



2019

**Raport końcowy w ramach badania:
Ewaluacja śródkresowa PO PT
2014-2020
Część II – ocena wskaźników
rezultatu**

Spis treści

1. Cele badania	4
2. Wyniki oceny	6
2.1. Poziom fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w politykę spójności.....	6
2.2. Średnioroczna liczba form szkoleniowych na jednego pracownika instytucji systemu wdrażania FE	8
2.3. Średni czas zatwierdzenia projektu (od złożenia wniosku o dofinansowanie do podpisania umowy).....	9
2.4. Średnia ocena użyteczności systemu informatycznego SL 2014.....	9
2.5. Odsetek wdrożonych rekomendacji operacyjnych.....	10
2.6. Ocena jakości usług świadczonych przez PIFE	12
2.7. Ocena przydatności form szkoleniowych dla beneficjentów	13
2.8. Odsetek respondentów dostrzegających wpływ funduszy europejskich na rozwój Polski	14
3. Podsumowanie i wnioski.....	15

Spis tabel

Tabela 1. Definicje i wartości wskaźnika <i>Poziom fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w politykę spójności</i>	6
Tabela 2. Definicja i wartości wskaźnika <i>Średnioroczna liczba form szkoleniowych na jednego pracownika instytucji systemu wdrażania FE</i>	8
Tabela 3. Definicja i wartości wskaźnika <i>Średni czas zatwierdzenia projektu</i>	9
Tabela 4. Definicja i wartości wskaźnika <i>Średnia ocena użyteczności systemu informatycznego SL2014</i>	9
Tabela 5. Definicja i wartości wskaźnika <i>Odsetek wdrożonych rekomendacji operacyjnych</i>	10
Tabela 6. Liczba rekomendacji wg klasy i statusu	11
Tabela 7. Definicja i wartości wskaźnika <i>Ocena jakości usług świadczonych przez PIFE</i>	12
Tabela 8. Definicja i wartości wskaźnika <i>Ocena przydatności form szkoleniowych dla beneficjentów</i> ..	13
Tabela 9. Definicja i wartości wskaźnika <i>Odsetek respondentów dostrzegających wpływ funduszy europejskich na rozwój Polski</i>	14

Wykaz skrótów

EFSI	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne
FE	Fundusze Europejskie
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostki Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KJE	Krajowa Jednostka Ewaluacyjna
MIiR (też MR, MRR, MIR)	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (występujące także pod nazwą Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)
PIFE	Punkty informacyjne funduszy europejskich
PO	Program operacyjny
PO PT 2007-2013, PO PT 2014-2020	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PT	Pomoc techniczna
UE	Unia Europejska

1. CELE BADANIA

Celem badania była ocena stanu realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014 – 2020 w połowie okresu programowania. **Cele szczegółowe** były następujące:

- I. Weryfikacja przyjętej logiki interwencji PO PT 2014-2020 w kontekście dotychczasowego przebiegu realizacji Programu
- II. Ocena postępu rzeczowego i finansowego PO PT 2014-2020 w odniesieniu do zakładanych rezultatów Programu
- III. Ocena stopnia realizacji celów PO PT 2014-2020
- IV. Ocena wdrażania wybranych obszarów tematycznych PO PT 2014 - 2020
- V. Ocena systemu zarządzania i wdrażania PO PT 2014-2020
- VI. Wskazanie rekomendacji w dziedzinie pomocy technicznej na potrzeby obecnego i przyszłego okresu programowania

W 2018 roku został przygotowany i przyjęty raport z I części badania, dający odpowiedź na wszystkie pytania badawcze. Niniejszy raport odnosi się do **II części badania**, której istotę stanowi ekspercka **ocena osiągniętych w 2018 roku wskaźników rezultatu**.

Przypomnijmy, że Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020 (POPT2014-2020), przyjęty przez Komisję Europejską 9 grudnia 2014 r., zapewnia środki finansowe na obsługę realizacji Umowy Partnerstwa i obejmuje swoim zakresem wsparcie wszystkich horyzontalnych działań i procesów z zakresu przygotowania, zarządzania, wdrażania, koordynacji, monitorowania, ewaluacji, informacji i komunikacji, rozpatrywania skarg oraz kontroli i audytu realizacji polityki spójności w Polsce. Ponadto zapewnia horyzontalne wsparcie beneficjentów oraz promocję i informowanie o funduszach europejskich. Głównym celem PO PT 2014-2020 jest **zapewnienie sprawnego systemu realizacji polityki spójności w latach 2014-2020**. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez realizację czterech celów szczegółowych:

1. **Zapewnienie niezbędnych zasobów ludzkich oraz warunków gwarantujących sprawne działanie instytucji.**

Cel ten jest realizowany w ramach osi priorytetowej 1 *Zasoby ludzkie*. Przewidziano w niej finansowanie wynagrodzeń pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszu europejskich w instytucjach tworzących system instytucjonalny polityki spójności, a także tworzenie im warunków dla skutecznego wykonywania zadań (możliwość podnoszenia kwalifikacji, wyposażenie stanowisk pracy).

2. **Sprawny system realizacji polityki spójności.**

Cel ten realizowany jest poprzez oś priorytetową 2 *Skuteczny i efektywny system realizacji polityki spójności*. W ramach tej osi przewidziano środki finansowe na koszty ewaluacji oraz rozwój potencjału ewaluacyjnego oraz na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemów informatycznych na potrzeby EFSI, a także na wsparcie poszczególnych procesów związanych z realizacją EFSI (w szczególności takich jak programowanie, zarządzanie, wdrażanie, monitorowanie, kontrola, certyfikacja oraz działania audytowe i ewaluacja). Ponadto

zapewniono środki finansowe na wymianę doświadczeń i informacji pomiędzy uczestnikami systemu realizacji polityki spójności, jak również na realizację działań związanych z koordynacją strategiczną i zarządczą na poziomie Umowy Partnerstwa. Uwzględniono także możliwość sfinansowania działań związanych z zakończeniem i rozliczeniem wdrażania ubiegłych perspektyw finansowych, jak również z rozpoczęciem procesu przygotowania dokumentów programowych dla kolejnego okresu realizacji instrumentów strukturalnych po roku 2020. PO PT wspiera kwestie związane z nowymi zasadami wdrażania polityki spójności, w tym: warunkowością *ex-ante*, koncentracją tematyczną, ramami i rezerwą wykonania, wdrażaniem wymiaru terytorialnego polityki spójności, procesu desygnacji, rozliczania finansowego, popularyzacji i szerszego wykorzystania instrumentów finansowych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. Istotne jest także wsparcie realizacji krajowych i europejskich dokumentów planistycznych wyznaczających kierunki i określających warunki realizacji EFSI (m.in. SRK, KSRR, KPZK, dokumenty wdrażające unijne dyrektywy).

3. Rozwój potencjału beneficjentów ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego polityki spójności.

Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez realizację działań w ramach osi priorytetowej 3. *Potencjał beneficjentów funduszy europejskich*, w ramach której przewidziano środki finansowe na koordynację i prowadzenie sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich (PIFE), na wzmocnienie kompetencji beneficjentów i potencjalnych beneficjentów, na wsparcie podejścia terytorialnego we wdrażaniu polityki spójności w latach 2014-2020. W ramach osi zaplanowano ponadto dotacje na wsparcie funkcjonowania Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w miastach wojewódzkich i obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie.

4. Skuteczna i efektywna informacja i promocja funduszy europejskich.

Cel jest realizowany przez oś priorytetową 4 *Informacja i promocja*, w ramach której przewiduje się realizację działań ukierunkowanych na kształtowanie świadomości społecznej dotyczącej wsparcia otrzymywanego przez Polskę z Unii Europejskiej oraz kreowanie pozytywnego wizerunku funduszy. Działania prowadzone w ramach tego celu Programu dotyczą informacji, promocji i edukacji o charakterze horyzontalnym dotyczącym polityki spójności oraz współpracy w dziedzinie komunikacji w ramach wszystkich funduszy polityki spójności w Polsce.

W celu pomiaru postępu rzeczowego PO PT 2014-2020 określono zestaw wskaźników produktu i rezultatu. Wartości docelowe określono jedynie dla wskaźników rezultatu, bazując na wartościach osiągniętych w okresie 2007-2013. Wskaźniki rezultatu dla osi I, II i III (bez jednego) liczy IZ na podstawie danych z systemu lub przekazanych przez właściwe instytucje, a w przypadku fluktuacji – na podstawie mini ankiet zbieranych co roku z instytucji beneficjentów. Wskaźnik dla Osi IV oraz jeden wskaźnik Osi III bada Departament Promocji Funduszy Europejskich.

W raporcie z I części badania przedstawiono wyniki oceny wskaźników z zastosowaniem zasady CREAM. W wyniku tej analizy stwierdzono, że generalnie wskaźniki służące pomiarowi postępu rzeczowego PO PT 2014-2020 są właściwe: są precyzyjne, odnoszą się do przedmiotu działań, informują o istocie zrealizowanych działań, są wiarygodne. Ich pomiar jest racjonalny kosztowo.

Poniżej w kolejnych punktach przedstawiono ocenę osiągnięcia poszczególnych wskaźników rezultatu.

2. WYNIKI OCENY

2.1. Poziom fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w politykę spójności

Tabela 1. Definicje i wartości wskaźnika *Poziom fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w politykę spójności*

Definicja	Wartość bazowa 2013	Wartość osiągnięta 2016	Wartość osiągnięta 2017	Wartość osiągnięta 2018	Wartość docelowa 2023
<p>Corocznie instytucje wypełniają ankietę, zawierającą pytania:</p> <p>1) o poziom zatrudnienia na pierwszy dzień danego okresu</p> <p>2) o liczbę osób, które w badanym okresie odeszły z instytucji (instytucja to instytucja w systemie, jako osoba, która odeszła rozumie się zaprzestanie wykonywania przez osobę zadań danej instytucji); liczbę osób, które odeszły dzielimy przez stan zatrudnienia na koniec wcześniejszego okresu). Zawsze pytamy też o stan zatrudnienia na koniec aktualnego badanego okresu, gdyż dana ta będzie potrzebna przy kolejnym badaniu; dodatkowo zadajemy pytanie nt. liczby nowozatrudnionych osób - co pokazuje fluktuację "in plus"</p> <p>$W=A/B$ W - wartość wskaźnika, A - liczba osób, które odeszły w badanym okresie, B - liczba osób zatrudnionych w wg stanu na pierwszy dzień badanego okresu</p>	5,99%	10,79%	10,9%	14,11%	5,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020, Sprawozdania z rocznego z realizacji PO PT 2014-2020 za 2016 i za 2017 rok oraz danych przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Rok 2018 to kolejny rok wzrostu, i to znaczącego, wskaźnika fluktuacji, który już niemal trzykrotnie przekroczył zakładaną wartość docelową.

Wysoki poziom fluktuacji nie jest zjawiskiem specyficznym dla administracji funduszowej, ale w tej części administracji jest wyjątkowo duży. Niepokojące dane przynosi najnowszy raport Szefa Służby Cywilnej¹. Stwierdzono tam, że wskaźnik fluktuacji w całej służbie cywilnej wyniósł w 2018 roku 9,3%. Jednak jeśli wziąć pod uwagę wyłącznie same ministerstwa (włącznie z KPRM) to wskaźnik ten wynosił 14,4%, a więc był nawet nieco wyższy niż dla pracowników instytucji zaangażowanych w politykę spójności. Co istotne, szczególnie wysoki był wskaźnik odejść specjalistów (osób zajmujących specjalistyczne i samodzielne stanowiska – ich odejścia stanowiły prawie ¾ wszystkich odejść z ministerstw).

Jednocześnie wzrosła skala trudności w pozyskaniu nowych pracowników na wolne miejsca pracy. W 2018 roku spadła średnia liczba kandydatów ubiegających się o pracę w służbie cywilnej (w 2013 roku średnio w ramach jednego naboru zgłaszało się 36 kandydatów, w 2018 – 8). W raporcie stwierdzono także pogarszanie się nastrojów członków korpusu służby cywilnej, spowodowane zwłaszcza trudną sytuacją płacową i brakami kadrowymi. Zwrócono także uwagę na niewystarczające rozwiązania w zakresie stosowania mechanizmów zachowywania równowagi między życiem prywatnym i zawodowym.

¹ Sprawozdanie o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2018 roku, marzec 2019

W raporcie stwierdzono, że przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej w 2018 r. wyniosło 5 863 zł brutto (w 2017 r. – 5 524 zł brutto, a więc nastąpił nominalny wzrost o 6,1%). W raporcie MIIR² podano wysokość średniego wynagrodzenia w systemie realizacji UP 2014-2020: w I półroczu 2018 roku wyniosło ono 5 458 zł brutto, a w przypadku wyłączenia zarobków kadry kierowniczej – 4 807 zł brutto³. W porównaniu do okresu kwiecień-grudzień 2017 r. średnie wynagrodzenie wzrosło o 140 zł brutto (z wynagrodzeniem kadry kierowniczej) i o 238 zł brutto (bez wynagrodzenia kadry kierowniczej). Wg danych GUS przeciętne wynagrodzenie w tym okresie wyniosło 4.622,84 zł⁴ i w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku wzrosło o 6,2%. Relacja wynagrodzeń pracowników systemu realizacji UP w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w kraju nie czyni więc pracy w systemie realizacji szczególnie atrakcyjną.

W raporcie z I etapu badania sformułowano rekomendację dotyczącą przeprowadzenia badania ukierunkowanego wyłącznie na kwestie dotyczące przyczyn i kierunków fluktuacji. Badanie powinno uwzględniać ocenę specyfiki pracy w systemie wdrażania polityki spójności tak, by możliwe było stwierdzenie, czy specyfika ta uzasadnia oczekiwanie części zatrudnionych przy niej pracowników otrzymywania wyższych niż w innych częściach administracji wynagrodzeń. Instytucja Zarządzająca PO PT w końcu 2018 roku wyłoniła wykonawcę *Badania zasobów kadrowych i warunków pracy w administracji rządowej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy europejskich w celu opracowania założeń systemu zarządzania zasobami ludzkimi zapewniającego wysoki potencjał administracyjny instytucji wdrażających fundusze europejskie w przyszłej perspektywie finansowej w latach 2021-2027*. Przed badaniem postawiono następujące cele:

- Analiza zatrudnienia w administracji rządowej odpowiedzialnej za wdrażanie FE;
- Analiza przyczyn i kierunków fluktuacji pracowników administracji rządowej odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy europejskich (w tym analiza przepływu pracowników pomiędzy instytucjami w systemie wdrażania FE);
- Analiza czynników motywujących pracowników do ubiegania się o pracę w administracji rządowej odpowiedzialnej za wdrażanie FE;
- Analiza czynników motywujących pracowników do kontynuowania pracy w administracji rządowej odpowiedzialnej za wdrażanie FE;
- Opracowanie planu zarządzania zasobami ludzkimi na rzecz zapewnienia wysokiego potencjału administracyjnego instytucji wdrażających FE w przyszłej perspektywie finansowej w latach 2021-2027.

W momencie sporządzania niniejszego raportu badanie znajduje się na bardzo wczesnym etapie (zaakceptowano raport metodologiczny), nie ma więc jeszcze jego efektów.

Omawiając problemy z fluktuacją należy wspomnieć, że w ustawie budżetowej na 2019 rok zapisano **pierwszy od 10 lat wzrost kwoty bazowej**, co oznacza wzrost wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej⁵. Kwota bazowa w 2019 rok wynosi 1 916,94 zł, jest większa o 2,3% od dotychczasowej. Nie można jednak oczekiwać, że skala podwyżki będzie miała znaczący skutek dla zahamowania odpływu pracowników.

Jeśli zlecone badanie dostarczy – jak należy oczekiwać – istotnej pogłębionej wiedzy o przyczynach odchodzenia pracowników i czynnikach motywujących do pracy w administracji funduszowej i zalecone w nim rozwiązania zostaną wdrożone, to jednak **osiągnięcie założonej wartości**

² Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności (stan na 30 czerwca 2018 r.), MIR, listopad 2018

³ Dane dotyczą wszystkich instytucji; w ministerstwach wysokość wynagrodzeń wynosi odpowiednio 6 562 i 5 879 zł, zaś w innych urzędach – 5 677 i 4 969.

⁴ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 maja 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w pierwszym kwartale 2018 r.

⁵ Podwyżki wypłacane powinny być w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy budżetowej z wyrównaniem od 1 stycznia.

docelowej wskaźnika w 2023 roku wydaje się mało prawdopodobne. Czynnikiem sprzyjającym realizacji założonej wartości wskaźnika byłoby w tym przypadku pogorszenie się sytuacji na rynku pracy, co jest prawdopodobne, ale jest to czynnik zdecydowanie niepożądany.

2.2. Średnioroczna liczba form szkoleniowych na jednego pracownika instytucji systemu wdrażania FE

Tabela 2. Definicja i wartości wskaźnika Średnioroczna liczba form szkoleniowych na jednego pracownika instytucji systemu wdrażania FE

Definicja	Wartość bazowa 2013	Wartość osiągnięta 2016	Wartość osiągnięta 2017	Wartość osiągnięta 2018	Wartość docelowa 2023
<p>Wartość wskaźnika obliczana jest na podstawie danych z systemu monitorowania.</p> $W = A/B$ <p>W - wartość wskaźnika A - łączna liczba uczestników form szkoleniowych w jakich wzięli udział pracownicy danej instytucji sfinansowanych ze środków pomocy technicznej B - średnioroczna liczba etatów (zgodnie z poziomem kwalifikowalności określonym w opisie stanowiska pracy lub dokumencie równoważnym) w danej instytucji finansowanych ze środków pomocy technicznej.</p> <p>*do wskaźnika nie są wliczane szkolenia bezkosztowe ** przez "formy szkoleniowe" rozumie się m.in.: szkolenia, warsztaty, studia</p>	2,58	1,09	0,5	2,44	3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020, Sprawozdania z rocznego z realizacji PO PT 2014-2020 za 2016 i za 2017 rok oraz danych przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Wskaźnik odnosi się do działania 1.2 PO PT 2014-2020, w ramach którego (m.in.) finansowane są projekty mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób zaangażowanych w realizację polityki spójności w latach 2014-2020 oraz zamykających poprzednie perspektywy finansowe i przygotowujących przyszły okres programowania po 2020 r. Uprawnionymi beneficjentami są te same instytucje, które korzystają ze wsparcia w ramach działania 1.1, z wyjątkiem jednostek pełniących rolę Instytucji Pośredniczących i Wdrażających dla krajowych programów operacyjnych.

Widoczne jest, że wartość wskaźnika jest znacząco wyższa niż w poprzednim okresie rozliczeniowym (2017 rok). **Osiągnięcie wartości docelowej jest możliwe pod warunkiem utrzymania się i wzmocnienia tendencji wzrostowej.** Szansą jest etap przygotowań do nowego okresu programowania, wymagający nowej wiedzy, a więc też szkoleń.

Na wciąż niższą od docelowej wartość wskaźnika wpływ ma m.in. omawiana w poprzednim punkcie fluktuacja kadr – przy tak dużym odpływie pracowników większego znaczenia nabiera jedna z głównych przyczyn niskiego udziału w szkoleniach: brak czasu ze względu na konieczność wykonywania przez pracowników zwiększonej ilości zadań.

2.3. Średni czas zatwierdzenia projektu (od złożenia wniosku o dofinansowanie do podpisania umowy)

Tabela 3. Definicja i wartości wskaźnika Średni czas zatwierdzenia projektu

Definicja	Wartość bazowa 2013	Wartość osiągnięta 2016	Wartość osiągnięta 2017	Wartość osiągnięta 2018	Wartość docelowa 2023
<p>Wartość wskaźnika to średni czas zatwierdzenia projektu (od złożenia pierwszej wersji wniosku o dofinansowanie do podpisania umowy/decyzji o dofinansowaniu)</p> $W = (A + A1 + A2 + A3 + \dots)/B$ <p>W – wartość wskaźnika A, A1, A2, A3,.. – czas zatwierdzenia poszczególnych projektów B – łączna liczba zatwierdzonych projektów</p>	44,49	35,86	25,42	27,71	40,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020, Sprawozdania z rocznego z realizacji PO PT 2014-2020 za 2016 i za 2017 rok oraz danych przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Osiągnięta w 2018 roku wartość wskaźnika jest co prawda wyższa od wartości osiągniętej w 2017 roku, ale wciąż znacząco niższa od wartości docelowej, co bardzo dobrze świadczy o sprawności systemu. Jest to wynikiem z jednej strony bardzo pro-beneficjenckiej postawy zespołu Instytucji Zarządzającej PO PT, z drugiej zaś maksymalnego uproszczenia procesu aplikowania i oceny. Wahnięcie wartości wskaźnika w stosunku do poprzedniego okresu jest na tyle niewielkie, że nie wymaga komentarza i reakcji.

Osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika nie jest zagrożone.

2.4. Średnia ocena użyteczności systemu informatycznego SL 2014

Tabela 4. Definicja i wartości wskaźnika Średnia ocena użyteczności systemu informatycznego SL2014

Definicja	Wartość bazowa 2013	Wartość osiągnięta 2016	Wartość osiągnięta 2017	Wartość osiągnięta 2018	Wartość docelowa 2023
<p>Wartość wskaźnika obliczana jest na podstawie ankiet wypełnianych przez użytkowników Systemu Informatycznego SL 2014 finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 jako średnia ocen z ankiet.</p> $W = (A + A1 + A2 + A3 + \dots)/B$ <p>W – wartość wskaźnika A, A1, A2, A3,.. – oceny poszczególnych użytkowników B – łączna liczba uzupełnionych i zwróconych ankiet</p>	3,61	3,5	-	-	4,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020, Sprawozdania z rocznego z realizacji PO PT 2014-2020 za 2016 i za 2017 rok oraz danych przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Pomiar przeprowadzany co trzy lata

Biorąc pod uwagę to, że pomiar wartości wskaźnika dokonywany jest co trzy lata i obecnie bazujemy na pomiarze dokonany w 2016 roku, w niniejszym raporcie powtórzmy ocenę zawartą w raporcie z I etapu badania, jest bowiem aktualna:

„Wskaźnik oceny użyteczności systemu informatycznego SL2014 był w 2016 roku (pierwszy pomiar) niższy od wartości docelowej, co jednak wynikało z dość krótkiego okresu funkcjonowania systemu, w którym zazwyczaj satysfakcja użytkowników jest niska. Wynika to z niepełnej w początkowym okresie funkcjonalności systemu, a także z faktu, że osoby z niego korzystające dopiero uczą się wszystkich funkcji. Ważny będzie kolejny pomiar – jeśli nadal będzie istotnie odbiegał od założeń, konieczne będzie dokonanie szczegółowych analiz przyczyn niskiej oceny. Z tego względu należy zwiększyć częstotliwość pomiaru na coroczny. Wg dotychczasowych założeń kolejny pomiar zostanie dokonany dopiero na koniec 2019 roku. Jeśli wówczas wskaźnik okaże się niski, to jakakolwiek reakcja będzie już spóźniona.”

Mała częstotliwość pomiaru nie pozwala na obserwowanie tendencji jego zmian. Trudno jest więc obecnie ocenić, czy możliwe jest osiągnięcie wartości docelowej, choć jest to prawdopodobne. Biorąc jednak pod uwagę doświadczenia z poprzedniego okresu wymagać to będzie dobrej współpracy z użytkownikami i szybkiego reagowania na ich potrzeby. Ogromne znaczenie mieć będzie wysokiej jakości komunikacja z użytkownikami.

2.5. Odsetek wdrożonych rekomendacji operacyjnych

Tabela 5. Definicja i wartości wskaźnika *Odsetek wdrożonych rekomendacji operacyjnych*

Definicja	Wartość bazowa 2013	Wartość osiągnięta 2016	Wartość osiągnięta 2017	Wartość osiągnięta 2018	Wartość docelowa 2023
<p>Wartość wskaźnika jest wyrażona poprzez stosunek wdrożonych rekomendacji operacyjnych programowych do ogólnej liczby rekomendacji operacyjnych programowych wynikających z badań ewaluacyjnych znajdujących w bazie Systemu Wdrażania Rekomendacji:</p> $W = \text{LRO wdroż} / \text{LRO całość} \times 100\%$ <p>W – wartość wskaźnika LRO wdroż – liczba wdrożonych rekomendacji operacyjnych programowych LRO całość – ogólna liczba rekomendacji operacyjnych programowych</p> <p>Rekomendacje operacyjne według klasyfikacji ustalonej w projekcie Wytycznych ds. ewaluacji 2014-20 dotyczą technicznych kwestii realizacji programu (np. wewnętrzne procedury, wzory dokumentów itp.) oraz usprawnień w tym zakresie. Wskaźnik ten jest wyliczany na podstawie danych z bazy Systemu Wdrażania Rekomendacji, pozostającej w zarządzie Krajowej Jednostki Ewaluacji</p>	46,72%	37,0%	31,98%	40,13%	50,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020, Sprawozdania z rocznego z realizacji PO PT 2014-2020 za 2016 i za 2017 rok oraz danych przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Dane pokazują, że osiągnięta wartość wskaźnika jest nie tylko niższa od wartości docelowej, ale także od wartości bazowej, choć widoczna jest znacząca poprawa w stosunku do roku ubiegłego.

W raporcie z I części badania napisaliśmy:

„W opinii przedstawicieli Krajowej Jednostki Ewaluacji jest to wynikiem nietrafnej definicji wskaźnika, odnoszącego się do wszystkich rekomendacji operacyjnych, sformułowanych

przez ewaluatorów, podczas gdy w opinii rozmówców wskaźnik powinien odnosić się wyłącznie do rekomendacji przyjętych do wdrożenia. W ocenie zespołu badawczego jest to propozycja dyskusyjna, bowiem z punktu widzenia monitorowania efektów badań ewaluacyjnych zasadne jest obserwowanie losów wszystkich rekomendacji, zawartych w zaakceptowanych raportach z ewaluacji.”

Obecnie pragniemy zwrócić uwagę na pewne wątpliwości związane z analizowanym wskaźnikiem. Zawartą w tabeli wartość 40,13% otrzymaliśmy za pośrednictwem Zamawiającego z Krajowej Jednostki Ewaluacji. Dokładna analiza szczegółowych danych dotyczących losów rekomendacji pokazała jednak, że wartość ta została wyliczona jako odsetek rekomendacji wdrożonych w stosunku do wszystkich rekomendacji zawartych w przyjętych raportach. Odnosi się więc nie tylko do rekomendacji programowych operacyjnych. **Wyliczony na podstawie udostępnionych danych wskaźnik odnoszący się wyłącznie dla rekomendacji programowych operacyjnych wynosi 42,71%**, jest więc nieco bliższy wartości docelowej, niż podany przez KJE. Jednak różnica między wartością wyliczoną dla wszystkich rekomendacji a wyłącznie rekomendacji programowych operacyjnych nie jest znacząca.

Tabela 6. Liczba rekomendacji wg klasy i statusu

Klasa rekomendacji	Rekomendacja częściowo zatwierdzone		Rekomendacje zatwierdzone w całości		Rekomendacje odrzucone		razem	
	Realizowane	wdrożone	Realizowane	wdrożone				
Horyzontalne operacyjne	14	0	0	11	1	2	4	32
Horyzontalne strategiczne	8	0	1	4	2	2	1	18
Programowe operacyjne	66	51	159	136	147	281	190	1030
Programowe strategiczne	11	10	7	21	11	30	3	93
Pozasystemowe	10	0	1	7	7	1	7	33
razem	109	61	168	179	168	316	205	1206

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KJE przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Rekomendacje programowe operacyjne stanowią, jak widać w tabeli powyżej, zdecydowanie największą grupę rekomendacji. Z tego względu skupienie się właśnie na nich w ramach systemu wskaźników monitorowania PO PT jest uzasadnione.

Problem z osiągnięciem założonej wartości docelowej wskaźnika wymaga uwagi KJE – we współpracy z jednostkami ewaluacyjnymi poszczególnych IZ. Konieczne jest lepsze definiowanie warunków wobec wykonawców badań, ale też lepsza współpraca instytucji zamawiających badania z ich wykonawcami.

Osiągnięcie wartości docelowej stanowi wyzwanie, jest jednak możliwe.

2.6. Ocena jakości usług świadczonych przez PIFE

Tabela 7. Definicja i wartości wskaźnika *Ocena jakości usług świadczonych przez PIFE*

Definicja	Wartość bazowa 2013	Wartość osiągnięta 2016	Wartość osiągnięta 2017	Wartość osiągnięta 2018	Wartość docelowa 2023
Wskaźnik mierzony w % Wskaźnik liczony przy pomocy wzoru: $(A1+A2+A3+B1+B2+B3+C1+C2+C3) / 300 * 100\%$ Konsultacje osobiste (max do uzyskania 100p) A1 - diagnoza i wiedza w konsultacjach osobistych (max do uzyskania 70p) A2 - komunikatywność w konsultacjach osobistych (max do uzyskania 20p) A3 - aspekty techniczne w konsultacjach osobistych (max do uzyskania 10p) Konsultacje telefoniczne (max do uzyskania 100p) B1 - diagnoza i wiedza w konsultacjach telefonicznych (max do uzyskania 70p) B2 - komunikatywność w konsultacjach telefonicznych (max do uzyskania 20p) B3 - aspekty techniczne w konsultacjach telefonicznych (max do uzyskania 10p) Konsultacje e-mail (max do uzyskania 100p) C1 - diagnoza i wiedza w konsultacjach e-mail (max do uzyskania 70p) C2 - terminowość w konsultacjach e-mail (max do uzyskania 20p) C3 - aspekty techniczne w konsultacjach e-mail (max do uzyskania 10p) Maksymalnie do uzyskania łącznie 300p.	79,9%	86,2%	83,4%	90,4%	80,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020, Sprawozdania z rocznego z realizacji PO PT 2014-2020 za 2016 i za 2017 rok oraz danych przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Jakość usług świadczonych przez PIFE oceniana jest systematycznie powyżej założonej wartości docelowej, a co ważne – z roku na rok coraz wyżej.

Pomiar wskaźnika odbywa się poprzez coroczne badanie z wykorzystaniem metodologii badań typu Tajemniczy Klient. Badanie służy nie tylko pomiarowi wskaźnika; jego wyniki stanowią jeden z aspektów oceny w ramach certyfikacji Punktów informacyjnych. Ostatnia edycja zrealizowana została wiosną i jesienią 2018 roku we wszystkich 74 Punktach⁶. W każdym z Punktów zrealizowano 18 audytów, w trzech kanałach komunikacji (osobistym, telefonicznym i e-mailowym), z wykorzystaniem trzech profili klientów (osoba fizyczna, MŚP, NGO). Każdy Punkt oceniany był pod kątem 8 obszarów obsługi klienta: dostępności, bariery wejścia, diagnozy, wiedzy, komunikatywności, postawy w stosunku do klienta, etyki i technicznych aspektów funkcjonowania Punktu. Badanie pokazało, że największe trudności sprawia pracownikom PIFE „osoba fizyczna” - konsultacje dla tego profilu klienta zostały ocenione średnio na 89,4%. Konsultacje dla przedstawicieli MŚP oceniono na poziomie 90,5%, natomiast dla NGO na poziomie 91,3%. Co ciekawe, w badaniu przeprowadzonym rok wcześniej⁷, uzyskano odmienne wyniki: najwyżej oceniono usługi dla osób fizycznych (85,1%) i MŚP (84,5%), niżej dla NGO (81,9%), a najniżej dla JST (80,9%; w badaniu z 2018 roku nie ujęto tego profilu klienta).

⁶ Raport z badania Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich za rok 2018, PBS sp. z o.o. na zlecenie MIR, 2019 r.

⁷ Raport z badania Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich za rok 2017, Kantar na zlecenie MIR, 2018.

Biorąc pod uwagę oceny poszczególnych obszarów uzyskano następujący „ranking” ocen:

- Etyka – 99,4
- Dostępność – 98,3
- Techniczne aspekty funkcjonowania Punktów - 97,9%
- Diagnoza - 95,6%
- Postawa w stosunku do klienta - 95,0%
- Komunikatywność - 90,9%
- Bariera wejścia - 89,4%
- Wiedza konsultantów - 85,9%

Zwraca uwagę fakt zajmowania najniższej pozycji na liście przez kategorię „wiedza konsultantów”. Również w poprzedniej edycji badania najniżej (tylko na poziomie 76,1%) oceniono wiedzę konsultantów. Na odnotowanie zasługuje więc poprawa tej oceny (przy czym poprawa nastąpiła we wszystkich obszarach), jednak nadal jest to obszar wymagający zwiększonej uwagi.

2.7. Ocena przydatności form szkoleniowych dla beneficjentów

Tabela 8. Definicja i wartości wskaźnika Ocena przydatności form szkoleniowych dla beneficjentów

Definicja	Wartość bazowa 2013	Wartość osiągnięta 2016	Wartość osiągnięta 2017	Wartość osiągnięta 2018	Wartość docelowa 2023
<p>Wartość wskaźnika to średnia ocen z ankiet wszystkich uczestników form szkoleniowych.</p> $W = (A + A1 + A2 + A3 + \dots) / B$ <p>W – wartość wskaźnika A, A1, A2, A3,... – oceny przydatności form szkoleniowych dokonane przez poszczególnych uczestników B – łączna liczba uzupełnionych i zwróconych ankiet Uczestnicy wypełniają ankietę po zakończeniu każdej formy szkoleniowej sfinansowanej ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020/ pomocy technicznej w danym programie operacyjnym.</p>	4,08	4,37	4,46	4,53	4,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020, Sprawozdania z rocznego z realizacji PO PT 2014-2020 za 2016 i za 2017 rok oraz danych przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Przedstawione dane pokazują, że **osiągane w kolejnych latach wartości wskaźnika są wyższe od wartości docelowej, a co ważne – systematycznie rosną**. Wskazuje to na wysoką jakość realizowanych szkoleń.

Wartość wskaźnika za 2018 rok odnosi się do szkoleń realizowanych przez trzech beneficjentów PO PT: Departament Promocji Funduszy Europejskich, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Departament Programów Pomocowych.

Departament Promocji Funduszy Europejskich zrealizował szkolenie dla członków Grupy Sterującej ds. informacji i promocji Funduszy Europejskich (dotyczące działań skierowanych do osób z niepełnosprawnością) oraz 4 szkolenia dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności z zakresu prostego języka. Średnia ocena tych szkoleń wyniosła 4,4 pkt.

Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego zorganizował 6 szkoleń w zakresie partnerstwa publiczno – prywatnego w wybranych sektorach oraz warsztaty z zakresu pakietowego PPP (łącznie dla 211 osób). Średnia ocen uczestników przydatności szkoleń wyniosła 4,5 pkt.

Z kolei Departament Programów Pomocowych zorganizował serię 2-dniowych szkoleń z zakresu Prawa zamówień publicznych (łącznie dla ponad 1100 osób). Szkolenia skierowane były do wszystkich instytucji systemu wdrażania funduszy spójności, ZIT, miast korzystających ze wsparcia w ramach programu modelowej rewitalizacji, urzędów wojewódzkich i Komitetu Monitorującego PO PT. Średnia ocena tych szkoleń wyniosła 4,7 pkt.

2.8. Odsetek respondentów dostrzegających wpływ funduszy europejskich na rozwój Polski

Tabela 9. Definicja i wartości wskaźnika *Odsetek respondentów dostrzegających wpływ funduszy europejskich na rozwój Polski*

Definicja	Wartość bazowa 2013	Wartość osiągnięta 2016	Wartość osiągnięta 2017	Wartość osiągnięta 2018	Wartość docelowa 2023
Wartość wskaźnika obliczana jest na podstawie badań opinii publicznej prowadzonych na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski	64%	86%	88%	87%	65%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wytycznych w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020, Sprawozdania z rocznego z realizacji PO PT 2014-2020 za 2016 i za 2017 rok oraz danych przekazanych przez IZ PO PT 2014-2020.

Przedstawione w tabeli dane pokazują, że od początku obecnej perspektywy **wartość wskaźnika jest znacząco wyższa od założonej wartości docelowej**. Osiągane wartości wskaźnika utrzymują się na stałym wysokim poziomie (wahanie w skali 1 pp. jest pomijalne).

Pomiar dla 2018 roku dokonany został w ramach kolejnego cyklicznie realizowanego badania (jedenasta edycja)⁸. Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem metody CAPI (wywiad osobisty wspomagany komputerowo) na reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie wynoszącej 6193 respondentów.

W uzupełnieniu do podanej wartości wskaźnika warto dodać (na podstawie wspomnianego raportu), że

„Jako najczęściej wskazywane aspekty tego rozwoju wymieniano: trzy rodzaje infrastruktury (drogowa, przemysłowa, edukacyjna) oraz dopłaty dla rolników. Podobne dane możemy zaobserwować we wpływie funduszy na rozwój regionów – tu pozytywny związek z nimi widzi 84% badanych (na niekorzyść wyróżnia się jedynie województwo warmińsko-mazurskie, gdzie analogiczny wskaźnik wynosi 67%).”

Badani dostrzegają nie tylko wpływ funduszy na rozwój Polski, ale także na poprawę jakości życia – ten wpływ zauważa także 87% Polaków. Aż 70% dostrzega wpływ funduszy na zmiany w swoim najbliższym otoczeniu, przede wszystkim zauważając zmiany infrastrukturalne: budowę nowych dróg, kolei; poprawę infrastruktury już istniejącej oraz budowę nowych obiektów w sferze miejskiej.

⁸ Badanie rozpoznawalności i wiedzy o Funduszach Europejskich w społeczeństwie polskim, Edycja 2018; zrealizowane przez Danae Sp. z o.o. i Realizacja Sp. z o.o. na zlecenie MIR.

3. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Ocenie poddano osiem wskaźników rezultatu, przyjętych do monitorowania postępów PO PT 2014-2020. Cztery z nich osiągnęły co roku **wartości wyższe od zakładanej wartości docelowej** i nie ma podstaw do przypuszczania, by miało się to zmienić. Są to następujące wskaźniki:

- *Średni czas zatwierdzenia projektu;*
- *Ocena jakości usług świadczonych przez PIFE;*
- *Ocena przydatności form szkoleniowych dla beneficjentów;*
- *Odsetek respondentów dostrzegających wpływ funduszy europejskich na rozwój Polski.*

Pozostałe cztery wskaźniki na koniec 2018 roku osiągnęły wartości niższe od docelowej. Osiągnięcie wartości docelowej wskaźnika *Średnioroczna liczba form szkoleniowych na jednego pracownika instytucji systemu wdrażania FE* jest możliwe, zwłaszcza że Zapewne intensywne przygotowania do nowej perspektywy wywołają zwiększone zapotrzebowanie na szkolenia. W przypadku wskaźnika *Odsetek wdrożonych rekomendacji operacyjnych* osiągnięcie wartości docelowej jest możliwe, niezbędne jest jednak doskonalenie procesu wyboru wykonawców badań oraz poprawa współpracy zamawiających badania z wykonawcami. Ze względu na zbyt małą częstotliwość pomiaru trudno ocenić szanse na osiągnięcie docelowej wartości wskaźnika *Średnia ocena użyteczności systemu informatycznego SL2014*. Doświadczenia z poprzedniego okresu pokazują, że nie będzie to łatwe, ale jest to prawdopodobne, pod warunkiem dobrej współpracy z użytkownikami (dobrej komunikacji) i szybkiego reagowania na ich potrzeby.

Z dużym prawdopodobieństwem można natomiast stwierdzić, że nie uda się osiągnąć zakładanej wartości docelowej wskaźnika *Poziom fluktuacji pracowników w instytucjach zaangażowanych w politykę spójności*. Wszelkie możliwe do podjęcia działania mogą zmniejszyć skalę fluktuacji, ale nie do tak niskiego jak zakładano poziomu.