tych odwołań) na skali: od *wymieniono* – do *podano szczegółowe dane/zależności itp.*;
- zbieżności celów danego Priorytetu /i stopnia ich uwzględnienia w danym Planie/ z celami strategicznymi dokumentów regionalnych (Strategia Województwa i RPO);
- czy Plany wspominają o innych Programach Operacyjnych.

Sprawdzaliśmy, jak planowane projekty centralne będą mogły być wspomagane poprzez planowane projekty regionalne. I w drugą stronę: jak planowane wsparcie na rzecz osób jest powiązane z planowanym wsparciem systemu/institucji rynku pracy czy polityki społecznej. Sprawdzaliśmy, czy planowane projekty centralne zawierają wskazanie na możliwe wykorzystanie ich efektów dla realizacji projektów skierowanych bezpośrednio do osób. Np. czy wskazuje się, że dane rozwiązanie systemowe lub strukturalne umożliwi dostęp do wsparcia dla grup w tym zakresie „upośledzonych”. Z kolei w obszarze projektów regionalnych poszukujemy odniesień do możliwości i perspektyw jakie stwarzają projekty systemowe z poziomu centrum.

Część diagnostyczna

Wszystkie badane Plany odwołują się do aktualnych źródeł statystycznych, wyników badań oraz dokumentów o charakterze strategicznym (wymienionych jednak na zasadzie kategorii źródeł, bez przytaczania konkretnych nazw dokumentów). Jest w zasadzie niemożliwe dokonanie szczegółowych badań, na ile odwołania te są precyzyjne, jednak nie ma wątpliwości, że autorzy Planów zapoznali się z dostępnymi danymi w toku przygotowywania Planów. Najsłabiej ten element wypada w Planie działania dla Priorytetu I, gdzie diagnoza sprawia wrażenie „dorobionej” do zestawu zgłoszonych przez departamenty projektów.

Diagnozy zostały przygotowane wg różnych konwencji: w jednych Planach mają one charakter opisowej relacji, w innych wykaz kluczowych problemów zidentyfikowanych w danym obszarze, popartych kilkoma kluczowymi danymi. Ten drugi typ opisu jest zdecydowanie bardziej czytelny i lepiej pozwala na dalszą analizę dokumentu. Trzeba jednak stwierdzić, że w każdym przypadku część dotycząca celu pozostaje w związku z diagnozą.

Niewątpliwie proces konsultacji Planów z IZ przysłużył się jakości diagnoz. Pierwsze wersje Planów miały niekiedy bardzo schematyczny charakter, sprawiający wrażenie lekkiej przeróbki zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL (SzOP) odnośnie danego priorytetu. IZ wskazywała potrzebę bardziej sprofilowanych diagnoz, jednoznacznie obrazujących specyficzne problemy i ich skalę – i poprawione wersje Planów zdecydowanie są lepsze od pierwotnych w tych częściach. I znowu zwraca uwagę Plan dla Priorytetu I, gdzie w niewielkim stopniu uwzględniano uwagi IZ.

Ostatecznie więc diagnozy zawierają informacje o źródłach, wskazują katalog problemów i ich charakterystykę i wynikające z tego grupy docelowe wsparcia. Ten ostatni element jednak wszędzie jest zwyczajnie powtórzony za SzOP-em, co poddaje w wątpliwość sens całej diagnozy.

Innymi słowy: jeśli wziąć pod uwagę konsekwencje diagnozy dla dalszych części planów – tj. określenia grup docelowych, form wsparcia, wskaźników – można stwierdzić, że sporządzono bardzo ciekawe diagnozy i był to cel sam w sobie.

Generalnie po lekturze części diagnostycznej PD nasuwa się wniosek, iż część ta w ramach poszczególnych priorytetów tworzona była na dwa sposoby: jako połączenie informacji już dostępnych lub na nowo zestawionych oraz jako powtórzenie fragmentów z innych dokumentów strategicznych zawierających diagnozy odnoszące się do tych obszarów. Ten drugi sposób charakteryzuje Plany priorytetów centralnych. PD badanych regionów mają w sobie więcej „świeżości”, ale i tu ograniczenie formalne (wskazówki IZ co do objętości tej części) spowodowały, że materiał ten nie ma w sobie oczekiwanej „głębi”. Zwraca uwagę brak odniesień wprost do problemów i wskazanych kierunków działania w takich dokumentach jak PO KL, Strategia Rozwoju Województwa czy Regionalny Program Operacyjny. Pomimo zalet samego opisu, który skupia się na wskazaniu konkretnych i najistotniejszych problemów w danym obszarze, trudno jest jednoznacznie wskazać, że opisane problemy korespondują z wcześniej wymienionymi dokumentami.

Zwrócić też trzeba uwagę na jeden, istotny naszym zdaniem, fakt. Otóż PO KL skierowany jest na działania podejmowane w obrębie m.in. rynku pracy, którego wizję strategiczną na poziomie krajowym określa corocznie Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia, a na poziomie województw Regionalne Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia. Niestety, przy obecnych założeniach procesu tworzenia PD oraz harmonogramie przygotowywania zarówno Krajowego, jak i Regionalnych Planów Działań na Rzecz Zatrudnienia nie jest możliwe uwzględnianie w PD ostatecznie określonych w tych dokumentach celów i kierunków działań. Wynika to z tego, że np. Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na rok 2008 przyjęty został przez Radę Ministrów 12 lutego br., a więc długo po

zaakceptowaniu przez IZ PD. Wynika więc z tego, że uzupełnianie się poszczególnych dokumentów planistycznych w zakresie rynku pracy nie jest do końca możliwe z czysto obiektywnych względów, jakimi są np. różne harmonogramy tworzenia tych dokumentów.

Dopasowanie wsparcia do potrzeb regionów lub sektorów

Opierając się wyłącznie na lekturze Planów działania trudno jednoznacznie stwierdzić, na ile mamy do czynienia z kreacją autorów takiego stanu rzeczy, a na ile z faktycznym dopasowaniem wsparcia. Wszystkie bowiem Plany umiejętnie wykazały silny związek diagnozy z koniecznością zastosowania wszystkich przewidzianych w SzOP form wsparcia. Zrobione to zostało w sposób nie dający możliwości podważenia tej celowości. Znamienne bowiem, że w żadnym przypadku nie skorzystano z możliwości rezygnacji z jakiejś formy wsparcia, niekiedy uzasadniając to zamiarem pilotażowego przetestowania zainteresowania wszystkimi dopuszczalnymi formami.

Przykłady z badanych województw:

- PD województwa pomorskiego wskazuje na potrzebę wspierania postaw przedsiębiorczych mieszkańców województwa oraz kształcenia kadr mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Podkreśla konieczność z jednej strony zmniejszania różnic w kształceniu dzieci i młodzieży zamieszkującej obszary miejskie i wiejskie, z drugiej zaś na konieczność podnoszenia jakości edukacji i minimalizowania różnic tej jakości pomiędzy miastem a wsią. Podawane w PD dane statystyczne świadczą o braku spójności w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych obszarów województwa, co zgodne jest z diagnozą zawartą czy to w SRWP czy w pomorskim RPO.
- Realizacja projektów przewidzianych do wdrażania w ramach poszczególnych priorytetów komponentu regionalnego PO KL w województwie pomorskim może przyczynić się do wsparcia realizacji celów strategicznych zapisanych w SRWP. W naszej ocenie, w ramach Priorytetu I SRWP Konkurencyjność „Lepsze warunki dla przedsiębiorczości i innowacji” wsparcie poprzez projekty określone w priorytecie VIII Regionalne kadry gospodarki wpłynie na zmiany w diagnozowanych obszarach. Natomiast realizacja projektów określonych w priorytecie IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach może przyczyni się do osiągnięcia celów zakładanych w SRWP w priorytecie „Wysoki poziom edukacji i nauki”.

Analizując Plan działania dla Priorytetu I, biorąc pod uwagę słabości diagnozy o której mowa była wcześniej, trudno stwierdzić, na ile wsparcie z EFS w okresie 2007-2008 przyczyni się do rozwiązania

jakichkolwiek problemów w obszarze, którego dotyczy. Na pewno przeszkodą dla przejrzystej prezentacji jest wielość i różnorodność instytucji, i bardzo obszerne zróżnicowanie tematyki, jakiej Priorytet I dotyka. Z drugiej jednak strony odnosi się wrażenie, że autorzy dokumentu nie dołożyli starań, by jednak dokument uczynić bardziej użytecznym. Ostatecznie sprawia on wrażenie luźnego zbioru projektów, skoncentrowanych bardziej na własnych celach niż na celach Priorytetu.

Dopasowanie wsparcia EFS ze wsparciem EFRR udzielanym w ramach innych programów operacyjnych – komplementarność

Nie jest możliwe dokonanie rzetelnej oceny pod tym kątem wyłącznie na podstawie zawieranych w Planach deklaracji, przy wysokim poziomie ogólności zapisów programów operacyjnych.

PD nie zawierają odnośników do innych programów operacyjnych (finansowanych z EFRR), niemniej opisane w ramach poszczególnych priorytetów efekty oraz projekty systemowe pozwalają stwierdzić, że poprzez ich realizację następować będzie uzupełnianie działań finansowanych w ramach RPO województw lub centralnych programów operacyjnych.

Zaznaczyć jednak trzeba, że tę komplementarność wskazać można jedynie poprzez porównywanie zapisów poszczególnych programów. To, na ile faktycznie zjawisko komplementarności pomiędzy funduszami strukturalnymi będzie miało miejsce nie zależy jednak, naszym zdaniem, od zapisów poszczególnych programów operacyjnych, ale od rzeczywistego uzupełniania się wsparcia finansowanego z EFS i EFRR w trakcie wdrażania tych programów. Tutaj najistotniejszą rolę do odegrania mają IZ poszczególnych programów przez ewaluację bieżącą. I nie chodzi tutaj wyłącznie o badanie tego, jakie projekty i w jakich obszarach wzajemnie się uzupełniają, ale także czy istnieje przepływ informacji pomiędzy programami i projektami o tym, w jaki sposób mogłyby się uzupełniać ich poszczególne działania.

Kilka przykładów pozwalających wnioskować, że zachodzi zjawisko komplementarności:

- PD województwa pomorskiego dla priorytetu VIII w opisie projektów systemowych sygnalizuje zamiar realizacji projektu „Kampania promująca innowacje na Pomorzu”, mającego na celu promowanie istoty oraz ważności innowacji wśród przedsiębiorców pomorskich, jak i rozwijania współpracy pomiędzy światem nauki a przedsiębiorcami. Kampania wspierać będzie działania twarde RPO w ramach jednego z jego celów szczegółowych „Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz wzrost kompetencji mieszkańców”,
- Z kolei realizacja projektów określonych w PD (też woj. pomorskie) dla priorytetów VI, VII i IX uzupełniać będzie wsparcie

RPO mające na celu „Przełamywanie barier strukturalnych na obszarach o niższym potencjale rozwojowym”. W ramach tego celu szczegółowego RPO założono bowiem przede wszystkim niwelowanie różnic rozwojowych pomiędzy miastem i wsią. Dlatego środki EFRR skierowane zostaną na realizację projektów infrastrukturalnych z zakresu inwestycji drogowych, gospodarczych i turystycznych. Jednocześnie założono także, iż wsparte zostaną takie projekty, które zwiększą dostępność do infrastruktury społecznej (m.in. edukacyjnej, sportowej, zdrowotnej), zwłaszcza na obszarach wiejskich.

Komplementarność PD regionów z PD Priorytetów realizowanych centralnie

W badanych dokumentach nie stwierdzono komplementarności obu komponentów.

Co prawda odnotowano, że w ramach II i VIII można wskazać na pewne działania/projekty, które wzajemnie mogą się uzupełniać i czerpać od siebie już na wczesnym etapie ich realizacji. Dotyczy to np. projektu systemowego PARP w ramach Działania 2.1. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki pt. „Portal innowacji jako platforma informacyjna na rzecz rozwoju innowacji” oraz zapisany w PD województwa pomorskiego w priorytecie VIII projekt UM pt. „Pomorski portal innowacyjny”. Oba te projekty mają na celu utworzenie baz danych o przedsięwzięciach innowacyjnych oraz promocję innowacji wśród polskich przedsiębiorców. Jeden na poziomie krajowym, drugi na poziomie regionu. Są to zapewne doskonałe pomysły, które powinny „się spotkać”, a ich założenia mogłyby czerpać wzajemnie od siebie w sferze konstrukcji tych portali, a w szczególności w zakresie wymiany informacji pomiędzy nimi. Rodzi się jednak pytanie zasadnicze: czy Pomorski UM i PARP prowadziły lub prowadzą uzgodnienia/wymieniają się informacją dot. tych projektów, czy jednak zamiast z komplementarnością, będziemy mieli do czynienia z dublowaniem się działań (to jednak pozostaje poza zakresem naszego badania, dotyczy bowiem już realizacji Planów).

4.1.2. Analiza celów i wskaźników przewidzianych do realizacji w Planach

Ten aspekt badania dokumentów miał na celu sprawdzenie, czy cele przewidziane do realizacji w Planach działania są poprawnie sformułowane, a więc czy są:

- a) *wystarczająco sprecyzowane*,
 - w zasadzie odpowiedź jest pozytywna; wszystkie cele, z jakimi mamy do czynienia w analizowanych Planach są konkretne, zrozumiałe, nie

budzą wątpliwości co do intencji autorów; ponadto odnoszą się do opisanych w diagnozie problemów;

b) *mierzalne*

- generalnie tak, ale wątpliwości budzić mogą jedynie przyjęte wartości wskaźników, zwłaszcza, że dostrzegaliśmy zmiany wartości tych wskaźników pod wpływem sugestii IZ. Np. pierwsza wersja Planu działania do Priorytetu VI z województwa podkarpackiego zakładała sfinansowanie 6 projektów wspierających rozwój inicjatyw lokalnych, druga już 15. Z kolei pierwsza wersja zakładała objęcie szkoleniami 16 z 329 (docelowo) pracowników PSZ, druga – także 16, ale już ostateczna – 35. Do dwóch pierwszych wersji IZ zgłaszał uwagę, że planowany wskaźnik jest nieadekwatny do zakładanej alokacji, a po drugiej wersji IZ stwierdziła ponadto „proszę o uwzględnienie ustaleń z grupy warsztatowej w dniu 9.10.2007 – planowana wartość wskaźnika do osiągnięcia w 2008 roku ma wynieść min. 4-5%”. Ten przykład pokazuje presję wywieraną przez Instytucję Zarządzającą, a jednocześnie gotowość podporządkowania się przez IP tym wymaganiom. Niestety, może to być przykład interpretowany na niekorzyść IP, daje bowiem prawo do wnioskowania, że, przynajmniej w pierwszej wersji, wskaźnik nie był określony w sposób przemyślany. Można też sądzić, że choć IP miała wskaźnik przemyślany, to nie umiała go obronić lub też jest gotowa na daleko idące kompromisy „dla świętego spokoju”. Jest to o tyle dziwne, że osiągnięcie wartości docelowej 329 do roku 2013 (jeśli chodzi o szkolenia kadr PSZ) jest sprawą tak prostą, że możliwą do osiągnięcia w ciągu dowolnego miesiąca pozostałego okresu i nawet niepodjęcie żadnego działania w 2008 roku nie zagrażało temu wskaźnikowi;

c) *akceptowalne*

- akceptowalność wskaźnika najlepiej byłoby ocenić poprzez uzyskanie opinii interesariuszy, co wykracza poza metodę desk research; równocześnie możemy też oceniać w ramach tego kryterium, na ile wskaźnik może być akceptowalny dla IZ z punktu widzenia stopnia osiągania jego wartości docelowych. Patrząc z tego punktu widzenia znaczna część wskaźników określona została na relatywnie niskim poziomie, niższym niż postulowany przez IZ na ten okres. IZ zalecał, by wskaźniki wejścia określane były na poziomie nie niższym niż 10% wartości docelowej (przy analogicznym poziomie wydatków), a znaczna część wskaźników podanych w Planach sięga poziomu ok. 5%;

d) *realistyczne*

- patrząc z punktu widzenia tego kryterium, ale w powiązaniu z poprzednim można stwierdzić: wskaźniki może nie są wystarczająco akceptowalne dla IZ, ale na pewno są realistyczne. Można zarzucić im, że są asekuracyjne, jednak asekuracja wynika z doświadczenia – nawet te skromne cele mogą nie zostać osiągnięte, jeśli nie będzie zainteresowania projektodawców i grup docelowych – pierwszy rok to

„rozpoznanie bojem”. Ponadto wiemy z doświadczenia, że w pierwszym roku zawsze mamy do czynienia z opóźnieniami, co tym bardziej nakazuje ostrożność z planowaniu rezultatów.

e) *terminowe*

- takie są z definicji, dotyczą bowiem okresu 2007-2008.

4.1.3. Analiza wpływu zawartości planów na osiągnięcie planowanych celów i efektów PO KL

W tym obszarze poszukiwaliśmy odpowiedzi na następujące kwestie:

- ↳ *jak system zarządzania przez Plany działania (rozumiany zarówno jako zakres i kształt informacji zawartych w tym dokumencie oraz procedury jego przygotowania i zatwierdzania) przyczynia się do osiągnięcia celów i efektów ich realizacji określonych w PO KL (zarządzanie strategiczne)?*

Generalnie odpowiedź na to pytanie możliwa jest raczej jako wynik całego badania (tj. z uwzględnieniem wywiadów). Jeśli jednak ograniczyć się do wnioskowania na podstawie lektury Planów, to stwierdzić można co następuje:

- obowiązek sporządzenia Planów wymusił (lub stworzył okazję) przemyślenie tego, co szczególnie ważne dla regionu, i w jaki sposób podejść do wdrażania Programu w kolejnych okresach;
- konstrukcja Planu wymuszała podejście z punktu widzenia problemu – celu – planowanych nakładów – zakładanych rezultatów; wszystko w kontekście celów POKL;
- procedura przygotowania i zatwierdzania Planów teoretycznie przynajmniej stwarzała okazję do dyskusji pomiędzy IZ i IP (oraz pomiędzy IP i IP2) na temat kwestii strategicznych związanych z wdrażaniem POKL; lektura formularzy służących zgłaszaniu uwag IZ do Planów pokazuje, że IZ konsekwentnie dążyła do zwiększenia poziomu wskaźników, odpowiednio do poziomu planowanych wydatków, a także do zwiększenia precyzji i konkretyzacji zapisów w częściach diagnostycznych i dotyczących celów. Choć niekiedy uwagi IZ są arbitralne („rekomenduje się zwiększenie wskaźnika” – bez uzasadnienia) i mocno ingerują w zapisy Planów – będące przecież efektem przemyśleń regionalnych ekspertów, to większość uwag faktycznie służyła poprawie jakości dokumentów.

W obecnej postaci dokumentu jakim jest PD nie jest możliwe racjonalne wnioskowanie o jego wpływie na planowane efekty PO KL.

Analizowane w badaniu Plany zostały przygotowane ostrożnie, formalnie zgodnie z zaleceniami IZ. Trudno natomiast doszukiwać się podejścia strategicznego w dokumentach, w których jest napisane, że realizowane będą wszystkie typy projektów w ramach poszczególnych Priorytetów komponentu regionalnego, aby zobaczyć jak system działa: „(...) *W celu rozpoznania rzeczywistych potrzeb i preferencji potencjalnych beneficjentów komponentu regionalnego PO KL, IP planuje w 2008 r. ogłoszenie konkursów na wszystkie typy projektów w ramach poszczególnych działań i poddziałań Priorytetu (...)*”. Innym przykładem trudności w ocenie, na ile zarządzanie przez Plany przyczyni się do osiągnięcia celów POKL jest wspomniany wcześniej Plan dla Priorytetu I i jego słabości.

Kolejne pytanie, na które poszukiwaliśmy odpowiedzi, brzmi:

- ↳ *czy przyjęty kształt Planów działania gwarantuje ich rzeczywistą efektywność, tzn. czy informacje zawarte w Planie działania są odpowiednio szczegółowe, czy założenia są realistyczne i czy na ich podstawie można efektywnie ocenić stopień realizacji PO KL (również ex-post w stosunku do okresu realizacji Planu działania)?*

Odpowiedź na to pytanie wymaga uwzględnienia potencjalnych funkcji Planu:

- a) jeśli uznać, że Plan pełni przede wszystkim rolę informacyjną dla projektodawców, to zdecydowanie odpowiedź będzie negatywna. Z tego bowiem punktu widzenia dokument jest bardzo obszerny, miejscami zbyt szczegółowy (diagnoza, wydatki-alokacje, procedura wyboru projektów – opisana w innych dostępnych dokumentach), przeładowany informacjami, chaotyczny; szczególnie kwestia kryteriów wyboru jest niejasna dla projektodawców: przyjęta formuła nakazuje w Planie ujęcie jedynie kryteriów szczegółowych, a dla projektodawców przydatne byłoby wymienienie wszystkich obowiązujących kryteriów;
- b) jeśli uznać, że Plan pełni przede wszystkim funkcję zarządczą z punktu widzenia IZ, to również znajdujemy w nim wiele treści zbędnych (choć innych niż poprzednio – np. procedura wyboru, wydatki – znane w IZ z procedury uzgadniania budżetów), co czyni go mało komunikatywnym;
- c) jeśli przyjąć, że Plan ma przede wszystkim charakter operacyjny z punktu widzenia regionu, to znowu znajdujemy w nim wiele treści zbędnych (diagnoza – bo tę region powinien mieć zapisaną w innych dokumentach, procedura wyboru, typy wsparcia, wydatki).

Natomiast jest to niewątpliwie dokument użyteczny do oceny realizacji POKL, zawiera jednak wiele treści zbędnych; z tego punktu widzenia wystarczające byłyby cele, zakładane rezultaty oraz wydatki.

Dla zobrazowania różnych elementów o jakich napisano powyżej dokonałmy zestawienia elementów Planów dot. VIII Priorytetu z trzech badanych regionów – patrz Aneks nr 3.

4.2. Funkcje Planów działania

W tej części raportu odnosimy się do pierwszego zagadnienia badawczego, a więc do planowanej i postrzeganej funkcji PD, odpowiadając na zasadnicze pytanie:

- ↳ *Jak uczestnicy procesu tworzenia i wdrażania Planu działania postrzegają jego funkcje w systemie zarządzania PO KL ?*

Odpowiedź na to pytanie łączymy z kwestiami, jakie odpowiadają na następujące pytania badawcze:

- ↳ *W jakim stopniu przy opracowaniu Planów działania wykorzystuje się analizy i opracowania dotyczące danego obszaru?*
- ↳ *W jakim stopniu Plany działania przyczyniają się do dopasowania wsparcia EFS udzielanego w ramach PO KL do strategicznych potrzeb regionów lub wspieranych sektorów społeczno – gospodarczych?*
- ↳ *Czy i jeśli tak, to w jakim stopniu, Plany działania zapewniają komplementarność wsparcia EFS ze wsparciem EFRR udzielanym w ramach innych Programów Operacyjnych?*
- ↳ *Czy i jeśli tak, to w jakim stopniu, Plany działania przedstawione przez poszczególne regiony zachowują komplementarność z Planami działania Priorytetów realizowanych centralnie?*
- ↳ *Czy PD w takim kształcie, jaki im nadano, mogą pełnić zakładaną funkcję wobec beneficjentów – czy są czytelne, przejrzyste itp.?*

W toku badania okazało się, że podstawową kwestią określającą postawy i działania instytucji zaangażowanych w proces tworzenia Planów działania, było postrzeganie funkcji PD.

Zidentyfikowano trzy podstawowe funkcje, jakie przypisywano PD na etapie ich tworzenia:

- funkcja strategiczna,
- funkcja planistyczna,
- funkcja informacyjna.

W toku rozmów z przedstawicielami IP badaliśmy, jak dziś widzą oni funkcje PD i jak postrzegają spełnianie w/w funkcji.

Pierwszym wartym odnotowania problemem natury ogólnej jest różne postrzeganie kluczowej funkcji Planu i, co ciekawe, to różne widzenie nie jest związane ze szczeblem w strukturze wdrażania. Przy badaniu jakościowym brak jest wystarczających danych, by stwierdzić, jakie mogą być źródła tych różnic, oprócz wyłącznie indywidualnych przekonań naszych rozmówców. Zdecydowanie dominowało przekonanie o operacyjnej roli Planów; w zasadzie najmniej uznawano rolę strategiczną, ale już wokół roli informacyjnej ujawniły się znaczące różnice poglądów. Niektórzy nasi rozmówcy (pozostający jednak w zdecydowanej mniejszości) twierdzili, że tak naprawdę jedyną istotną funkcją Planu jest funkcja informacyjna, inni zaś zdecydowanie odmawiali Planom takiej funkcji – przynajmniej jeśli chodzi o faktyczne jej wypełnianie.

Drugi problem natury ogólnej wiąże się z różnicami pomiędzy komponentami – centralnym i regionalnym. Komponent centralny w znacznej mierze dotyczy działań (projektów) systemowych, co zupełnie w innym świetle stawia np. funkcję informacyjną. Ponadto w komponencie centralnym mamy do czynienia ze specyfiką struktur wdrażania – gdzie IP2 są instytucje w zasadzie zewnętrzne wobec IP, co nakazywałoby zwrócenie większej uwagi na funkcję operacyjną/planistyczną.

Zasygnalizujemy też wyrażony przez jednego z respondentów pogląd, który – mamy prawo tak sądzić na podstawie innych, mniej wprost wyrażonych, wypowiedzi – jest szerzej podzielany: PD to swoisty „parasol ochronny” przed grupami lobbingowymi, aby realizować zadania korzystne dla niektórych środowisk. Jeśli bowiem PD zostanie przyjęty w uznanej w danym regionie procedurze, to staje się „własnością” władz regionu i tym samym chroni IP przed naciskami, aby proces wdrażania na bieżąco reagował na życzenia różnych środowisk.

4.2.1. Spełnianie przez PD funkcji strategicznej

Przyjęto w badaniu, że aby mówić o funkcji strategicznej PD dokument powinien:

- posiadać sformułowane długoterminowo cele,
- wiązać te cele z kierunkami, priorytetami i celami podstawowych dokumentów strategicznych dot. danego obszaru i/lub regionu,
- charakteryzować się konstrukcją formalną opartą o rzetelną i szczegółowo opisaną diagnozę obszaru, jakiego dotyczy,
- wskazywać kierunki i formy wsparcia działania priorytetowych z punktu widzenia wyników analiz diagnostycznych.

O funkcji strategicznej Planów można mówić w dwóch perspektywach:

- formalnej: zapisy z *Systemu realizacji PO KL*,
- realnej: tak, jak postrzegały to IP/IP2 i jak IZ rozumiała strategiczny charakter Planu.

To rozumienie dostrzec można w podejściu IP do wymogu diagnozy celem ustalenia strategicznych kierunków działania oraz w charakterze uwag IZ do kolejnych wersji PD.

Trzeba zwrócić uwagę, że strategiczna funkcja PD ma inne znaczenie w odniesieniu do Planów priorytetów I – V (centralnych), a inne do priorytetów komponentu regionalnego. PD priorytetów centralnych dotyczą w przeważającym stopniu projektów systemowych. Stąd też w dalece większym stopniu zdiagnozowanie potrzeb oraz wyznaczanie na tej podstawie kierunków działania zostało już dokonane, m.in. poprzez stworzenie dokumentów strategicznych dla danych obszarów (programów i planów).

Informacje jakie uzyskaliśmy, świadczą o tym, że na poziomie regionów przypisanie PD strategicznej funkcji było z jednej strony odbierane jako niepotrzebny wymóg (*„...dysponujemy strategią rozwoju województwa i innymi dokumentami i tu jest nasza strategia dot. wsparcia z EFS...”*). Z drugiej zaś strony dało to impuls do prac nad wyznaczeniem kierunków wsparcia z EFS tak, by odpowiadało to aktualnym i realnym potrzebom danego województwa. Przygotowywanie PD w województwach stało się tym samym okazją do swoistej aktualizacji celów i kierunków jakie wcześniej ustalono w dokumentach strategicznych.

Z uwagi na ograniczone pole uprawnionego wnioskowania (badanie w 3 regionach) nie możemy jednoznacznie stwierdzić, jaka postawa dominowała w całym zbiorze województw. Możemy tylko zaznaczyć, że kontakty z przedstawicielami IP/IP2 z innych województw, jakie mieli członkowie zespołu badawczego w ramach innych zadań, pozwalają na ostrożny wniosek, że postawa pierwsza („niepotrzebny wymóg”) była bardziej rozpowszechniona.

Można to w jakimś stopniu wytłumaczyć tym, że w każdym z województw stworzono *de facto* długookresowe strategie obejmujące okres wdrażania PO KL (strategie rozwoju województw, dokumenty dot. poszczególnych obszarów problemowych). Te dokumenty stanowią zasadniczą podbudowę strategiczną działań, jakie w danym województwie zamierza się realizować ze wsparciem EFS. I wymaganie, by w ograniczonym czasie i wyznaczonej formie (1,5 strony tekstu) zawrzeć strategię wdrażania EFS w danym roku jest postrzegane jako trudno wykonalne.

Pragniemy w tym miejscu opisać szerzej postępowanie w jednym z badanych województw. Może ono być dobrą praktyką, jaką warto wskazać innym do zastosowania.

Jak nam komunikowano w czasie wywiadów w tym województwie okazało się, że dokument strategiczny, jakim jest PO KL oraz dokument „praktyczny”, jakim jest Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL, nie są wystarczające do tego, by proces planowania corocznych działań w PO KL dawał gwarancję realizacji założonych celów programu operacyjnego. Z tego względu – zanim jeszcze zapadła decyzja o wprowadzeniu do systemu realizacji PO KL dokumentu pn. Plan działania – rozważano w tym województwie potrzebę stworzenia dokumentu o charakterze „drogowskazu” dla priorytetów PO KL.

Ta potrzeba wynikała z konstatacji, że nie ma wielu danych niezbędnych do sporządzenia solidnej diagnozy. Zamówiono więc taką szczegółową diagnozę. Powołano zespoły robocze (złożone głównie z własnych pracowników, incydentalnie z udziałem osób z zewnątrz) dla przeprowadzenia dyskusji dotyczących diagnozy i wskazania obszarów strategicznych. Zadaniem zespołów było też zwrócenie uwagi na spójność z innymi PO, zwłaszcza z RPO. W wyniku tego procesu zidentyfikowano kluczowe (dla danego regionu) obszary priorytetowe wymagające wsparcia z EFS.

Zakończenie prac zespołów w regionie zbiegło się w czasie z zaleceniem IZ dotyczącym tworzenia PD. Plany mają węższy charakter niż zaplanowana w IP „strategia”, ale wszystkie opracowania zostały wykorzystane. Dzięki tym pracom przygotowanie PD w tym regionie uznano za proces stosunkowo prosty i pozwalający trafnie zdefiniować kryteria strategiczne.

Warto także dodać, że w innym województwie pomysł opracowania strategii wdrażania priorytetów regionalnych PO KL został zmaterializowany po opracowaniu PD. Celem jest to, by w następnych latach proces przygotowywania PD nawiązywał do zidentyfikowanych w regionie problemów i odpowiadających im celów w dłuższej aniżeli wyłącznie roczna, perspektywie czasowej

Dostrzeżliśmy, że dla badanych regionów praca nad planem może być okazją do rzeczywistego zaplanowania „strategii wdrażania”, czyli przemyślenia, jak wykorzystać powierzone zasoby z korzyścią dla obszaru (województwa). Tym samym w takiej postawie dostrzec można strategiczne podejście. I to jest ten element różniący PD „regionalne” od PD „centralnych”. Na poziomie instytucji centralnych *strategiczność* PD wynika przynajmniej teoretycznie z odniesienia do już istniejących dokumentów (strategii sektorowych), choć w przypadku Priorytetu I nie zostało to wykazane.

Pomimo tej uwagi o skłonności badanych regionów do *strategicznych przemyśleń* nie da się powiedzieć, by badane dokumenty regionów (PD) wypełniały w znaczącym stopniu funkcję strategiczną w takim rozumieniu, jak zaprezentowaliśmy na początku tej części raportu. Były

raczej operacjonalizacją tego, co jest do zrobienia w priorytecie. Być może po części wynikało to właśnie z poczucia, że skoro nie ma regionalnych strategii wdrażania komponentu regionalnego PO KL, to nie ma potrzeby, a nawet motywacji do podejścia strategicznego w opracowywanym PD. Ponadto, PD to z założenia dokument jednoroczny, co także mocno determinowało negatywny stosunek do funkcji strategicznej tego dokumentu.

Podsumowanie:

- ↳ Na podstawie analizy dokumentów i zrealizowanych wywiadów stwierdzamy, że PD nie spełniają w takim stopniu, jak tego oczekiwała IZ, funkcji strategicznej;
- ↳ Na poziomie regionów przypisanie PD strategicznej funkcji było odbierane jako niepotrzebny wymóg;
- ↳ Pomimo takiej postawy znajdujemy przykłady podejścia strategicznego do wyznaczania kierunków wsparcia z EFS;
- ↳ PD komponentu centralnego różnią się w tym zakresie głównie z uwagi na odmienne podejście do poszukiwania źródeł opisu diagnostycznego. W tym zakresie IP odpowiedzialne za Plany polegały w dużym stopniu na źródłach, jakim są strategie i programy sektorowe lub tematyczne (np. w I Priorytecie Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej 2006-2008, w II Krajowy Program Reform 2005-2008, V priorytecie jest to strategia antykorupcyjna, Program Reformy Regulacji). Pytani o diagnozę przedstawiciele tych instytucji wprost wskazywali powyższe źródła jako te, na których oparto się starając się nadać PD strategiczny charakter.

4.2.2. Spełnianie przez PD funkcji operacyjnej

Przy założeniu, że PD ma prezentować na najbliższy rok zakres planowanego wsparcia w danym priorytecie wynikający z diagnozy, formy tego wsparcia (projekty systemowe/konkursy), rezultaty do osiągnięcia oraz kwoty, jakie będą w tym celu wydatkowane, to PD spełniły swoją funkcję operacyjno-planistyczną. Powstał dokument zawierający prognozowane wsparcie w poszczególnych priorytetach. Ta prognoza stanowi informację zarządczą dla IP i IZ.

Jednak analiza procesu tworzenia PD, a w szczególności bliższe przyjrzenie się uwagom i zastrzeżeniom IZ do kolejnych projektów PD, pozwala na sformułowanie następującego wniosku: każdy z wyżej wymienionych elementów PD (diagnoza, zakres wsparcia itd.) obarczony jest uchybieniami, które prowadzić mogą do problemów w realizacji danego priorytetu PO KL. Poniżej przedstawiamy uzasadnienie dla tego twierdzenia.

Proponowany w PD zakres wsparcia

W analizowanych dokumentach zakres wsparcia (w formularzu pkt. I.1 *preferowane formy wsparcia*) jest powtórzeniem tego, co znamy z zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL. Badane IP nie zdecydowały się na zawężenie form wsparcia w roku 2008.

Jak nam sygnalizowano w trakcie wywiadów, zasadniczym powodem wskazywania pełnej listy form wsparcia była chęć „testowania” zainteresowania, realnych potrzeb itp.

Diagnozy i rozpoznanie potrzeb na użytek PD

Omawiając ten obszar koniecznym jest wskazanie zmian w wytycznych, jakie kierowała IZ do IP w tym zakresie.

W instrukcji wypełniania PD, jaka znalazła się w dokumencie *System realizacji PO KL (wersja z 10 września 2007 r.)* znajdujemy taką oto wskazówkę:

*„Przedstawiony opis **nie powinien** stanowić diagnozy danego obszaru i/lub regionu, lecz skondensowane uzasadnienie dla dokonanego wyboru form wsparcia w kontekście diagnozowanej sytuacji”.* Lektura dokumentu *„Przykładowa diagnoza wraz z celami...”*, przekazanego IP komponentu regionalnego po spotkaniu w dniu 9.10.2007 r. (pismo DZF-I-9220-752-PM/07) wskazuje na odmienne zalecenie. Oto fragment tego przykładu:

*„Diagnoza sytuacji oraz identyfikacja potrzeb **w obszarze integracji społecznej** została przeprowadzona o dokonaną przez IP analizę danych i wyników badań zawartych w:*

- regionalnych dokumentach strategicznych (Strategia Rozwoju Polityki Społecznej),*
- lokalnych dokumentach strategicznych (Powiatowe Programy na Rzecz Zatrudnienia i Spójności Społecznej),*
- informacjach statystycznych dla województwa X.*

Na podstawie zabranych danych statystycznych i innych opracowań dotyczących obszaru integracji społecznej ustalono, że do najistotniejszych problemów w województwie X, których rozwiązanie jest możliwe dzięki interwencji finansowej z EFS w obszarze integracji społecznej należą.....”

Na te zmiany podejścia i zaleceń IZ zwracano nam uwagę w wywiadach. Te zmiany były dla IP niezrozumiałe i wpływały na poczucie „zagubienia” co do oczekiwań IZ. W raporcie jeszcze kilkakrotnie wrócimy do tego zagadnienia zmiany postaw i oczekiwań IZ i wpływu, jaki to wywarło na proces tworzenia PD.

Elementem PD, który miał wpływać na wybór form wsparcia miała być diagnoza sytuacji oraz identyfikacja potrzeb. W tym zakresie dostrzegliśmy zróżnicowane podejście IP. Można wyróżnić dwie postawy:

- I. IP odpowiedzialne za priorytety centralne polegały w swej pracy nad PD na informacji i wiedzy departamentów merytorycznych, właściwych komórek organizacyjnych czy zewnętrznych beneficjentów systemowych i przyjęły ich postawę „*my wiemy czego chcemy*”. Stąd też realizowały wytyczne IZ co do potrzeb diagnostycznych w bardzo ograniczonym zakresie.

Zasadnicze powody tej postawy to:

a) stosunkowo dobrze rozpoznany badawczo obszar, w jakim ma być realizowane wsparcie EFS poprzez wcześniejsze prace diagnostyczne (i to nie tylko bezpośrednio związane z tworzeniem PO KL, a głównie poza nurtem tych prac). Trochę odbiega od tego V priorytet, który w zakresie w jakim przewidziano wsparcie procesów modernizacji administracji jest pozbawiony oparcia o jakiś „plan główny”. Dlatego też odnoszono się do istniejących dokumentów programowych o strategicznym charakterze, które wskazują potrzeby i kierunki zmian w obrębie administracji czy szerzej sektora publicznego;

b) równolegle realizowane prace nad dokumentami strategicznymi, w których to zawarto diagnozy (np. tworzenie Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia).

Ale też konieczne jest tu powtórzenie, że w przypadku Planu działania dla priorytetu I widoczne jest dość mechaniczne podejście, które daje podstawę do stwierdzenia, że diagnoza jest napisana głównie w oparciu o opisy projektów systemowych. Brakuje w niej twardych danych statystycznych, które z kolei można znaleźć w opisach niektórych projektów systemowych.

- II. IP priorytetów regionalnych zastosowały dość elastyczne podejście do kwestii diagnoz i badania potrzeb. Jak stwierdzono w trakcie jednej z rozmów „*dostrzegamy luki w swych informacjach i wiedzy, ale głównie w zakresie odpowiedzi na pytania „dlaczego tak jest”, a nie „jak jest”*”.

W jednej z badanych IP uruchomiono dość rozległy i zaplanowany w szczegółach proces rozpoznawania powierzonego obszaru wsparcia z EFS. Stwierdzono, że „*brakowało nam szczegółowej informacji, Strategia rozwoju województwa była w tym zakresie zbyt ogólna i nie do zastosowania, a inne dokumenty/źródła wiedzy/ zbyt wąskie lub z innych powodów nieprzydatne*”.

Inne badane IP dysponowały wcześniej dokonanymi głębokimi diagnozami, stąd zbędne było wykonywanie szczególnych prac na użytek Planu. Zasadą jednak było tworzenie zespołów/ grup roboczych, których zadaniem było co najmniej przedyskutowanie posiadanych danych i zidentyfikowanie kluczowych z punktu widzenia wdrażania POKL kwestii.

Wszystkie badane Plany odwołują się do aktualnych źródeł statystycznych, wyników badań oraz dokumentów o charakterze strategicznym (wymienionych jednak na zasadzie kategorii źródeł, bez przytaczania konkretnych nazw dokumentów).

Co znamienne – dość zgodnie w wywiadach IP regionalne kwestionowały użyteczność diagnoz dokonanych dla potrzeb stworzenia regionalnych strategii rozwoju dla celów związanych z wdrażaniem POKL. Stwierdzano bowiem, że diagnozy w Strategiach (a nawet całe Strategie) dość pobieżnie odnoszą się do kwestii społecznych.

Zagadnienie komplementarności PD

Komplementarność PD odnosiliśmy do dwóch obszarów – do innych Programów Operacyjnych i do innych Priorytetów w ramach POKL.

Analizowaliśmy tę kwestię poprzez porównywanie zapisów poszczególnych planów. Pytaliśmy też w wywiadach o to, jak starano się by tworzone PD były komplementarne. **Generalnym wnioskiem z tych analiz jest stwierdzenie, że komplementarność PD jest w praktyce niedostrzegalna.** Można wskazać przypadki zbieżności pewnych projektów, których realizacja jawi się jako działania komplementarne. Nie pozwala to jednak na wyraźne stwierdzenie istnienia zjawiska komplementarności PD.

Wspomnieliśmy już przy omówieniu wyników analizy Planów, że nie zawierają one wprost odnośników do innych programów operacyjnych, niemniej opisane w ramach poszczególnych priorytetów efekty oraz projekty systemowe pozwalają stwierdzić, że poprzez ich realizację mogą stanowić uzupełnienie działań finansowanych z EFRR. Z drugiej jednak strony w dokumencie w zasadzie nie ma miejsca na wykazanie komplementarności i można ją wskazać jedynie poprzez porównywanie zapisów poszczególnych programów. Faktycznie w tej kwestii najistotniejszą rolę do spełniania mają IZ poszczególnych programów poprzez ewaluację bieżącą wdrażania tych programów, współpracując z IP, dokonującymi bieżącej ewaluacji w ramach swoich uprawnień. I nie chodzi tutaj wyłącznie o badanie tego, jakie projekty i w jakich obszarach wzajemnie się uzupełniają, ale także czy istnieje przepływ informacji pomiędzy programami i projektami o tym, w jaki sposób mogłyby ich poszczególne działania się uzupełniać.

Nasi rozmówcy w regionach podkreślali, że widzą potrzebę zachowania komplementarności interwencji z EFS z działaniami realizowanymi w ramach innych programów, w tym zwłaszcza z RPO. Na etapie opracowywania Planów nie mogli jednak tego zapewnić ze względu na to, że RPO nie były jeszcze wówczas gotowe.

Odmienną kwestią jest komplementarność wewnątrz POKL, a więc pomiędzy priorytetami centralnymi i regionalnymi. Wszystkie przeprowadzone przez nas wywiady pokazały, że kwestia nie była w ogóle brana pod uwagę na etapie tworzenia Planów. Można było odnieść wrażenie, że dopiero badanie zwróciło uwagę naszych respondentów na tę kwestię. Dotyczy to obu poziomów realizacji – zarówno IP regionalne nie interesowały się zamierzeniami IP centralnych, jak i odwrotnie. Pewnym usprawiedliwieniem jest – nieunikniony – fakt równoczesnego tworzenia Planów.

Jeden z rozmówców zwracał uwagę na pewną szczegółową, ale bardzo istotną kwestię związaną z komplementarnością – mianowicie na potrzebę uporządkowania podejścia do projektów badawczych, tak aby w sposób uporządkowany i dający możliwość porównywalności, a tym samym efektywnie wykorzystujący środki, zapełniały one obszary niewiedzy. Sugerował, by w komponencie centralnym w pierwszym okresie skoncentrować się na wypracowaniu metodologii, a w kolejnych zalecić stosowanie jej w projektach badawczych na szczeblu regionalnym.

Wydaje się konieczne wyraźne wskazanie IP potrzeby analizowania, jak wsparcie planowane z ich poziomu wkomponowuje się w plany IP innego poziomu. W tym zakresie to IP poziomu centralnego powinny wykazać inicjatywę debaty o „dopasowaniu” planowanego wsparcia do tego co jest realizowane i planowane na poziomie wojewódzkim. Taka „centralna” inicjatywa wynika wprost z należycie pojmowanej pomocniczej funkcji państwa. Innymi słowy debata i prace analityczne pozwolą na ustalenie jakie działania i jak prowadzone z poziomu centrum mogą wspomagać regionalne inicjatywy. To podejście pozwoli na uzyskanie pożądaných efektów komplementarności wsparcia.

Wskaźniki w PD

Stwierdziliśmy wcześniej, że każdy z zasadniczych elementów formularza PD obarczony jest „uchybieniem”, które może zaważyć na realizacji wsparcia. W zakresie podawanych wskaźników taką „wadą” wpisaną w system jest właśnie odgórne wskazanie wartości, jakie każde z województw winno osiągnąć na koniec okresu wdrażania poprzez mechanizm dezagregacji. Wskaźniki okazywały się w większości wywiadów bardzo drażliwym tematem, jednym z istotniejszych

zagadnień w procesie tworzenia PD. Regiony generalnie zwracały uwagę na to, że dezagregacja wskaźników POKL na poziom regionu po pierwsze spowodowała „narzucenie” regionom wskaźników nie zawsze uznawanych przez nie za osiągalne i dodatkowo – nieskorelowane z wielkością środków finansowanych; po drugie – wymusza na regionach podejmowanie działań w danym obszarze nawet wówczas, gdy zdaniem regionu nie jest to obszar kluczowy; po trzecie wreszcie sprawiała, że niejako dopasowywano do nich cele działań zakładanych do podjęcia. W jednej z IP wyraźnie akcentowano, że dezagregacja wskaźników na województwa powoduje, że cały proces diagnostyczny i wynikająca z niego próba koncentracji wsparcia na realnych i aktualnych potrzebach, jest „pusty”. Tzn. trzeba tak nakierować wsparcie, aby „pracować na wskaźnik”.

Z kolei IZ, odpowiadając za realizację całego Programu i tym samym za osiąganie określonych tam wskaźników, musi na bieżąco kontrolować (i koordynować) poziom wdrażania Programu we wszystkich regionach. To jest zrozumiałe i nie budzi komentarzy. Tym bardziej, że przyznawano, iż IP przyjęły mechanizm dezagregacji z wszelkimi jego negatywnymi konsekwencjami, bowiem nie były zdolne do zaproponowania alternatywy. Niemniej jednak nie można nie zwracać uwagi na ten niezamierzony skutek mechanizmu dezagregacji, jakim jest wspomniana „praca na wskaźnik”.

Zwracaliśmy już w analizie Planów uwagę na to, że w kolejnych wersjach Planów pod wpływem uwag IZ wskaźniki – przynajmniej niektóre – ulegały korektom „w górę”. Wielokrotnie podkreślali to także nasi rozmówcy, że IZ wymagał zmian wartości wskaźników.

Uwagi i zalecenia IZ niekiedy przeczyły pierwotnej deklaracji, że PD „... jest to autorski dokument Instytucji Pośredniczącej, stanowiący interpretację zapisów dokumentów programowych...”. Prowadziło to do postrzegania przez IP procesu diagnostycznego mechanicznie: „*ta diagnoza to winna być, ale ... tak naprawdę to liczy się to, czy wskaźnik będzie dawał nadzieję na wyrobienie planu na 2013*”.

Podsumowanie:

- ↳ Funkcja operacyjna jest najpowszechniej postrzeganą i uznawaną (akceptowaną) funkcją Planów;
- ↳ Problemem dla IP regionalnych jest mechanizm dezagregacji wskaźników, w połączeniu z ingerencją IZ ograniczający w znacznym stopniu ich poczucie „własności” Programu i samodzielności w wytyczaniu kierunków działania.

4.2.3. Spełnianie funkcji informacyjnej

Funkcja informacyjna PD jest jedną z założonych i zawarta została w *Systemie Realizacji PO KL*.

PD spełnia funkcję informacyjną dla IZ gdyż „... ma na celu przedstawienie założeń IP w danym roku co do preferowanych form wsparcia (typów projektów), podziału środków finansowych na wybrane typy projektów oraz zasad i terminów wyboru projektów”. Ta informacja ma charakter informacji zarządczej, czyli służy zarządzaniu procesem zarówno przez IP jak i IZ. Ale w przekazie publicznym utrwalono inny charakter tej funkcji. Bezpośrednio zapisano to w SR PO KL: „PD powinien być dokumentem, w którym opinia publiczna i potencjalni beneficjenci mogliby znaleźć rzeczywisty „plan działania” IP w danym roku”. Pośrednio takie rozumienie było wzmacniane różnego typu komunikatami od IP/IP2 i IZ, że wszyscy którzy poszukują precyzyjnych informacji dot. planowanego wsparcia z EFS, znajdują je w PD.

A jak było w praktyce?

Funkcja informacyjna do wewnątrz systemu realizacji PO KL

Wewnętrzna funkcja informacyjna została z całą pewnością częściowo spełniona, bowiem IZ została poinformowana o zamierzeniach IP. Zabrakło natomiast komunikacji pomiędzy IP centralnymi a IP regionalnymi. Wadliwie w niektórych regionach działała również komunikacja pomiędzy IP i IP2 - jedna z instytucji pełniących rolę IP2 o „swoich” planach dowiedziała się poprzez ... sieć internetową, czyli korzystając z upublicznionych ostatecznych wersji PD. Inne IP2 nie czuły się właściwie włączone w proces uzgadniania Planów, co sprawia, że nie czują się teraz odpowiedzialne w pełnym tego słowa znaczeniu za ich realizację.

Funkcja informacyjna na zewnątrz systemu realizacji PO KL

Funkcja informacyjna dla potencjalnych beneficjentów jest w znaczącym stopniu utrudniona przez konstrukcję dokumentu. Aby móc w pełni wykorzystać PD jako źródło informacji o możliwościach skorzystania ze wsparcia EFS, konieczna jest znajomość systemu programowania i realizacji PO KL. Taka umiejętność nie jest na tyle powszechna, by móc mówić o spełnianiu przez PD funkcji informacyjnej tak, jak ją zarysowano. Jeżeli sami uczestnicy procesu realizacji PO KL (pracownicy IP/IP2) mówią o *nieczytelności* dokumentu, to jest to wystarczający powód by nie wiązać z samym dokumentem (w jego obecnym kształcie) funkcji informacyjnych.

PD dostarczają potencjalnym beneficjentom podstawowych informacji. Można z nich dowiedzieć się, jakie kryteria będą stosowane w procedurach konkursowych. To cenna informacja dająca możliwość podjęcia przez zainteresowanych odpowiednich działań przygotowawczych. Podobnie jest z informacją o przewidywanym terminie konkursu. Jednak trzeba przyznać, że informacja o tym, że konkurs będzie miał miejsce (np.) „w II kwartale” jest na tyle nieprecyzyjna (ogólnikowa – bo może to być zarówno 1 kwietnia, jak i 30 czerwca), że nie zaspokaja oczekiwań. IP winny podawać planowane terminy konkursów w układzie miesięcznym (np. maj 2009).

Funkcja informacyjna nie jest wypełniana także dlatego, że PD przygotowane przez IP czy to na poziomie centralnym, czy też regionalnym mają różną formę opisu. Oznacza to więc, że jeżeli określony beneficjent chciałby aplikować o środki PO KL w ramach różnych priorytetów ma do dyspozycji informacje zawarte w Planach o bardzo różnej formie i szczegółowości informacji. To z kolei powoduje wrażenie, że w ramach programu obowiązują różne zasady w zależności od priorytetu i województwa.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt – niezależnie od tego, co na temat znaczenia funkcji informacyjnej mówiono w badanych instytucjach, to trzeba stwierdzić, że dotarcie do Planów choćby poprzez strony internetowe naraża na sporych kłopotów – Plany nie są w żaden szczególny sposób wyróżnione, zawieszane są między wieloma innymi dokumentami, do których dotrzeć można dopiero poprzez wieloetapową ścieżkę dojścia (kilka do kilkunastu pod-stron).

Wszystkie badane instytucje, mając świadomość ograniczonej roli PD w zakresie informowania beneficjentów, stosowały zwyczaj sporządzania i upowszechniania „wyciągów” z Planów, zawierających najbardziej potrzebne beneficjentom informacje.

Podsumowanie:

- ↳ Funkcja informacyjna PD w zasadzie nie jest spełniana. Treść dokumentu w obecnej postaci nie jest wystarczająca, by należycie zaspokoić potrzeby zainteresowanych grup.

Rekomendacje dotyczące funkcji Planów działania:

- ↳ Niezbędne jest jednoznaczne zdefiniowanie roli (funkcji) Planów działania, przy czym konieczne jest ograniczenie się do jednej kluczowej funkcji. Plany próbujące dziś realizować jednocześnie trzy różne funkcje – w rezultacie nie pełnią w odpowiednim stopniu żadnej z nich;
- ↳ Rekomendujemy rezygnację z akcentowania strategicznej funkcji Planu, jako najmniej faktycznie sprawowanej i akceptowanej;

- ↳ Najbardziej racjonalne jest przyjęcie uzgodnienia, że Plan jest dokumentem służącym samej IP do zarządzania, a dodatkowo jest to informacja dla IZ o zamierzeniach tych instytucji. Tak rozumiany plan z istoty swojej nie podlega zmianom w okresie obowiązywania, podlega natomiast ocenie po zakończeniu okresu;
- ↳ Ograniczenie funkcji PD do planistycznej musi mieć wpływ na proces tworzenia i zawartość poprzez ograniczenie informacji zawartych w formularzu. PD powinien koncentrować się na podstawowych elementach, takich jak kierunki działania, lista zadań jakie będą realizowane, ich rezultaty, wyrażone w liczbach wskaźniki tych rezultatów, kwoty do wydatkowania. Dokument na dany rok i ograniczony do w/w elementów nie powinien zawierać szczegółowej diagnozy tworzonej jako uzasadnienie planowanych działań;
- ↳ Informacja dla beneficjenta powinna być tworzona na podstawie dokumentów planistycznych w postaci tabel/wyciągów, itp., z ewentualnym dodatkowym opisem dla beneficjentów;
- ↳ Ze względu na to, że wielu beneficjentów poszukuje możliwości realizowania swoich zamysłów w różnych Priorytetach, należałoby opracować minimalny schemat takiej informacji zewnętrznej – ujednolicenie formy i sposoby upowszechniania informacji byłoby pożyteczne dla beneficjentów.

4.3. Proces tworzenia Planów

W tej części raportu prezentując ustalenia i wnioski dotyczące drugiego zagadnienia badawczego, tj. przebiegu procesu tworzenia PD, odnosimy się do następujących pytań badawczych:

- ↳ *Z jakimi podmiotami IP współpracowała w opracowywaniu PD?*
- ↳ *Jak można ocenić jakość współpracy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w przygotowanie Planów działania?*
- ↳ *Czy system komunikacji pomiędzy ww. instytucjami zapewnia jak najsprawniejsze przygotowanie Planów działania?*
- ↳ *Jaki jest optymalny model współpracy przy opracowaniu Planu działania pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania i realizacji PO KL?*
- ↳ *Czy formuła tworzenia przez regiony czterech oddzielnych Planów działania dla poszczególnych Priorytetów regionalnych (tj. VI, VII, VIII oraz IX Priorytety PO KL) jest właściwsza niż tworzenie przez dany region jednego Planu działania dla wszystkich wdrażanych regionów Priorytetów?*

- ↳ *Czy Plan działania, jako dokument planistyczny, powinien być aktualizowany w okresie jego obowiązywania, a jeśli tak, to w jakim zakresie, aby minimalizować liczbę ewentualnych zmian?*
- ↳ *Na jakie problemy i trudności napotkały IP w procesie tworzenia PD?*

Proces tworzenia PD nie został szczegółowo określony przez IZ. Zapisy *Systemu realizacji PO KL* mówią o generalnych, kolejnych krokach w tym procesie: „PD opracowywany jest przez Instytucję Pośredniczącą. W przypadku, gdy wyznaczono Instytucję Pośredniczącą II stopnia (IP2), zapewnia ona odpowiednie informacje umożliwiające opracowanie PD przez IP”. Dalsze zapisy *Systemu ...* mówią już o tym, jak PD jest zatwierdzany.

IP swoje działania przygotowawcze organizowały starając się interpretować zapisy odnoszące się do tego, czym PD ma być oraz do wymaganej zawartości PD. Dodatkowym elementem podpowiadającym IP, jak zorganizować cały proces, były wskazania funkcji i charakteru PD wynikające z instrukcji wypełniania PD oraz kolejnych działań (spotkań, korespondencji) IZ w toku całego procesu. Rozmowy z przedstawicielami IP oraz analizy dostarczonych przez IP oraz IZ dokumentów (listów, przykładów wypełniania Planu, uwag przesyłanych drogą mailową, notatek wewnętrznych) wskazują, że szczegółowe zasady postępowania poszczególnych badanych IP były różne. Inaczej mówiąc IP wybierały różną drogę zmierzającą do spełnienia postawionych wymagań.

Po raz kolejny należy zwrócić uwagę na różnice w działaniu IP centralnych i regionalnych. W przypadku IP regionalnych regułą było powoływanie zespołów (na ogół składających się z pracowników IP/IP2), których rolą było zidentyfikowanie kluczowych obszarów wymagających wsparcia, określenie celów i w ten sposób wytyczenie obszaru dalszych prac nad planem, które powierzano pracownikom odpowiedzialnym za dany Priorytet. Przygotowane przez nich projekty Planów uzgadniano z dyrekcjami, a następnie z Zarządami województw i następnie przesyłano do uzgodnień z IZ.

W przypadku IP centralnej ograniczyła się ona do roli formalnego (bo nie faktycznego) koordynatora prac, zbierając pomysły departamentów i odpowiednich instytucji zewnętrznych i dokonując minimalnej technicznej obróbki do postaci wymaganej Planem. IP tak bardzo ograniczała się w swej roli, że nie dokonała nawet ujednolicenia zapisów w opisie projektów, jak też nie uporządkowała logicznie (problemowo) części, w której zawarta jest prezentacja licznych przecież projektów systemowych. Ten jednostkowy przypadek nie powinien jednak prowadzić do wniosku, że należy ograniczyć samodzielność wszystkich IP, natomiast może oznaczać – w przypadku gdyby sytuacja się

powtórzyła – konieczność ingerencji IZ w konkretnych sytuacjach, albo twardego stawiania wymogów i niedopuszczania do akceptacji Planów złej jakości.

Czynnikiem, który w znaczącym stopniu zaważył na całym procesie był czas, w jakim on się odbywał.

Po pierwsze, zasadnicza część procesu ograniczona była do ok. 2,5 miesiąca (od początku II dekady sierpnia do 26 października, na kiedy określono ostateczny termin przekazania IZ projektów PD). Po tym okresie miała miejsce zasadnicza praca w IZ nad ostatecznym kształtem dokumentów i zatwierdzanie przez KM i IZ. Z uwagi na ustalenia proceduralne KM musiał otrzymać PD na dwa tygodnie przed zaplanowanym terminem spotkania (22-23 listopada 2007 r.). Po spotkaniu KM był jeszcze okres, w którym IZ debatował z IP nad uwagami KM do niektórych Planów, ale nie miało to większego znaczenia dla ostatecznej konstrukcji PD jako całości.

Nie wskazano nam sytuacji zakłóceń procesu spowodowanej powyborczą zmianą osób kierujących ministerstwami. Zwracano jednak uwagę na fakt, że w bardzo napiętym harmonogramie prac następowały opóźnienia wynikające z braku decyzji nowych kierownictw instytucji centralnych (ministerstw, jednostek organizacyjnych będących beneficjentami systemowymi).

Po drugie, w trakcie wywiadów rozmówcy sygnalizowali nam fakt rozbieżności między terminami prac nad Planem a harmonogramem prac nad projektem budżetu państwa i projektami budżetów województw. Zasadnicza część prac nad budżetem państwa na poziomie projektu rządowego przekazywanego do parlamentu zakończyła się 30 września 2007r. IP2 będące bezpośrednimi dysponentami budżetu (PARP, CRZL) lub IP będące w strukturze takiego dysponenta (MPiPS) musiały przekazać na tym etapie prac informacje bardzo szacunkowe. Takie bowiem otrzymywały od podmiotów, które występują jako beneficjenci systemowi lub – jak w przypadku MPiPS - nie ustalono jeszcze kwot na poszczególne projekty systemowe opracowywane przez departamenty ministerstwa.

Zgodnie z wieloletnią praktyką w maju każdego roku Ministerstwo Finansów prezentuje harmonogram prac nad projektem budżetu. Rytm prac nad kolejnymi Planami dla PO KL winien brać pod uwagę ustalenia w tym zakresie. Równolegle należy ustalić z samorządami województw jaki jest u nich planowany harmonogram prac nad budżetem województwa.

Również w regionach sygnalizowano nam pewne problemy związane z harmonogramem prac nad budżetem, w tym dotyczące Funduszu Pracy.

W procesie tworzenia PD pewne problemy dla IP powodowała wewnętrzna organizacja prac nad Planami w IZ.

Za całość prac odpowiadał Wydział Zarządzania w Departamencie Zarządzania EFS, który zamierzał koordynować zgłaszanie uwag. Niestety obszerność procesu spowodowała, że nie mógł w pełni kontrolować tego procesu. Od pewnego momentu inne wydziały (Koordynacji i Finansowy) zaczęły się odrębnie kontaktować z IP w swoich sprawach, a Wydział Zarządzania nie prowadził nad tym nadzoru.

Istniał też odmienny podział analizowanego materiału i tym samym kontaktów: w wydziale zarządzania: według priorytetów, w pozostałych – według województw.

Wewnątrz IZ osoby analizujące PD nie ustalały ogólnych zasad wg jakich oceniane są PD (*np. odpowiedni fragment PD dla priorytetu VI był akceptowany, a taki sam fragment będący częścią opisu w PD priorytetu VII miał już szereg uwag*).

Pod koniec procesu wprowadzono instytucję „opiekuna województw”, co należy ocenić jako decyzję ze wszech miar słuszną i w zmodyfikowanej postaci konieczną do realizacji w przyszłości.

Niezależnie od powyższych krytycznych słów pod adresem IZ chcemy odnotować pewien pozytywny element procesu konsultowania planów – chodzi tu o zestandaryzowany formularz (*formularz oceny PD*), stosowany do opiniowania kolejnych przysyłanych do IZ wersji PD. Sprawiał on, że komunikacja przynajmniej od strony formalnej była uproszczona i przejrzysta. Warto też przypomnieć wyrażone wcześniej opinie o pożytecznej roli uwag IZ wobec przygotowywanych diagnoz, dodając teraz, że jeszcze bardziej pozytywne znaczenie miały uwagi IZ do propozycji kryteriów szczegółowych. IZ wymusił - i w tym przypadku oceniamy to jako działanie słuszne i skuteczne – bardziej precyzyjne określenie tych kryteriów, a zwłaszcza uzasadnienia dla nich.

Współpraca między IP i innymi podmiotami w procesie tworzenia PD

W trakcie procesu tworzenia PD nie podejmowano działań wykraczających poza współpracę z instytucjami systemu realizacji PO KL. W jednym z regionów w początkowej fazie prac wspomagano proces instytucjami doradczymi z zewnątrz. Jednak uznano, że może być to naruszenie zasad równości szans podmiotów i odstąpiono od tej praktyki. Także na poziomie centrum nie wykraczano poza krąg instytucjonalny systemu realizacji PO KL.

W obrębie tego systemu – według informacji przekazywanych w badaniu – współpraca miała charakter „nieodkrytego trójkąta”. Zarówno IP odpowiedzialne za I i II priorytet jak i IP z poziomu regionalnego

komunikowały się wyłącznie z IZ - nie było bezpośredniej komunikacji pomiędzy IP szczebla centralnego i regionalnego. Jak wskazywano nam w procesie badawczym, IZ nie przekazywał otrzymywanych projektów PD „regionalnych” do zainteresowanych IP z centrum (I i VI-VII, II i VIII, III i IX). Tym samym nie uruchomiono w trakcie całego procesu obiegu informacji wewnątrz systemu instytucjonalnego PO KL. Obiektywnie trzeba jednak przyznać, że też żadna z IP nie domagała się odpowiednich projektów Planów, ani tym bardziej dyskusji nad komplementarnością. Wielu naszych rozmówców zwracała swoją uwagę na kwestię sensowności pewnej korelacji komponentów pod wpływem zadawanych pytań. Inni deklarowali, że właśnie zapoznają się z odpowiednim Planem, który samodzielnie znaleźli w Internecie. Zwracamy uwagę na ten ostatni fakt dlatego, że do momentu prowadzenia badania nie nastąpił proces dystrybucji Planów wśród instytucji uczestniczących we wdrażaniu POKL. Oczywiście każdy zainteresowany może sobie znaleźć dany Plan w Internecie, jednak w tym przypadku mówimy o działaniu służącym koordynacji prac w ramach jednego Programu, o komplementarności i efektywności wsparcia.

Dodatkowo w proces opracowywania PD w większości badanych przypadków nie włączono członków PKM, co jest o tyle oczywiste, że nabór do PKM odbywał się równolegle z opracowywaniem Planu.

Przedstawiciele IP są w zasadzie przekonani, że powszechne konsultacje takiego dokumentu jakim jest Plan działania raczej nie są konieczne i użyteczne. Użytecznym byłoby raczej konsultowanie go wewnątrz instytucji, w której umiejscowione są IP oraz pomiędzy IP dla priorytetów centralnych i regionalnych PO KL. Rozważa się jednak, czy w przyszłości nie należy dać możliwości wypowiedzenia się o założeniach do Planu szerszej publiczności na przykład poprzez zawieszenie ich na stronie IP, choć z drugiej strony wcześniejsze doświadczenia z podobnych konsultacji powodują, że niektórzy nie widzą takiej potrzeby. Głównym jednak, istotnym i oczekiwanym przez IP konsultantem, powinien być PKM, reprezentujący wszystkie zainteresowane środowiska.

Słyszalne były także głosy z IP2 o konieczności konsultowania z nimi Planu na każdym etapie jego opracowywania, tak by wiedza na temat planowanych w danym roku działań była dla nich dostępna, co z kolei może pomóc w proponowaniu określonych działań, za których realizację są odpowiedzialne. Pojawiły się także wypowiedzi sugerujące, że IP niekiedy pełniła w procesie komunikacji rolę „głuchego telefonu”, nie przekazując wielu informacji od IZ do IP2, będącej w gruncie rzeczy głównym autorem Planu. Otrzymaliśmy w toku badania wiele sygnałów (dowodów) o problemach na linii IZ – IP – IP2, wskazujących na wadliwość funkcjonowania tej w gruncie rzeczy trzyszczeblowej struktury. Badanie nie temu było poświęcone, stąd ograniczamy się w tym miejscu do zasygnalizowania problemu, dotyczącego zwłaszcza niedrożności informacyjnych (i to zarówno z góry w dół, jak – tym bardziej – odwrotnie).

Wprowadzanie zmian w Planach

Wątek zmian w Planach działania w znacznej mierze zaważył na przebiegu wywiadów – do tego problemu wielokrotnie powracali wszyscy nasi respondenci. Można chyba zaryzykować stwierdzenie, że dla wielu z nich był on najważniejszym w rozważaniach o PD.

Już wcześniej IZ była proszona o zgody na wprowadzenie zmian do PD, bowiem część IP stwierdzała, że nastąpiły w otoczeniu takie zmiany, które część założeń uczyniły nieaktualnymi, inne zaś zauważały, że nie wzięły pod uwagę pewnych kwestii. IP chciały zwłaszcza zmian w częściach finansowych (dotyczących alokacji), w kryteriach, w harmonogramach konkursów. IZ natomiast zdecydowanie broniła poglądu, że Plany są niezmiennie. W toku wywiadów pytaliśmy więc o oczekiwania wobec zmienności Planów. Niektórzy nasi respondenci wyrażali pogląd, że plan z istoty swojej powinien być niezmienny, a po upływie okresu, na który został określony powinien zostać rozliczony i powinny być zdefiniowane przyczyny ewentualnych odstępstw od Planu. Inni twierdzili, że skoro PD został zatwierdzony przez właściwe władze (Zarząd Województwa lub właściwy minister), to każde odstępstwo musi uzyskać ich wcześniejszą akceptację. Jeszcze inni podkreślali, że skoro PD jest podstawową informacją dla beneficjentów, a informacja musi być zawsze aktualna, to jest to uzasadnienie dla formalnego wprowadzania zmian.

W przypadku projektów systemowych ich szczegółowe opisy zawarte w PD okazywały się poważnymi barierami na etapie przekładania ich na wnioski o dofinansowanie projektów. Okazywało się bowiem, że niekiedy przeszacowane zostały budżety tych projektów, albo poczyniono wadliwe założenia i z tego względu IP domagały się prawa do korekt szczegółowych opisów.

Trzeba stwierdzić, że dominował następujący pogląd: plan nie powinien być zmieniany, ale pod warunkiem, że zrezygnujemy z jego funkcji informacyjnej. Nie kwestionowano przy tym, że w żadnym przypadku nie jest możliwe dokonywanie zmian (i odstępstw) w części dotyczącej kryteriów (ze względu na wyłączną kompetencję Komitetu Monitorującego do ich zatwierdzania) oraz wydatków (ze względu na powiązanie z ustawą budżetową).

Podsumowanie:

- ↳ Po raz kolejny zwraca uwagę brak jednoznacznej i jednakowo rozumianej funkcji Planu, co leży u źródeł zakłóceń w procesie tworzenia Planów;

- ↳ Dodatkowym elementem zakłócającym przebieg były zmiany wymagań IZ co do charakteru, funkcji i zawartości Planu już w trakcie prac;
 - ↳ Na procesie zaważyło tempo prac (ok. 10-11 tygodni od pierwszych komunikatów do złożenia wersji dla KM). I można byłoby przyjąć ten czynnik bez dodatkowych komentarzy jako znacząco wyjaśniający przebieg procesu, gdyby nie to, że przyspieszony proces zakłócany był jeszcze przez elementy, które można było przewidzieć. Chodzi o proces planowania budżetu państwa i budżetów JST. Ta procedura jest znana wszystkim uczestnikom procesu i ma decydujące znaczenie dla jakichkolwiek innych decyzji;
 - ↳ Naszym zdaniem o obecnym kształcie PD oraz problemach jakie stąd wynikają zdecydował w pewnym stopniu brak zaangażowania w proces takich instytucji jak PKM, grupy robocze KM, duża aktywność innych (np. „poprawianie” przez IZ diagnoz IP) oraz włączenie w proces podmiotów, które doprowadziły do sformalizowania i „usztynienia” dokumentu (mamy tu na myśli formalizację ze strony właściwych ministrów czy zarządów województw jako formalnych organów władzy w instytucjach, w których funkcjonują IP).
- O ile znane są powody nie włączania PKM w proces, gdyż w większości województw nie było ich w tym czasie, a ingerowanie IZ w proces wynikało ze wspomnianego wcześniej niejednoznacznego określenia funkcji Planu, to formalizacja spowodowała, że obecne działania są utrudnione, gdyż niezbędne zmiany treści obecnych Planów wymagają zastosowania ścieżki decyzyjnej tożsamej z tą, jaką zatwierdzano wewnętrznie Plany (decyzja ministra, uchwała zarządu województwa).
- Przyznajemy przy tym, że duża aktywność IZ, krytykowana niekiedy przez IP, jest o tyle usprawiedliwiona, że to IZ odpowiada za realizację Programu, w tym osiągnięcie zakładanych wskaźników i zrealizowanie zakładanych wydatków w założonym czasie;
- ↳ Różnorodność stosowanych w poszczególnych IP procedur tworzenia Planów jest zaletą całego procesu i nie powinno dążyć się do szczegółowego opisanie i zbytniego sformalizowania procedur postępowania IP w przyszłości.

Rekomendacje:

- ↳ Nie ma potrzeby szczegółowego planowania przebiegu procesu tworzenia PD i radykalnych zmian w stosunku do tego co zarysowano w *Systemie realizacji PO KL*. Konieczne jest jednakże zalecenie IP, aby wprowadziły proces tworzenia Planu do

debat/obrad instytucji obecnych już formalnie w systemie realizacji PO KL, tzn. PKM, grupy robocze KM oraz do struktur i instytucji, które służą poszczególnym podmiotom w toku „rutynowej pracy” w obszarze jaki ma być wspierany w PO KL (np. konsultacje wewnątrz urzędu marszałkowskiego, automatycznie powinny one objąć zarówno poszczególne departamenty urzędu, w tym budżetowe, jak i takie jednostki organizacyjne, jak wojewódzki urząd pracy);

- ↳ Nie należy tworzyć nowych – tylko pod plan – instytucji i trybów konsultacji, diagnozowania itp.;
- ↳ Brak ustaleń szczegółowego sposobu tworzenia Planu nie oznacza, że proces nie powinien mieć z góry określonych etapów prac, produktów tych etapów i dat dla nich granicznych. Tym bardziej konieczne jest zapewnienie właściwej koordynacji tworzenia PD, która skutkować może między innymi lepszym przepływem informacji w ramach systemu zarządzania i realizacji PO KL, a tym samym uzupełnianiem się różnych działań chociażby w obszarze rynku pracy. Tego rodzaju koordynacja może zostać zapewniona poprzez opracowanie przez IZ harmonogramu przygotowania rocznego dokumentu planistyczno-operacyjnego w ramach poszczególnych priorytetów PO KL. Harmonogram ten określałby kluczowe momenty tego procesu, ale także wskazywałby na te kwestie, które w trakcie ich realizacji powinny być wzięte pod uwagę przez IP. Przykładem może tutaj być zobowiązanie się IZ do przekazywania IP projektu/założeń Krajowego Planu Działania na Rzecz Zatrudnienia;
- ↳ Rekomendujemy określenie ramowego harmonogramu prac: np. etap I – prace przygotowawcze (30 czerwca – 25 sierpnia): 30 czerwca – spotkanie otwierające proces (wyjaśnienie oczekiwań itp.) – 25 sierpnia spotkanie warsztatowe dot. prowadzonych prac – etap II konsultacje IZ-IP oraz IP centralne-IP regionalne (10 września – 25 października): 10 września I wersja dokumentu, 15 września spotkanie warsztatowe IP centralne-IP regionalne, 20 września spotkanie warsztatowe IZ-IP itd. (daty przykładowe);
- ↳ To co było w procesie tworzenia PD na 2008 przyczyną wielu obecnych kłopotów, to brak współpracy i komunikowania się instytucji. Wskazany powyżej harmonogram prac powinien przewidywać konieczność pogodzenia procesu tworzenia planu z procesem projektowania budżetu państwa i budżetów JST. W tym zakresie konieczne jest zsynchronizowanie z podanymi przez Ministerstwo Finansów datami kolejnych etapów tworzenia projektu budżetu państwa na kolejny rok oraz przyjmowanymi przez województwa harmonogramami tworzenia ich budżetów. Konieczne jest zaplanowanie w procesie tworzenia Planów swoistych „punktów węzłowych” jakimi powinny być spotkania

wspólne IP poprzedzone przekazywaniem wzajemnym projektów Planów;

- ↳ Na poziomie IZ należy wprowadzić wewnętrzne procedury nadzoru nad pracami przygotowawczymi i ugruntować w tych procedurach instytucję „opiekuna priorytetu”². Rolą opiekuna będzie udzielanie wsparcia dla IP w procesie przygotowywania wymaganych dokumentów oraz koordynowanie procesu przygotowywania i przekazywania uwag i zaleceń IZ. Pamiętać jednak należy, że także pomiędzy opiekunami priorytetów musi funkcjonować przepływ informacji. Muszą oni wejść do procesu z taką samą wiedzą na temat roli IZ w procesie oraz zakresu i stopnia ingerencji w opracowywane przez IP dokumenty. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim komponentu regionalnego PO KL, ale też może mieć istotne znaczenie dla PD przygotowywanych w ramach priorytetu I, II i III. Wskazany byłoby więc, aby opiekunowie priorytetów regionalnych dysponowali wiedzą nt. Planów opracowywanych w ramach priorytetu I, II i III. Stanowiliby oni także cenne źródło informacji dla opiekunów priorytetów centralnych, którzy mogliby formułować uwagi do Planów pod kątem tego, jak komponent centralny mógłby wpisywać się w planowane działania na poziomie regionalnym. Takie rozwiązanie służyłoby również zwiększaniu komplementarności pomiędzy komponentem centralnym i regionalnym PO KL na poziomie zarządzania całym programem. Konieczne będą spotkania „opiekunów” celem wymiany informacji i ustalania jednorodnych interpretacji spornych kwestii.
- ↳ PD powinien być traktowany jak każdy plan, a więc z istoty swojej nie powinien podlegać zmianom, co jednak nie oznacza, że powinien być traktowany jako niewzruszalny w sensie praktycznym. Plan wskazuje kierunek, realizacja natomiast wymusza pewne odstępstwa, a rolą monitoringu i ewaluacji ex-post jest wyciąganie wniosków na przyszłość z ewentualnych rozbieżności między Planem a jego realizacją. W przeciwnym wypadku możliwa jest sytuacja, że wszystkie Plany, korygowane w miarę odczuwania takich potrzeb, zostaną następnie rozliczone jako wykonane w 100%, pomimo, że będzie to odległe od pierwotnych założeń. Ta rekomendacja wiąże się (wynika) z wielokrotnie powtarzaną tu rekomendacją, by za podstawową, a nawet jedyną funkcję Planu uważać funkcję operacyjną oraz by całkowicie zrezygnować z funkcji informacyjnej.

² Naszym zdaniem opiekun Priorytetu to rozwiązanie lepsze niż wprowadzenie w pewnym momencie przez IZ opiekuna województwa, bowiem w pierwszej kolejności „opiekun” musi być partnerem merytorycznym dla regionów, a dopiero w drugiej – „nadzorcą” nad regionem; formuła nadzoru z pozycji Priorytetu zapewnia w większym stopniu komplementarność propozycji w poszczególnych Planach

- ↳ Specyfika roku bieżącego (trzy funkcje PD, formalizm ich przyjmowania) nakazują rekomendować wyrażenie zgody przez IZ na wprowadzenie zmian do Planów na lata 2007-2008, ale powinno to być działania jednorazowe, dokonane w najbliższym okresie.

4.4. Konstrukcja formalna dokumentu a możliwości realizacji celów PO KL

W tej części raportu ograniczamy się do wniosków, gdyż opis odpowiedzi na pytania badawcze w ramach tego zagadnienia zawarliśmy w części dotyczącej analizy treści Planów działania.

Zgodnie z zaleceniami zawartymi w SR PO KL *Plan działania* składa się z następujących części:

- opisu wybranych obszarów wymagających wsparcia w danym roku oraz rezultatów przewidzianych do osiągnięcia dzięki wsparciu,
- planu finansowego,
- zestawu wskaźników produktu,
- opisu sposobu wdrażania PD (wyboru projektów).

W PD powinny znaleźć się informacje dotyczące procedury konkursowej, w tym typy projektów przewidziane do realizacji i grupy docelowe projektów, indykatorywny budżet pojedynczego konkursu, zasady aplikowania o środki, czyli określenie szczegółowych kryteriów wyboru, harmonogramu (w ujęciu kwartalnym) i szczegółowych zasad przeprowadzenia procedury konkursowej.

PD winien też zawierać informacje dotyczące projektów systemowych (zwięzły opis pojedynczego projektu systemowego realizowanego przez beneficjenta).

Dodatkowych informacji o tym, jak w praktyce zapełnić tę konstrukcję dostarczała wspomniana już instrukcja. W trakcie procesu tworzenia PD ze strony IZ formułowano dodatkowe wskazówki. Powstał przykładowy formularz PD z proponowaną treścią. Podczas procesu opiniowania projektów planów IZ sformułowała wniosek, że „*formularz powoduje, że PD jest za mało strategiczny*”. W konsekwencji dokonano korekty dokumentu i uszczegółowiono zalecenia, jak zaprezentować ową „strategiczną”.

I od tej kwestii, czyli tego jak konstrukcja dokumentu pozwala wnioskować o wykonalności określonych celów zaczniemy opis naszych wniosków.

W wyniku badania stwierdzamy, że nałożenie na IP obowiązku sporządzenia Planów było dla nich dobrą okazją do przemyślenia tego, co szczególnie ważne dla regionu i w jaki sposób podejść do wdrażania Programu w kolejnych okresach. W tym kontekście konstrukcja Planu była korzystna o tyle, że wymuszała zastosowanie podejścia „projektowego”, od identyfikacji problemu, przez sformułowanie celów i rezultatów oraz niezbędnych nakładów. Była to też pewna okazja – jak się okazało niewykorzystana – do zwrócenia uwagi na powiązania pomiędzy Priorytetami regionalnymi i centralnymi. Była to też niewystarczająco wykorzystana (bo sprowadzona do formalnych komunikatów) okazja do debaty pomiędzy IZ i IP (oraz pomiędzy IP i IP2) na temat kwestii strategicznych związanych z wdrażaniem PO KL. Niezależnie od tego, na ile zdefiniowany system zarządzania przez PD jest doskonały, a na ile ma pewne wady i wymaga poprawy, to z całym przekonaniem należy stwierdzić, że ogólny mechanizm stosowania PD do „regionalizacji” Programu, odciskania na nim indywidualnego regionalnego piętna jest korzystny zarówno dla IP, jak i dla IZ i niewątpliwie dobrze służyć będzie osiągnięciu celów POKL.

Inaczej wygląda w przypadku badanych Priorytetów komponentu centralnego. Naszym zdaniem badanie pokazało w tym przypadku ograniczenia wynikające ze specyfiki usytuowania IP wobec inicjatorów projektów (sytuacja IP jako „petenta”), duże grono i zróżnicowanie tych inicjatorów, znaczne zróżnicowanie obszarów interwencji i w efekcie problem z koordynacją, ale przede wszystkim rozmycie odpowiedzialności za osiągnięcie celów Programu. Inicjatorzy projektów skoncentrowani są na swoich projektach i ich celach, nie utożsamiają się z celami Programu. IP być może utożsamia się z celami Programu, ale nie czują się władne do ingerowania w pomysły i sposób działania „merytorystów”. Nieco lepiej wygląda to w przypadku Priorytetu II niż I, na co wpływ ma duże doświadczenie i samodzielność PARP, zdobyte poprzez wdrażanie SPO RZL. Równie problematycznie sprawa przedstawia się natomiast w przypadku Priorytetu V, gdzie wyraźnie doskwiera brak naturalnego centrum decyzyjnego i jedynie autorytet Instytucji Zarządzającej sprawia, że sprawy postępują we właściwym kierunku.

W efekcie w przypadku Priorytetów centralnych system zarządzania poprzez mechanizm Planów Działania na razie w niewystarczającym stopniu gwarantuje osiągnięcie celów Programu. Wydaje się, że niezależnie od poniżej sformułowanych rekomendacji systemowych konieczna będzie zdecydowanie twardsza postawa IZ wobec IP centralnych przy uzgadnianiu przyszłych Planów (bądź ich „następców”), jakiej chyba jednak zabrakło przy PD 2007-2008.

Raz jeszcze wracamy do kwestii funkcji PD: konstrukcja formularza jest w ocenie badanych instytucji znaczącym utrudnieniem w pełnieniu przez ten dokument zarówno funkcji informacyjnej, jak i planistycznej czy

strategicznej. W zakresie tej pierwszej największą słabością formularza jest przyjęta kolejność wskazywanych informacji i jej nadmiar. Pomijając fakt potrzeby części diagnostycznej, to jeśli miała ona stanowić uzasadnienie dla proponowanych form wsparcia, winna być zawarta na początku dokumentu. Z kolei preferowane formy wsparcia oraz grupy docelowe są w badanych planach powtórzeniem zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL, czyli nie niosą żadnej nowej treści, a prowadzą do zwiększenia objętości dokumentu. Ograniczenie formularza tylko do kryteriów szczegółowych może powodować zamieszanie i błędy formalne wniosków, wielu projektodawców nie ma bowiem świadomości, że istnieją jeszcze jakieś inne kryteria. Trudno też projektodawcom zrozumieć różnicę w podawanych danych finansowych, nie rozróżniają oni bowiem wydatków, alokacji i kontraktacji.

Inny problem dotyczy projektów systemowych – ich opis jest na tyle obszerny, zgodnie z wymogami instrukcyjnymi IZ, że obecnie sprawia kłopot przy formułowaniu wniosków o dofinansowanie tych projektów i dodatkowo hamuje proces rozpoczęcia ich realizacji.

Część dotycząca procedur konkursowych w porównaniu z częścią dotyczącą projektów systemowych wypada często nieproporcjonalnie do rzeczywistych proporcji kwot przeznaczonych na oba schematy.

W praktyce, lektura PD nawet dla osób znających system jest w wysokim stopniu utrudniona.

Rekomendacja:

Rekomendujemy, by do systemu wdrażania w miejsce jednego dokumentu o wielu funkcjach wprowadzić dwa dokumenty ściśle ze sobą powiązane:

- Pierwszy o charakterze trzyletniej strategii wdrażania priorytetu (oznacza to sugestię powrotu do rozważanego wcześniej dokumentu o takiej nazwie).

Proponujemy, by dokument ten miał **zawsze** perspektywę trzyletnią (tzw. „kroczący” charakter): wraz z końcem roku następowałby proces „wymiany”: usuwanie części dotyczącej roku mijającego i dodawania nowego „roku trzeciego”. W ramach usuwania roku mijającego niezbędne byłoby dokonywanie ewaluacji wdrażania Priorytetu w minionym okresie (konieczne byłoby tu przyjęcie jako okresu rozliczeniowego okres od początku marca do końca lutego, przy czym ewaluacja ta powinna być prowadzona wspólnie przez IZ i IP wg jednolitych założeń metodologicznych. Uważamy, że nie ma potrzeby corocznego aktualizowania diagnozy; dokonywana byłaby ona w miarę potrzeby i dostrzegania nowych zjawisk. Na pewno wyniki ewaluacji miałyby wpływ na definiowanie nowych problemów. Zakładane rezultaty, wskaźniki i wydatki miałyby w tym dokumencie charakter szacunkowy. Dla złagodzenia „ubocznego” skutku mechanizmu dezagregacji

wskaźników należałoby dopuścić stosowanie w *Strategiach...*, obok wskaźników obowiązkowych również takich, które najtrafniej odpowiadają specyfice celów danego regionu.

W takim wariancie wszyscy aktorzy mieliby w każdym momencie dłuższą perspektywę realizacji zadań.

- Drugi, roczny dokument planistyczny, w postaci **Karty celów i zadań** (wzór Karty zamieszczono w aneksie), zawierającej:

- a) cele ogólne i szczegółowe do osiągnięcia w ramach Priorytetu w danym roku,
- b) zakładane rezultaty z ich wskaźnikową wartością,
- c) listę zadań, służących osiągnięciu tych rezultatów, przy czym przez „zadanie” rozumiemy grupę projektów skierowanych do danej grupy docelowej lub dotyczących danej formy wsparcia lub obszaru geograficznego czy obszaru tematycznego – w zależności od charakteru zadania (w załączonym do raportu wzorze Karty podajemy przykłady „zadań”); rekomendujemy przy tym rezygnację z tak szczegółowego opisu projektów systemowych i pozostawienie jedynie następujących informacji: typ beneficjenta systemowego, cele do osiągnięcia, planowane działania, alokacja finansowa. Pozostałe szczegółowe kwestie dotyczące tych projektów i tak będą musiały zostać opisane w ramach wniosku o dofinansowanie projektu,
- d) kwoty planowane do wydatkowania w danym roku, z uwzględnieniem podziału na wydatkowane w trybie konkursowym i systemowym (bez kwot alokacji i kwot kontraktacji, jako krępujących działania IP, a zbędnych z punktu widzenia IZ),
- e) kryteria wyboru projektów wraz z ich syntetycznym uzasadnieniem.

W Aneksie nr 4 zamieszczamy propozycje formularzy dla Strategii wdrażania priorytetu i Karty celów i zadań.

Zebrane w toku badania informacje pozwalają sądzić, że dokument mniej lub bardziej zbliżony do proponowanej przez nas *Strategii* i tak powstaje/powstałby w większości regionalnych IP, co pozwala nam sądzić, że nasza rekomendacja nie zostanie odebrana jako komplikowanie systemu. Na to wskazuje także przebieg dyskusji nad wstępnymi wynikami badań. Z kolei „odciążenie” tych dokumentów od nadmiaru funkcji niewątpliwie służyć będzie zwiększeniu klarowności systemu planowania i ułatwieniu przygotowania tych dokumentów.

Wspominaliśmy wcześniej (patrz p. 4.2.3), że należałoby opracować minimalny schemat informacji zewnętrznej, służącej upowszechnianiu informacji dla beneficjentów. Chcemy w tym miejscu wyraźnie

podkreślić: w naszej koncepcji w systemie planowania istnieją dwa dokumenty: *Strategia* i Karta. Informacja zewnętrzna nie jest dokumentem planistycznym, jest materiałem informacyjnym, produkowanym oczywiście w oparciu o dokumenty planistyczne, ale w sposób komunikatywny dla specyficznej grupy odbiorców, jaką są beneficjenci, z uwzględnieniem ich potrzeb informacyjnych. Takie materiały w praktyce obecnie produkują wszystkie IP i IP2. Obecnie problemem jest zróżnicowana forma i sposób prezentacji tych informacji, kłopotliwy zwłaszcza dla tych beneficjentów, którzy aplikują o środki w wielu regionach.

5. Wnioski i rekomendacje

Nasz podstawowy wniosek i rekomendacja wiąże się z określeniem jednej funkcji Planu – naszym zdaniem Plan powinien pełnić funkcję operacyjną, planistyczną. Ponieważ jednak regionalne IP wyrażają potrzebę posiadania perspektywicznego dokumentu o charakterze „drogowskazu”, dającego przy tym możliwość podkreślenia regionalnej specyfiki Programu, to rekomendujemy wprowadzenie do systemu wdrażania trzyletniego ramowego dokumentu planistycznego o charakterze strategicznym, którego roczną operacjonalizacją będzie Karta celów i zadań. Ze względu na specyfikę każdego Priorytetu rekomendujemy utrzymanie osobnych Planów dla każdego z nich.

O ile w przypadku IP regionalnych istnieje silna potrzeba posiadania dokumentu strategicznego, to mamy wrażenie, że w przypadku IP centralnych obowiązek przygotowania takich dokumentów stanie się niepowtarzalną okazją do uświadomienia sobie oraz instytucjom powiązanym wspólnych celów i wizji dla „swoich” Priorytetów. Mamy bowiem wrażenie, że przynajmniej w IP objętej badaniem takiej wizji brakuje.

Rekomendujemy także przyjęcie jako bezwzględnie obowiązującej począwszy od Planów na rok 2009 zasady, że **Plan działania jako instrument planistyczny nie powinien podlegać modyfikacjom w okresie jego obowiązywania i realizacji.**

Poniżej przedstawiamy tabelę zidentyfikowanych problemów wraz z odpowiednimi rekomendacjami, służącymi usunięciu tych problemów.

GŁÓWNE OBSZARY PROBLEMOWE W PROCESIE TWORZENIA PLANÓW DZIAŁANIA	REKOMENDOWANE SPOSOBY DZIAŁANIA
Brak zdefiniowanej jednoznacznie funkcji Planów działania (wielość zakładanych funkcji)	1. Konieczne jest jednoznaczne określenie <u>jednej</u> funkcji PD (lub innego typu rocznego dokumentu planistycznego). 2. Przyjęcie, że Plan jest dokumentem planistycznym (o charakterze operacyjnym) służącym samej IP do zarządzania, a dodatkowo - dla IZ - jest to informacja o zamierzeniach tych instytucji. Jako plan ze swej istoty nie ulega zmianom w okresie obowiązywania, podlega natomiast ocenie jego wykonanie.
Wymagania IZ dot. strategicznego charakteru (konieczność opisu wyników diagnoz, analiz itp.) Planu działania w sprzeczności z czasem dostępnym do przygotowania Planu i krótkim okresem jego obowiązywania	3. Wprowadzenie do systemu planowania wdrażania dokumentu typu Strategia wdrażania priorytetu – trzyletniego o charakterze kroczącym (stałe trzyletnim).
Konieczność połączenia w jednym dokumencie wymogów związanych z długookresowym planowaniem oraz uzasadnieniem proponowanych działań (strategicznosc) z wymogami wynikającymi z potrzebami bieżącego zarządzania (roczne planowanie działalności wraz z kwotami wydatków)	4. Ograniczenie funkcji PD do planistycznej czyli prognozy działań na określony czas. Taka decyzja będzie miała wpływ na proces tworzenia i zawartości (ograniczenie informacji zawartych w formularzu, nakierowanie opisu na opis poczyną i planowane rezultaty). 5. Plan z założenia winien być wewnętrznym dokumentem operacyjnym dla instytucji realizujących PO KL. 6. Skoncentrowanie dokumentu planistycznego na podstawowych elementach takich jak cele, rezultaty, zadania służące ich osiągnięciu, kwoty do wydatkowania.
Przyjęty w PD sposób opisu wsparcia nie pozwala na stwierdzenie czy zachodzi komplementarność planów w zakresie EFS, EFRR oraz PO KL i innych programów operacyjnych	7. O komplementarność pomiędzy funduszami strukturalnymi winny dbać poprzez ewaluację bieżącą wdrażania tych programów ich IZ we współpracy z IP. Kwestie komplementarności powinny znaleźć swoje miejsce w trzyletniej Strategii wdrażania Priorytetu.
Akcentowanie w przekazie publicznym funkcji informacyjnej PD dla beneficjentów przy jednoczesnym skomplikowaniu wewnętrznej struktury	8. Patrz pkt. 4 i 5 9. Należy opracować minimalny schemat informacji zewnętrznej

PD i pozbawienie tym samym Planu przejrzystości	
W procesie tworzenia PD wadliwie funkcjonowały mechanizmy komunikacji pomiędzy zaangażowanymi instytucjami	10. Nie należy opracowywać szczegółowych procedur dot. przebiegu procesu tworzenia PD. Konieczne jest jednakże zalecenie IP, aby wprowadziły proces tworzenia Planu do debat/obrad instytucji obecnych już formalnie w systemie realizacji PO KL, tzn. PKM, grupy robocze KM oraz do struktur i instytucji, które służą poszczególnym podmiotom w toku „rutynowej pracy” w obszarze jaki ma być wspierany w PO KL. Nie należy tworzyć nowych – tylko pod plan – instytucji i trybów konsultacji, diagnozowania itp. 11. Brak ustaleń szczegółowego sposobu tworzenia Planu nie oznacza, że proces nie powinien mieć z góry określonych etapów prac, produkty tych etapów i dat dla nich granicznych. 12. Wskazany powyżej harmonogram prac powinien korelować terminy tworzenia planu z harmonogramem projektowania budżetu państwa i budżetów JST. 13. Na poziomie IZ należy wprowadzić wewnętrzne procedury nadzoru i wsparcia nad pracami planistycznymi i ugruntować w nich instytucję opiekuna priorytetu
Rozbudowana konstrukcja dokumentu nie pozwala na przejrzystość i czytelność zawartych tam informacji	14. W kolejnych latach roczny dokument planistyczny powinien mieć postać Karty celów i zadań, zawierającej: f) cele ogólne i szczegółowe do osiągnięcia w ramach Priorytetu w danym roku, g) zakładane rezultaty z ich wskaźnikową wartością, h) listę zadań, służących osiągnięciu tych rezultatów, kwoty planowane do wydatkowania w danym roku, z uwzględnieniem podziału na wydatkowane w trybie konkursowym i systemowym, i) kryteria wyboru projektów wraz z ich syntetycznym uzasadnieniem.

Posłowie dopisane przez życie

28 kwietnia 2008 r. opublikowano nową wersję tzw. Zasad dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL. W dokumencie tym pojawiła się część pn. Procedura zmiany Planów działania. Wyraźnie tam podkreślono, że „(...) Plan działania, jest dokumentem planistycznym, którego celem jest przedstawienie założeń IP w danym roku kalendarzowym w zakresie przewidywanych założeń strategicznych (cele i wskaźniki), finansowych, a także preferowanych form wsparcia i zasad, kryteriów i terminów dokonywania wyboru projektów. Co do zasady Plan działania jako instrument planistyczny nie powinien podlegać modyfikacjom w okresie jego obowiązywania i realizacji, co oznacza iż powinien być przygotowywany w oparciu o realistyczne założenia i przesłanki umożliwiające jego późniejszą realizację(...)”.

W kolejnym akapicie zawarto natomiast zdanie „... w wyjątkowych sytuacjach, uzasadnionych potrzebą poprawy efektywności i racjonalności realizacji założeń Planu działania i aktualizacji jego treści, np. ze względu na jego funkcję informacyjną dla potencjalnych beneficjentów i grup odbiorców, możliwe jest dokonanie modyfikacji treści Planu działania.”

Ta decyzja, wymuszona presją ze strony IP, aby dopuścić zmiany Planów, była przez nas rekomendowana na etapie roboczej wersji raportu końcowego jako specyficzna konieczność w tym roku, jednak jako wyłącznie jednorazowa sytuacja. **Zdecydowanie rekomendujemy niezmiennność Planów w przyszłości**, niezależnie od tego, jaką ostatecznie przyjmą formę.

6. Aneksy

6.1. Narzędzia badawcze

6.1.1. Scenariusz do wywiadów indywidualnych

Uwagi i zalecenia generalne do całego wywiadu:

Zgodnie z deklaracją w badaniu **posłużymy się podejściem procesowym**. Zasadniczym elementem tego podejścia jest tzw. modelowanie procesów biznesowych. Modelowanie procesów ma na celu ustalenie, w jaki sposób działa dana organizacja (w całości lub w części realizowanych zadań) i służy do określenia docelowego sposobu postępowania.

To w naszym badaniu oznacza, że model („idealny”) procesu tworzenia Planu działania opisany w dokumentach Systemu Realizacji PO KL konfrontujemy ze stanem rzeczywistym (opisem tego stanu wyrażonym przez badanych).

- ☒ **Dlatego też konieczne jest zwracanie szczególnej uwagi na wypowiedzi badanych dotyczące przebiegu procesu.**

Zgodnie z definicją proces to sekwencja realizowanych działań, mających na celu przekształcenie stanu wejściowego w stan wyjściowy, przy wykorzystaniu niezbędnych do tego zasobów z ukierunkowaniem na realizację oczekiwań klienta.

Stanem wejściowym może być informacja **przekształcana** w wyniku procesu. **W przypadku procesu tworzenia PD mamy do czynienia z przekształcaniem informacji zawartych w dokumentach programowych, analizach itp. na plan realizacji wsparcia w danym obszarze ze środków EFS.** Zasobami niezbędnymi do realizacji każdego procesu będą m.in. zasoby materialne organizacji, metody działania, personel i jego kwalifikacje.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na oczekiwania klienta każdego procesu.

Istotnym we wdrażaniu podejścia procesowego jest zrozumienie roli i oczekiwań osób i instytucji zainteresowanych bezpośrednio lub pośrednio „produktem” procesu.

W sytuacji jaką jest proces tworzenia PD swoistymi klientami wewnętrznymi są IZ oraz Komitet Monitorujący i Podkomitety Monitorujące. Klientami zewnętrznymi „ogół potencjalnych beneficjentów”.

Podejście procesowe zaleca w takiej sytuacji określenie powiązań wszystkich procesów tak, by zapobiec optymalizacji procesu głównego tylko pod kątem jednej z grup klientów **(w naszym przypadku „gra” toczyła się pomiędzy IZ a IP – szczególnie należy dążyć do wyspecyfikowania tych elementów wypowiedzi respondentów, które wskazywałyby na przypisanie beneficjentom (ich przedstawicielom) partnerskiej roli w procesie).**

DYSPOZYCJE do wywiadu

1. CELE BADANIA

Wywiad zaczynamy od przedstawienia celów badania. Należy tu posłużyć się cytatem z Opisu przedmiotu zamówienia:

Cele te to:

- 1) *wskazanie słabości oraz dobrych praktyk opracowywania przez IP Planów działania w ramach PO KL;*
- 2) *zidentyfikowanie funkcji jakie pełni Plan działania oraz trudności wynikających z zaprojektowanego systemu (kształt formularza, określone procedury, strategiczny charakter Planów działania itp.);*
- 3) *rekomendowanie kierunków zmian przy opracowywaniu i zatwierdzaniu Planów działania na kolejne lata realizacji PO KL.*

Podkreślamy główną „potrzebę” badawczą: opisanie *słabości i dobrych praktyk* w procesie tworzenia oraz *funkcji* jaką pełni - zdaniem badanych – Plan.

2. FUNKCJA PLANU

Pierwszą kwestią badawczą, o której rozmawiamy jest funkcja, jaką pełni Plan.

(Jak uczestnicy procesu tworzenia i wdrażania Planu działania postrzegają jego funkcje w systemie zarządzania PO KL ?)

Proponuję zadawać jednakowo brzmiące pytania:

- A. *Czym zdaniem Pana /Pani jest Plan ?*
- B. *Jaką spełnia funkcję?*

Proponuję zadać pytanie A. i po uzyskaniu odpowiedzi zadać pytanie B. w formie odpowiedniej do wcześniej usłyszanych odpowiedzi (czyli *Np. wprost jeśli respondent nie wspominał o funkcjach lub w formie podsumowania: W takim razie jak określiłby Pan/Pani funkcję jaką pełni Plan ?*).

W odpowiedziach wyszukujemy informacji, które odpowiadałyby jednej z trzech zidentyfikowanych funkcji:

- strategicznej (tak jak zaleca/zlecał IZ)
- operacyjnej (praktyczne „rozpisanie” tego co ma być zrobione w Priorytecie na sekwencje czasowe czyli adekwatnie do nazwy *Plan* – funkcja planistyczna)
- informacyjnej (Plan jako „drogowskaz”, „mapa”, „rozkład jazdy” dla podmiotów uprawnionych do realizacji projektów).

!! UWAGA – jeżeli respondent będzie mówił o funkcji informacyjnej to należy przystąpić do omawiania zagadnienia:

- *w jakim stopniu Plan działania realizuje funkcję informacyjną tj. dostarcza wszystkim interesariuszom (a zwłaszcza potencjalnym projektodawcom) kompletnych i niezbędnych do ubiegania się o dofinansowanie informacji o zamierzeniach IP/IP2 na dany rok kalendarzowy ?*

W przypadku gdy respondent nie podejmie samodzielnie tej kwestii, należy omawiać ją w części dot. współpracy (punkt 4. scenariusza) z otoczeniem łącznie z kwestią:

- *jak oceniane są Plany działania przez interesariuszy?*

3. KOMPLEMENTARNOŚĆ PLANU DZIAŁANIA

Rozmowa o funkcji Planu winna przejść do zagadnienia opisanego w pytaniach badawczych:

- czy i jeśli tak to w jakim stopniu Plany działania przedstawione przez poszczególne regiony zachowują komplementarność z Planami działania Priorytetów realizowanych centralnie?
- czy i jeśli tak to w jakim stopniu Plany działania zapewniają komplementarność wsparcia EFS ze wsparciem EFRR udzielanym w ramach innych Programów Operacyjnych?
- w jakim stopniu Plany działania przyczyniają się do dopasowania wsparcia EFS udzielanego w ramach PO KL do strategicznych potrzeb regionów lub wspieranych sektorów społeczno – gospodarczych?

W tej części wywiadu koncentrujemy się na weryfikacji tego co sami wiemy o tej komplementarności na podstawie wcześniejszych prac desk researchu czyli interesuje nas wskazywanie:

- zależności proponowanego wsparcia w priorytecie regionalnym z tymi w odpowiednim priorytecie centralnym (*trzeba dążyć do tego by respondenci podawali przykłady a nie mówili „zbieżne jest”. Nie muszą mówić, że zalecana jest ostrożność by nie wyszło z tego przepłytywanie ze znajomości PO KL*).
- przyczyn dla jakich na poziomie regionu wybrano takie typy i formy wsparcia (*chodzi nam o wskazanie zasobów/źródeł, które „stały się przyczyną”*).

4. WSPÓŁPRACA PRZY TWORZENIU PLANU I OCENY ZEWNĘTRZNE PLANU

Jak wchodzimy w obszar źródeł/zasobów to naturalnym jest pytanie o:

- współpracę pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w przygotowywanie Planów działania;
- system komunikacji pomiędzy ww. instytucjami zapewniający jak najsprawniejsze przygotowywanie Planów działania;
- optymalny model współpracy przy opracowywaniu Planu działania pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania i realizacji PO KL;

Przy pytaniu dot. współpracy pytamy też o to jak oceniane są Plany działania przez interesariuszy oraz o to w jakim stopniu Plan działania realizuje funkcję informacyjną (jeśli o to nie pytaliśmy respondenta w pkt. 2)

W tym obszarze koncentrujemy się na następujących kwestiach:

- jaki był początek procesu?

Modelowo możliwe są następujące:

- analiza/aktualizacja dostępnych danych dot. obszaru i sporządzenie w IP/IP2 mapy potrzebnego wsparcia
- 'napisanie' w IP/IP2 zestawu projektów i poszukiwanie dla nich uzasadnienia
- jw. + konsultowanie na zewnątrz

Generalnie szukamy czy proces w tym obszarze biegł zgodnie z zaleceniem IZ: „Plan działania powinien opierać się na rzetelnej diagnozie potrzeb, tak aby wsparcie charakteryzowało się wysoką koncentracją oraz wartością dodaną”.

Zadaniem badacza jest spisanie zakresu odniesień (raportów, analiz, instytucji itp.) jakie respondent wskazuje.

5. KONSTRUKCJA FORMALNA PLANU A CELE PO KL

Przechodzimy do rozmowy o konstrukcji formalnej Planu czyli pytanie badawcze:

- Jak system zarządzania przez Plany działania (rozumiany zarówno jako zakres i kształt informacji zawartych w tym dokumencie oraz procedury jego przygotowania i zatwierdzenia) przyczynia się do osiągnięcia celów i efektów ich realizacji określonych w PO KL (zarządzanie strategiczne)?

rozdzielamy na dwie kwestie (o jednej, procedurze już rozmawialiśmy):

a) zakres/kształt informacji w dokumencie Plan: *jak respondent ocenia funkcjonalność narzędzia;*

b) wpływ przyjętej konstrukcji (proceduralnej i formalnego kształtu) na stopień osiągnięcia celów PO KL (tu w naturalny sposób dążymy do uzyskania w miarę opisowej, wspartej przykładami, opinii respondenta).

Wracamy do kwestii funkcji poprzez rozmowę dot. związku procedury i konstrukcji ze stopniem realizacji celów PO KL czyli :

A. w jakim stopniu Plany działania przyczyniają się do realizacji celów Programu?

B. czy cele przewidziane do realizacji w Planach działania są poprawnie sformułowane, tj., czy są:

- ✓ *wystarczająco sprecyzowane (czy dotyczą ściśle określonego obszaru działalności),*
- ✓ *mieralne (czy stopień ich realizacji jest możliwy do weryfikacji),*
- ✓ *akceptowalne (czy są one możliwe do akceptacji przez wszystkie strony zaangażowane w ich realizacji),*
- ✓ *realistyczne (czy są możliwe do zrealizowania),*
- ✓ *terminowe (czy okres ich realizacji jest możliwy do określenia)?*

W tym zakresie otrzymamy opinię respondenta w zakresie pytania A. oraz opinię wraz z przykładami (dążyć do wskazania dowodu na precyzję itp.) odnośnie pytania B.

Rozmowę w tym zakresie kończymy kwestią:

- *czy Plan powinien być aktualizowany w okresie jego obowiązywania, a jeśli tak, to w jakim zakresie, aby minimalizować liczbę ewentualnych zmian?*

Notujemy ewentualne postulowane obszary/przypadki, sytuacje, warunki ...itp./podawanych zmian

6. KIERUNKI ZMIAN PRZY OPRACOWYWANIU I ZATWIERDZANIU PLANÓW DZIAŁANIA NA KOLEJNE LATA REALIZACJI PO KL.

Pytamy o zasadność pozostawienia Planu w strukturze systemu realizacji PO KL pytaniem:

- czy zachować Plan jako dokument?

- Jeśli NIE to dążymy do podsumowania przez respondenta argumentacji, która być może przewijała się podczas wywiadu. To pozwoli badaczowi uporządkować zebrany dotychczas materiał.

- Jeśli TAK to jakie zmiany generalne, szczegółowe proponuje respondent i jak wyżej czyli podsumowanie.

Jeżeli respondent opowie się za zachowaniem Planów jako takich to kierujemy rozmowę na kwestie następującą:

- czy formuła tworzenia przez regiony czterech oddzielnych Planów działania dla poszczególnych Priorytetów regionalnych (tj. VI, VII, VIII oraz IX Priorytety PO KL) jest właściwsza niż tworzenie przez dany region jednego Planu działania dla wszystkich wdrażanych regionalnie Priorytetów?

Odnotowujemy argumentację na rzecz obecnego rozdzielenia i postulowanego połączenia.

6.1.2. Scenariusz do wywiadu grupowego

Uwagi i zalecenia generalne do całego wywiadu:

W naszym badaniu model („idealny”) procesu tworzenia Planu działania opisany w dokumentach Systemu Realizacji PO KL konfrontujemy ze stanem rzeczywistym (opisem tego stanu wyrażonym przez badanych).

- ☒ Dlatego też konieczne jest zwracanie szczególnej uwagi na wypowiedzi badanych dotyczące przebiegu procesu.

Wartością FGI jest to co wyniknie z interakcji pomiędzy uczestnikami. TEMU POŚWIĘĆMY NAJWIĘCEJ UWAGI. SZCZEGÓLNIENIE NA POZIOMIE REGIONALNYM, WAŻNA JEST ROZMOWA PRZEDSTAWICIELI IP Z „OTOCZENIEM” ZEWNĘTRZNYM.

W przypadku procesu tworzenia PD mamy do czynienia z przekształcaniem informacji zawartych w dokumentach programowych, analizach itp. na plan realizacji wsparcia w danym obszarze ze środków EFS. Zasobami niezbędnymi do realizacji każdego procesu będą m.in. zasoby materialne organizacji, metody działania, personel i jego kwalifikacje.

W sytuacji jaką jest proces tworzenia PD swoistymi klientami wewnętrznymi są IP, IP2, beneficjenci systemowi oraz Komitet Monitorujący i Podkomitety Monitorujące.

- ☒ Proponuję rozpocząć debatę podczas FGI od ustalenia oczekiwań jakie wiążano z Planem.

DYSPOZYCJE do wywiadu

1. CELE BADANIA

Wywiad zaczynamy od przedstawienia celów badania. Należy tu posłużyć się cytatem z Opisu przedmiotu zamówienia:

Cele te to:

- 1) *wskazanie słabości oraz dobrych praktyk opracowywania przez IP Planów działania w ramach PO KL;*
- 2) *zidentyfikowanie funkcji jakie pełni Plan działania oraz trudności wynikających z zaprojektowanego systemu (kształt formularza, określone procedury, strategiczny charakter Planów działania itp.);*
- 3) *rekomendowanie kierunków zmian przy opracowywaniu i zatwierdzaniu Planów działania na kolejne lata realizacji PO KL.*

Podkreślamy główną „potrzebę” badawczą: opisanie *słabości i dobrych praktyk* w procesie tworzenia oraz *funkcji* jaką pełni - zdaniem badanych – Plan.

2. FUNKCJA PLANU

Rozmowę o funkcji poprzedzamy pytaniem : jakie oczekiwania wiązali z Planem ?

Pierwszą kwestią badawczą, o której rozmawiamy jest funkcja jaką pełni Plan (***Jak uczestnicy procesu tworzenia i wdrażania Planu działania postrzegają jego funkcje w systemie zarządzania PO KL ?***)

Proponuję zadać pytanie:

C. *Jaka jest zdaniem państwa funkcja Planu ?*

W odpowiedziach wyszukujemy informacji, które odpowiadałyby jednej z trzech zidentyfikowanych funkcji:

- strategicznej (tak jak zaleca/zlecał IZ)
- operacyjnej (praktyczne „rozpisanie” tego co ma być zrobione w Priorytecie na sekwencje czasowe czyli adekwatnie do nazwy *Plan* – funkcja planistyczna)
- informacyjnej (Plan jako „drogowskaz”, „mapa”, „rozkład jazdy” dla podmiotów uprawnionych do realizacji projektów).

!! UWAGA – jeżeli uczestnicy będą mówić o funkcji informacyjnej to należy przystąpić do omawiania zagadnienia:

- *w jakim stopniu Plan działania realizuje funkcję informacyjną tj. dostarcza wszystkim interesariuszom (a zwłaszcza potencjalnym projektodawcom) kompletnych i niezbędnych do ubiegania się o dofinansowanie informacji o zamierzeniach IP/IP2 na dany rok kalendarzowy ?*

W przypadku gdy uczestnicy nie podejmą samodzielnie tej kwestii omawiać ją w części dot. współpracy (punkt 4. scenariusza) z otoczeniem łącznie z kwestią:

- *jak oceniane są Plany działania przez interesariuszy?*

3. KOMPLEMENTARNOŚĆ PLANU DZIAŁANIA

Rozmowa o funkcji Planu winna przejść do zagadnienia opisanego w pytaniach badawczych:

- czy i jeśli tak to w jakim stopniu Plany działania przedstawione przez poszczególne regiony zachowują komplementarność z Planami działania Priorytetów realizowanych centralnie?
- czy i jeśli tak to w jakim stopniu Plany działania zapewniają komplementarność wsparcia EFS ze wsparciem EFRR udzielanym w ramach innych Programów Operacyjnych?
- w jakim stopniu Plany działania przyczyniają się do dopasowania wsparcia EFS udzielanego w ramach PO KL do strategicznych potrzeb regionów lub wspieranych sektorów społeczno – gospodarczych?

W tej części wywiadu koncentrujemy się na weryfikacji tego co sami wiemy o tej komplementarności na podstawie wcześniejszych prac desk researchu czyli interesuje nas wskazywanie:

- zależności proponowanego wsparcia w priorytecie regionalnym z tymi w odpowiednim priorytecie centralnym (trzeba dążyć do tego by respondenci podawali przykłady a nie mówili „zbieżne jest”. Nie muszą mówić, że zalecana jest ostrożność by nie wyszło z tego przepłytywanie ze znajomości PO KL).
- przyczyn dla jakich na poziomie regionu wybrano takie typy i formy wsparcia (chodzi nam o wskazanie zasobów/źródeł, które „stały się przyczyną”).

4. WSPÓŁPRACA PRZY TWORZENIU PLANU I OCENY ZEWNĘTRZNE PLANU

Jak wchodzimy w obszar źródeł/zasobów to naturalnym jest pytanie o:

- współpracę pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w przygotowywanie Planów działania;
- system komunikacji pomiędzy ww. instytucjami zapewniający jak najsprawniejsze przygotowywanie Planów działania;
- optymalny model współpracy przy opracowywaniu Planu działania pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania i realizacji PO KL;

Przy pytaniu dot. współpracy pytamy też o to jak oceniane są Plany działania przez interesariuszy oraz o to w jakim stopniu Plan działania realizuje funkcję informacyjną (jeśli o to nie pytaliśmy respondenta w pkt 2)

W tym obszarze koncentrujemy się na następujących kwestiach:

- jaki był początek procesu?

Modelowo możliwe są następujące:

- analiza/aktualizacja dostępnych danych dot. obszaru i sporządzenie w IP/IP2 mapy potrzebnego wsparcia
- 'napisanie' w IP/IP2 zestawu projektów i poszukiwanie dla nich uzasadnienia
- jw. + konsultowanie na zewnątrz

Generalnie szukamy czy proces w tym obszarze biegł zgodnie z zaleceniem IZ: „Plan działania powinien opierać się na rzetelnej diagnozie potrzeb, tak aby wsparcie charakteryzowało się wysoką koncentracją oraz wartością dodaną”.

Zadaniem badacza jest spisanie zakresu odniesień (raportów, analiz, instytucji itp.) jakie respondent wskazuje.

Następnie staramy się ustalić jak – zdaniem uczestników – przebiegał proces tworzenia Planu czyli zapisujemy na tablicy kolejne kroki

5. KONSTRUKCJA FORMALNA PLANU A CELE PO KL

Przechodzimy do rozmowy o konstrukcji formalnej Planu czyli pytanie badawcze:

- Jak system zarządzania przez Plany działania (rozumiany zarówno jako zakres i kształt informacji zawartych w tym dokumencie oraz procedury jego przygotowania i zatwierdzenia) przyczynia się do osiągnięcia celów i efektów ich realizacji określonych w PO KL (zarządzanie strategiczne)?

rozdzielamy na dwie kwestie (o jednej, procedurze już rozmawialiśmy):

a) zakres/kształt informacji w dokumencie Plan: *jak respondent ocenia funkcjonalność narzędzia;*

b) wpływ przyjętej konstrukcji (proceduralnej i formalnego kształtu) na stopień osiągnięcia celów PO KL (tu w naturalny sposób dążymy do uzyskania w miarę opisowej, wspartej przykładami, opinii respondenta).

Wracamy do kwestii funkcji poprzez rozmowę dot. związku procedury i konstrukcji ze stopniem realizacji celów PO KL czyli :

A. w jakim stopniu Plany działania przyczyniają się do realizacji celów Programu ?

B. czy cele przewidziane do realizacji w Planach działania są poprawnie sformułowane, tj., czy są:

- ✓ *wystarczająco sprecyzowane (czy dotyczą ściśle określonego obszaru działalności),*
- ✓ *mieralne (czy stopień ich realizacji jest możliwy do weryfikacji),*
- ✓ *akceptowalne (czy są one możliwe do akceptacji przez wszystkie strony zaangażowane w ich realizacji),*
- ✓ *realistyczne (czy są możliwe do zrealizowania),*
- ✓ *terminowe (czy okres ich realizacji jest możliwy do określenia) ?*

W tym zakresie otrzymamy opinię uczestników w zakresie pytania A. oraz opinię wraz z przykładami (dążyć do wskazania dowodu na precyzję itp. ...) odnośnie pytania B.

Rozmowę w tym zakresie kończymy kwestią:

- czy Plan **powinien być** aktualizowany w okresie jego obowiązywania, a jeśli tak, to w jakim zakresie, aby minimalizować liczbę ewentualnych zmian?

Notujemy ewentualne postulowane obszary/przypadki, sytuacje, warunki ...itp./podawanych zmian

6. KIERUNKI ZMIAN PRZY OPRACOWYWANIU I ZATWIERDZANIU PLANÓW DZIAŁANIA NA KOLEJNE LATA REALIZACJI PO KL.

Pytamy o zasadność pozostawienia Planu w strukturze systemu realizacji PO KL pytaniem:

- czy zachować Plan jako dokument ?

- Jeśli NIE to dążymy do podsumowania przez respondenta argumentacji, która być może przewijała się podczas wywiadu. To pozwoli badaczowi uporządkować zebrany dotychczas materiał.
- Jeśli TAK to jakie zmiany generalne, szczegółowe proponuje respondent i jak wyżej czyli podsumowanie.

Gdy pojawią się głosy za zachowaniem Planów jako takich to kierujemy rozmowę na kwestię następującą:

- *czy formuła tworzenia przez regiony czterech oddzielnych Planów działania dla poszczególnych Priorytetów regionalnych (tj. VI, VII, VIII oraz IX Priorytety PO KL) jest właściwsza niż tworzenie przez dany region jednego Planu działania dla wszystkich wdrażanych regionalnie Priorytetów?*

Odnosimy argumentację na rzecz obecnego rozdzielenia i postulowanego połączenia.

6.2. Case study – Priorytet V

Wstęp

Dodatkowym elementem w zakresie badania procesu tworzenia Planów działania było rozpatrzenie przypadku, w którym to Departament Zarządzania EFS MRR – Instytucja Zarządzająca Programem jest jednocześnie instytucją przygotowującą Plan działania. Sytuacja taka odnosi się do V Priorytetu PO KL. Powyższa propozycja w założeniu miała prowadzić do:

- weryfikacji roboczej hipotezy, że V priorytet wymaga odrębnego od pozostałych, centralnego zarządzania, zaś ze względu na brak w polskim systemie instytucjonalnym podmiotu ściśle nakierowanego na inicjowanie usprawnień w obszarach mieszczących się w zakresie tego Priorytetu, to konieczna jest tu rola Ministerstwa Rozwoju Regionalnego;
- samooceny przyjętego modelu tworzenia i realizacji PD.

Charakterystyka sytuacji

Zgodnie z zapisami PO KL i Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL celem działań podejmowanych w ramach V priorytetu PO KL ma być:

- wzmocnienie zdolności do tworzenia wysokiej jakości prawa,
- wzmocnienie zdolności do opracowywania długofalowych programów i strategii,
- wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego,
- wzrost jakości usług publicznych, w szczególności świadczonych na rzecz przedsiębiorców,
- usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w obszarze sądownictwa gospodarczego,
- wzmocnienie mechanizmów partnerstwa administracji i sektora obywatelskiego.

Zakres tematyczny V Priorytetu, a tym samym działania z niego wynikające, były traktowane jako swoista strategia i program modernizacji zarządzania publicznego, czego dowód znajdziemy w zapisach uzasadnienia do projektu budżetu państwa na rok 2008 (przedłożenie rządowe z września 2007 r.), gdzie dla zadania „modernizacja administracji publicznej” określono jako cel *Stworzenie sprawnych i przyjaznych struktur administracji publicznej. Wzrost jakości usług publicznych oraz doskonalenie zarządzania w urzędach lokalnej i regionalnej administracji publicznej*, a miernikiem osiągnięcia tego celu uczyniono *„Liczbę jednostek administracji publicznej objętych wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w ramach Działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”*.

Aby V Priorytet mógł realnie stać się programem modernizacji administracji i w konsekwencji służyć „dobremu rządzeniu” koniecznym jest by nad działaniami prowadzonymi w ramach priorytetu „czuwała” instytucja, która dawałaby by gwarancję, że poszczególne inicjatywy i przedsięwzięcia dadzą efekt wartości dodanej dla sektora publicznego jako całości. Ustrojowy zakres kompetencji poszczególnych organów administracji rządowej szczebla centralnego powoduje, że żaden z podmiotów „nie poczuwa się” do roli głównego koordynatora.

Powołano Grupę Roboczą ds. dobrego rządzenia, której rolą miała być m.in. dbałość o spójność i horyzontalny charakter wsparcia w obrębie V Priorytetu. Po dwóch spotkaniach okazało, że ta formuła nie sprawdza się, gdyż spotkania Grupy stały się wyłącznie polem dla artykułowania potrzeb i interesów poszczególnych instytucji (ministerstwa, przedstawiciele samorządu) lub środowisk (organizacje sektora pozarządowego).

Stopień trudności zarządzania tym priorytetem wzrósł poprzez włączenie do jego realizacji kolejnych podmiotów (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Finansów), z dość autonomicznie zarysowanymi obszarami działania (projektami systemowymi).

Częściowym wyjściem z sytuacji na obecnym etapie rozstrzygnięć instytucjonalnych jest korzystanie z „miękkiego” doradztwa zewnętrznego działającego pod auspicjami IZ czy wręcz z jej pełnomocnictwami. Częściowo rolę taką ma pełnić w/w Grupa Robocza. Krokiem kolejnym byłoby zaangażowanie ekspertów do zewnętrznej oceny przedkładanych przez poszczególne projektodawców szczegółowych wniosków o dofinansowanie projektów systemowych.

W tej szczególnej sytuacji IZ, nadzorując proces tworzenia Planów działania dla wszystkich Priorytetów, dla Priorytetu V sama musiała taki Plan przygotować.

Przedmiotem analiz, jakie czyniono zajmując się tym przypadkiem, było:

- jak IZ prowadziła ten proces w odniesieniu do V Priorytetu?
- czy dokument jaki powstał spełnia te wymogi, jakich IZ wymagała od IP w odniesieniu do innych priorytetów?
- czy koordynowanie bezpośrednio przez IZ Priorytetu V jest właściwe dla całości procesu realizacji tego priorytetu?

Dwie pierwsze kwestie są ściśle związane z zakresem badania procesu przygotowywania Planów działania. Trzecia jest elementem niejako „ubocznym” dla procesu badawczego, ale ważnym – zdaniem autora analizy - dla przyszłego zarządzania PO KL z dwóch względów:

- IZ (czy może szerzej Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) ma możliwość bezpośredniego wpływania na proces instytucjonalnego kształtowania się struktur i procesów zarządzania w administracji publicznej;
- IZ zyskuje obszar na jakim może sprawdzać bezpośrednio skutki zarządzania PO KL. Inaczej mówiąc będąc w tym obszarze *quasi* Instytucją Pośredniczącą doświadcza „osobiście” skutków swych zaleceń wobec innych IP.

Uwagi metodologiczne

Zgodnie z rozumieniem, jakie jest przyjmowane w literaturze przedmiotu³ w studium przypadku ważne są zainteresowania badacza, a nie metody badań. Innymi kwestiami często podkreślanymi w teorii jest to, że studium przypadku nie jest raczej metodologią badawczą, a wyborem przedmiotu badania oraz, że przy wykorzystaniu tej techniki generuje się wnioski głównie metodą dedukcyjną, a nie indukcyjną.

To co zrealizowano w odniesieniu do V Priorytetu w toku badań procesu opracowywania Planów działania jest połączeniem niektórych elementów charakterystycznych dla studiów przypadku (analiza sytuacji powtarzalnej) z innymi metodami i technikami badań (analiza tekstu, obserwacja uczestnicząca, wywiad nieustrukturalizowany). Wykorzystano następujące dostępne źródła informacji:

³ Konecki, K. Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana, WN PWN Warszawa 2000

- fakty, zdarzenia, dokumenty jakie badacz miał okazję obserwować i czytać gdy tworzone były zapisy V Priorytetu;;
- fakty, zdarzenia, dokumenty jakie badacz obserwował i czytał, gdy prezentowano projekty Planu działania dla tego priorytetu;
- opinie i fakty prezentowane przez osoby bezpośrednio zaangażowane w zagadnienia, jakie są przedmiotem planowanego wsparcia w ramach tego priorytetu.

W ramach samego badania zorganizowano wywiad grupowy z udziałem przedstawicieli instytucji, które są zaangażowane w realizację V Priorytetu.

Ustalenia jakie poczyniono i wnioski jakie sformułowano nie odnoszą się do wszystkich zagadnień jakie wystąpiły w badaniu. Koncentrowano się trzech kwestiach:

- strategiczny charakter Planu;
- jego informacyjna funkcja;
- przebieg procesu tworzenia z punktu widzenia koordynacji wielu podmiotów niezainteresowanych całością zagadnień, jakie są w Planie.

Podstawowe ustalenia i wnioski

I.

Jak to zaprezentowano w uwagach wstępnych, istnieje założenie, że kształt V Priorytetu jest swoistą strategią modernizacji administracji. W toku rozmów z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację Priorytetu okazało się, że w tej kwestii nie ma jednorodności. Jedni chcą w tym priorytecie widzieć „strategię”, inni patrzą na to jak na źródło finansowego wsparcia planowanych działań, mających strategiczne oparcie w innych dokumentach (np. Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005-2009, Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007-2013, Program Reformy Regulacji).

Tym samym widoczne jest, że upatrywanie w samym Planie działania „strategii” nie jest uprawnione, skoro nie wszyscy traktują sam opis priorytetu jako wyznaczenie strategicznych kierunków. Z opinii jakie zgromadzono wynika, że co do zasady jest zgoda na rozumienie Planu działania jako operacyjnego planu wykonania działań w danym roku.

Kolejnym elementem wspierającym takie rozumienie jest to, że sam priorytet ma – jak to określił jeden z rozmówców – „wątle diagnozy”. Wprost to widać po lekturze Planu działania na lata 2007-08. Sporo nim projektów, których celem jest uzyskanie diagnoz jakiś obszarów. Np. projekty oznaczone numerami IV.I.1, IV.I.13. A i wiele projektów nie mających w nazwie „diagnoz” zawierają zadania związane z opracowaniem takich diagnoz dla poszczególnych kwestii (np. projekt IV.I.9 mówi o potrzebie uzyskania diagnozy potrzeb kadrowych i technicznych wybranych dysponentów środków budżetowych celem udzielenia wsparcia potrzebnego do wdrożenia budżetu zadaniowego).

II.

Obserwacja procesu opracowywania Planu działania dostarczała badaczowi informacji, że instytucje jakie przygotowywały poszczególne elementy nie dbały zbyt wiele o spójność z celami Priorytetu i całego PO KL. Dopiero „dyscyplinująca” postawa IZ pozwoliła uzyskać projekt Planu (wersja z 08.10.2007 r.), w którym wprost lub pośrednio takie nawiązania znajdujemy.

Jednak i ta wersja miała szereg niespójności i elementów, które wpływały na czytelność dokumentu dla odbiorców zewnętrznych ale i na wykonalność planowanych zadań. Kilka takich przykładów zamieszczamy w końcowej części tego opracowania – są to uwagi do pierwszej publicznie zaprezentowanej wersji Planu z 8.10.2008r. – wersja ostateczna niestety niewiele się różni od tej omawianej. Dokonano kilku zmian, o jakich jest mowa w tych uwagach, ale szereg kwestii nadal pozostaje aktualnych. A niektóre zmiany, jak np.

generalne zwiększenie środków do wydatkowania w 2008 r. przez MSWiA, stało się teraz kłopotem, a nie wartością dla realizacji. Mowa jest o projekcie IV.I.17, który w zaplanowanym zakresie okazuje się niewykonalny i obecnie (przełom kwietnia i maja 2008 r.) MSWiA przygotowało jego zmienioną wersję.

W tych dwóch kwestiach: zgodności z celami PO KL oraz funkcji informacyjnej dokumentu jakim jest Plan, można po analizie materiałów odnoszących się do V priorytetu powiedzieć co następuje:

1. Oczekiwanie ze strony IZ, że na podstawie Planów działania będzie można wnioskować o tym, czy program osiągnie założone cele może się odbywać tylko w odniesieniu do wartości wskaźników jakie planuje się osiągnąć w danym roku. Zgodność z celami PO KL danego Planu będzie – tak jak teraz – „literacko” poprawna, ale o sukcesie decyduje to, co pojawi się jako mierzalny wynik – wartość wskaźnika.

2. V Priorytet jest w sposób szczególnie trudny do jednorodnego przekazu informacyjnego. Po pierwsze, są w nim dwa bloki: wsparcie administracji i wsparcie dialogu tej administracji z organizacjami obywatelskimi. Gdyby nie ideowa podbudowa wynikająca z zasad *good governance* to pewnie stworzono by ... dwa priorytety. Dlatego też grupy zainteresowane treścią tego dokumentu tak naprawdę potrzebują wycinków informacji ważnych dla siebie. Tym samym nie jest możliwe spełnianie przez ten dokument funkcji informacyjnej w czystej postaci – zapisy jakie tam są jednocześnie stanowią informację dla beneficjenta, grup docelowych. Np. jednostki samorządu terytorialnego „z radością” przywitały informacje z Priorytetu, że będą wspierane projekty szkoleniowe. Na te kwestie w samorządzie nigdy nie było dostatecznych środków, a jeśli takowe są to w dużym stopniu z góry zaprogramowane terytorialnie lub tematycznie. I po lekturze Planu działania w jednostkach samorządu terytorialnego podniósł się „szum”. Oto zapisane kryteria dostępu i strategiczne (Np. projekty o minimalnej wartości 800 tys. zł czy wymóg złożenia projektu dla minimum 10 urzędów) z góry wykluczyły z gry małe gminy i powiaty, w szczególności z obszarów wiejskich. Co prawda kryteria strategiczne preferują projekty dla takich podmiotów, ale jednostki samorządu pragnęły samodzielnie decydować, jakiego wsparcia chcą. Teraz mogą dostać takie, jakie wymyśli mniej lub bardziej poprawnie instytucja szkoleniowa, która będzie aplikować w ramach konkursu. Jak mówili mi rozmówcy z samorządu terytorialnego: „to nie tak miało być”.

Wnioski

1. Głębszych uzasadnień w Planie działania powinno oczekiwać się w odniesieniu do planowanych wartości wskaźników a nie do celów projektów i ich zgodności z celami PO KL. Te zawsze będą niejako mechanicznie zgodne. Zapisy Planu dla V Priorytetu obrazują to najlepiej. Często jest stosowany zapis „(...) celem jest wsparcie zarządzania w administracji i tym samym projekt wpisuje się w cel szczegółowy priorytetu (...)”.
2. Plan jako samodzielny dokument z uwagi na to, że dla różnych priorytetów ma różną zawartość (sposób prezentacji tego, co będzie robione) nie może pełnić samodzielnie funkcji informacyjnej. Należy dążyć do zmiany konstrukcji dokumentu w kierunku standardowej karty opisującej zadania i planowane działania (projekty) by je zrealizować.

III.

Kwestia roli IZ w koordynacji Priorytetu została wyżej scharakteryzowana. W toku analiz prac nad Planem działania V Priorytetu rozmawiano na ten temat. Opinie w tej sprawie da się streścić następująco:

1. Główne instytucje zaangażowane w V Priorytet a mające w swych zadaniach kwestie dot. administracji publicznej (KPRM i MSWiA) uzasadniają, że ich rola jest ograniczona

i jeśli już, to powinien to robić ... inny podmiot. Z kręgów MSWiA wskazywana jest Kancelaria Premiera, a jeśli chodzi o Kancelarię, to zaprezentowane opinie z różnych szczebli struktury politycznej i urzędniczej nie pozwalają ustalić czy jest jakieś wspólne stanowisko;

2. Przedstawiciele IZ podkreślali, że nie widzą się w roli koordynatora prac nad modernizacją administracji w ramach V Priorytetu poza ściśle techniczną rolą wynikającą z zadań przypisanych im jako „zastępcza IP” dla tego Priorytetu.

W tym obszarze warto wskazać na fakty z ostatnich 2-3 miesięcy:

- MRR w ramach prac nad konsekwencjami wykorzystywania FS w Polsce za okres 2004-06 i w przyszłości, zamówiło opracowania dot. roli administracji publicznej i pożądanych kierunków jej zmian (m.in. jest o tym artykuł w zbiorze publikacji pracowników naukowych omawiających te zagadnienia),

- na zamówienie MRR realizowane jest badanie dot. stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce,

- MRR w ramach projektu ustawy (*skierowany do uzgodnień międzyresortowych pod koniec kwietnia 2008 r.*) o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności proponuje zmiany w ustawie o działach administracji rządowej tak, by „(...)Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynował działalność innych organów i instytucji państwowych w dziedzinie strategii rozwoju kraju (...)”.

Wynika z tego, że ministerstwo jest aktywne na tym polu poza wymagania bezpośrednio wynikające z jego obecnej roli. Jeżeli w perspektywie obecnego roku żaden z dwóch głównych podmiotów (KPRM, MSWiA) nie podejmie się koordynacji V Priorytetu, ani nie powstanie inny podmiot, to być może rozwiązanie obecnie zastępcze należałoby kontynuować nie tylko z uwagi „okoliczności chwili”.

Uwagi dot. zawartości projektu Planu Działania (wersja Planu z dn.8.10.2007 r.) i propozycje dalszego postępowania⁴

1. Zasadniczą kwestią wynikającą z faktu, że Priorytet ma służyć szeroko pojętej administracji państwa jest przyjęcie zasady, że grupy docelowe projektów systemowych mogą się rekrutować spośród pracowników wszystkich instytucji państwa bez względu na charakter prawny zatrudnienia. Trzeba pamiętać, że część pracowników istotnych instytucji państwa to nie administracja rządowa (*najczęściej używane pojęcie*), a urzędnicy państwowi zatrudnieni zgodnie z zapisami ustawy z dnia 16 września 1982 o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. 2001, Nr 86, poz. 953 ze zm.). Ustawa określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych m.in. Kancelarii Sejmu, Senatu, Biurze Trybunału Konstytucyjnego, regionalnych izbach obrachunkowych. Niektóre instytucje do których odnosi się w/w ustawa są wymienione wśród grup docelowych (patrz np. projekt IV.1.24) a inne (Np. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich nie). Trzeba tu konsekwencji w stosowaniu podejścia jak najbardziej szerokiego jeśli nie chcemy doprowadzać do swego rodzaju „wykluczenia” pewnych grup. A przecież środki EFS mają służyć co do zasady przeciwdziałaniu zjawiskom wykluczenia

Może właściwym rozwiązaniem jest przyjęcie w praktycznym działaniu rozumienia jakie pojawiło się we wstępnej charakterystyce działania 5.1 w jednym z projektów *Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL*. Wówczas to zapisano: „ ... beneficjentami realizującymi projekty systemowe oraz grupami docelowymi korzystającymi z pomocy w ramach niniejszego Działania będą również

⁴ Uwagi dot. tylko części Planu objętej działaniami 5.1-5.3

państwowe jednostki budżetowe, które nie są zaliczane do administracji rządowej oraz ich pracownicy". Częściowo tak jest (choćby obecność Kancelarii Sejmu o co był spór na przełomie roku 2006 i 2007) ale nie zachowano tu konsekwencji.

2. Zawartość V Priorytetu wyznacza strategiczne kierunki zmian w administracji. Ale trzeba pamiętać, że część tych kierunków ma dla całości działań znaczenie „strategiczne”. Inaczej mówiąc osiągnięcie w danych obszarach planowanych rezultatów warunkuje lub znacząco wpływa na jakość innych rezultatów. Czyli konieczna jest – postulowana już w materiale informacyjnym rozdany na spotkaniu 8.10.2007 – priorytetyzacja działań. Są tu możliwe dwa podejścia: wskazywane przez prof. Koźmińskiego na spotkaniu grupy roboczej podejście procesowe oraz na poziomie operacyjnym opracowanie matrycy obecnie przedłożonych propozycji projektów systemowych i poddanie ich ocenie na ile działania tam uruchomione realizują zakładane dla Priorytetu cele.

Rozwijając propozycję procesową trzeba spojrzeć na zaproponowane projekty jak ciąg powiązanych ze sobą działań i z tej perspektywy ustalić sekwencję/możliwą równoległość/ realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

I tak kluczowymi (*tak jak zaznaczyłem w obszarze ograniczonym do działań 5.1-5.3*) wydają się następujące cele:

- zmodyfikowanie oraz unowocześnienie systemu kształtowania wynagrodzeń w administracji rządowej,
- modernizacja procesów zarządzania oraz poprawa standardów zarządzania w jednostkach administracji rządowej i samorządowej dzięki wdrożeniu standardów zarządzania jakością w urzędach,
- udoskonalenie metodologii i umiejętności w zakresie przygotowywania budżetu zadaniowego w ujęciu rocznym i wieloletnim,
- udoskonalenie metodologii i umiejętności w zakresie planowania strategicznego,
- opracowanie planu uproszczenia krajowych aktów prawnych,
- udoskonalenie systemu oceny skutków regulacji.

Dla tak określonej listy celów możliwe jest zbudowanie sekwencji uruchamiania poszczególnych projektów (*lub może właściwsze byłoby określenie „pakietu projektów strategicznych”*).

Dla przykładu:

- uruchomione procesy modernizacji zarządzania wpływają na zdolność administracji do poprawy jakości usług publicznych (*a to przecież jeden z celów odrębnie określony*),
- udoskonalenie umiejętności planowania strategicznego wraz z modernizacją procesów zarządzania ma wpływ na zdolność administracji do przygotowywania budżetu zadaniowego⁵.

⁵ Moim zdaniem to właśnie brak odpowiedniego przygotowania administracji do myślenia kategoriami procesów zarządzania odłożył się negatywnie na jakości zaproponowanej zadaniowej formuły w projekcie budżetu państwa na rok 2008. Pomimo deklaracji, że w tym opisie „*Cele są formułowane tak, aby odnosiły się do efektów działań, a nie do działań, które służą ich osiągnięciu.*” w wielu miejscach fakty temu przeczą. Np. czyż efekt działania w obszarze „zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej” powinien być mierzony „liczbą ćwiczeń krajowych w zakresie zarządzania kryzysowego”? Chyba tu powinna być mierzona zdolność do reakcji na takie sytuacje wg ustalonych standardów. Ćwiczenia mogą w tym pomóc ale to środek do celu a nie CEL.

- procesy modernizacji i kształtowanie zdolności strategicznych wymagają wsparcia szkoleniowo-doradczego. I z punktu widzenia zdolności i efektywności wsparcia w/w procesów ocenie powinny podlegać zaproponowane szkoleniowe projekty systemowe.

- wszelkie planowane projekty o charakterze diagnostycznym (*może poza wydzielonym i koniecznym kompleksowym zbadaniu efektywności reformy administracji publicznej AD 1998 i ustanowionego podziału administracyjnego kraju*) albo winny być bezpośrednio związane z planowanymi projektami szkoleniowymi i doradczymi albo wręcz te diagnozy winny być integralną częścią projektów realizowanych w sekwencji diagnoza –plan –działanie –ocena skuteczności działań.

3. Kolejną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, to planowany zakres projektów konkursowych. Przedłożone przez MSWiA propozycje w działaniu 5.2, w swej konsekwencji sprowadzą się do tego, że realnie możliwych będzie do uruchomienia ok. 30 projektów. Zaproponowane kryteria dostępu i strategiczne pozwolą na objęcie tymi projektami grupy ok. 200-300 jednostek samorządu terytorialnego (czyli max. 10 % całości co przy założeniu, że co roku ok. 10 % za 9 lat da nam prawie 100 % ale moim zdaniem tak nie możemy postępować). Konieczne jest „mocne uderzenie” w pierwszych 2-3 latach bo takie są realne i rozbudzone przez promocję POKL , oczekiwania beneficjentów. Wniosek: konieczne jest zwiększenie przez MSWiA puli środków na rok 2008. To może się wiązać z koniecznością wzmocnienia kadrowego odpowiednich komórek MSWiA co w tym przypadku jest wskazane.

4. Konsekwencjami zaproponowanych powyżej działań winno być zespolenie niektórych projektów oraz korekty w opisie całego Planu.

Konieczne jest wydzielenie z puli przedstawionych projektów tych o charakterze wsparcia technicznego (np. takim jest projekt IV.1.23) gdyż one winny być uruchomione jako podstawa organizacyjna dużych projektów doradczych czy wdrożeniowych.

na str.3 w pkt I.2 „Diagnoza.....” jest mowa o braku *jednego dokumentu, który diagnozowałby ...itd.* Następnie jest mowa o kilku obszarach w jakich niezbędne są diagnozy i tym samym pojawia się kilkanaście zadań wewnątrz poszczególnych projektów zmierzających do wykonania diagnoz. Koniecznym jest uporządkowanie tej części wskazując na potrzebę ustanowienia systematycznych procesów diagnozowania stanu i efektów działania administracji. Działania w tym zakresie winny doprowadzić do wdrożenia stałego procesu monitoringu administracji czy szerzej sektora publicznego. Tym samym nie należy ograniczać się do wskazania potrzeby zamówienia i posiadania na użytek Priorytetu określonych diagnoz ale ustanowienie odpowiednich w tym zakresie instytucji (czyli w reguł, procesów i organizacji za to odpowiedzialnych). Będzie to odpowiedzią na część opisu diagnostycznego w Programie Operacyjnym wskazującą na braki w tym zakresie i potrzebę wsparcia poprzez PO KL takich działań.

Np. niezasadnym jest rozdzielenie projektów 1.9 i 1.10 odnoszący się do zagadnienia modernizacji systemów zarządzania. To co zaproponowano w projekcie 1.10 winno być wynikiem działań projektu 1.9 i tym samym całość projektu powinna mieć – tak jak w opisie projektu 1.10 – charakter wieloletni (minimum do 2011).

Projekty szkoleniowe (głównie przedstawiane przez KPRM, np. 1.5; 1.6; 1.7) winny być zespolone tematycznie z podstawowymi projektami w zakresie zmian w zarządzaniu (budżet zadaniowy, wsparcie modernizacji zarządzania). Nie może być to zestaw mniej lub bardziej odpowiadających potrzebie chwili tematów szkoleń jak to ma obecnie miejsce w ramach identycznych projektów jakie realizuje Departament Służby Cywilnej KPRM ze środków SPO RZL.

6.3. Porównanie elementów Planów do Priorytetu VIII z trzech badanych regionów

Porównanie

	Rzeszów	Gdańsk	Kraków
diagnoza	Potężna diagnoza, dobra jakościowo, ale za obszerna; Nie ma wypunktowania kluczowych problemów, choć niewątpliwie są wskazane Nie ma wykazu źródeł, choć wynikają one z tekstu (i są przypisy) Były to badania regionalne i krajowe, strategia województwa, regionalna strategia innowacji Są dziedziny uznane za rozwojowe, ale nie wiadomo przez kogo uznane Jest deklaracja komplementarności z katalogiem regionalnych dokumentów strategicznych	Źródła przytoczone na wstępie (ich kategorie) Wypunktowana, każdy punkt oparty o dane Katalog „najistotniejszych problemów wymagających interwencji EFS” liczy aż 16 punktów, wyraźnie pisanych „pod” ofertę POKL Z tego katalogu wyprowadzono podrozdział pt. Identyfikacja potrzeb i konieczne działania, a z niego z kolei część o grupach docelowych – jest to wykaz grup wymienionych w SzOP.	Rzeczowa lista źródeł 5 najistotniejszych problemów opartych o dane
cele	Ze względu na opisową formę diagnozy trudno zweryfikować poprawność celów Wielkości wskaźników tu podanych są określone arbitralnie, bez uzasadnienia w sposób mało czytelny (odnoszą się bowiem do wartości docelowych, a nie do wyjściowych) Cenna jest deklaracja o projektach badawczych – do wykorzystania w przyszłych Planach	Cel główny to cel Priorytetu, a nie własny cel dla regionu Cele szczegółowe – są sformułowane w kategoriach rezultatów, odniesione do wartości docelowych, nie osadzone w diagnozie Jest też lista „skutków” tych rezultatów – więc kolejny poziom „celów”	dwa jednoznaczne cele określone precyzyjnie wskaźnikiem rezultatu, ale nie wiadomo, skąd wzięto taką a nie inną wartość tych wskaźników
wskaźniki	Wskaźniki w tab. III – wielkości racjonalne i rozsądne, bez zagrożenia dla wartości docelowych Brak jednak ich oparcia w diagnozie	Realistyczne i bezpieczne dla wartości docelowych wskaźniki	Dodano – w stosunku do szablonu – tekst pt. „założenia” i objaśnienia dla wartości, które mogłyby zostać uznane za niskie Faktycznie, w porównaniu z pozostałymi dwoma województwami, tu wartości wskaźników wydają się dość niskie w stosunku do wartości docelowych (wręcz asekuracyjne)

Wskaźniki 2	1) 10,0 2) 3,4 3) 3,4 4) 11,1 5) 5,0 6) 9,1 7) 6,9 8) 5,5 9) 9,1 10) 5,5 11) 10,0	1) 8,6 2) 8,6 3) 8,6 4) 6,3 5) 8,6 6) 7,7 7) 11,1 8) 11,1 9) 11,1 10) 8,6 11) 8,4	1) 2,5% wartości docelowej 2) 2,5 3) 2,5 4) 8,7 5) 8,5 6) 5,5 7) 7,9 8) 10,3 9) 6,4 10) 1,0 11) 16,7
systemowe	Projekty systemowe – badawcze i dot. RSI	Projekty systemowe – badawcze i dot. RSI	Projekty systemowe – badawcze i dot. RSI oraz „usługowe”
Kryteria dostępu	Dot. wszystkich Działań: - wysokości finansowej projektu – min. 300 tys. - lokalizacji biura - grupy docelowej – mieszkańcy i firmy z terenu województwa Dot. Działania 8.1.3.: - beneficjenta – partnerzy [uwaga – jest to kryterium określone w SzOP]	Kryteria podano osobno dla każdego z Działania i poddziałań, pomimo że wszystkie są takie same: - obszaru realizacji – na terenie województwa, - wysokości finansowej – od 50 tys. do 3 mln [uwaga – wartość minimalna określona w SzOP] - okresu realizacji – maks. 24 miesiące	Dla 8.1.1: - wkładu własnego – 10% - okresu realizacji – 3 lata Dla 8.1.3.: - beneficjenta – partnerzy [kryterium określone w SzOP]
Kryteria strategiczne	8.1.1. szkolenia dla firm: - dot. szkoleń prowadzących do uzyskiwania certyfikatów - dot. firm innowacyjnych - dot. firm turystycznych - o wartości co najmniej 1 mln 8.1.1.1. szkolenia dla osób: - szkolenia zgodne z klasyfikacją zawodów - szkolenia prowadzące do uzyskiwania certyfikatów - szkolenia z zakresu obsługi maszyn - szkolenia z zakresu metodyk projektowych 8.1.2. - dot. modernizowanych firm - projekty ogólnowojeńskie - projekty z trzema typami operacji 8.1.2 dla rolników: - projekty zakładające współpracę z pracodawcami	Zaprezentowane osobno dla każdego działania. poddziałania 8.1.1 - grupy docelowej – MSP - typu projektu – wskazane obszary szkoleń - potrzeb lokalnych – zgodność z programami powiatowymi 8.1.2. - typu projektu – wskazana tematyka badań - grupy docelowej – dla osób 50+ z wykształceniem zawodowym i ogólnym - potrzeb lokalnych – zgodność z programami powiatowymi 8.1.3. - formy realizacji – partnerskie 8.2.1. - formy realizacji – partnerskie - typu projektu – projekty pozwalające na założenie formy typu spin off/out	Nie określono
Tryb wyboru	Wyłącznie konkursy zamknięte (wyjątek – 8.2.1, gdzie uzasadnieniem otwartego konkursu jest trudny charakter działania)	Wyłącznie otwarte (mylące w odbiorze tej informacji jest osobno opisane działanie 8.2)	Otwarte

harmonogram	Opis z danymi o alokacji postavionej na cały rok	Tabela z danymi o alokacji na poszczególne konkursy	Tabela z danymi o kontraktacji na poszczególne konkursy
komplementarność	8.1.4. Analiza trendów rozwojowych branży budowlanej w województwie podkarpackim 8.2.2. Wzmocnienie instytucjonalnego systemu wdrażania RSI w latach 2007-2013 w woj. podkarpackim	8.1.4 Stan obecny i prognoza zmian oraz kierunków rozwoju gospodarki i rynku pracy w województwie pomorskim 8.2.2 a) Kampania promująca innowacje na Pomorzu b) Pomorski Portal Innowacji	8.1.1. Aktywni do emerytury i nie tylko(projekt o charakterze częściowo „usługowym”) 8.1.2. Podwyższanie kwalifikacji mieszkańców Małopolski w zakresie IT (projekt badawczy) 8.1.4. a) Małopolskie Obserwatorium Gospodarki b) Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju 8.2.2. a) Regionalny System Innowacji Woj. Małopolskiego. Projekt pilotażowy b) Doctus - Małopolski fundusz stypendialny dla doktorantów

6.4. Projekty formularzy

6.4.1. Strategia wdrażania Priorytetu (dokument trzyletni)

1. Diagnoza

2. Cel ogólny i cele szczegółowe wdrażania Priorytetu w okresie-

3. Rezultaty realizacji strategii

4. Przewidywane zadania do realizacji strategii

a) W roku ...

b) W roku ...

c) W roku ...

5. Wskaźniki (szacunkowo)

Nazwa wskaźnika	Wartość wskaźnika do osiągnięcia w roku ...	Wartość wskaźnika do osiągnięcia w roku ...	Wartość wskaźnika do osiągnięcia w roku ...	Docelowa wartość wskaźnika (2013)
Działanie:				

6. Indykatorywny plan finansowy realizacji strategii

Budżet Priorytetu w podziale na Działania							
Indykatorywny plan finansowy na rok ...							
	Ogółem	Budżet państwa	Budżet JST szczebla regionalnego	Budżet JST szczebla lokalnego	Fundusz Pracy	PFRON	Inne
Działanie							
Projekty innowacyjne							
Projekty							

współpracy ponadnarodowej							
W tym: komponent ponadnarodowy							
Priorytet ogółem							
Indykacyjny plan finansowy na rok ...							
	Ogółem	Budżet państwa	Budżet JST szczebla regionalnego	Budżet JST szczebla lokalnego	Fundusz Pracy	PFRON	Inne
Działanie							
Projekty innowacyjne							
Projekty współpracy ponadnarodowej							
W tym: komponent ponadnarodowy							
Priorytet ogółem							
Indykacyjny plan finansowy na rok ...							
	Ogółem	Budżet państwa	Budżet JST szczebla regionalnego	Budżet JST szczebla lokalnego	Fundusz Pracy	PFRON	Inne
Działanie							
Projekty innowacyjne							
Projekty współpracy ponadnarodowej							
W tym: komponent ponadnarodowy							
Priorytet ogółem							

6.4.2. Karta celów i zadań

Karta celów i zadań na rok

Numer Priorytetu:
Nazwa Priorytetu:
Nazwa Instytucji Pośredniczącej:
Adres siedziby:
Telefon:
Fax:
Adres e-mail:

I. 1. Cel ogólny Priorytetu w roku
I. 2. Cele szczegółowe Priorytetu
I. 3. Zakładane rezultaty

II. Wskaźniki		
Nazwa wskaźnika	Wartość wskaźnika do osiągnięcia w roku	Docelowa wartość wskaźnika (2013)
Działanie:		
Działanie:		

III. Zadanie/zadaniaⁱ

IV. Plan finansowy							
Budżet Priorytetu w podziale na Działania oraz Poddziałania (PLN)							
Plan finansowy na rok ... <u>projekty systemowe</u>							
	Ogółem	Budżet państwa	Budżet JST szczebla regionalnego	Budżet JST szczebla lokalnego	Fundusze z Pracy	PFRO N	Inne

Działanie							
Poddziałanie							
Projekty innowacyjne							
Projekty współpracy ponadnarodowej							
W tym: komponent ponadnarodowy							
Priorytet ogółem							
Plan finansowy na rok ... projekty konkursowe							
	Ogółem	Budżet państwa	Budżet JST szczebla regionalnego	Budżet JST szczebla lokalnego	Fundusz Pracy	PFRO N	Inne
Działanie							
Poddziałanie							
Projekty innowacyjne							
Projekty współpracy ponadnarodowej							
W tym: komponent ponadnarodowy							
Priorytet ogółem							
OGÓŁEM (łącznie projekty systemowe i konkursowe)							

V. Kryteria wyboru projektów konkursowych		
	Kryteria dostępu	Kryteria strategiczne
Działanie		
Poddziałanie		

Działanie		
Poddziałanie		

VI. Projekty innowacyjne i ponadnarodowe
VI. 1. 1. Projekty innowacyjne
VI. 1. 2. Tematy projektów innowacyjnych
VI. 1. 3. Oczekiwane efekty/rezultaty realizacji projektów innowacyjnych
VI. 1. 4. Typy beneficjentów/projektodawców
VI. 2. Projekty ponadnarodowe
VI. 2. 1. Typy projektów ponadnarodowych lub projektów z komponentem ponadnarodowym
VI. 2. 2. Obszary, w których realizowane będą projekty ponadnarodowe
VI. 2. 3. Oczekiwane efekty/rezultaty realizacji projektów ponadnarodowych
VI. 2. 4. Typy beneficjentów/projektodawców

Miejsce, data

Pieczęć i podpis osoby upoważnionej

Osoba sporządzająca/do kontaktu:

ⁱ Zadanie - grupa różnych typów projektów wzajemnie ze sobą powiązanych ze względu na:

- grupę docelową, do której są skierowane (np. osoby bezrobotne, sądy i prokuratury powszechne, pracownicy PSZ),
- formy wsparcia wdrażane w ich ramach (np. szkolenia, doradztwo, badania),
- obszar geograficzny (np. region, subregion)
- obszar tematyczny (np. promocja i informacja, informatyzacja, kształcenie dorosłych).

W ramach zadania realizowane mogą być wyłącznie takie typy projektów, które zostały określone w SZOP PO KL. Oznacza to więc, że IP bądź IP2 ogłaszając konkurs lub przetarg w ramach Działania i Poddziałania będzie musiała określić typy projektów uprawnione do realizacji w ramach danego zadania. To umożliwi w czasie kontroli sprawdzenie, czy rzeczywiście zadanie realizowane jest zgodnie z dokumentami programowymi. Rekomendujemy nie wpisywanie typów projektów do Karty celów i zadań, bo poza tym, iż jest to powtarzanie zapisów SZOP PO KL nie ma ta informacja żadnej wartości dodanej.

Można także zakładać, że w przypadku wdrożenia Karty celów i zadań w trakcie opracowywania informacji dla beneficjentów/projektodawców IP zamieści w ramach danego zadania typy projektów, które będzie w jego zakresie można realizować w danym roku. Natomiast ocena *ex-post* karty będzie musiała dostarczać również informacji

odnośnie tego, poprzez jakie typy projektów zadanie/zadania w danym roku realizowano. W ten sposób IZ oraz KM, czy PKM będą mogły zobaczyć, jakie typy projektów nie były wdrażane w danym roku i prosić o wyjaśnienia takiego stanu rzeczy. Ponadto, KM oraz PKM będą mogły zobowiązać IP do stosowania określonego typu projektu w ramach danego Działania i Poddziałania, podejmując w tym względzie stosowną uchwałę.

Przykład:

Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna

Zadanie/zadania do realizacji w roku X:

1. Kształcenie kadr PSZ

(uprawnione typy projektów: rozwój ogólnopolskiego systemu szkoleń oraz doskonalenia zawodowego kadr publicznych służb zatrudnienia)

2. Informatyzacja PSZ oraz instytucji pomocy społecznej

(uprawnione typy projektów: rozwój narzędzi i systemów informatycznych dla PSZ oraz zintegrowanych systemów informatycznych dla PSZ i instytucji pomocy społecznej, zwiększenie dostępu do programów i usług rynku pracy m.in. poprzez zastosowanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, tworzenie publicznej sieci dostępu do baz danych o rynku pracy, a także wdrażania nowych metod i instrumentów aktywizacji zawodowej)

3. Monitorowanie rynku pracy, w tym także efektywności usług instytucji rynku pracy oraz instytucji pomocy społecznej

(uprawnione typy projektów: tworzenie i rozwój systemu oceny i monitorowania efektywności usług świadczonych poprzez instytucje rynku pracy, rozwój ogólnopolskiego systemu monitorowania i prognozowania sytuacji na rynku pracy, tworzenie systemu monitorowania i ewaluacji wpływu realizowanych programów na sytuację rynku pracy, rozbudowa systemu monitorowania i oceny efektywności działań a także prognozowanie sytuacji w obszarze pomocy społecznej m.in. poprzez prowadzenie i upowszechnianie badań, ekspertyz i analiz, identyfikacja i promocja najlepszych praktyk i rozwiązań z zakresu pomocy i integracji społecznej)

Priorytet VIII Regionalne kadry gospodarki

Zadanie/zadania do realizacji w roku X:

1. Modernizacja regionalnej przedsiębiorczości dostosowanej do zmian gospodarczych, w tym zwłaszcza na obszarach wiejskich

(uprawnione typy projektów: szkolenia skierowane do osób zatrudnionych o niskich kwalifikacjach lub innych osób dorosłych (...), ogólne i specjalistyczne szkolenia oraz doradztwo związane ze szkoleniami dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw w zakresie (...), doradztwo dla MMSP (...), pomoc w tworzeniu partnerstw lokalnych z udziałem m.in. przedsiębiorstw, organizacji pracodawców, związków zawodowych (...), itd.)

2. Promocja innowacyjności wśród przedsiębiorstw regionalnych z terenu subregionów X, Y, Z (w kolejnych latach mogłyby to być inne subregiony)

(uprawnione typy projektów: tworzenie, rozwój i aktualizacja RSI poprzez: studia, analizy, ekspertyzy (...), wsparcie tworzenia i rozwoju sieci współpracy i wymiany informacji między badaczami naukowymi a przedsiębiorcami w zakresie innowacji i transferu technologii (...))

Współpraca świata nauki z przedsiębiorstwami regionalnymi

(uprawnione typy projektów: staże i praktyczne (...), promocja idei przedsiębiorczości akademickiej (...), szkolenia i doradztwo dla pracowników uczelni i jednostek naukowych, doktorantów, studentów i absolwentów uczelni zamierzających rozpocząć własną działalność gospodarczą typu spin off lub spin out)