



INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo  
**Kultury**  
i Dziedzictwa  
Narodowego.

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



***Ocena bieżącej realizacji projektów  
w ramach XI Priorytetu POIiŚ  
w kontekście realizacji celów  
XI Priorytetu POIiŚ  
oraz identyfikacji występujących barier***

**RAPORT KOŃCOWY**



PAG  Uniconsult


Warszawa, 12.11.2010 r.



## **Spis treści**

Streszczenie .....	4
Executive Summary .....	8
<b>1. Identyfikacja obszaru badawczego i celów badania .....</b>	<b>12</b>
1.1. Cele badania .....	12
1.2. Kryteria ewaluacyjne .....	13
1.3. Charakterystyka objętych badaniem projektów realizowanych w ramach XI Priorytetu PO IiŚ .....	13
<b>2. Metodologia i przebieg badania .....</b>	<b>17</b>
2.1. Metodologia badania .....	17
2.2. Przebieg badania .....	21
<b>3. Przebieg realizacji projektów .....</b>	<b>21</b>
3.1. Dotychczasowe doświadczenia beneficjentów w realizacji projektów infrastrukturalnych .....	21
3.2. Zaawansowanie realizacji projektów .....	23
3.3. Przyjęte rozwiązania, jeśli chodzi o zarządzanie projektem .....	24
3.3.1. Badania ilościowe .....	24
3.3.2. Badania jakościowe .....	28
<b>4. Bariery i zagrożenia, związane z realizacją projektów .....</b>	<b>34</b>
4.1. Badania ilościowe .....	34
4.2. Badania jakościowe .....	36
4.2.1. Zarządzanie projektem .....	36
4.2.2. Finansowanie projektu .....	37
4.2.3. Przepisy dotyczące zamówień publicznych .....	43
4.2.4. Zagrożenia, związane z kształtem realizowanej inwestycji. ....	47
4.2.5. Inne zagrożenia i problemy .....	50
<b>5. Współpraca z IP oraz IP II .....</b>	<b>54</b>
5.1. Badania ilościowe .....	54
5.2. Badania jakościowe .....	56
5.2.1. Ogólna ocena współpracy .....	56
5.2.2. Podział obowiązków pomiędzy IP i IP II i wynikające z tego konsekwencje .....	59
5.2.3. Ocena organizowanych szkoleń .....	61
5.2.4. Wnioski na przyszłość .....	64
<b>6. Analiza założonych wskaźników i ich przyczynianie się do osiągnięcia wskaźników w ramach XI Priorytetu PO IiŚ .....</b>	<b>65</b>
6.1. Sposoby szacowania wartości wskaźników – wyniki badań jakościowych .....	65
6.2. Wskaźniki zakładane w projektach objętych badaniem .....	66



6.3. Zakładane wskaźniki a wskaźniki określone dla XI Priorytetu PO IiŚ – prawdopodobieństwo osiągnięcia założonego poziomu .....	71
6.4 Analiza przystawalności .....	77
<b>7. Wnioski i rekomendacje .....</b>	<b>80</b>
 Załączniki .....	83
Załącznik nr 1: Mikroraporty, dotyczące realizacji poszczególnych projektów .....	84
Załącznik nr 2: Narzędzia badawcze.....	138
Załącznik nr 3: Zestawienie dat realizacji wywiadów .....	163
Załącznik nr 4: Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne .....	168
Załącznik nr 5: Tabela wdrażania rekomendacji.....	172

## Streszczenie

Celem badania, zrealizowanego w okresie sierpień-listopad 2010 przez firmę PAG Uniconsult na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego była ocena i analiza bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu PO IiŚ, w kontekście wstępnej oceny wpływu realizowanych inwestycji na cele XI Priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji istniejących barier i problemów. Oprócz celu głównego Zamawiający wskazał 3 cele dodatkowe, którymi były:

- Ocena postępów w realizacji projektów przez beneficjentów, z którymi została podpisana umowa o dofinansowanie.
- Ocena wpływu realizowanych projektów na osiągnięcie celów XI Priorytetu PO IiŚ.
- Identyfikacja i diagnoza barier/problemów mających wpływ na osiągnięcie celów i tempo wykorzystywania środków w ramach XI Priorytetu PO IiŚ.

Badaniem zostało objętych 46 projektów (zarówno indywidualnych, jak i konkursowych) w przypadku których do początków lipca 2010 roku zostały podpisane umowy o finansowanie. Warto zaznaczyć, że nie są to wszystkie projekty w ramach XI Priorytetu – na dzień składania niniejszego raportu liczba podpisanych umów wynosiła 55.

W ramach badania zostały wykorzystane następujące metody badawcze:

- Analiza danych zastanych (desk research).
- Indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z kierownikami lub koordynatorami projektów. Zrealizowano 46 wywiadów z przedstawicielami wszystkich projektów – w wielu wypadkach prowadzono wywiady z kilkoma osobami (diady, triady). Ponadto zrealizowano 4 wywiady z przedstawicielami Instytucji Pośredniczącej (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego) oraz Instytucji Pośredniczącej II Stopnia (Władza Wdrażająca Programy Europejskie).
- Kwestionariuszowy wywiad internetowy (CAWI) z kierownikami lub koordynatorami projektów realizowanych przez beneficjentów.
- Analiza przystawalności wykorzystująca matryce przystawalności do określenia relacji między efektami realizacji projektów a celami POIiŚ.
- Analiza ryzyk i zagrożeń. Na jej podstawie opracowano dotyczące indywidualnych projektów mikroraporty.
- Zogniskowany wywiad grupowy (FGI). Przeprowadzono trzy wywiady grupowe, których uczestnikami byli przedstawiciele beneficjentów.
- Panel ekspertów z udziałem przedstawicieli Zamawiającego, zespołu badawczego Wykonawcy oraz ekspertów z zakresu funduszy strukturalnych i sektora kultury.

Badanie przebiegło bez większych problemów, współpraca zarówno z Zamawiającym, jak i beneficjentami była bardzo dobra.

Zarówno beneficjenci, jak i realizowane przez nich projekty, mają bardzo zróżnicowany charakter. Są wśród nich zarówno jednostki bardzo duże o olbrzymich doświadczeniach w realizacji projektów infrastrukturalnych, finansowanych ze środków europejskich (samorządy dużych miast, na przykład Warszawy, czy Wrocławia), jak i jednostki bardzo niewielkie, praktycznie bez żadnych doświadczeń lub z minimalnymi



doświadczeniami dla których realizacja projektu w ramach XI Priorytetu będzie doświadczeniem unikatowym, jedynym na wiele lat (np. szkoły muzyczne, budujące swoją nową siedzibę).

Realizacja projektów jest zaawansowana w bardzo zróżnicowanym stopniu. Kilka projektów jest już praktycznie zakończonych w sensie rzeczowym, trwają obecnie procedury rozliczeniowe i kontrolne. Szereg projektów znajduje się na etapie zaawansowanej realizacji, a równie znaczna grupa dopiero rozpoczyna prawdziwe działania, przygotowując przetargi na generalnego wykonawcę robót budowlanych.

Beneficjenci stosują różne mechanizmy zarządzania projektem. Dość częste jest wykorzystanie instytucji inwestora zastępczego / inżyniera kontraktu. Zróżnicowana jest wielkość zespołów projektowych, najmniejsze liczą od 2 do 4 osób, największe sięgają nawet kilkunastu osób, przy czym oczywiście nie zawsze osoby wchodzące w skład zespołów, zajmują się wyłącznie realizacją tego projektu.

Analiza wskaźników produktu i rezultatu dla poszczególnych projektów wskazuje, że w przypadku wszystkich wskaźników ustalanych na podstawie sprawozdawczości beneficjentów, dla których określono wartości docelowe w Szczegółowym Opisie Priorytetów POIiŚ, prognozowane jest osiągnięcie i przekroczenie zakładanych wartości do końca okresu programowania. Inwestycje realizowane w ramach poszczególnych Działań XI Priorytetu PO IiŚ w znacznym stopniu realizują cele przewidziane dla poszczególnych Działań.

Do podstawowych barier i problemów, związanych z realizacją projektów, można zaliczyć następujące kwestie:

- Bardzo poważnym problemem jest dla wielu beneficjentów problem niezgodności wytycznych, dotyczących sposobu prowadzenia zamówień publicznych z polskim prawem zamówień publicznych. Obowiązujące wytyczne nakładają bowiem na beneficjentów ostrzejsze wymogi, niż polskie regulacje prawne.
- Problemem o potencjalnie groźnych konsekwencjach są opóźnienia w płatnościach, które mogą zagrażać terminowej realizacji projektów. Opóźnienia te wynikają z różnych przyczyn: skomplikowanej i czasochłonnej procedury rozpatrywania wniosków o płatność, błędów popełnianych przez samych beneficjentów, a także niekiedy braku środków finansowych na koncie IP.
- Duże problemy stwarza też beneficjentom długi czas oczekiwania na interpretacje przepisów i wytycznych wydawane przez IP oraz IP II, często zresztą w konsultacji z IZ.
- Rozwiązanie zgodnie z którym wnioski o płatność są rozpatrywane przez 2 instytucje, odpowiedzialne za zarządzanie Priorytetem (IP i IP II) wydłuża nieco proces aprobaty wniosków, ponadto prowadzi niekiedy do nieuniknionych nieporozumień, gdy wskazania obu instytucji, dotyczące wypełniania wniosków o płatność, różnią się w określonych szczegółach.
- Organizowane przez IP oraz IP II szkolenia oceniane są generalnie pozytywnie. Wielu beneficjentów zwraca jednak uwagę na fakt, że organizowane szkolenia powinny mieć znacznie bardziej praktyczny charakter i przynajmniej część z nich powinna być prowadzona wyłącznie przez lub z udziałem pracowników IP oraz IP II.



Tylko takie szkolenia pozwalają na pozyskanie informacji i interpretacji, które później będą faktycznie stosowane w trakcie procesu wdrażania.

- Wielu badanych wskazywało na problemy w śledzeniu zmian wytycznych i przepisów prawa, czy nawet szerzej, pojawiania się na stronach IP, czy też IP II, bieżących informacji o zmianie zasad wdrażania projektów.
- Mimo generalnie dość dobrej znajomości problemu, nadal w przypadku niektórych beneficjentów nie są do końca jasne kwestie ograniczeń, związanych z prowadzeniem sprzedaży obciążonej podatkiem VAT, w sytuacji gdy VAT jest kosztem kwalifikowanym.
- Część beneficjentów wskazywała też na brak jasności, co do możliwości zwiększenia kwoty umów z wykonawcami o 1%, wynikający z podwyżki VAT od 1 stycznia 2011 i możliwości sfinansowania tego w ramach umowy
- Niektórzy beneficjenci zwracali też uwagę na ograniczone kontakty z innymi beneficjentami i brak stymulowania wymiany doświadczeń i informacji, związanych z realizacją projektów

W celu minimalizacji znaczenia zidentyfikowanych barier zostały sformułowane rekomendacje, dotyczące konkretnych działań. Naszym zdaniem należy zatem:

- Kontynuować realizację działań, wskazujących beneficjentom na różnice pomiędzy obowiązującym prawem a wytycznymi MRR, dotyczącymi sposobu prowadzenia zamówień publicznych w ramach projektów finansowanych ze środków europejskich. W sytuacjach, gdy nie zostało złamane prawo i w których nie zachodzi podejrzenie celowego naruszenia konkurencyjności i/lub teoretyczna lub faktyczna strata finansowa, korekty powinny być nakładane w minimalnej wysokości korekty powinny być nakładane w minimalnej wysokości (stosowanie zasady miarkowania), z uwzględnieniem Wytycznych i Zaleceń IZ, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym w danym okresie czasu. Naturalnie w takich sytuacjach niezbędne jest stosowanie podejścia horyzontalnego i może zajść konieczność dokonania odpowiednich uzgodnień z Komisją Europejską.
- Prowadzić wszelkie działania w celu zapewnienia dostępności środków finansowych dla realizacji projektów, tak, aby uniknąć sytuacji, w których grozi wstrzymanie realizacji inwestycji z powodu nieopłacenia faktur wykonawcy. W szczególności niezbędne byłoby dokonanie uzgodnień pomiędzy IP, IZ oraz Ministerstwem Finansów w celu uproszczenia procedury ubiegania się przez IP o środki i jej większego dostosowania do specyfiki i potrzeb realizowanych projektów
- Wprowadzić „szybką ścieżkę” wydawania interpretacji i wyjaśnień. Dodatkowo należy też podjąć wszelkie starania, aby wydawane interpretacje miały charakter maksymalnie jednoznaczny. Można też wprowadzić kategorię pilnych interpretacji, (która oczywiście nie powinna być nadużywana); ponadto pisma przed ich przesłaniem beneficjentem powinny być analizowane pod kątem ich jednoznaczności i przyczynienia się do faktycznego rozwiązania problemu.
- Usprawnić komunikację pomiędzy osobami, odpowiedzialnymi za aprobatę wniosków o płatność w IP i IP II, aby maksymalnie ujednoclić sposób rozstrzygania



dyskusyjnych kwestii przez obie instytucje. Służyć temu mogłyby przykładowo okresowe (na przykład raz na miesiąc) robocze spotkania, na których dokonywano by uzgodnień pomiędzy pracownikami obu instytucji. Ponadto w celu uproszczenia i przyspieszenia procedury przekazywania wniosków o płatność celowe byłoby także uzgodnienie dokonania pewnych uproszczeń w procedurze akceptowania wniosków o płatność, na przykład w postaci możliwości przyspieszonej procedury akceptacji wniosków w przypadku których poprawki dotyczyły tylko minimalnych błędów. W celu usprawnienia procesu akceptacji wniosków o płatność należy też rozważyć możliwość późniejszego/sukcesywnego uaktualniania załączników: nr 3 - Harmonogram projektu i nr 3b Plan wystąpienia o środki dotacji/płatności i rozdzielenia procesu ich aktualizacji od procesu akceptacji wniosków o płatność. Niezbędne może być też wzmocnienie kadrowe działów zajmującego się ich analizą w IP i IP II. Rozważyć też można wprowadzenie generatora wniosków płatniczych on-line lub off-line, minimalizującego ryzyko popełnienia błędów.

- Przeprowadzić pewne modyfikacje formuły organizowania części szkoleń dla beneficjentów. Powinny one dotyczyć praktycznych aspektów wdrażania (być może z użyciem konkretnych, oczywiście anonimowych przykładów) i przynajmniej częściowo być prowadzone przez pracowników IP i/lub IP II. Należy też rozważyć monitorowanie przez pracowników IP i/lub IP II szkoleń prowadzonych przez zewnętrznych szkoleniowców, aby kontrolować przekazywanie informacji niezgodnych z oficjalnym stanowiskiem IP, czy też IP II.
- Wobec stosunkowo częstych zmian w obowiązujących wytycznych, czy interpretacjach, które nie zawsze udaje się na bieżąco śledzić beneficjentom, warto rozważyć utworzenie listy mailingowej na której znaleźliby się wszyscy beneficjenci XI Priorytetu i na którą byłyby wysyłane informacje o zmianach w obowiązującej dokumentacji i przepisach prawa oraz inne ważne wiadomości.
- Należałoby kontynuować przekazywanie beneficjentom, w przypadku których VAT jest kosztem kwalifikowanym, informacji o obowiązujących ograniczeniach w prowadzeniu sprzedaży opodatkowanej VAT.
- Przekazywać informację o ewentualnej możliwości (braku możliwości) sfinansowania podwyżki VAT np. z oszczędności poprzetargowych, bądź też przesunięcia środków z innych pozycji.
- Prowadzić kontrolowane (w celu minimalizacji ryzyka upowszechnienia się mylnych interpretacji, czy też złych praktyk) stymulowanie współpracy i wymiany doświadczeń między beneficjentami. Celowe byłoby też zarezerwowanie odpowiedniej ilości czasu, przy okazji wybranych szkoleń, na moderowane dyskusje o wybranych problemach, związanych z realizacją projektów.

## Executive Summary

The objective of the study conducted within the period of August – November 2010 by PAG Uniconsult on request of the Ministry of Culture and National Heritage was to evaluate and to analyze the performance of projects within the framework of Priority XI of Infrastructure and Environment Operational Programme in view of a preliminary evaluation of the impact of investments upon the goals of Priority XI of Infrastructure and Environment OP and identification of the existing barriers and problems. Apart from the principal objective the Contracting Authority pointed to 3 additional objectives, i.e.:

- Evaluation of progress in projects implemented by beneficiaries who signed financial support agreements,
- Evaluation of the impact of projects upon the accomplishment of the goals of Priority XI of Infrastructure and Environment OP,
- Identification and diagnosis of the barriers/problems affecting the accomplishment of the goals and the pace in funds utilization within the framework of Priority XI of Infrastructure and Environment OP.

The study included 46 projects (both individual and competition-based) for which until the beginning of July 2010 financial support agreements were signed. It is worth noting that these projects did not comprise all projects within the framework of Priority XI – as on the date of this report 55 agreements have been signed.

The following research methods were applied in the course of the study:

- Desk research,
- Individual in-depth interviews (IDI) with project managers and coordinators. 46 interviews were held with the representatives of all projects – in many cases several persons were interviewed (dyads, triads). In addition, 4 interviews were held with the representatives of the Intermediate Body (Ministry of Culture and National Heritage) and the 2<sup>nd</sup> level Intermediate Body (European Programmes Implementing Authority),
- CAWI with the managers or coordinators of projects performed by the beneficiaries,
- Analysis of compliance with the use of compliance matrixes to define the relation between the project results and the objectives of IaE OP,
- Analysis of risks and threats, based on which micro-reports regarding individual projects were developed,
- FGI – three group interviews were held with the representatives of beneficiaries,
- Expert panel with the representatives of the Contracting Authority, Contractor's study team and experts in structural funds and culture.

The study proceeded without any major problems; cooperation with the Contracting Authority and the beneficiaries was very good.

Both the beneficiaries as well as their projects vary in character. There are large organizations with broad experience in implementing infrastructural projects financed under European funds (local authorities of major cities such as Warsaw or Wrocław) and small organizations with no or little experience for which undertaking a project within the



framework of Priority XI shall be a matchless experience for many years (e.g. music schools building a new edifice).

The projects represent different stages of progress. Several projects are almost completed with settlement and control procedures imminent. A number of projects are highly advanced and there is an equally large group about to start activities, preparing tenders to select the general contractor of construction works.

The beneficiaries adopt different approaches to project management. Often a substitute investor / contract engineer is employed. Also the size of project teams varies – from 2-4 persons up to several persons in case of larger teams; naturally, team members are not always committed to project implementation only.

An analysis of product and result indicators in relation to respective projects proves that in case of all indicators based on the beneficiaries' reports, for which target values are specified in the Detailed Description of IaE OP Priorities, the assumed values shall be achieved and surpassed towards the end of the programming period. Investments carried out under respective Measures of Priority XI of IaE OP by far accomplish the goals of those Measures.

Basic barriers and problems relating to project performance include the following issues:

- Inconsistency between the guidelines on public procurement methods and Polish public procurement law is a significant problem for many beneficiaries. The existing guidelines impose stricter requirements on the beneficiaries than Polish legal regulations.
- Delays in payments are another problem involving potentially serious consequences and may jeopardize timely performance of projects. Those delays arise out of a variety of causes – complicated and time-consuming procedure for consideration of payment applications, the beneficiaries' errors and sometimes the shortage of funds on the account of the Intermediate Body.
- Another major problem for the beneficiaries relates to the prolonged time for the delivery of an interpretation of regulations and guidelines by IB and 2<sup>nd</sup> level IB, often following consultations with Managing Authority.
- The solution where payment applications are considered by two institutions responsible for Priority management (IB and 2<sup>nd</sup> level IB) extends the approval process; moreover, it sometimes leads to unavoidable controversies when decisions of both bodies as regards the filling of payment applications differ in certain details.
- Training events organized by IB and 2<sup>nd</sup> level IB are generally regarded as positive. Nevertheless, many beneficiaries point to the fact that the training should demonstrate a more practical character and at least some of the courses should be conducted exclusively by or with the assistance of the staff of IB and 2<sup>nd</sup> level IB. Only then shall the beneficiaries gain information and interpretations they can actually put into practice throughout the implementation process.
- Many respondents referred to problems in tracking changes in guidelines and legal regulations and even in the delivery of updated information about changes in project implementation methods available via the websites of IB or 2<sup>nd</sup> level IB.



- Despite the generally good knowledge of the issue, limitations regarding VAT-taxable sales in situation when VAT is an eligible expenditure still need to be clarified in case of some beneficiaries.
- A number of beneficiaries drew attention to vagueness as regards the possibility of increasing the value of contracts with contractors by 1% due to VAT rise starting from 1<sup>st</sup> January 2011 and its financing under the contract.
- Some beneficiaries also pointed to limited contacts with other beneficiaries and the lack of encouragement to share know-how and information about project implementation.

To minimize the importance of the identified barriers the following recommendations have been formulated with regard to specific actions. In our opinion it is necessary:

- To continue the performance of actions that explain to the beneficiaries the difference between the law in force and the guidelines of the Ministry of Regional Development as regards the methods of public procurements for projects financed from European funds. In situation when law has not been contravened and where deliberate infringement of competitiveness and/or a theoretical or factual financial loss is not the issue, adjustments should be made in a minimal amount (the appropriateness principle should be applied), taking into account the MA Guidelines and Recommendations, in accordance with the legal conditions in effect at that time. Naturally, in such situation it is necessary to apply a horizontal approach, whereupon adjustments with the European Commission may be requisite.
- To undertake actions to ensure the availability of financial funds for project performance so as to avoid situations when investments may be suspended because of inability to settle the contractor's invoices. In particular, it seems necessary to seek collaboration between IB, MA and the Ministry of Finance with a view to simplifying the fund applying procedure for the IB and its better adaptation to the specificity and needs of the undertaken projects.
- To introduce a "fast path" for interpretations and explanations. In addition, best efforts should be made to ensure that the resulting interpretations are unambiguous to the greatest possible extent. A category of urgent interpretations could be introduced (not to be exaggerated); furthermore, all letters before being sent to the beneficiary should be analyzed in terms of comprehensibility and ability to actually solve the problem.
- To improve communication between persons responsible for the approval of payment applications in IB and 2<sup>nd</sup> level IB for maximum coherence of the way in which disputable issues are solved by both institutions. Periodical working meetings could serve such purpose (for example once every month), where approvals would be made by the staff of both institutions. In addition, to simplify and promote the procedure for submittal of payment applications the procedure relating to the acceptance of payment applications could be simplified, for instance by enabling a brief acceptance procedure if corrections relate only to minor errors. To streamline

the payment applications approval process consideration should be given to the possibility of later/successive update of exhibits: no. 3 – Project schedule and no. 3b – Plan regarding support/payment applications and the separation of the process of updating thereof from the process of accepting payment applications. Teams dedicated to their analysis in IB and 2<sup>nd</sup> level IB may need further staffing. Considered may also be the possibility of introducing an on-line or off-line payment application generator to minimize the risk of errors.

- To introduce certain modifications in the method of organizing part of the training targeted at the beneficiaries. Training should address practical aspects of implementation (perhaps with the use of specific, naturally anonymous examples) and at least partially be conducted by the staff of IB and/or 2<sup>nd</sup> level IB. Consideration should be given to the possibility of monitoring - by the staff of IB and/or 2<sup>nd</sup> level IB - training conducted by outsourced trainers to control the dissemination of information against the official position of IB or 2<sup>nd</sup> level IB.
- In view of quite frequent changes in guidelines and interpretations, which the beneficiaries cannot always track on a current basis, a mailing list of all beneficiaries of Priority XI should be considered to keep the beneficiaries updated on changes in the current documentation and legal regulations as well as any other important matters.
- To continue informing beneficiaries for whom VAT is an eligible expenditure about the current restrictions in VAT-taxable sales.
- To inform about the possibility (or lack of possibility) of financing VAT increase – for example from post-tender savings or movement of resources from other items.
- To encourage in a controlled way (to minimize the risk of spreading incorrect interpretations or bad practices) cooperation and exchange of know-how between beneficiaries. It seems reasonable to devote enough time – when organizing training – to moderate discussions about chosen problems relating to the performance of projects.

# 1. Identyfikacja obszaru badawczego i celów badania

## 1.1. Cele badania

W ramach XI Priorytetu PO IiŚ przewiduje się komplementarne wsparcie rozbudowy i modernizacji infrastruktury kultury i szkolnictwa artystycznego oraz ochronę dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim i światowym, w tym szczególnie zabytków wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO oraz uznanych przez Prezydenta RP za Pomniki Historii. Ma to służyć realizacji celu głównego Priorytetu, którym jest wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski. Takie ukierunkowanie interwencji opiera się na założeniu, że dziedzictwo kulturowe jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o atrakcyjności Polski. Kultura i polski dorobek kulturalny są elementami wpływającymi na pozytywny wizerunek kraju, identyfikujący i kształtujący obraz Polski w krajach Europy i świata. To kultura stanowi element przewagi strategicznej w procesie definiowania miejsca i pozycji Polski w Unii Europejskiej. Poza tym pełni istotną funkcję w życiu społecznym, integrując i budując poczucie tożsamości regionalnej i narodowej, jest także uniwersalnym instrumentem rozwijania współpracy międzynarodowej i kształtowania wspólnej, europejskiej tożsamości kulturowej i społecznej.

Ze względu na znaczenie realizacji celów XI Priorytetu, istotną kwestią są projekty realizowane w jego ramach, tak aby alokowane środki zostały wykorzystane w możliwie najbardziej efektywny sposób i przyczyniły się do osiągnięcia założonych celów. W ramach bieżącego monitoringu zaobserwowano jednak pierwsze opóźnienia w realizacji inwestycji. Wskazuje to na potrzebę diagnozy sytuacji w zakresie bieżącej realizacji projektów oraz pojawiających się barier i zagrożeń dla sprawnego przebiegu wdrażania Priorytetu. Na podstawie przeprowadzonej diagnozy możliwe będzie przeciwdziałanie występującym problemom w celu zapewnienia terminowego i efektywnego wydatkowania środków UE. Ponadto dane dotyczące zarysowanej problematyki będą przydatne w kontekście planowanego w najbliższym czasie przeglądu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Mając na uwadze powyższe potrzeby, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego postanowiło przeprowadzić badanie, którego celem głównym była: **ocena i analiza bieżącej realizacji projektów realizowanych w ramach XI Priorytetu PO IiŚ, w kontekście wstępnej oceny wpływu realizowanych inwestycji na cele XI Priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji istniejących barier i problemów.**

Dla tak zdefiniowanego celu głównego badania sformułowane zostały następujące cele szczegółowe:

- 1) Ocena postępów w realizacji projektów przez beneficjentów, z którymi została podpisana umowa o dofinansowanie.
- 2) Ocena wpływu realizowanych projektów na osiągnięcie celów XI Priorytetu PO IiŚ.
- 3) Identyfikacja i diagnoza barier/problemów mających wpływ na osiągnięcie celów i tempo wykorzystywania środków w ramach XI Priorytetu PO IiŚ.

W obrębie poszczególnych celów szczegółowych zostały z kolei sformułowane pytania badawcze. Lista pytań badawczych i odpowiedzi na nie została przedstawiona w załączniku 4 do niniejszego raportu.

Warto zaznaczyć, że ze względu na jeden z głównych celów raportu (identyfikacja problemów i barier) rezultaty badania mogą się wydawać zbyt pesymistyczne, co może stwarzać wrażenie, że realizacja projektów przebiega fatalnie i że są z nią związane same problemy. Takiej sytuacji chcemy zdecydowanie uniknąć – po prostu taki kształt raportu jest wynikiem postawionych pytań badawczych i oczekiwań Zamawiającego. W rzeczywistości bowiem – mimo pojawiających się problemów – realizacja projektów przebiega w większości dość sprawnie i w olbrzymiej większości przypadków nie ma ryzyka nieosiągnięcia założonych celów.

## 1.2. Kryteria ewaluacyjne

W badaniu uwzględnione zostały kryteria:

- **Skuteczności** – badanie dostarcza informacji na temat tego, jaki jest aktualny i przewidywany stopień osiągania założonych celów oraz docelowych wartości wskaźników produktu i rezultatu XI Priorytetu POIiŚ.
- **Użyteczności** – badanie służy ustaleniu, na ile działania instytucji zaangażowanych we wdrażanie XI Priorytetu POIiŚ mogą przeciwdziałać pojawiającym się barierom i problemom.
- **Oddziaływania** – w ramach badania dokonywana jest ewaluacja przewidywanych efektów realizowanych projektów oraz stopnia, w jakim prowadzą do osiągnięcia celów XI Priorytetu POIiŚ.

## 1.3. Charakterystyka objętych badaniem projektów realizowanych w ramach XI Priorytetu PO IiŚ

W ramach XI Priorytetu POIiŚ realizowane są trzy działania:

- Działanie **11.1**, którego celem jest **ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym**;
- Działanie **11.2**, którego celem jest **rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym**;
- Działanie **11.3**, którego celem jest **rozwój infrastruktury szkolnictwa artystycznego**.

W ramach Priorytetu XI *Kultura i dziedzictwo narodowe* POIiŚ dofinansowanie otrzymują projekty zgłaszane przez instytucje kultury (państwowe, samorządowe oraz współprowadzone z ministrem właściwym ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego), jednostki samorządu terytorialnego, kościoły i związki wyznaniowe, organizacje pozarządowe, archiwa państwowe, szkoły artystyczne (dla których organem prowadzącym jest minister właściwy ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub jednostki samorządu terytorialnego), uczelnie artystyczne (nadzorowane przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego), publiczne uczelnie wyższe inne niż artystyczne oraz partnerstwa związane w ramach określonego katalogu beneficjentów.

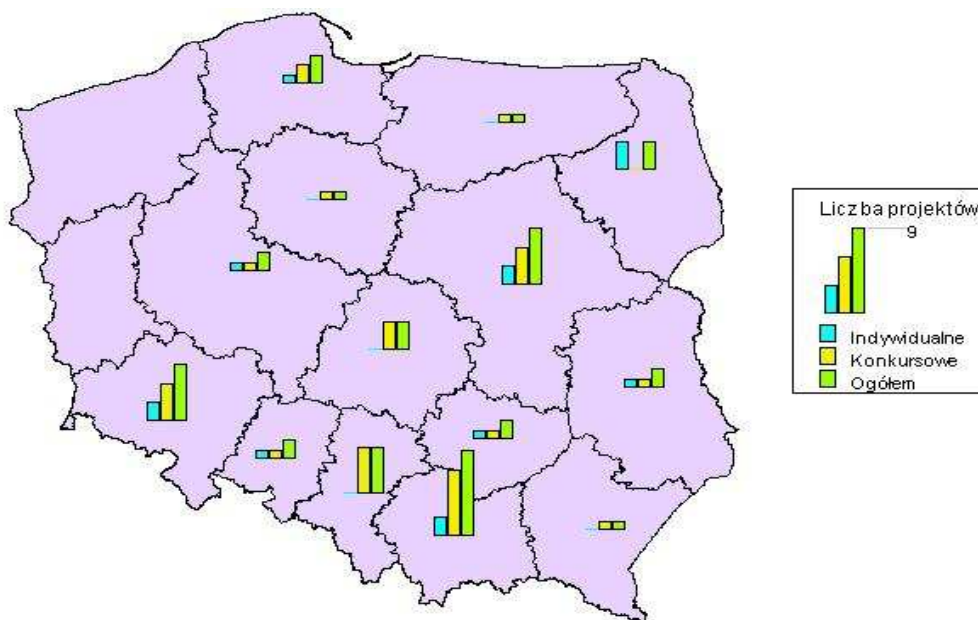
Do przewidywanych efektów realizacji priorytetu XI POIiŚ należą:

- poprawa stanu zachowania zabytków nieruchomości,
- poprawa stanu zachowania zabytków ruchomych,
- rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym,
- zwiększenie atrakcyjności kraju dla mieszkańców, turystów i inwestorów,
- poprawa stanu infrastruktury edukacyjnej szkół i uczelni artystycznych

Badaniu poddane zostały projekty, na które podpisane zostały umowy o dofinansowanie w ramach XI Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko do dnia 13 lipca 2010 roku. Lista tych projektów znajduje się w tabeli poniżej. Obejmuje 46 projektów, w tym 14 projektów indywidualnych i 32 projekty konkursowe. W związku z tym, że Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu realizuje dwa projekty, liczba beneficjentów jest o jeden mniejsza niż liczba projektów i wynosi 45. Siedemnaście projektów realizowanych jest w ramach Działania 11.1, czternaście w ramach Działania 11.2 i piętnaście w ramach Działania 11.3.

Najwięcej projektów (9) jest realizowanych przez beneficjentów mających siedzibę w województwie małopolskim, następnie w województwach dolnośląskim i mazowieckim (po 6) oraz śląskim (5). Łącznie przez beneficjentów z tych 4 województw realizowanych jest 26 projektów, a więc nieco ponad połowa. Na przeciwległym biegunie znajdują się województwa zachodniopomorskie i lubuskie, w których do połowy lipca 2010 roku żaden podmiot nie podpisał umowy o dofinansowaniu w ramach XI Priorytetu PO IiŚ. Z reguły inwestycje związane z realizacją projektu mają miejsce w tym samym województwie, w którym ma siedzibę beneficjent. Wyjątek stanowi projekt 5, w ramach którego beneficjent mający siedzibę w Krakowie dokonuje inwestycji we Wrocławiu.

**Rys. 1.** Liczba projektów podlegających ewaluacji



**Tabela 1.** Lista projektów w ramach XI Priorytetu „Kultura i dziedzictwo kulturowe” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, podlegających ewaluacji

<b>Lp.</b>	<b>Beneficjent</b>	<b>Nazwa projektu</b>	<b>Typ</b>	<b>Dział.</b>
1.	Filharmonia Świętokrzyska im. O. Kolberga w Kielcach	Międzynarodowe Centrum Kultur w Kielcach	Ind.	11.2
2.	Państwowa Szkoła Muzyczna I i II stopnia im. L. Różyckiego w Kielcach	Rozbudowa i przebudowa Państwowej Szkoły Muzycznej I i II stopnia im. L. Różyckiego w Kielcach	Konk.	11.3
3.	Państwowa Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II st. im. Stanisława Moniuszki w Bielsku-Białej	Sala koncertowa i jej wyposażenie w Państw. Ogólnokształcącej Szkole Muzycznej I i II st. w Bielsko-Białej	Konk.	11.3
4.	Gmina Miasta Sopot	Remont i przebudowa Opery Leśnej w Sopocie	Konk.	11.2
5.	Państwowa Wyższa Szkoła Teatralna im. Ludwika Solskiego w Krakowie	Przebudowa, rozbudowa i częściowa nadbudowa budynku PWST we Wrocławiu	Konk.	11.3
6.	Zespół Państwowych Szkół Muzycznych im. M. Karłowicza w Krakowie	II etap budowy Zespołu Państwowych Szkół Muzycznych im. M. Karłowicza w Krakowie	Konk.	11.3
7.	Muzeum Narodowe w Krakowie	Europejskie Centrum Numizmatyki Polskiej w Muzeum Narodowym w Krakowie	Konk.	11.1
8.	Diecezja Legnicka	Rewaloryzacja Zespołu Opactwa Cystersów wraz z otoczeniem w Krzeszowie - etap II	Konk.	11.1
9.	Akademia Muzyczna im. G. i K. Bacewiczów w Łodzi	Budowa sali koncertowej dla celów dydaktycznych Akademii Muzycznej w Łodzi	Konk.	11.3
10.	Gmina Wrocław	Budowa Narodowego Forum Muzyki we Wrocławiu	Ind.	11.2
11.	Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu	Konserwacja pięciu drewnianych baraków dawnego KL Auschwitz II - Birkenau	Konk.	11.1
12.	Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu	Prace konserwatorskie i budowlane obiektów dawnego KL Auschwitz I - bloki nr inw. A-2 i A-3	Konk.	11.1
13.	Miasto Opole	Utworzenie Narodowego Centrum Polskiej Piosenki poprzez przebudowę Amfiteatru Tysiąclecia w Opolu	Konk.	11.2
14.	Biblioteka Raczyńskich w Poznaniu	Rozbudowa Biblioteki Raczyńskich w Poznaniu	Konk.	11.2
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Budowa Opery i Filharmonii Podlaskiej - Europejskie Centrum sztuki w Białymstoku	Ind.	11.2
16.	Państwowa Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna i Teatralna w Łodzi	Budynek dydaktyczny PWSFTviT w Łodzi - uczelniane Centrum Dydaktyki Nowych Mediów	Konk.	11.3
17.	Biblioteka Śląska	Śląska Internetowa Biblioteka Zbiorów Zabytkowych	Konk.	11.1
18.	Muzeum Pałac w Wilanowie	Rewitalizacja i digitalizacja XVII-to wiecznego zespołu pałacowo-ogrodowego w Wilanowie - etap III	Konk.	11.1
19.	Gmina Miasta Radom	Budowa Zespołu Szkół Muzycznych przy ul. 25 Czerwca w Radomiu	Konk.	11.3
20.	Zamek Królewski na Wawelu - Państwowe Zbiory Sztuki	Renowacja dziedzica zewnętrznego oraz adaptacja budynku na centrum promocji i informacji na Wawelu	Konk.	11.1
21.	Gmina Miasto Częstochowa	Rozbudowa i remont budynku Filharmonii Częstochowskiej	Konk.	11.2
22.	Miasto Lublin	Renowacja klasztoru powizytkowskiego na centrum działań artystycznych w Lublinie	Konk.	11.1
23.	Teatr im. Stefana Jaracza w Olsztynie	Rewitalizacja Teatru im. Stefana Jaracza w Olsztynie	Konk.	11.1
24.	Muzeum Budownictwa Ludowego w	Galicyjski Rynek – budowa sektora	Konk.	11.2



<b>Lp.</b>	<b>Beneficjent</b>	<b>Nazwa projektu</b>	<b>Typ</b>	<b>Dział.</b>
	Sanoku	miejskiego w Parku Etnograficznym w Sanoku		
25.	Miasto Stołeczne Warszawa	Budowa Centrum Nauki Kopernik w Warszawie	Ind.	11.2
26.	Gmina Miasta Tarnów	Rozbudowa i przebudowa budynków Zespołu Szkół Plastycznych w Tarnowie	Konk.	11.3
27.	Gdański Teatr Szekspirowski	Budowa siedziby Gdańskiego Teatru Szekspirowskiego	Konk.	11.2
28.	Zespół Szkół Plastycznych w Częstochowie	Budowa nowoczesnego obiektu dydaktyczno - kulturalnego Zespołu Szkół Plastycznych w Częstochowie	Konk.	11.3
29.	Filharmonia Śląska	Rozbudowa Filharmonii Śląskiej w Katowicach	Konk.	11.2
30.	Akademia Sztuk Pięknych im. Wł. Strzemińskiego w Łodzi	Budowa Centrum Nauki i Sztuki Akademii Sztuk Pięknych im. Wł. Strzemińskiego w Łodzi	Konk.	11.3
31.	Miasto Stołeczne Warszawa	Muzeum Warszawskiej Pragi	Konk.	11.1
32.	Akademia Sztuk Pięknych we Wrocławiu	Rozbudowa Akademii Sztuk Pięknych we Wrocławiu. Centrum Sztuk Użytkowych. Centrum Innowacyjności	Konk.	11.3
33.	Zespół Szkół Muzycznych im. I. Paderewskiego w Białymstoku	Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkół Muzycznych im. I. Paderewskiego w Białymstoku	Ind.	11.3
34.	Filmoteka Narodowa	Konserwacja i digitalizacja przedwojennych filmów fabularnych w Filmotece Narodowej w Warszawie	Konk.	11.1
35.	Urząd Miasta Torunia (Lider Projektu realizowanego w formule partnerstwa)	Toruńska Starówka - ochrona i konserwacja dziedzictwa kulturowego UNESCO	Konk.	11.1
36.	Narodowy Instytut Fryderyka Chopina	Dziedzictwo Chopina na szlaku Traktu Królewskiego w Zamku Ostrogskich w Warszawie	Ind.	11.1
37.	Państwowa Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Suwałkach	Poprawa oferty edukacyjno-kulturalnej PSM w Suwałkach poprzez rozbudowę i wyposażenie	Ind.	11.3
38.	Uniwersytet Jagielloński	Jagiellońska Biblioteka Cyfrowa	Ind.	11.1
39.	Urząd Miasta Wałbrzycha	Rewitalizacja i adaptacja na cele kulturalne byłej KWK Julia - Zadanie 1 projektu PW Stara Kopalnia	Konk.	11.1
40.	Gmina Miasta Wrocław	Przebudowa Teatru Muzycznego CAPITOL we Wrocławiu	Konk.	11.2
41.	Akademia Muzyczna we Wrocławiu	Rozbudowa Akademii Muzycznej we Wrocławiu - Budowa sali muzyczno - dydaktycznej wraz z infrastrukturą	Ind.	11.3
42.	Europejskie Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego	Budowa Europejskiego Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego w Lusławicach	Ind.	11.2
43.	Akademia Sztuk Pięknych w Gdańsku	Zwiększenie dostępu do edukacji artystycznej poprzez poprawę stanu infrastruktury ASP w Gdańsku	Ind.	11.3
44.	Miasto Lublin	Renowacja Teatru Starego w Lublinie	Ind.	11.1
45.	Centrum Kultury "ZAMEK" w Poznaniu	Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa	Ind.	11.1
46.	Filharmonia Opolska im. Józefa Elsnera w Opolu	Dokończenie modernizacji formy zewnętrznej Filharmonii Opolskiej wraz z elementami usprawnień technicznych	Ind.	11.2

Instytucją Zarządzającą dla XI Priorytetu PO IiŚ jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytucją Pośredniczącą – Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego



(Zamawiający), zaś Instytucją Wdrażającą / Pośredniczącą II Stopnia – Władza Wdrażająca Programy Europejskie.

Ustalone dla XI Priorytetu wskaźniki produktu i rezultatu w większości bazują na sprawozdawczości beneficjentów, niemniej w każdym Działaniu przewidziano co najmniej jeden wskaźnik, którego wartość jest ustalana przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

We wnioskach o dofinansowanie określone zostały wskaźniki i ich docelowe wartości na poziomie poszczególnych projektów. Z reguły wskaźniki te zaczerpnięte zostały z „Katalogu wskaźników dla beneficjenta końcowego XI Priorytetu POIiŚ”. Część z nich przekłada się na zawarte w tabeli wskaźniki na poziomie Priorytetu, natomiast część ma wobec nich charakter dodatkowy.

Lista wskaźników i analiza osiągnięcia ich wartości została zamieszczona w rozdziałach 6.2 i 6.3.

## 2. Metodologia i przebieg badania

### 2.1. Metodologia badania

Badanie zostało zaplanowane zgodnie z zasadą triangulacji metodologicznej w zakresie:

- **wykorzystanych technik i metod badawczych** – połączenie komplementarnych metod ilościowych, jakościowych oraz analizy typu desk research;
- **źródeł danych** – gromadzenie danych pierwotnych i wtórnych pochodzących od różnych podmiotów zaangażowanych lub niezaangażowanych w realizację Priorytetu, w tym przeprowadzenie badań terenowych, wykorzystanie danych sprawozdawczych, statystycznych, dokumentacji projektowej oraz dorobku dotychczasowych badań;
- **perspektyw obserwacji** – uwzględnienie punktu widzenia osób wdrażających Priorytet z ramienia Instytucji Wdrażającej i Instytucji Pośredniczącej, beneficjentów oraz ekspertów zewnętrznych.

W ramach **logiczno-sekwencyjnego modelu badawczego** proces badawczy został podzielony na trzy komplementarne etapy:

- 1) **Etap 1: Eksploracja.** Celem tego etapu było przygotowanie podstaw pod następną czynność poprzez zdobycie i analizę podstawowych informacji pozwalających uzyskać wstępny obraz stanu realizacji projektów i występujących problemów, doprecyzowanie metodologii i organizacji badania oraz stworzenie narzędzi badawczych. Na tym etapie zostały zastosowane następujące techniki badawcze:
  - **Analiza danych zastanych** (desk research) – na etapie eksploracji analizie zostały poddane dokumenty programowe, raporty ewaluacyjne oraz dokumentacja projektów objętych ewaluacją.
  - **Indywidualne wywiady pogłębione** (IDI) – 4 wywiady z przedstawicielami Instytucji Pośredniczącej i Instytucji Pośredniczącej II Stopnia / Instytucji Wdrażającej.

- 2) **Etap 2: Diagnoza.** Celem tej fazy procesu badawczego było sformułowanie wstępnych odpowiedzi na pytania badawcze dzięki zgromadzeniu a następnie analizie szczegółowych danych dotyczących stanu realizacji projektów, osiągniętych i przewidywanych efektów, a także występujących barier i problemów. Na tym etapie zostały zastosowane następujące techniki badawcze:
- **Analiza danych zastanych** (desk research) – na etapie diagnozy kontynuowana była analiza danych zastanych, która stosowanie do potrzeb obejmowała przede wszystkim dokumentację projektową oraz dane statystyczne.
  - **Indywidualne wywiady pogłębione** (IDI) z kierownikami lub koordynatorami projektów. W przypadkach, gdy było to uzasadnione ze względu na organizację zarządzania indywidualnym projektem, wywiad indywidualny zastępowano jednoczesnym wywiadem z 2 lub 3 osobami (**diadą** lub **triadą**), bądź też uzupełniano informacje pozyskane w trakcie podstawowego wywiadu dzięki dodatkowemu, skróconemu wywiadowi np. z pracownikiem biura projektu zajmującym się konkretnym obszarem realizacji projektu. Założeniem badawczym było przeprowadzenie wywiadów z przedstawicielami wszystkich beneficjentów XI Priorytetu POIiŚ.
  - **Kwestionariuszowy wywiad internetowy (CAWI)** z kierownikami lub koordynatorami projektów realizowanych przez beneficjentów. Uzyskano wypełnione kwestionariusze od wszystkich beneficjentów XI Priorytetu POIiŚ.
  - **Analiza przystawalności** wykorzystująca matryce przystawalności do określenia relacji między efektami realizacji projektów a celami POIiŚ. Analizie zostały poddane dane o dotychczas osiągniętych, przewidywanych przez beneficjentów i zakładanych efektach realizacji poszczególnych projektów. Dla każdego z nich zostało określone, w jakim stopniu efekty te (odrębnie rozpatrywane faktyczne, przewidywane i założone) są zgodne z celami zdefiniowanymi w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko.
  - **Analiza ryzyk i zagrożeń.** Dla każdego z projektów określono ryzyka i zagrożenia dla sprawnej jego realizacji. Na tej podstawie opracowano dotyczące indywidualnych projektów **mikroraporty**, przedstawione w załączniku 1 do niniejszego raportu, w których opisano najpoważniejsze zidentyfikowane problemy i niebezpieczeństwa oraz zaproponowano działania naprawcze. Dane z analizy ryzyk i zagrożeń zostały również zagregowane w celu sformułowania wniosków ogólnych.
- 3) **Etap 3: Weryfikacja i wnioskowanie.** Celem tego etapu było opracowanie ostatecznej wersji wniosków i rekomendacji poprzez pogłębienie, weryfikację, konsultację i podsumowanie wyników wcześniejszych etapów badania. Na tym etapie zastosowane zostały następujące techniki badawcze:
- **Zogniskowany wywiad grupowy** (FGI). Przeprowadzono trzy wywiady grupowe, których uczestnikami byli przedstawiciele beneficjentów. Ich celem było pogłębienie wiedzy o istniejących barierach oraz skonfrontowanie wstępnych wniosków i rekomendacji z opiniami przedstawicieli beneficjentów.

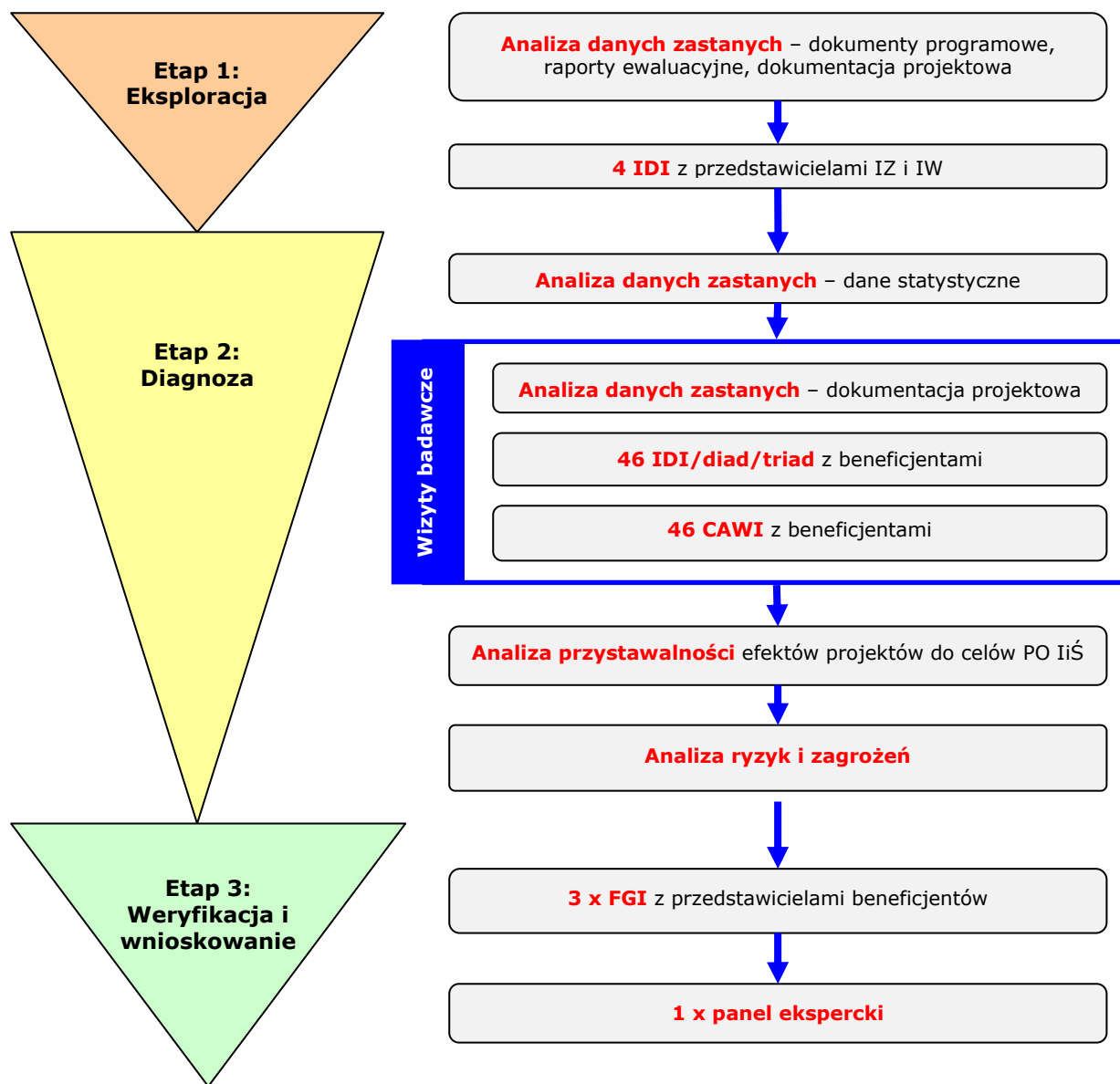
- **Panel ekspertów** z udziałem przedstawicieli Zamawiającego, zespołu badawczego Wykonawcy oraz ekspertów z zakresu funduszy strukturalnych i sektora kultury. W ramach panelu zaplanowano prezentację wniosków i rekomendacji wynikających z badania oraz ich przedyskutowanie z położeniem nacisku na użyteczność rekomendacji oraz ich priorytetyzację.

Struktura badania została w syntetyczny sposób przedstawiona na zamieszczonym poniżej schemacie.

W związku z przyjętą metodologią warto wskazać na pewne związane z nią istotne ograniczenia:

- W badaniu znacznie silniej zaznacza się perspektywa i opinie beneficjentów – zostało z nimi zrealizowanych 46 wywiadów (w których przeważnie uczestniczyły po 2-3 osoby), ponadto uczestniczyli oni w 3 zogniskowanych wywiadach grupowych, podczas gdy z przedstawicielami IP oraz IP II przeprowadzono łącznie 4 wywiady. Ze zrozumiałych psychologicznie powodów, badani byli bardziej skłonni mówić o problemach systemowych, czy też powiązanych z działaniem, czy też zaniechaniem innych instytucji, niż swej instytucji macierzystej.
- Zarówno w ramach badań ilościowych, jak i –przede wszystkim –jakościowych trudno nam było weryfikować przedstawiane opinie. Wymagałoby to bowiem bardzo głębokich analiz dokumentów, a także kilkakrotnych wywiadów z przedstawicielami zarówno beneficjenta, jak i IP, czy też IP II. W związku z tym staraliśmy się oczywiście nie uwzględniać opinii wyrażanych tylko przez pojedyncze osoby, czy też opinii wyraźnie emocjonalnych lub wątpliwych. Zdajemy sobie jednak sprawę, że niektóre opinie mogą być nie do końca usprawiedliwione lub mogą być dość dyskusyjne. Niewątpliwie jednak wskazują one na subiektywnie odczuwane problemy i bariery.
- Nie możemy niestety także wykluczać sytuacji, że część badanych nie mówiła otwarcie o swoich problemach. Mimo tego, że zarówno indywidualne wywiady i ankiety nie były przekazywane Zamawiającemu, część osób niestety nadal może nie dostrzegać różnicy między ewaluacją a kontrolą i dlatego też woli nie ujawniać problemów z realizacją projektów.

Rys. 2. Schemat badania.



## 2.2. Przebieg badania

Badanie przebiegało bez jakichkolwiek większych problemów. Współpraca zarówno z Zamawiającym, jak i beneficjentami była bardzo dobra. Bez problemów przebiegało również umawianie wizyt u beneficjentów, a także pozyskiwanie ankiet.

Drobne trudności wystąpiły jedynie przy organizacji zogniskowanych wywiadów grupowych FGI. Ze względu na odwołanie uczestnictwa w ostatniej chwili w trzecim FGI zaszła konieczność jego odwołania i przełożenia na kolejny termin, kiedy to odbył się on bez większych problemów.

W załączniku 3 przekazujemy szczegółowe informacje, dotyczące dat realizacji kolejnych wywiadów.

Ze względu na przełożenie ostatniego FGI podjęto również decyzję o przełożeniu panelu ekspertów na okres pomiędzy złożeniem wstępnej i ostatecznej wersji raportu.

## 3. Przebieg realizacji projektów

### 3.1. Dotychczasowe doświadczenia beneficjentów w realizacji projektów infrastrukturalnych

Beneficjenci XI osi PO IiŚ bardzo różnią się pod względem doświadczenia w realizacji projektów infrastrukturalnych. Jest to pochodną znacznego zróżnicowania tych beneficjentów, wśród których są zarówno duże jednostki samorządu terytorialnego (samorządy gminne i wojewódzkie), duże uczelnie, najważniejsze polskie muzea, jak i szkoły muzyczne, których organem prowadzącym jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Beneficjenci różnią się zarówno pod względem potencjału, jakim dysponują (finansowego, organizacyjnego, kadrowego), jak i stawianych przed nimi zadań. Przykładowo, jednostki samorządu terytorialnego (jst) są odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu rozwoju znacznej części infrastruktury zlokalizowanej na ich obszarze. Dysponują na ten cel wyodrębnionymi środkami finansowymi, mogą łatwo zaciągać zobowiązania, zatrudniają specjalistów do spraw realizacji projektów infrastrukturalnych, w tym projektów unijnych. Dlatego jst są doskonale przygotowane do realizacji projektów infrastrukturalnych i posiadają przeważnie bogate doświadczenie w tym zakresie. Dostępność środków pomocowych UE sprawiła, że wszyscy beneficjenci XI osi PO IiŚ, będący jst, mają na swoim koncie wiele inwestycji infrastrukturalnych, takich jak budowa i przebudowa dróg i mostów, termomodernizację budynków, budowa przystani jachtowej, budowa szkół i przedszkoli, rozbudowa sieci wodno-kanalizacyjnej. W efekcie jst są dobrze przygotowane do realizacji projektów w XI osi PO IiŚ, mają łatwy dostęp do wykwalifikowanych fachowców ds. zamówień publicznych, rozliczania projektów unijnych, inspektorów budowlanych.

Wśród pozostałych typów beneficjentów, doświadczenie w realizacji projektów infrastrukturalnych jest nieco mniejsze i w ramach każdej grupy daje się zaobserwować znaczne rozwarstwienie. Duże, renomowane uczelnie wyższe i muzea o znaczeniu narodowym w ostatnich latach miały możliwości pozyskania dotacji na rozwój infrastruktury, zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych, i zazwyczaj tę szansę wykorzystały. Zrealizowały wiele przedsięwzięć, takich jak budowa i remont obiektów, rewitalizacja parków i ogrodów. Uczelnie wykorzystują także szansę na rozwój poprzez uczestniczenie w inicjatywach klastrowych (wspólnie z przedsiębiorcami).

Wykorzystywano fundusze UE, środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Funduszu Promocji Kultury, a także społecznych komitetów i fundacji powołanych do ratowania szczególnie cennych zabytków. Opisane typy przedsięwzięć są jednak trudno dostępne dla mniejszych muzeów i uczelni, w szczególności o profilu humanistycznym. Tego typu beneficjenci mają zazwyczaj małe doświadczenie w realizacji projektów infrastrukturalnych, a realizacja przedsięwzięć w ramach XI osi PO IiŚ jest dla nich znacznym wyzwaniem.

Bardzo ograniczonym doświadczeniem może się zazwyczaj poszczycić także większość instytucji kultury oraz szkoły muzyczne. Choć są wśród nich jednostki realizujące od lat inwestycje, polegające głównie na budowie i remontach własnych obiektów, to doświadczenie tego typu beneficjentów jest generalnie niskie. Instytucje te nie dysponują jednostkami organizacyjnymi powołanymi do realizacji projektów, muszą więc angażować zewnętrzne podmioty zajmujące się zarządzaniem projektami. Brak doświadczenia u tych beneficjentów utrudnia im realizację projektów z XI osi PO IiŚ, sprzyja popełnianiu błędów, które podmiotom doświadczonym w realizacji projektów infrastrukturalnych (zwłaszcza dofinansowanych ze środków UE) już się nie zdarzają.

Należy zwrócić uwagę, że 46 projektów dofinansowanych w ramach XI Priorytetu POIiŚ jest realizowanych przez 43 beneficjentów. Trzech beneficjentów (Państwowe Muzeum Auschwitz - Birkenau w Oświęcimiu, Urząd Miasta Lublina, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy) realizuje po dwa projekty. Doświadczenie w prowadzeniu innych projektów infrastrukturalnych deklaruje 21 spośród 43 beneficjentów. Najwięcej projektów realizowanych jest w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych dla różnych województw na lata 2007-2013, stosownie do siedziby beneficjenta. Wskazywane doświadczenie obejmuje okres 2006-2015 (bardzo dużo projektów jest obecnie wykonywanych, równocześnie z projektami dofinansowanymi w ramach XI Priorytetu POIiŚ). Realizowane projekty mają bardzo różne wartości, począwszy od 100 tysięcy PLN, aż do 2,86 mld. PLN. Największe doświadczenie mają beneficjenci reprezentujący jednostki samorządowe, zaś najmniejsze lub żadne doświadczenie wskazywane przez beneficjentów reprezentujących szkoły artystyczne. Dla wielu z nich jest to pierwszy projekt o takim charakterze.

Spśród beneficjentów realizujących inne projekty 14% wskazało, że utrudnia im to realizację projektów objętych tym badaniem, 43% wskazało, że pomaga im to w realizacji badanych projektów, zaś dla pozostałych 43% realizacja innych przedsięwzięć nie ma wpływu na realizację projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ.

Jak wskazywały wyniki badań jakościowych wpływ innych realizowanych przez danego beneficjenta projektów był zróżnicowany. Miał on zdecydowanie niekorzystny charakter wszędzie tam, gdzie członkowie zespołu projektowego byli zmuszeni zajmować się (oprócz projektu realizowanego w ramach XI Priorytetu) także innymi projektami – powodowało to zrozumiałe napięcia czasowe. Z kolei w sytuacji oddzielnych zespołów projektowych wpływ ten był na ogół pozytywny, szczególnie w przypadkach, gdy istniała dobra komunikacja pomiędzy poszczególnymi zespołami i wymiana doświadczeń, związanych z realizacją projektów.

### 3.2. Zaawansowanie realizacji projektów

Projekty, które były przedmiotem niniejszego badania znajdują się w bardzo różnym momencie realizacji. Wpływ na to mają zróżnicowane czynniki, w szczególności zaś:

- Moment rozpoczęcia realizacji projektu. Część analizowanych projektów rozpoczęła się bowiem de facto przed podpisaniem umowy, ze względu na wcześniejszą datę kwalifikowalności wydatków. W takich sytuacjach projekty były oczywiście realizowane na ryzyko beneficjenta.
- Data podpisania umowy z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W ramach niniejszego badania znalazły się projekty, których moment podpisania umowy zawierał się pomiędzy 2 kwietnia 2009 i 2 lipca 2010.
- Złożoność i wielkość realizowanego projektu. W zasadzie wszystkie realizowane projekty były stosunkowo złożone i skomplikowane, jednakże faktycznie ich rozmiary różniły się znacząco.

Wśród badanych projektów znalazły się zatem zarówno projekty bardzo zaawansowane, wręcz ukończone, w przypadku których nie można już prawie mówić o analizie zagrożeń (z wyjątkiem zagrożeń dotyczących prawidłowości już zrealizowanych działań, które mogą zostać wykryte w drodze ewentualnych procedur kontrolnych), jak i projekty, których realizacja dopiero się rozpoczyna.

Realizowane projekty pod względem ich zaawansowania można podzielić na kilka grup, biorąc pod uwagę planowany termin zakończenia etapu inwestycyjnego. Dodatkowo zaznaczono, ile projektów w każdej grupie jest zagrożona w swych terminach ze względu na opóźnienia względem harmonogramu:

- **projekty**, w których zakończono już część inwestycyjną, bądź zostaną zakończone **do końca 2010 roku** (są w końcowej fazie rozliczeń, wykonane obiekty są już, lub wkrótce zostaną, oddane do użytkowania) – w grupie tej spośród projektów objętych niniejszym badaniem znajduje się 5 projektów,
- **projekty**, w których zakończenie części inwestycyjnej planowane jest w trakcie bądź **do końca 2011 roku** – 21 projektów, z których dwa są poważnie opóźnione względem harmonogramu,
- **projekty**, w których zakończenie części inwestycyjnej planowane jest w **trakcie bądź do końca 2012 roku** – 16 projektów, z których pięć jest poważnie opóźnionych względem harmonogramu,
- **projekty**, w których zakończenie części inwestycyjnej planowane jest w trakcie bądź **do końca 2013 roku** – 4 projektów, z których jeden jest poważnie opóźniony względem harmonogramu.

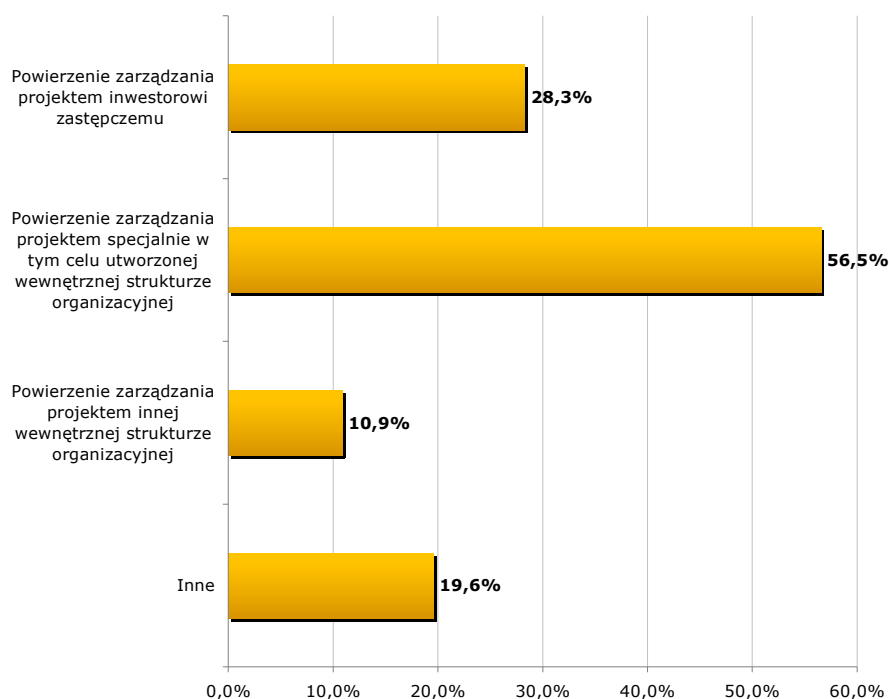
Większość projektów realizowana jest zgodnie z przyjętym harmonogramem. Są nawet pojedyncze przypadki wyprzedzania harmonogramów. 8 projektów ma poważne (min. kwartalne) opóźnienia względem harmonogramu. Są 2 przypadki, gdzie opóźnienie to sięga blisko jednego roku. W przypadku projektów, których zakończenie jest planowane na lata 2012-2013, opóźnienie to może się uda częściowo nadrobić.

### 3.3. Przyjęte rozwiązania, jeśli chodzi o zarządzanie projektem

#### 3.3.1 Badania ilościowe

W ankiecie CAWI zadaliśmy beneficjentom pytanie, dotyczące przyjętych rozwiązań w zarządzaniu projektem. Poniżej przedstawiamy udzielone odpowiedzi (respondenci mogli zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź).

**Wykres 1.** Sposób zarządzania projektem



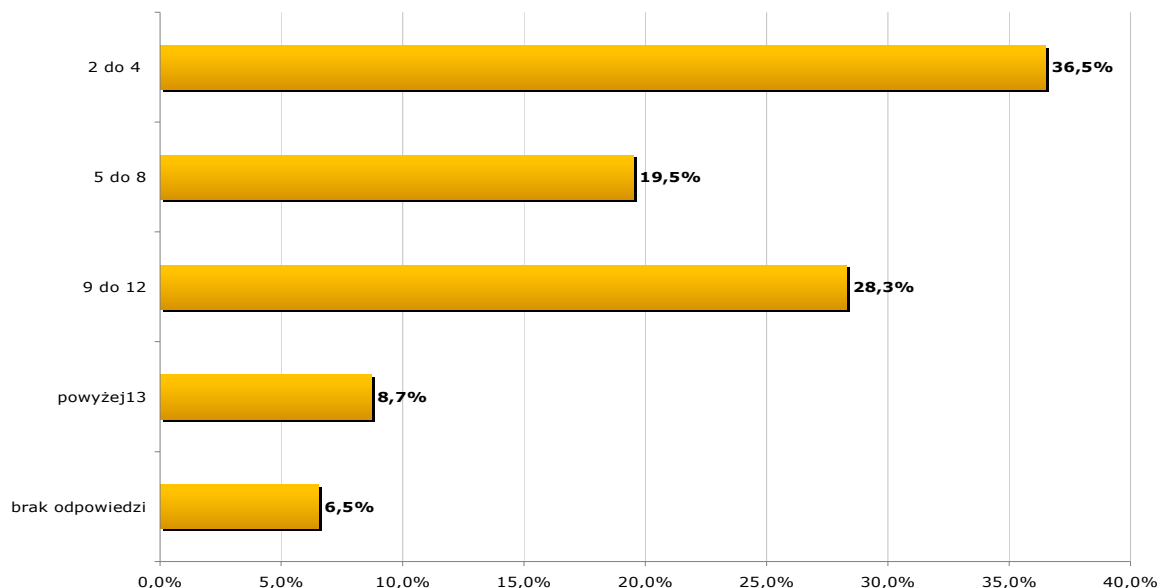
Z analizy odpowiedzi wynika, że w większości projektów (56,5%), przyjęto rozwiązanie polegające na utworzeniu specjalnej wewnętrznej struktury, najczęściej nazywanej „biuro projektu”. Jednak głębsza analiza odpowiedzi pokazuje, że w wielu przypadkach zaznaczono odpowiedzi 1 i 2, co oznacza że część zarządzania, szczególnie w zakresie prac budowlanych i związanej z tym dokumentacji leży po stronie podmiotów zewnętrznych (najczęściej inwestora zastępczego). W 10,9% przypadków do realizacji takich projektów istnieją stałe struktury. Dotyczy to przede wszystkim projektów, których beneficjentami są jednostki samorządu terytorialnego.

Najwięcej, bo ponad 1/3 projektów (36,5%) zarządzana jest przez mały (2-4 osób) zespół ze strony beneficjenta. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że projekty te wymagają specjalistycznej wiedzy w zakresie nadzoru budowlanego, a spora część beneficjentów, to bezpośredni użytkownicy obiektów kultury i nie posiadają na co dzień takich pracowników. W projektach tych występuje zespół inwestora zastępczego wyłaniany w drodze przetargów. Większe zespoły (powyżej 8 osób) powstały głównie u tych beneficjentów, którzy mają duże doświadczenie w realizacji projektów infrastrukturalnych i często są to stałe zespoły, uzupełniane odpowiednimi specjalistami w zależności od potrzeb. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że są to zespoły



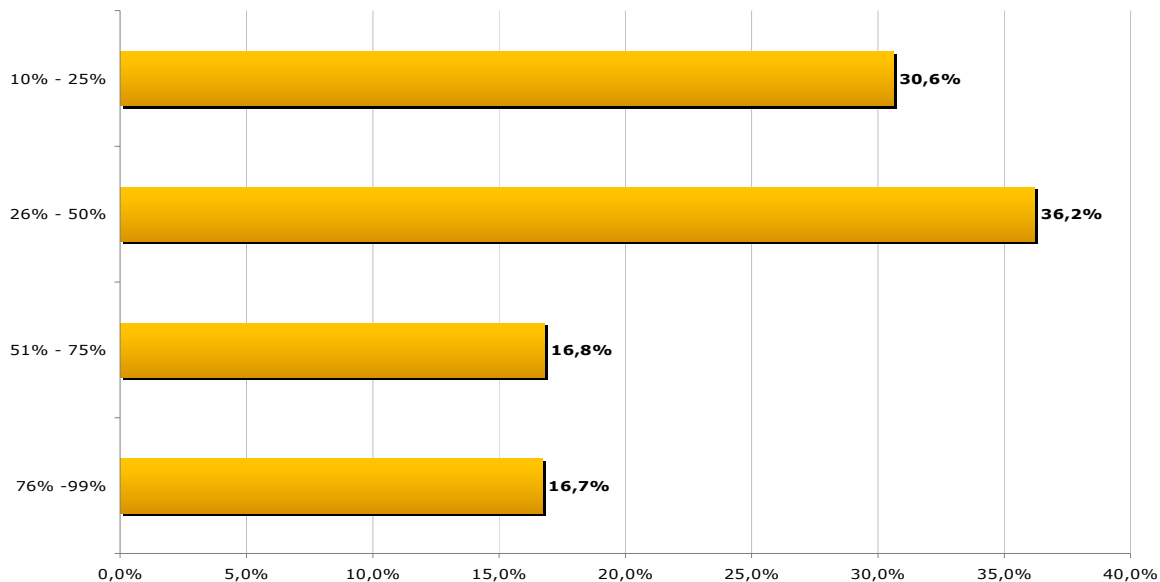
beneficjentów reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego (głównie urzędy miast). Odpowiedzi o liczebność zespołów zarządzających powołanych przez beneficjentów obrazuje poniższy rysunek:

**Wykres 2.** Liczba osób zaangażowanych w projekt



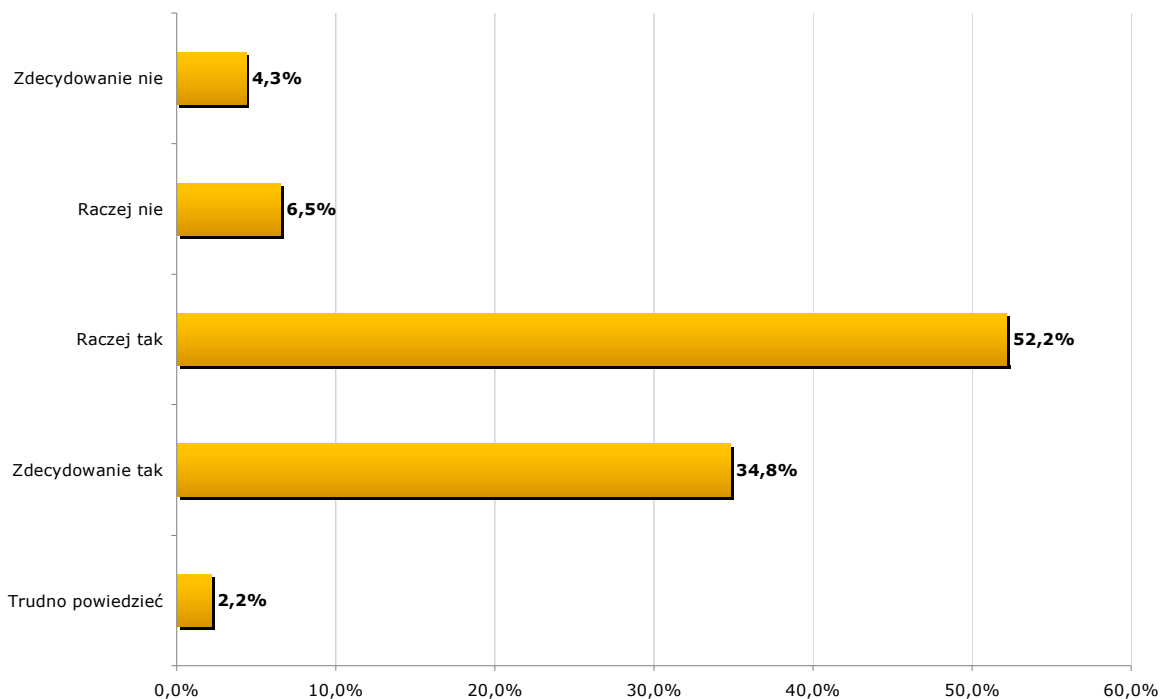
Wielkość zespołu nie zawsze odzwierciedla jego faktyczne zaangażowanie w realizację projektu. Bardzo dużo zależy od tego, czy członkowie zespołu projektowego mają także inne obowiązki. W takiej sytuacji bowiem lepszy jest niewielki zespół, który jednak koncentruje swą działalność wyłącznie na realizacji projektu, niż zespół rozbudowany, jednakże mający także inne, liczne obowiązki. Przykładowo w ramach jednego z projektów w zespole projektowym jest 10 osób, z których każda zaledwie około 10% swojego czasu poświęca projektowi, co w praktyce powoduje, że projektem tym ze strony beneficjenta na co dzień zajmuje się średnio jedna osoba. Sytuację w zakresie średniego czasu poświęcanego przez członków zespołu, na podstawie odpowiedzi udzielonej w 36 ankietach (w pozostałych 10 projektach wszyscy członkowie zespołu pracują wyłącznie na rzecz badanych projektów), przedstawia poniższy rysunek, gdzie na osi pionowej zaznaczone są w przedziałach procentowe średnie wartości czasu poświęcanego projektowi przez członków zespołu zarządzającego:

**Wykres 3.** Procent czasu poświęcony na projekt



**Wykres 4.** Ocena zasobów kadrowych w projekcie

Poniższy rysunek przedstawia z kolei ocenę beneficjenta, dotyczącą tego na ile obecne zasoby kadrowe zapewniają sprawną realizację projektu:

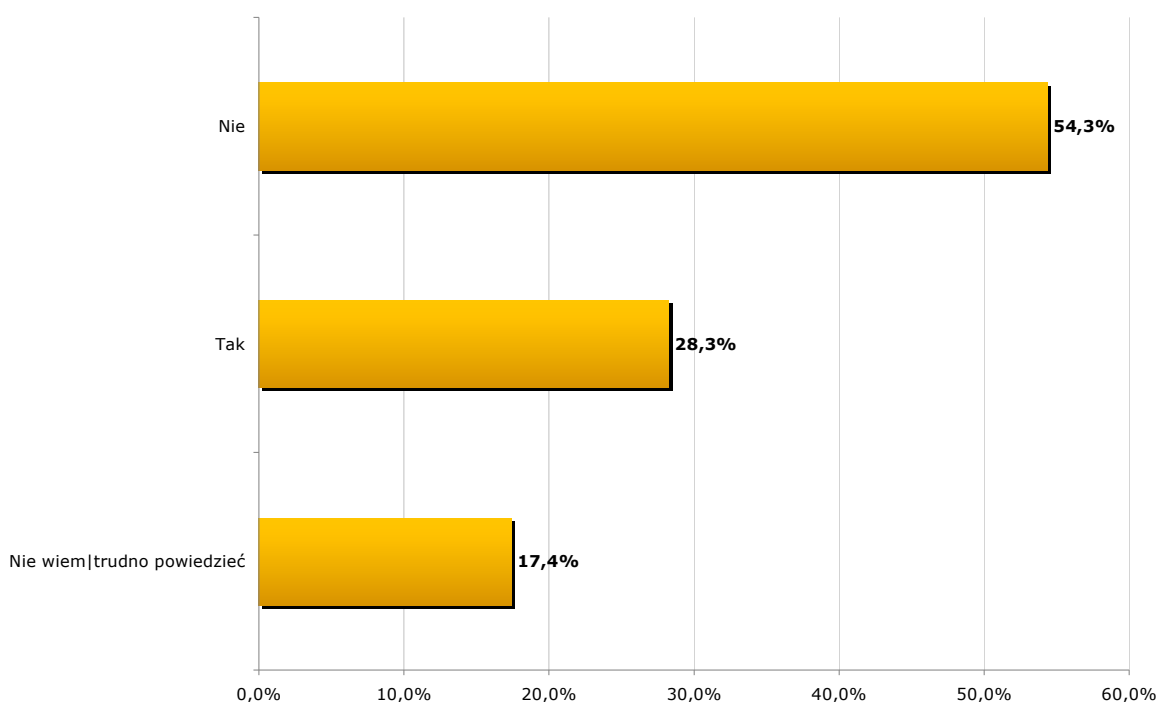


87% respondentów uważa, że obecny zespół jest raczej wystarczający. Można mieć pewne wątpliwości, czy w przypadku wszystkich projektów taka opinia jest na pewno uzasadniona. W badaniach jakościowych bowiem wyraźna (choć mniejszościowa)

grupa respondentów wskazywała na to, że zespół projektowy powinien być mocniejszy, zaś jego ograniczony skład wynika z tego, że nie przewidziano finansowania ze środków projektu kosztów zarządzania.

Ponad połowa respondentów (54,3%) nie zamierza zatrudniać już żadnych nowych osób do zespołu, zaś 28,3% takie zatrudnienie planuje. Przeważnie są to osoby przewidziane do zatrudnienia już na etapie składania wniosku. Zatrudnianie osób planują przeważnie beneficjenci, którzy stosunkowo niedawno podpisali umowy o dofinansowanie i niedawno rozpoczęli realizację swoich projektów. W przypadkach dwóch projektów wskazano na zatrudnienie znacznych grup nowych pracowników (odpowiednio 70 i 28 osób) przez użytkowników obiektów, które niedługo zostaną oddane do użytku. Są to kompletnie nowe instytucje kultury i oczywiście zatrudnienie tych osób nie wchodzi już zakres projektu, choć może być powiązane z osiągnięciem odpowiednich wskaźników. Wśród braków kadrowych beneficjenci wskazują na: kierowników/specjalistów ds. projektów, specjalistów ds. inwestycji, ds. księgowych, ds. funduszy unijnych. W kilku przypadkach chodziło o specjalistów technicznych np. ds. konserwacji taśmy filmowej, rekonstrukcji cyfrowej itp. Poniżej przedstawiono rysunek obrazujący ilość odpowiedzi dotyczącej potrzeby zatrudnienia nowych pracowników w związku z projektem:

**Wykres 5.** Ocena potrzeb w zakresie zasobów kadrowych w projekcie



### 3.3.2 Badania jakościowe

W gronie beneficjentów projektów XI Priorytetu PO IiŚ znajdują zastosowanie różnorodne rozwiązania organizacyjne, dotyczące zarządzania wdrażanymi projektami. W znacznej mierze różnorodność struktur zarządzania wynika ze znacznego zróżnicowania samych beneficjentów (np. ich statusu prawnego, wielkości, zasobów kadrowych, czy też posiadanych doświadczeń w realizacji projektów natury inwestycyjnej). Dodatkowym czynnikiem, wpływającym na stosowane rozwiązania, są również doświadczenia w realizacji projektów, których źródło finansowania stanowią unijne środki wsparcia. Tym niemniej, bazując na wynikach badań jakościowych, w przypadku wszystkich beneficjentów widoczne jest zrozumienie znaczenia odpowiedniej organizacji procesów zarządzania przygotowaniem i wdrażaniem projektów – w szczególności realizowanych w ramach XI Priorytetu.

W przypadku analizowanej grupy projektów mamy do czynienia z występowaniem trzech modeli organizacyjnych zarządzania projektami.

Model pierwszy to model, w którym ogólny nadzór nad procesem realizacji projektu pozostaje w gestii dyrektora instytucji – beneficjenta wsparcia – lub innej upoważnionej osoby, bezpośrednio podległej dyrektorowi. Cechą charakterystyczną tego rozwiązania jest najczęściej niewielka liczba pracowników beneficjenta, którzy są bezpośrednio zaangażowani w proces wdrażania projektu (zawsze jednak w grupie tej uczestniczy co najmniej osoba odpowiedzialna za sprawy księgowości). Rozwiązanie takie dyktowane jest brakiem własnych kadr, które specjalizowałyby się w obsłudze i rozliczaniu procesów inwestycyjnych. Ograniczenie to stanowi najczęściej pochodną niewielkich rozmiarów, jak i braku „inwestycyjnych” doświadczeń instytucji – beneficjenta wsparcia. Inną cechą tego modelu jest również brak wewnętrznych procedur zarządzania projektem, w tym uwzględniających specyfikę finansowania z udziałem środków unijnych – zastępują je bliskie i bezpośrednie kontakty niewielkich rozmiarów zespołu, tworzonego w oparciu o ograniczone zasoby beneficjenta. Wszystkie tego rodzaju problemy powodują, że w niniejszym modelu znakomita większość zadań w zakresie zarządzania projektem powierzana jest podmiotom zewnętrznym – menedżerowi projektu, inwestorowi zastępczemu lub zatrudnionemu doraźnie ekspertowi. Klarownie istotę tego rozwiązania charakteryzuje następujący opis: */.../ funkcjonuje Biuro Zarządzania [projektem], które powołałem spośród osób pracujących w administracji. [Tworzą je] główna księgowa oraz kierownik administracji. Poza tym w skład Biura wchodzi ekspert powołany z zewnątrz na podstawie przetargu nieograniczonego. Rozwiązanie takie było absolutnie celowe [uzasadnione], po to, aby osoby związane z nami na co dzień i znające specyfikę naszego funkcjonowania, w tym specyfikę rozliczeń budżetowych, wchodziły w skład tego Biura, ponieważ w naszym przypadku środki na rozliczenia z wykonawcą przechodzą ostatecznie przez Ministra Kultury /.../ natomiast ekspert pełni rolę specjalisty do spraw technicznych, ponieważ pozostałe osoby nie miały doświadczenia w inwestycjach tego typu /.../” /IDI-B/<sup>1</sup>. W analizowanym przypadku (poza ww. Biurem*

<sup>1</sup> Wszystkie cytaty są zaznaczone kursywą, skróty zaznaczamy jako /.../, komentarze lub wstawienia [...], zaś źródło cytatu jako: IDI-B- indywidualny wywiad pogłębiony z przedstawicielem beneficjenta, IDI-IZ – wywiad z przedstawicielem instytucji, zajmującej się zarządzaniem Priorytetem, czyli IP lub IP II, FGI – zogniskowany wywiad grupowy.

Zarządzania) kluczowymi elementami systemu zarządzania i wdrażania projektu pozostają inżynier kontraktu oraz wykonawca: */.../ następnie po naszej stronie jest inżynier kontraktu. Inżynier kontraktu jest naszym przedstawicielem wobec wykonawcy /IDI-B/. W przeważającej mierze sprawność działania tego rodzaju mechanizmu organizacyjnego uzależniona jest jednak od jakości funkcjonowania inżyniera kontraktu: *„/.../ organizowane są regularne spotkania, wyznaczane przez inżyniera kontraktu, w których bierzemy udział my [Biuro Zarządzania], autorzy projektu oraz wykonawca i jego podwykonawcy. Spotkania te są bardzo fachowo przygotowywane i prowadzone /.../ zawsze po takim spotkaniu wszystkie uwagi, wnioski są natychmiast wprowadzane w życie. To jest, mógłbym powiedzieć, wzorcowe działanie. Jesteśmy z tego bardzo zadowoleni” /IDI-B/.**

Przedstawiony model może jednak przybierać jeszcze bardziej ograniczoną formę, nieobejmującą jakiegokolwiek struktury (nawet minimalnych rozmiarów) po stronie beneficjenta. Rozwiązanie takie rodzi jednak dodatkowe ryzyka, wynikające z braku możliwości skutecznego sprawowania dobrze zorganizowanego nadzoru ogólnego wobec wszystkich podmiotów zewnętrznych zaangażowanych w proces realizacji projektu. Sytuację taką dobrze opisuje następujące stanowisko: *„Nas reprezentuje inwestor zastępczy, ale nie chciałbym wyłączać się z tego zupełnie, /.../ również z uczestnictwa we wszelkiego typu uzgodnieniach, dotyczących tej inwestycji /.../ dlatego, że [to] jednak my, jako ta zasadnicza instytucja, jesteśmy najbardziej zainteresowani wykonaniem inwestycji, w taki sposób, jak zakłada to projekt” /IDI-B/.* Problem braku własnych struktur, nawet o skali mikro, i wynikające z tego dodatkowe ryzyka są jednak uświadomione i dobrze rozpoznawane: *„[Wszelkie kwestie] przejmuje inwestor zastępczy. Tak naprawdę jest to pewnym problemem. Bo nawet analizując państwa ankietę, tam od razu na pierwszej stronie piszecie o kierowniku lub koordynatorze projektu. My takiej funkcji, ani instytucji niestety nie mamy. Tak naprawdę, większość obowiązków, które powinien mieć koordynator lub kierownik projektu, przekazaliśmy inwestorowi zastępczemu /.../ tak, [współpraca] już przebiega w miarę sprawnie, aczkolwiek wcale nie oznacza to, [że wszystko] tak lekko i sprawnie [odbywa się], bo są to rzeczy nowe” /IDI-B/.* Choć powyższa opinia nie oznacza, że przyjęte rozwiązania w zakresie organizacji procesu wdrażania inwestycji stanowią szczególnie istotny czynnik ryzyka, to jednak oczywistym staje się, że system zarządzania powinien zawsze uwzględniać występowanie jakichś struktur, które uczestniczyłyby w procesie wdrażania projektu bezpośrednio ze strony beneficjenta. Ostatecznie trudno jest jednak wyrokować o wysokiej, czy niskiej efektywności tego rodzaju „ograniczonego” rozwiązania. Jak wskazuje wcześniejsza opinia, wiele zależeć będzie od jakości działania wyłonionych do zarządzania projektem podmiotów zewnętrznych (menedżera / inżyniera kontraktu, inwestora zastępczego, czy też samych wykonawców).

Drugi model wdrażania projektów ma charakter bardziej rozwinięty. W zasadzie upodabnia się on do pierwszego modelu z tą jednak różnicą, że w ramach struktury organizacyjnej beneficjenta funkcjonuje (ewentualnie tworzona jest) dedykowana jednostka organizacyjna, odpowiedzialna za koordynację całego procesu współpracy z menedżerem / inżynierem kontraktu oraz wykonawcą: *„/.../ w całym wydziale*

*[wyodrębnione są trzy jednostki organizacyjne], jedna odpowiedzialna jest za przygotowanie dokumentacji projektu [i nadzór ogólny], oprócz tego jest jednostka, w której zatrudnieni są inspektorzy nadzoru i trzecia, do spraw zamówień publicznych, która zajmuje się przetargami” /IDI-B/ oraz: „w przypadku wszystkich inwestycji, w których wchodzi w grę środki pomocowe, mamy wybieranych menedżerów kontraktu, którzy w naszym imieniu pełnią część obowiązków” /IDI-B/. Model ten znajduje zatem zastosowanie najczęściej w sytuacjach, gdy proces zarządzania projektem wspomagany jest przez jednostki zewnętrzne. W ten sposób minimalizowane są ryzyka wynikające ze swobodnego odizolowania beneficjenta od procesu wdrażania projektu. Do pełnego zastosowania tego modelu dochodzić może również stopniowo. Sytuację taką może dyktować moment wyłonienia inżyniera kontraktu, jak i zakres zadaniowy projektu, który może przesądzać o tym, że niektóre jego elementy realizowane są samodzielnie przez beneficjenta (inżynier kontraktu przejmuje funkcje związane z wdrażaniem części budowlanej projektu, co nie wyczerpuje całego zakresu zadaniowego przedsięwzięcia). Przykładowo: „Na tę chwilę projekt realizują trzy wydziały: budżetu i finansów, inwestycji i nasz wydział. Wydział finansów to harmonogramy, płatności itd., my odpowiadamy za część „miękką” /.../ wydział inwestycji prowadzi natomiast tę stronę inwestycyjną, czyli dokumentację i na tę chwilę przetarg na inżyniera kontraktu /.../ jak będziemy mieli inżyniera kontraktu to on przejmie część inwestycyjną projektu, ale musi być w tym biurze osoba / osoby, które będą pilnowały naszych interesów na placu budowy i w kontaktach z inżynierem kontraktu” /IDI-B/.*

Cechą charakterystyczną tego modelu jest również występowanie procedur organizacyjnych, opisujących współpracę i skład zespołu projektowego beneficjenta oraz współpracę z podmiotami zewnętrznymi, w tym z wykonawcą (z uwzględnieniem funkcji i ich zakresu, delegowanych na inżyniera / menedżera kontraktu): „/.../ funkcjonuje procedura zarządzania projektami dofinansowanymi ze środków zewnętrznych. Do każdego projektu powoływany jest specjalny zespół. W skład zespołu wchodzi osoby, które merytorycznie, w swoich komórkach, zajmują się tym projektem. Koordynatorem projektu jest zawsze osoba z jednostki organizacyjnej, odpowiedzialnej za pozyskiwanie środków zewnętrznych. Do tego jest kierownik merytoryczny projektu. Dodatkowo posiłkujemy się nadzorem inwestorskim, który wybierany jest w drodze przetargu. Dodatkowo [współpracujemy z] kancelariami prawnymi. Jedna z nich zajmuje się sprawami zamówień publicznych, w tym problemami, które mamy z wykonawcą” /IDI-B/.

Trzeci model zarządzania projektami opiera się wykorzystywaniu standardowych struktur organizacyjnych beneficjenta wsparcia. Jest on charakterystyczny dla jednostek o zazwyczaj znacznych rozmiarach i zasobach własnych, a także posiadających rozległe doświadczenia w realizacji zadań inwestycyjnych (i na bieżąco realizujących wiele takich zadań). W przypadku projektów finansowanych ze środków europejskich cechą charakterystyczną tego modelu jest istnienie stałej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację tego rodzaju projektów. Jednostka ta koordynuje projekt zarówno na etapie jego opracowywania, jak i wdrażania. Na etapie wdrażania, zależnie od skali projektu, jednostka uzupełniana jest zasobami innych komórek organizacyjnych. Przykładowo „Projekty [finansowane ze środków europejskich] realizujemy już od 2005 r. /.../ w organizację projektów zaangażowanych jest kilka wydziałów, z których każdy odpowiada za swój obszar zadań /.../ jest grupa osób, która jest stale przywiązana do



realizacji projektów, którą uzupełniają inne osoby. W naszym wydziale powołany jest specjalny referat do rozliczania projektów. Jest wyznaczona osoba, która zajmuje się projektem, opiekuje się nim, sporządza wnioski o płatność, przekazuje je kierownikowi do sprawdzenia, a później do wydziału merytorycznego” /IDI-B/. Cechą tego modelu jest także to, że w jego ramach zazwyczaj nie korzysta się z jednostek zewnętrznych wspomagających proces zarządzania projektem (np. pełniących funkcję menedżera / inżyniera kontraktu). Funkcja ta jest standardowo zapewniana przez określoną jednostkę własnej struktury organizacyjnej, która realizuje (nadzoruje) całość procesów na linii beneficjent – wykonawca inwestycji. W przypadku niektórych beneficjentów mamy do czynienia z bardzo rozbudowanymi strukturami, specjalizującymi się w realizacji zadań inwestycyjnych, w tym również finansowanymi ze środków unijnych: „Jest to duża inwestycja, a po drugie struktura zarządzania jest bardzo rozbudowana /.../ my na przykład mamy we wskaźnikach produktu pięć osób, które są zatrudnione na czas realizacji projektu i są to inspektorzy nadzoru, ale poza tym funkcjonują kolejne jednostki, które również odpowiedzialne są za [poszczególne elementy realizacji projektu] /.../ są osoby od umów, zamówień publicznych, od spraw organizacyjnych, administracyjnych, prawnych. Jest zespół, który urzęduje na budowie razem z generalnym wykonawcą i podwykonawcami. W sumie trudno jest powiedzieć, ile osób zaangażowanych jest w cały proces”.

W opisywanym modelu proces zarządzania projektem wyznaczają szczegółowe procedury organizacyjne. Są one niezbędne z uwagi na znacznie rozbudowaną postać powiązań organizacyjnych oraz występujące podziały funkcji pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi. Widoczne jest także dostosowywanie standardowych procedur do specyfiki realizowanych projektów: „/.../ krótko mówiąc, cały system zarządzania projektem ujęty został w procedury, [przy czym], aby nie mnożyć procedur, ograniczyliśmy je do tego, co jest najistotniejsze. W tym przypadku przykładem może być procedura wnioskowania, która obejmuje czynności od momentu częściowego odbioru robót – procedura [dotycząca etapu sporządzania wniosku], płatności i procedura rozliczeń z wykonawcą” /IDI-B/.

Pośród spotykanych rozwiązań organizacyjnych występować mogą również rozwiązania specjalne, wynikające z samej specyfiki organizacyjnej, charakteru projektu i sytuacji prawnej jego beneficjentów. De facto, mamy w tym przypadku do czynienia z pewną mieszanką opisanych powyżej wariantów. Przykładowo, z sytuacją tego rodzaju spotykamy się, gdy projekt realizowany jest w oparciu o partnerstwo różnych instytucji. Jest to jednak sytuacja na tyle specyficzna, iż może ona rodzić określone problemy organizacyjne: „Jestem kierownikiem projektu i zajmuję się koordynacją projektów partnerskich w formie monitoringu, nadzoru /.../ jestem osobą, która sporządza wnioski o płatność, a także osobą, która koordynuje projekty [po stronie lidera]. [Poza tym] Każdy z partnerów wyłonił – w ramach funkcji nadzoru inwestorskiego, konserwatorskiego czy budowlanego – jedną osobę, która nadzoruje prace na obiektach. Mam nadzieję, że udało się dotąd wypracować pewne rozwiązania. Natomiast jeszcze jakieś błędy pojawiają się i będą się pojawiać, trudno jest bowiem powiedzieć, że partnerzy są samodzielni, albo [że] ich wiedza jest na takim poziomie [aby] mogli samodzielnie prowadzić swój projekt” /IDI-B/. Bezspornie jest to sytuacja, która wymaga od lidera projektu zapewnienia prawidłowej realizacji funkcji wdrożeniowej w ramach całej struktury podmiotowej



realizowanego projektu, co w praktyce może okazać się zadaniem niezwykle skomplikowanym.

Podsumowując, w projektach XI Priorytetu mamy do czynienia ze stosowaniem rozmaitych rozwiązań organizacyjnych, począwszy od bardzo prostych i słabo ustrukturalizowanych, aż po wysoce rozbudowane i skomplikowane schematy wdrażania. W odniesieniu do każdego ze stosowanych rozwiązań organizacyjnych można by zapewne formułować ich określone mocne, jak i słabe strony, uwzględniając przy tym specyfikę projektów, których realizacji służą.

Choć trudno jest wyrokować o ostatecznej skuteczności i efektywności występujących rozwiązań, to wydaje się, że bardziej wrażliwe i rodzące więcej zagrożeń są rozwiązania, scharakteryzowane powyżej jako model pierwszy. Ewentualne zagrożenia w sferze organizacji i obsługi procesów wdrażania projektów wiążą się jednak w tym przypadku również z ograniczonymi doświadczeniami we wdrażaniu projektów inwestycyjnych, w tym w szczególności finansowanych z udziałem środków unijnych. Należy ponadto zauważyć, iż często w projektach, w których stosowane są takie rozwiązania, nie przewidziano odpisu na koszty zarządzania projektem bezpośrednio po stronie personelu beneficjenta, co w dużej mierze (uwzględniając przy tym zazwyczaj nikłe możliwości samodzielnego pokrywania tego rodzaju kosztów) powodowało konieczność zastosowania takiego właśnie modelu zarządzania. Z drugiej jednak strony, ewentualne problemy mogą być skutecznie amortyzowane dzięki prawidłowemu funkcjonowaniu podmiotów zewnętrznych, zaangażowanych w realizację projektu.

Wobec znacznej różnorodności rozwiązań, dotyczących zarządzania projektem i braku systematycznego przepływu informacji o ich szczegółowym kształcie, warto być może rozważyć opisanie, w formie studiów przypadku, najbardziej efektywnych, najlepiej sprawdzających się rozwiązań organizacyjnych. Warto mieć przy tym świadomość ograniczeń w stosowalności sprawdzonych w danej organizacji rozwiązań w przypadku innej organizacji, o innej specyfice i innych osobach zarządzających projektem. Często bowiem dana struktura organizacyjna funkcjonuje bardzo dobrze, bo w kluczowych miejscach znajdują się określeni ludzie, dobrze ze sobą współpracujący. Ta sama struktura z innymi osobami może zatem funkcjonować całkowicie inaczej.

Nie oznacza to jednak, że opis takich najlepszych rozwiązań nie może być użyteczny, warto tylko mieć świadomość, związanych z nim ograniczeń. Schemat dokonania takiego opisu powinien naszym zdaniem wyglądać w następujący sposób:

- W pierwszej kolejności należałoby na podstawie rozmów z opiekunami projektów w ramach IP i IP II oraz obiektywnych wskaźników (zaawansowanie projektu, liczba poprawek w sprawozdaniach i wnioskach o płatność) zidentyfikować projekty, które wydają się najlepiej zarządzane.
- Następnie należałoby dokonać wyboru projektów, mających zostać opisanych pod kątem rozwiązań organizacyjnych, w miarę możliwości starając się, aby reprezentowały one zróżnicowanych beneficjentów – np. samorząd lokalny lub regionalny, szkoła lub uczelnia, inna instytucja kultury.
- Wstępnie do pogłębionego opisu można by wybrać na przykład 6 instytucji, z których ostatecznie upowszechnieniu mogłyby podlegać tylko 3 studia. Często bowiem bywa, że w trakcie przygotowywania studium okazuje się, że daną



instytucję bardzo trudno jest opisać – czy to z powodu słabej komunikatywności kluczowych osób, czy to silnej zależności efektywności zarządzania od osobowości i umiejętności kierownictwa danej instytucji.

- Szczegółowy opis stosowanych rozwiązań organizacyjnych powinien naszym zdaniem obejmować co najmniej:
  - Opis struktury organizacyjnej, w tym ewentualne modyfikacje normalnej struktury wprowadzone pod kątem realizacji projektu;
  - Skład zespołu projektowego oraz kompetencje i doświadczenie kluczowych osób;
  - Sposoby komunikacji wewnątrz zespołu projektowego i z zewnętrznymi jednostkami, szczególnie z wykonawcą i ew. inwestorem zastępczym;
  - Zakres wspomagania się specjalistami zewnętrznymi;
  - Konkretnie rozwiązania zastosowane w specyfikacjach przetargowych i umowach z wykonawcą i/lub inwestorem zastępczym;
  - Przyjęte systemy wynagradzania i premiowania pracowników projektu;
  - Systemy doskonalenia kompetencji pracowników.
- Tego typu opisy powinny zostać upowszechnione wśród innych realizatorów projektów, ich najbardziej użyteczne elementy mogłyby dodatkowo być oficjalnie rekomendowane przez IP lub IP II. Kwestią do dyskusji (i uzgodnienia z osobami reprezentującymi dane instytucje) pozostaje natomiast, czy tego typu opisy powinny być anonimowe (przy czym warto mieć świadomość, że anonimowość ta może być niekiedy pozorna), czy też podawać nazwę opisywanej instytucji.

## 4. Bariery i zagrożenia, związane z realizacją projektów

### 4.1. Badania ilościowe

W odniesieniu do analizy barier i zagrożeń realizacji projektów przedstawiliśmy respondentom listę spotykanych w trakcie realizacji tego typu projektów problemów, którą respondenci mogli rozwinąć i poprosiliśmy o ocenę skali takiego zagrożenia, uzyskując jednocześnie odpowiedź na pytanie, czy takie zagrożenie już wystąpiło.

Poniżej w formie tabelarycznej przedstawiony został rozkład odpowiedzi na to pytanie. Kolorem żółtym zaznaczono zagrożenia, które jako mogące wystąpić z dużym prawdopodobieństwem lub też, które już wystąpiły, zaznaczyło co najmniej 10%, ale nie więcej, niż 20% badanych; czerwonym powyżej 20% badanych. Zielonym kolorem zaznaczyliśmy zagrożenia bardzo mało realne, zdaniem badanych.

**Tabela 2.** Problemy podczas realizacji projektu

	Wystąpienie takiego problemu jest praktycznie niemożliwe	Małe prawdopodobieństwo	Przeciętne prawdopodobieństwo	Duże prawdopodobieństwo	Ten problem już wystąpił
Zbytne przeciążenie członków zespołu zarządzającego projektem	19,6%	30,4%	23,9%	13,0%	13,0%
Zbyt częste zmiany osobowe lub brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry	45,7%	39,1%	8,7%	2,2%	4,3%
Brak możliwości zatrudnienia najlepszych specjalistów, ze względu na słabą konkurencyjność płacową beneficjenta	32,6%	15,2%	32,6%	17,4%	2,2%
Brak sprawnej współpracy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi	39,1%	32,6%	28,3%	0,0%	0,0%
Powstanie opóźnienia w realizacji projektu na skutek konieczności zachowania procedur pzp	15,2%	23,9%	30,4%	13,0%	17,4%
Opóźnienie w rozpatrywaniu wniosków o płatność i przekazaniu środków	6,5%	15,2%	26,1%	23,9%	28,3%
Czasowa utrata płynności finansowej w trakcie realizacji projektu	21,7%	23,9%	23,9%	17,4%	13,0%
Wymierzenie korekty finansowej w związku z naruszeniami przepisów i wytycznych dotyczących pzp	8,7%	26,1%	21,7%	6,5%	37,0%
Niepewność, co do interpretacji obowiązujących zasad i wytycznych	2,2%	21,7%	32,6%	23,9%	19,6%

	Wystąpienie takiego problemu jest praktycznie niemożliwe	Małe prawdopodobieństwo	Przeciętne prawdopodobieństwo	Duże prawdopodobieństwo	Ten problem już wystąpił
Nieemożność uzyskania w krótkim czasie aktualnych i adekwatnych informacji od IW	4,3%	41,3%	28,3%	8,7%	17,4%
Nieemożność uzyskania w krótkim czasie aktualnych i adekwatnych informacji od IP	4,3%	39,1%	30,4%	8,7%	17,4%
Wzrost cen materiałów lub urządzeń, których nabycie jest konieczne do realizacji projektu	17,4%	21,7%	26,1%	32,6%	2,2%
Nieodpowiednia jakość usług świadczonych przez podmiot zewnętrzny, któremu powierzono zarządzanie projektem	41,3%	32,6%	21,7%	2,2%	2,2%
Opóźnienie prac wykonawczych, wynikające z czynników losowych	8,7%	17,4%	41,3%	15,2%	17,4%
Brak środków na utrzymanie powstałej w ramach projektu infrastruktury po wykorzystaniu dofinansowania	54,3%	32,6%	13,0%	0,0%	0,0%
Nieosiągnięcie założonych docelowych wartości wskaźników produktu	65,2%	34,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Nieosiągnięcie założonych docelowych wartości wskaźników rezultatu	52,2%	43,5%	4,3%	0,0%	0,0%
Nieukończenie realizacji projektu w zakładanym terminie	28,3%	47,8%	13,0%	8,7%	2,2%

Analiza powyższej tabeli prowadzi do następujących wniosków:

- Podstawowym zagrożeniem w zgodnej opinii badanych są opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o płatność i przekazywaniu środków – w przypadku 28% projektów miały one już miejsce, w kolejnych 24% są wskazywane jako bardzo prawdopodobne.
- 37% badanych deklaruje, że w ich przypadku miało już miejsce wymierzenie korekty finansowej z tytułu naruszenia przepisów, dotyczących zamówień publicznych (badania jakościowe wskazują, że faktycznie ta liczba może być jeszcze większa).
- Bardzo znacznym problemem jest też niepewność, co do interpretacji obowiązujących zasad i wytycznych. Prawie 20% badanych uznało, że ma już do czynienia z tym problemem, zaś kolejnych 24%, że jest on bardzo prawdopodobny.

- Badani obawiają się też wzrostu cen materiałów i urządzeń, niezbędnych do realizacji projektu – prawie 1/3 uważa, że ten problem jest bardzo prawdopodobny.
- Badani praktycznie nie obawiają się nieosiągnięcia założonych wskaźników, a także braku środków na utrzymanie nowowyzbudowanej lub wyremontowanej infrastruktury. Nie oznacza to bynajmniej, że problemy takie nie mogą wystąpić, ale że ze względu na ich znaczną odległość czasową są one zapewne niedoceniane.
- Jako stosunkowo mało prawdopodobne (z wyjątkiem kwestii płacowych) są też oceniane zagrożenia, związane z zarządzaniem projektem po stronie beneficjenta. Także w tym przypadku można zaryzykować tezę, że ich znaczenie (choć z innych powodów) może być niedoceniane.

## 4.2. Badania jakościowe

### 4.2.1. Zarządzanie projektem

Podstawowe bariery i zagrożenia, związane ze stroną organizacji i zarządzania projektami, stanowią głównie pochodną cech kształtujących model zarządzania, oparty na słabo rozwiniętych strukturach organizacyjnych, które powinny być odpowiedzialne za całość procesu zarządzania projektem. Słabość tych struktur w dużej mierze wynika ze specyfiki niektórych beneficjentów – chodzi w tym przypadku przede wszystkim o instytucje o nikłych doświadczeniach w zakresie wdrażania projektów inwestycyjnych, w szczególności zaś dofinansowywanych z unijnych środków pomocowych. Są to jednocześnie instytucje, których własne zasoby organizacyjne i finansowe z reguły nie pozwalają na tworzenie i utrzymywanie struktur dedykowanych wyłącznie sprawom zarządzania projektem. W rezultacie, funkcje zarządzania obsługiwane są przez beneficjenta w sposób „dorywczy”, zazwyczaj przez personel obciążony również innymi (standardowymi) zadaniami. W naturalny sposób powoduje to określone dysfunkcje systemu zarządzania, czy to po stronie projektu, czy to zadań statutowych. Dodatkowo, liczebność tego personelu jest zawsze bardzo ograniczona. Pewnym rozwiązaniem, które łagodzi ten problem, jest powołanie do pełnienia funkcji zarządzania i nadzoru menedżera / inżyniera kontraktu. Nie jest to jednak rozwiązanie definitywnie zamykające problem systemu zarządzania projektem. Jak się okazuje, różna może być jakość pracy menedżera / inżyniera kontraktu. Warto w tym miejscu dodać, że w toku realizacji badań jakościowych zidentyfikowano kilka przypadków krytyki beneficjentów, artykułowanej wobec wyłonionych i obsługujących ich projekty menedżerów / inżynierów. Innymi słowy, powołanie podmiotu zewnętrznego do obsługi funkcji zarządzania i nadzoru wykonawczego nigdy nie powinno izolować beneficjenta od udziału w realizacji projektu w sferze zarządzania. Z tego też względu, zawsze po stronie beneficjenta, niezbędne jest zorganizowanie i zapewnienie funkcjonowania własnego mechanizmu nadzoru i współpracy co najmniej z ustanowionym menedżerem / inżynierem kontraktu. Z drugiej jednak strony, z uwagi na swoistą incydentalność realizacji projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków unijnych w przypadku niektórych instytucji, trudno jest oczekiwać, aby w instytucjach tych utrzymywane były na stałe tego rodzaju struktury. W sytuacji braku kolejnych zadań inwestycyjnych byłyby to raczej nieuzasadnione ekonomicznie.

Wydaje się, że trafnym rozwiązaniem łagodzącym przedstawione problemy byłoby zapewnienie finansowania w strukturach beneficjenta, umożliwiające okresowe

wzmocnienie jego potencjału o osobę / osoby (np. współpracujących z beneficjentem eksperta / ekspertów w trybie stałym w całym toku realizacji projektu), które byłyby odpowiedzialne za sprawy koordynacji i współpracy ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu. Przy czym, co do zasady, powinny być to osoby spoza aktualnego zasobu kadrowego beneficjenta. Chodzi bowiem o rzeczywiste wzmocnienie potencjału, a nie tylko finansowanie dodatkowych zadań, powierzanych już posiadanemu personelowi w związku z realizacją projektu. Finansowanie tego typu funkcji mogłoby – przynajmniej w przypadku instytucji o słabych doświadczeniach w realizacji projektów inwestycyjnych, finansowanych przy udziale środków unijnych – mieć charakter obligatoryjny. Tak więc, decyzja w tej sprawie nie powinna być pozostawiana samemu beneficjentowi. Rodzi to bowiem najczęściej zjawisko ograniczania kosztów projektu (tak aby podnieść szanse jego akceptacji), przy czym ograniczenia te dokonywane są kosztem funkcji zarządzania. Taka sytuacja miała niestety miejsce w przypadku wielu projektów, które nakłaniane do zmniejszania kosztów rezygnowały niekiedy całkowicie z finansowania w ramach projektu kosztów zarządzania. Z drugiej strony ten „dodatkowy” koszt projektu nie miałby większego znaczenia, jeśli chodzi o jego udział w całkowitym budżecie projektu.

#### **4.2.2. Finansowanie projektu**

Jedną z najważniejszych barier i problemów, o których wspominali właściwie prawie wszyscy badani, jest zapewnienie sprawnego finansowania projektu. Problem ten – z oczywistych powodów kluczowy dla sprawnego realizacji projektów – był przedstawiany pod względem szeregu wymiarów.

W powszechnej opinii badanych, jako najbardziej kontrowersyjne w ramach całego procesu dokonywania płatności należy uznać następujące elementy:

- Długi, 60-dniowy okres weryfikacji wniosków o płatność przez IP II, w szczególności zaś zasadę, zgodnie z którą w razie konieczności dokonania poprawek we wniosku (co jest raczej regułą, niż wyjątkiem) termin ten biegnie od początku;
- Postanowienia umowy, zgodnie z którymi IP nie ponosi żadnej odpowiedzialności z tytułu opóźnionego przekazania środków. Badani wskazywali w tym kontekście całkowitą asymetryczność umowy: obowiązki po stronie beneficjenta są bardzo znaczne i rozbudowane, tymczasem w zasadzie nawet w razie znacznych i niezawinionych przez niego opóźnień w płatnościach, nie przysługują mu żadne roszczenia. Z drugiej jednak strony warto mieć świadomość, że proces przyznawania i przekazywania środków do MKiDN przez Ministerstwo Finansów jest bardzo złożony i czasochłonny i często tych środków po prostu brakuje.
- Zgłaszanie przez przedstawicieli IP II różnorodnych uwag do przedłożonych wniosków – zdaniem badanych dość często zdarzało się, że do pierwszej wersji wniosku zgłaszano konkretne uwagi, następnie zaś do poprawionego wniosku pojawiały się kolejne uwagi, dotyczące także tych jego elementów, do których w pierwszej turze nie było żadnych uwag. Niektórzy badani (w tym przypadku trudno oczywiście stwierdzić, czy takie sytuacje faktycznie miały miejsce i czy ich ocena jest prawidłowa) zwracali też uwagę, że niekiedy zgłaszane uwagi dotyczyły absolutnych drobiazgów, takich jak nieznaczące literówki, w rezultacie zaś termin aprobaty wniosku ponownie rozpoczynał swój bieg.



- Podwójny system sprawdzania wniosków o płatność, zarówno przez IP II, jak i przez IP (piszemy o nim w rozdziale 5.2.3), który znacznie (z punktu widzenia beneficjentów) opóźnia i utrudnia cały proces.

Najbardziej kontrowersyjną kwestią były długie terminy rozpatrywania wniosków o płatność, a następnie przekazywania środków finansowych. Proces aprobaty wniosków o płatność trwał w niektórych przypadkach wręcz niesłychanie długo, przy czym niekiedy wynikało to zarówno z błędów po stronie beneficjenta, jak i długotrwałych procedur po stronie instytucji odpowiedzialnych za ich aprobatę: *„Pierwszy wniosek o płatność refundacyjny poszedł zaraz po podpisaniu umowy. Ten wniosek o płatność ciągnie się i ciągnie. Do dnia dzisiejszego nie ma z tego wniosku żadnej wypłaty. To jest rok i dwa miesiące. Przyczyna leży po stronie [naszej instytucji] i po stronie Instytucji Pośredniczącej. /.../ Ja przysłałam tutaj w 2009 roku i dopiero zajęłam się tym projektem. Wcześniej ktoś się nim zajmował i zajmował się nim nie tak jak trzeba. Był potworny bałagan, nie było zachowania zasady konkurencyjności. /.../ Część środków z tego [pierwszego] wniosku o płatność po prostu wylatywała. Część było w tym winy [naszej instytucji], ponieważ nie zadbał[śmy] o odpowiednią dokumentację. Było dużo wyjaśniania, co do podstawy możliwości kwalifikowania danych faktur, czy umów. To był taki ping pong. Prawda jest też taka, że problem polegał na tym, że przychodziły uwagi do wniosku, my te uwagi poprawiałyśmy z panią koordynator finansową i za trzy tygodnie przychodziły nowe uwagi do tego samego wniosku. I tak w kółko. Nie było czegoś takiego, że przychodzą uwagi i to są wszystkie uwagi” /IDI-B/.*

Szereg badanych zwracało też uwagę na fakt (oczywiście musimy tu się opierać na ich wypowiedziach; trudno byłoby zweryfikować prawdziwość tych opinii), że niekiedy uwagi zgłaszane wobec wniosków o płatność dotyczą absolutnie minimalnych błędów, praktycznie bez żadnego znaczenia. Trudno się dziwić, że w takiej sytuacji pojawiają się różne teorie co do faktycznych powodów takich drobiazgowych uwag – niektóre instytucje wskazują, że uwagi dotyczą absolutnych drobiazgów i że opóźnianie płatności z takich powodów jest wielce dyskusyjne. Prawda leży prawdopodobnie pośrodku, gdyż z kolei przedstawiciele zarówno IP, jak i IP II zwracają uwagę na to, że istnieje grupa beneficjentów, która mimo kilkukrotnych spotkań, czy też udziału w szkoleniach, stale popełnia te same błędy we wnioskach: *„[w jednym z projektów] było wersji wniosku o płatność chyba 8. Po pismach Władzy Wdrażającej beneficjent odsyłał wniosek, który miał być poprawny i on nie był poprawiony. Tam było dokładnie opisane gdzie, co wpisać. Tam chodziło nie tyle o błędy odnośnie pzp, tylko błędy opisowe na fakturach. Pani, która prowadziła ten projekt telefonicznie podała, co gdzie wpisać, ale to nie pomagało i było 8 wersji. Było widać, że jest słaba kadra” /IDI-IZ/.*

W zależności od doświadczeń poszczególnych instytucji ich oczekiwania i przewidywania, co do sprawności przekazywania środków były radykalnie odmienne. W najgorszej sytuacji były naturalnie niezasobne finansowo instytucje, które zakładały, że płatności będą realizowane w terminach co najwyżej 3-miesięcznych. Paradoksalnie w najlepszej sytuacji byli beneficjenci, którzy na podstawie swoich dotychczasowych bolesnych doświadczeń zakładali, że środki będą spływać ze znacznym opóźnieniem: *„Pytał Pan o wpływ doświadczeń przy realizacji innych projektów, no to jest właśnie ten wpływ. My nie braliśmy nigdy pod uwagę, że płatność z instytucji takiej jak władza wdrażająca, czy instytucja zarządzająca na poziomie programów operacyjnych*



*prowadzonych przez konkretne ministerstwa jest wypłacana w terminie. Nie spotkaliśmy się z taką sytuacją przez 5 lat. W związku z tym nie zakładamy, że jeżeli wniosek o płatność wpłynie to po miesiącu będziemy mieli środki” /IDI-B/.*

W rozumieniu niektórych beneficjentów następuje wręcz pewne oddzielenie procesu składania wniosków o płatność i przekazywania środków. Cały proces jest bowiem na tyle długotrwały, że związek między jednym a drugim jest wręcz nieodczuwalny. Swoją drogą idą okresowe wnioski o płatność, swoją zaś drogą, gdy już minie dużo czasu, spływają płatności: *„Ja nie odczuwam żadnego powiązania między wnioskiem o płatność a otrzymaniem środków. W ogóle ten mechanizm u nas [nie działa] ja nie zauważyłem, żeby to funkcjonowało. /IDI-B/.*

Generalnie beneficjenci, w przypadku których realizacja projektów jest zaawansowana, dość powszechnie wskazywali na bardzo poważny problem, jakim są opóźnienia w przekazywaniu środków finansowych, spowodowane zarówno długim czasem rozpatrywania wniosków o płatność (z rozmaitych naturalnie przyczyn), jak i okresowymi brakami środków na koncie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Przedstawiciele Ministerstwa są zresztą całkowicie świadomi tych problemów, wskazują jednak, że problemy w dużym stopniu są związane z przyjętym systemem finansowania: *„Jeśli chodzi o finansowanie, beneficjenci są uzależnieni od nas, a my od Ministerstwa Finansów. Jeżeli tak będzie dalej, że nam rezerwy celowe nie będą przydzielane ze względu na to, że Ministerstwo Finansów będzie globalnie patrzyło na to finansowanie, a nie po projektach, to, że globalnie [mamy] środki to nie oznacza, że mamy środki na dany projekt. [Aby to zmienić] trzeba multum zmian budżetowych robić wewnątrz ministerstwa, co wiązałoby się z kolejnymi wystąpieniami do Finansów, co wiązałoby się z kolejnym terminem wydłużenia się oczekiwania na decyzje Ministerstwa Finansów” /IDI-IZ/.* W razie braku środków finansowych problemem jest też fakt, że pieniądze powinny być przekazywane na całą wartość wniosku o płatność, nie mogą one być niestety dzielone.

Skutki tych opóźnień były rozmaite; z oczywistych powodów w znacznie lepszej sytuacji byli beneficjenci bardziej zasobni, tacy jak duże miasta – byli oni w stanie w razie opóźnień finansować realizację projektu. W znacznie gorszej sytuacji były jednostki słabsze, bez odpowiedniego zaplecza finansowego – w ich przypadku opóźnienia w przekazywaniu środków oznaczały niekiedy bardzo poważne problemy z wykonawcami. Zdarzały się sytuacje wspomagania się kredytem bankowym, jednak nie były one zbyt częste. Opóźnienia w płatnościach w najlepszej sytuacji oznaczały tylko spowolnienie prac nad realizacją projektu. W takich bowiem sytuacjach, tam, gdzie zamawiający dobrze współpracowali z wykonawcami na ogół udawało się osiągnąć kompromis pozwalający uniknąć wstrzymania prac (zejścia z placu budowy), polegający na ich opóźnieniu: *„Myślę, że gdyby te środki spływały systematycznie, to byłibyśmy jeszcze bardziej zaawansowani, a w tym momencie trzeba było ograniczyć ilość pracowników. Ale nigdy nie było tak, że zawiesiliśmy pracę, że tutaj nic się nie działo. Było ograniczone tempo tej pracy, mniej ludzi zatrudnionych” /IDI-B/.*

Sytuacja, w ramach której do beneficjenta nie trafiały środki finansowe, zaś jednocześnie konieczne było bieżące finansowanie prac była bardzo niekomfortowa dla wielu projektodawców. W takiej sytuacji nie bardzo wiedzieli co mają robić: *„My praktycznie jesteśmy pozostawieni sobie sami, co z tego, że mamy podpisaną umowę,*

*jak te środki nie spływają w terminie. W zasadzie z umowy nie wynika, kiedy one mają być przekazane, one w miarę ich posiadania mają nam być przekazywane. Natomiast my mamy pozawierane umowy z wykonawcami, gdzie jesteśmy już zobligowani już konkretnymi terminami. [Dlatego też niezbędne byłoby] przede wszystkim sprecyzowanie, skonkretyzowanie tej umowy [o dofinansowanie] w części finansowej. Co my mamy robić, kiedy są opóźnienia? Czy przerywać prace? Takiego paragrafu tam nie ma” /IDI-B/. Co dość interesujące, opóźnienia w przekazywaniu środków nie miały wpływu na działania dyscyplinujące beneficjentów do szybszego wydawania środków. Budziło to zrozumiałą irytację beneficjentów: „Nieraz dochodziło do sytuacji, że zostaliśmy zobligowani pismem Ministerstwa Kultury do przyspieszenia wydatkowania środków. Mało tego, że zostanie to skontrolowane, dlaczego my tych środków nie wydajemy. Tych, których nie mamy. I to doszło już do sytuacji już zupełnie kuriozalnej” /IDI-B/.*

Niektórzy beneficjenci bardzo silnie odczuwają także rozdział pomiędzy oficjalnym podejściem i propagandą jak świetnie wykorzystywane są fundusze europejskie i znacznie bardziej ponurą rzeczywistością projektową. Wskazują też, że w razie poważnych opóźnień z płatnościami najbardziej pokrzywdzone są kompletnie niewinne firmy wykonawcze: „Ostatnio dzwonią z /.../, że oni będą film kręcili o świetnym wykorzystywaniu funduszy w Polsce a ja mówię, że nie, nie przyjedzie pani i nie nakręci tego filmu, ja nie będę pokazywał nieprawdy. Jest gigantyczny problem jest nadmiar biurokracji a do tego mi przez x miesięcy nie płacili a wykonawcy mieli schodzić. Większość firm w Polsce nie jest jak amerykańskie, gdzie mają na kontach miliony, oni żyją z miesiąca na miesiąc” /FGI/.

Niektórzy badani zwracali też uwagę na problem korelacji obowiązujących przepisów i wytycznych ze składanymi wnioskami o płatność. Zgodnie z logiką do wniosków o płatność składanych w określonym terminie powinny być stosowane przepisy obowiązujące w momencie jego złożenia. W rzeczywistości jednak tak nie jest, do czego przyczynia się także długi proces aprobowania i poprawiania wniosków. W rezultacie konieczności aktualizacji wniosków do stanu prawnego na dzień (jak zakładamy) ich aprobaty proces ulega dalszemu wydłużeniu. Choć jest to skutek przyjęcia określonych zasad w ramach systemu wdrażania projektów, to takie rozwiązanie, ze względu na znaczną czasochłonność i przedłużanie całego procesu rozpatrywania wniosków o płatność, budzi poważne wątpliwości badanych.

Trudności w przygotowaniu wniosku o płatność miały (na szczęście nieliczne) projekty, które były realizowane w partnerstwie. Istniejący format wniosku o płatność nie był bowiem dostosowany do takiej sytuacji i uzgodnienie jego kształtu, aby uwzględniał specyfikę projektu i zawierał wszystkie niezbędne informacje, zabierało nieco czasu. Rezultaty były wprawdzie akceptowalne, choć format wniosku dosyć nietypowy: „Wniosek o płatność jest skomasowany: wszystko jest zbiorczo. Pierwsze tygodnie to była wymiana pism między Władzą Wdrażającą a nami, jak ma wyglądać ten wniosek, aby to było do zaakceptowania, bo wniosek, który jest przyjęty w wytycznych i standardowy jest absolutnie odstający od naszej rzeczywistości. Potem powstał wniosek, który był dla nich akceptowalny i jest on zbiorczy - rozbity na współpartnerów, na zadania /.../ Ten skomasowany wniosek o płatność to jest dwa razy format A0, jak ten stół” /IDI-B/. Oczywiście warto przy tym podkreślić, że beneficjenci podpisując umowę wyrażali zgodę



na przyjęte rozwiązania, nawet jeśli były one niekiedy pracochłonne i nie zawsze dostosowane do specyfiki każdej instytucji.

Dość poważnym problemem jest także dla wielu beneficjentów przyjęty sposób rozliczania zaliczki, zgodnie z którym z zaliczki mogą być płacone wyłącznie faktury przypadające do opłacenia po dacie jej otrzymania, a także konieczność rozliczenia zaliczki w określonym terminie. Zasady związane z przekazywaniem zaliczek dość często wskazywano jako częściowo wprawdzie oparte na dobrych założeniach, jednak w rzeczywistości nie spełniające oczekiwań beneficjentów. Jeżeli bowiem cały system działałby terminowo, nie byłoby większych problemów. Rzeczywistość jest jednak inna. Największe problemy tworzy właśnie połączenie restrykcyjnych zasad rozliczania zaliczek z ich opóźnionym przekazywaniem: *„Generalnie zaliczka jest dobrym narzędziem pod warunkiem, że ona jest wpłacana na czas. Natomiast ona ma określone warunki: korzystać można z zaliczki tylko po czasie, kiedy zostanie wypłacona. Czyli dostaniemy 1 września, to możemy wydatkować środki po 1 września i ja tak sobie zakładam, składając wniosek o zaliczkę, ale ze względu na procedury ta zaliczka się pojawia w grudniu i teraz ja mam taki wolny okres między wrześniem a grudniem i nie wiem, co zrobić: czy refundować, czy czekać na zaliczkę, z której mogłabym ponieść wydatki. Czyli zaliczka w swojej konstrukcji /.../ się okazuje, że jest tworem, [że] ciężko po niego sięgnąć, bo jest trudniejszy w rozliczeniu i trudniej ją skosumować. Łatwiej jest z refundacją, natomiast z refundacją jest o tyle trudniej, że najpierw trzeba wyłożyć własne. A my jesteśmy w takiej sytuacji, że ani nie mamy własnych, czyli nie możemy się posiłkować refundacją, czekamy na zaliczkę, której się nie możemy doczekać i znów mamy sytuację niekomfortową” /IDI-B/.*

Wiele osób nie bardzo jest w stanie poradzić sobie z rozwiązaniem problemu, jakim jest właśnie połączenie zasad przekazywania i rozliczania zaliczek z wymogami realizacji projektu: *„I teraz kolejny problem polega na tym, że możemy od momentu otrzymania zaliczki [finansować] dopiero to, co jest wymagalne, czyli od tej daty te faktury. Jest dziura, ona jest problemem dla wszystkich pomiędzy momentem złożenia wniosku o zaliczkę, a jej otrzymaniem, ponieważ płacić trzeba, bo wpada się w koszty, odsetki karne. Natomiast możemy rozliczać jedynie wnioski o płatność, a wniosek o płatność to jest 60 dni na rozpatrzenie, czyli tworzy się jakaś taka przerwa” /IDI-B/.*

W rezultacie zatem niektóre instytucje podejmowały decyzję o rezygnacji z finansowania zaliczkowego. Uznawały bowiem, że przysłowiowa „skórka nie warta wyprawki”, że problemy z pozyskaniem i – w szczególności – z rozliczeniem zaliczki będą większe, niż korzyści z jej otrzymania. Naturalnie warto mieć świadomość, że tego typu podejście dotyczyło raczej podmiotów mocniejszych finansowo, które miały wybór i mogły sobie pozwolić na luksus nie korzystania z zaliczki: *„Nie będziemy występować o zaliczkę, dlatego że to się nie opłaca. Byliśmy na takim szkoleniu i uprzedzono nas, że, jeżeli chodzi o zaliczki, to są bardzo rygorystyczne przestrzegane terminy, jeżeli się tych terminów nie dotrzyma, nie rozliczy się z tej zaliczki, to powoduje, że następują bardzo duże zatory płatnicze, byli tacy ludzie na tym szkoleniu i mówili, że w jednym projekcie się zgodzili na tę zaliczkę i przeklinali ten dzień. Lepiej wziąć kredyt w banku i na początku finansować ten projekt z kredytu, bo jest to prostsze, dlatego myśmy się nie zdecydowali na zaliczki” /IDI-B/.*



Specyficzny problem napotykały realizujące projekty szkoły artystyczne, finansowane przez MKiDN. W ich przypadku bowiem warunkiem zapłaty jakiegokolwiek faktury, jest mieszczanie się w odpowiednich limitach finansowych, wyznaczanych przez MKiDN: *„My otrzymujemy na każdy kwartał limit finansowy. W związku z tym ten limit jest powiedziałbym skromniejszy niż harmonogram. My staramy się jak możemy. Dyrektor Kwiatkowski w departamencie finansowym ministerstwa mówi, że też stara się jak może. Była np. taka sytuacja, że mieliśmy faktury czerwcowe, których nie mogliśmy w czerwcu zapłacić, nie z naszej winy, tylko dlatego, że nie otrzymaliśmy limitu. Bo my musimy mieć też zgodę i limit na te fundusze unijne. Bo jeżeli ja bym do BGK złożył wnioski bez limitu to ja dyscyplinę budżetową naruszę, ja w tej chwili jestem pod prężaniem dyscypliny budżetowej” /IDI-B/*. System jest bowiem na tyle skomplikowany (przynajmniej sądząc po analizowanych wywiadach), że nie dość, że trudno go zrozumieć, to jego sprawne funkcjonowanie musi wymagać bardzo dużo wysiłku odpowiednich służb finansowych.

W kontekście składania wniosków o płatność kilkoro badanych postulowało też wprowadzenie elektronicznych generatorów wniosków płatniczych. Ich zdaniem tego typu rozwiązanie bardzo dobrze sprawdza się w ramach innych programów (na przykład jest dość powszechnie stosowane w szeregu regionalnych programów operacyjnych), jego główną zaletą jest minimalizacja ryzyka pomyłek po stronie beneficjenta, a także rozwiązanie problemów związanych z zaokrągleniami (szczególnie istotnego w sytuacji, gdy wymagana jest precyzja do poziomu kilkunastu miejsc po przecinku): *„Należy wprowadzić system informatyczny. Nie wiem, czy to się da teraz zrobić. Ale pamiętam w ZPORR elektroniczny generator wniosków pojawił się też w trakcie. Taki generator ukierunkowuje. Jeżeli nawet w wytycznych nie jest dokładnie podane, co należy podać, to generator, do którego się wchodzi to już widać.” /IDI-B/*. *„Może Ministerstwo, czy Władza spróbowałyby skorzystać z narzędzia, które jest akurat w naszym województwie - to jest narzędzie w postaci generatora wniosków płatniczych. Fantastyczne narzędzie, upraszcza wiele rzeczy, liczy automatycznie, wiele błędów się nie zdarza, tu Excel czasami tak zaokrągli, prosty wniosek o płatność ma sumą kontrolną i nie ma możliwości pomyłki. Naprawdę fantastyczna rzecz i godna polecenia” /FGI/*. Trudno nam powiedzieć na ile takie rozwiązanie jest jeszcze w ogóle możliwe, natomiast jeśli miałyby ono pomóc i to nie tylko beneficjentom, ale także osobom rozpatrującym wnioski o płatność, to jego wprowadzenie należałoby poważnie rozważyć.

Warto jednak podkreślić, że nie wszyscy badani byli zwolennikami wprowadzenia właśnie generatora wniosków płatniczych, wskazując, że jest to wprawdzie rozwiązanie użyteczne, jednak tylko pod warunkiem, że jest dobrze zaprojektowane i dobrze funkcjonuje. Tymczasem doświadczenia są jednak bardzo zróżnicowane: *„Z generatorami wygląda tak, że tam gdzie one są na serwerze umieszczone, to się po prostu różne cuda działy. Także, jeżeliby to oczywiście funkcjonowało, założylibyśmy, że to dobrze funkcjonuje, to pewnie tak [bylibyśmy zwolennikami wprowadzenia takiego rozwiązania]. Natomiast, jeżeli coś z założenia źle funkcjonuje, no to w tym momencie nie rozwiązuje problemu. To lepiej liczydła” /FGI/*.

Dość trudną kwestią, związaną z finansowaniem projektu jest też możliwość (lub brak możliwości) wykorzystania ewentualnych oszczędności, uzyskanych w wyniku postępowania przetargowych. Znaczna część przetargów była bowiem realizowana w

okresie, gdy znacznie spadły ceny robót budowlanych, wskutek czego oszczędności takie występują w bardzo znacznej grupie projektów. Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, uzyskane oszczędności nie powinny służyć zwiększeniu zakresu projektu, ale służyć na przykład sfinansowaniu projektów z listy rezerwowej. Zdaniem niektórych beneficjentów kwestią niejasną jest natomiast, czy z oszczędności można sfinansować na przykład roboty dodatkowe w ramach projektu, oczywiście w sytuacji, gdy konieczność realizacji takich robót była trudna do przewidzenia na etapie ogłaszania przetargu: *„No właśnie też do końca nie wiemy, czy możemy. Bo też zwracaliśmy się z tym zapytaniem. My mamy oszczędności prawie /.../ milionów, ponieważ przetarg wyszedł w zasadzie o połowę taniej. Tylko problem polega na tym, że też do końca nie ma jakiś interpretacji. I co z tymi środkami. No, ale z tego, co tutaj Władza i Ministerstwo pisało, wynika, że chyba jednak nie będziemy mogli tych środków zagospodarować na roboty dodatkowe. Nie wiem, czy one w ogóle nie wrócą do alokacji programowych, bo takie są przymiarki” /IDI-B/.*

Zgodnie z przekazanymi informacjami, możliwość sfinansowania robót dodatkowych jest każdorazowo analizowana przez Instytucję Wdrażającą.

W przypadku niektórych projektów problemem była też kwestia utrzymania odpowiednich proporcji pomiędzy dofinansowaniem, a wkładem własnym w ramach poszczególnych płatności. Zdaniem niektórych badanych wytyczne w tej kwestii się zmieniały, dodatkowo zaś nastąpiła jeszcze zmiana ustawy o finansach publicznych, co w rezultacie spowodowało w przypadkach niektórych projektów pewne perturbacje.

#### **4.2.3. Przepisy dotyczące zamówień publicznych**

Przepisy dotyczące zamówień publicznych, a także kwestie braku spójności obowiązujących przepisów z wymogami Unii Europejskiej były powszechnie wskazywane jako jedna z podstawowych barier i zagrożeń w realizacji projektów.

W mniejszym stopniu badani wskazywali na typowe problemy związane z ogłaszaniem i rozstrzygnięciem przetargów; do nich większość instytucji była w pewnym sensie przyzwyczajona i przy odpowiednim podejściu sobie z nimi radziła, choć niekiedy nie było to łatwe: *„Powiem szczerze, że kosztowało mnie bardzo dużo czasu i zdrowia, /.../ przez ostatnie 3 tygodnie przed rozstrzygnięciem, przed zamknięciem przyjmowania ofert, ja wspólnie z projektantami, odpowiedzieliśmy na ponad 400 pytań wykonawców, którzy nas zarzucali pytaniami naprawdę poniżej pasa i wydawałoby się, że nie można nawet wymyślić takich pytań. Robią to po prostu po to, żeby opóźnić przetarg, albo znaleźć jakiś haczyk, żeby można się było na etapie po rozstrzygnięciu przyczepić i złożyć zażalenie, czy złożyć odwołanie. [Ale] dzięki tej determinacji udało nam się załatwić to w taki sposób, że nie było żadnych odwołań” /IDI-B/.*

Zachowywanie uwagi i należytej (a nawet przesadnej) staranności przy rozstrzygnięciu przetargów było bardzo ważne, na przykład przy takiej czynności jak oglądanie ofert przez przedstawicieli konkurencyjnych firm: *„[Przyszedł do nas przedstawiciel jednej z firm i] chciał tę pierwszą ofertę przejrzeć i trzecią. Proszę bardzo. Biurko było czyściuteńkie. Trzy osoby siedziały. Mówię proszę bardzo, niech pan sprawdza. Po pierwszej ofercie facet wyszedł. Niby do toalety. Ktoś za nim wyszedł, a on korytarzem, mówi: „Szefie, nic nie mogę poprawić, nic nie mogę wyrwać, bo mnie pilnują” /IDI-B/.*



Wielu beneficjentów wskazywało też na problem, jakim są zamówienia podprogowe (poniżej 14 tysięcy euro) i stosowanie procedur pozwalających na udowodnienie zachowania konkurencyjności. W pierwszym okresie realizacji projektów wielu projektodawców nie było bowiem świadomych konieczności stosowania takich procedur, stąd też w wielu przypadkach zostali oni obciążeni korektami finansowymi, które, choć oczywiście bolesne, wobec ograniczonej wartości postępowań nie były aż tak dolegliwe jak w przypadku „dużych” postępowań.

Jedną z bardzo typowych sytuacji, w której – jak się wydaje – korekty były dość często stosowane, było niezachowanie formy pisemnej umowy pomiędzy zamawiającym i wykonawcą; zlecenia bywały udzielane ustnie lub w formie jednostronnego zamówienia. Faktem jest, że z punktu widzenia odpowiednich wytycznych sytuacja jest jasna – dla określonych zamówień jest bowiem wymagana pisemna forma umowy. Z drugiej jednak strony patrząc, można się zastanowić, czy rzeczywiście taki wymóg dla relatywnie niewielkich zamówień jest faktycznie niezbędny i czy pisemne zlecenie (mimo swej jednostronności) nie spełnia, przy odrobinie dobrej woli, definicji umowy: *„Chodziło o zamówienie na /.../. Kosztowała [nieco ponad] 1000 zł.. Zrobiliśmy rozpoznanie rynku, chociaż nie musieliśmy bo to była kwota nawet poniżej 6000. Mieliśmy kilka ofert. Wybraliśmy tą, którą, która była najtańsza, która spełniała warunki wszystkie. Wysłaliśmy wniosek o płatność, no i dowiedzieliśmy się, że dostajemy korektę finansową, ponieważ nie mamy umowy z wykonawcą, a mamy jedynie zlecenie. Zrobiliśmy to w formie zlecenia. Ja udowaśniałem, że zlecenie jest pisemne, że zostało uprzedzone rozeznaniem rynku. Poprosiłem, żeby wskazano mi uszczerbek dla funduszy strukturalnych, jakie to zamówienie, jako to zlecenie, a nie umowa przyniosło.” /FGI/.* Jeżeli korekta została faktycznie nałożona prawidłowo, to warto zapytać o *ratio legis* takiego przepisu. Czy faktycznie zawarcie umowy, zamiast pisemnego zlecenia, ma aż tak wielkie znaczenie, że naruszenie tego obowiązku wymaga wymiany pism i całej czasochłonnej procedury biurokratycznej?

Część badanych wskazywała także na to, że bardzo restrykcyjne podejście do zamówień podprogowych (wymagane, co trzeba podkreślić, przez wytyczne Unii Europejskiej) nie sprzyja wcale sprawnej realizacji projektów. W przypadku mniejszych zamówień pewne rzeczy czasami bardziej opłaca się zrobić samemu, niż zlecać na zewnątrz: *„Teraz już wiemy jak do tego podchodzić i na te kwoty podprogowe będziemy uważać. [Natomiast] bez sensu jest to, że mamy robić pełne postępowanie przy byle aktualizacji mapy. Więc nikomu teraz nie zlecam, tylko robię sama, zajmie mi to 2-3 dni, które mogłabym poświęcić na zupełnie inne sprawy. Mamy wrażenie, że wytyczne unijne do zamówień publicznych, nie są w ogóle w naszym interesie. I nie ma nic do rzeczy żadna korupcja, czy coś takiego, jest to po prostu nieżyciowe, aby na ksero robić przetarg, a nie móc skorzystać z takiej usługi na zewnątrz. Bo nie mamy takiego urzędnika u siebie! Ile to czasu zabiera!” /IDI-B/.*

Badani często też wskazywali, że podejście instytucji zarządzających Priorytetem do sposobu organizacji przetargów jest niekiedy dyskusyjne. Przykładowo w niektórych postępowaniach przedstawiciele IP II podawali w wątpliwość warunki, dotyczące udziału w postępowaniu, wskazując, że ograniczają one konkurencyjność. Oczywiście takie podejście jest zrozumiałe – stawianie zbyt wysokich, trudnych do spełnienia warunków może prowadzić do niewielkiej liczby ofert (lub nawet – w ekstremalnych przypadkach –

do unieważnienia przetargu z powodu braku jakichkolwiek ważnych ofert). Z drugiej jednak strony można też zrozumieć powody takiego podejścia beneficjentów. Wobec tego, że jedynym kryterium rozstrzygnięcia większości postępowań jest cena, starają się oni ograniczyć ryzyko wygrania przetargu przez firmę o niewielkich doświadczeniach i kompetencjach, która wygra dzięki złożeniu najtańszej oferty, następnie nie podoła problemom w trakcie realizacji zamówienia. Obserwując zresztą rynek zamówień publicznych widać zresztą na nim dwie skrajnie różne tendencje. Część zamawiających stawia tylko bardzo podstawowe, łatwe do spełnienia, warunki wobec wykonawcy i personelu mającego realizować zamówienie; takie podejście prowadzi wprawdzie do sytuacji, że pojawia się duża liczba ofert (czyli rośnie konkurencyjność), natomiast prowadzi niekiedy do problemów na etapie realizacji zamówienia. Z kolei inne instytucje (często ministerstwa, czy też agencje rządowe, jak na przykład Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) reprezentują całkowicie inne podejście – stawiają bardzo poważne, trudne do spełnienia wymogi; liczba ofert jest wprawdzie znacząco mniejsza, jednak szanse na należyte wykonanie zamówienia znacząco wyższe.

Poważnym problemem było też to, że, ze względu na kwalifikowalność wydatków od początku 2007 roku, w przypadku szeregu beneficjentów wiele postępowań o zamówienie publiczne zostało przeprowadzonych przed momentem zawarcia umowy o dofinansowanie. W związku z tym ewentualne popełnione błędy miały poniekąd charakter nieodwracalny – takie właśnie postępowania w wielu przypadkach skutkowały wymierzeniem korekt finansowych. Tymczasem problemu tego można było prawdopodobnie częściowo uniknąć lub przynajmniej zminimalizować jego skutki, dokonując kontroli przeprowadzonych postępowań przed podpisaniem umowy o dofinansowanie: *„Siedzę w pokoju z koleżanką, która zajmuje się projektem z RPO. Podpatrzyłam, że u nich był taki system, że zanim została zawarta umowa o dofinansowanie, przyszedł człowiek i sprawdził zamówienia publiczne. Odrzucił błędne, zaakceptował poprawne” /IDI-B/*. W takiej sytuacji zamówienia, w których pojawiały się nieprawidłowości, można było bezpiecznie sfinansować w ramach wydatków niekwalifikowanych<sup>2</sup>. W przypadku analizowanych przez nas projektów z taką sytuacją się raczej nie spotkaliśmy; kontrole miały na ogół charakter ex post. Niekiedy natomiast w tego typu sytuacjach proponowano beneficjentom zmiany w strukturze finansowania.

Jednym z najczęściej poruszanych tematów, w kontekście przestrzegania przepisów, dotyczących zamówień publicznych, był problem nakładania korekt finansowych za ich ewentualne naruszenia. Praktycznie w trakcie wywiadów z przedstawicielami wszystkich badanych projektów poruszano ten temat, czy to w kontekście problemów finansowych, jakie powoduje nałożenie korekty, czy to jako kwestia, o której prawidłowość właśnie toczą się spory, czy to jako obawa przed tą nieprzyjemną sytuacją.

Podstawowe pole sporu pomiędzy wieloma projektodawcami a IP i IP II to pytanie, czy nakładanie korekt w sytuacji postępowania zgodnie z obowiązującym prawem jest w ogóle zasadne? Fakt, że obowiązki beneficjenta w tej sferze są regulowane przez wytyczne budzi znaczne wątpliwości prawników, specjalistów od zamówień publicznych i

<sup>2</sup> O ile, oczywiście, w stosunku do wydatków niekwalifikowanych beneficjent nie musi stosować przepisów pzp, bądź też ewentualne naruszenie nie dotyczyło litery pzp, ale na przykład wytycznych.

beneficjentów. W rezultacie (co jest zresztą sytuacją nader osobliwą) beneficjenci są wręcz zachęcani do rozstrzygnięcia ewentualnych sporów na drodze sądowej: *„Na ostatnim szkoleniu, na którym byłem, to mówiono, że jeżeli zaistnieje taka sytuacja [nałożenie korekty finansowej za nieprzestrzeganie wytycznych], to naprawdę zachęcają do skierowania się do sądu. Ponieważ sąd broni status quo prawa polskiego. I wytyczne nie są żadnym prawem. Dyrektywy unijne nie są prawem. I że są już przypadki, gdzie zakwestionowano interpretację, mówiono o dyrektywie. Dyrektywy unijne są wyłącznie materiałem pomocniczym, sugerującym, że dobrze by było itd.” /IDI-B/.*

Badani wspominali też, że nie jest uregulowany tryb odwoływania się od nałożonej korekty finansowej, co jest ich zdaniem poważnym uchybieniem proceduralnym. Tym niemniej i tak znaczna część beneficjentów składała odwołania od nałożonych korekt.

Ponadto zwracano też uwagę, że nie do końca są jasne zasady księgowania korekty finansowej – problem ten został wprawdzie poruszony na jednym ze szkoleń, nie został on jednak rozwiązany: *„Na tym szkoleniu wynikło również to, że np. jak daje się korektę finansową, to de facto nie wiadomo jak tę korektę finansową księgować, czy ona po prostu pomniejsza wartość projektu, czy też wartość projektu pozostaje taka sama i to się tylko traktuje tak, jak karę finansową. Więc nawet tego typu rzeczy były przedmiotem rozbieżności i szkoleny, którym była zresztą bardzo dobrze przygotowana pani, nie była nam w stanie na te pytania odpowiedzieć” /IDI-B/.*

W przypadku zamówień publicznych powszechnym problemem była kwestia pełnienia nadzoru autorskiego przez autora projektu i zlecenie mu tego w trybie z wolnej ręki. Z sytuacją taką mamy do czynienia w bardzo wielu projektach, jest ona dość powszechnie spotykana w polskiej praktyce budowlanej, jednocześnie jednak z punktu widzenia instytucji nadzorujących realizowane projekty jest dość wątpliwa jako niezgodna z zasadą konkurencyjności i przejrzystości zamówień publicznych. Nie wypowiadając się na temat meritum sporu, zwracamy jednak na ten problem uwagę; w wielu projektach właśnie w związku z tym problemem zostały nałożone korekty finansowe. Być może problemem zresztą w tym przypadku była treść umów pomiędzy beneficjentami a autorami projektów. Zgodnie bowiem z zamówioną przez IP II opinią prawną, zlecenie w trybie z wolnej ręki jest w takiej sytuacji dozwolone tylko wtedy, gdy projektant nie wyraził w umowie zgody na sprawowanie nadzoru autorskiego przez inną osobę; nawet jednak wówczas musi ono zostać przeprowadzone w zgodzie z odpowiednimi postanowieniami pzp.

Odpowiednie przygotowanie umów i postępowań, aby wszystko pozostawało zgodne z prawem nie jest jednak takie proste. Często bowiem pomiędzy projektem, a inwestycją upływa znaczny okres i na przykład zlecenie w jednym przetargu przygotowania projektu i prowadzenia nadzoru autorskiego jest bardzo skomplikowane: *„To jest problem z tymi nadzorami, bo to nie chodzi o korektę 25%, chodzi o to, że nam mówią, że naruszyliśmy ustawę prawo zamówień publicznych i taki zarzut to jest coś najgorszego dla instytucji publicznej. Nikt nam nie powie jak to zrobić: to nie jest tak łatwo, że pani robi to na etapie projektowania, jak jest przetarg na projekt i da pani nadzory autorskie, musi pani mieć zgodę prezesa urzędu zamówień publicznych, bo może pani realizować ten projekt za 15 lat. Na takie umowy długoterminowe musi być zgoda. Wcześniej się projektuje, a dopiero potem w takich instytucjach się stara o pieniądze. To nie jest tak proste, jak opisać przedmiot zamówienia w przetargu na nadzory autorskie*

skoro ja nie wiem, jaka będzie zmiana w projekcie, skoro ja nie mogę określić zakresu tego nadzoru autorskiego” /FGI/.

W sytuacji prowadzenia prac budowlanych, w szczególności w przypadku obiektów zabytkowych, a z taką sytuacją mamy do czynienia w części projektów, w nieunikniony sposób pojawia się konieczność prowadzenia robót dodatkowych, nieprzewidzianych w ramach projektu. Dotyczą one niekiedy zabezpieczenia odkrytych elementów zabytkowych, niekiedy powstaje też konieczność przełożenia mediów, które nie były zaznaczone na odpowiednich mapach. Zdaniem niektórych beneficjentów zasady zlecenia i rozliczania w takich sytuacjach robót dodatkowych lub też robót zamiennych nie są do końca jasne: „My mamy problemy z kolizjami. Zawodzi mapa do celów projektowych, która była gdzieś tam ileś lat temu robiona i na przykład problem z wkluciem się, nagle idzie jakaś magistrała wodociągowa, której tam nie powinno być, jest uszkodzona, tak? Nieprzewidziana, niemożliwa i mamy tutaj robotę dodatkową. Przy okazji też jakaś tam pojawiła się robota zamienna. Jesteśmy w tej chwili na etapie procedowania i dogadywania się z wykonawcą na ten temat. Tutaj też próbowałem uzyskać informację z Władzy Wdrażającej, dotyczącą tego, przede wszystkim robót zamiennych, bo roboty dodatkowe mamy niekwalifikowane, natomiast roboty zamienne jest tutaj jakieś zielone światło, że mogą być uznane, kwalifikowane. Natomiast nie znam procedury, będę tu jak gdyby ćwiczyl dopiero pewnie na sobie/.../. Brakuje takiego jednoznacznego stanowiska Władzy Wdrażającej i powiedzmy Ministerstwa Kultury na temat tych robót dodatkowych, bo one są w każdym wniosku.” /FGI/.

Dość specyficznym (i w sumie mającym mniejsze znaczenie) problemem, były kłopoty z rozpoznaniem rynku pod kątem prawidłowego oszacowania wartości zamówienia. Takie sytuacje dotyczyły oczywiście nie typowych usług remontowo-budowlanych, ale na przykład konserwacji muzealiów. Problemem bywa bowiem skłonienie firmy do oszacowania wartości usługi (teoretycznie firmy powinny być tym zainteresowane, tego typu zapytanie jest bowiem sygnałem o zbliżającym się przetargu, często jednak wobec dość krótkich terminów takie pytania są ignorowane), a także sytuacja, gdy uzyskane szacunki bardzo znacznie się od siebie różnią: „Rozpoznanie rynku na muzealia, wbrew pozorom nawet z pomocą pani konserwator zabytków, to tylko kilka firm [nam] wskazała. Chociaż ja myślałem, że jak rozpuścimy maile, wici to ja dostanę tyle ofert, bo ogólnie to brutto to jest x zł konserwacja i maszyn i zabytków papierowych, archeologicznych i nie są to małe pieniądze i nieczęsto na rynku zdarza się zlecenie takich usług. Teoretycznie problem jest rozpracowany a też chcemy, aby to było wiarygodne. Ostatnio dostałem [wycenę] na 850 tys. netto, to jest 1 mln brutto, a drugą ofertę mam na 3,5 mln, to rozrzut cenowy jest i teraz, kto źle policzył [i co mam z tym zrobić?]” /IDI-B/.

#### **4.2.4. Zagrożenia, związane z kształtem realizowanej inwestycji.**

Zagrożenia dla realizacji projektów wynikają także ze specyfiki realizowanych przedsięwzięć. Duża część tych problemów wiąże się z inwestycjami przeprowadzanymi w obiektach historycznych, w których prace budowlane muszą odbywać się pod nadzorem konserwatorskim, a w niektórych przypadkach także archeologicznym (ze względu na podwyższone prawdopodobieństwo odkrycia np. szczątków ludzkich oraz przedmiotów historycznych): „Różne rzeczy mogą się nam przytrafić, piwnice są zasypane [od 1945



r.], my nie wiemy, co tam będzie, jak je odkryjemy, ani co tam znajdziemy, czy będzie konieczność dodatkowych prac. Może być różnie” /IDI-B/. W realizacji tego typu projektów konieczne jest sporządzanie dokumentacji budowlano-konserwatorskiej oraz fotogrametrycznej, powstaje ryzyko opóźnienia lub poniesienia dodatkowych kosztów, czego nie da się dokładnie oszacować na etapie przygotowania dokumentacji aplikacyjnej. Niektórzy beneficjenci już spotkali się z problemami z tym związanymi: „Przez pół roku były wstrzymane roboty, ponieważ dokonano różnych odkryć archeologicznych. I polichromie i stropy, i przeróżne jakieś tam. To wstrzymało prace, ponieważ wymagało zatwierdzenia zmian w projekcie przez konserwatora zabytków” /IDI-B/. Koszt takich dodatkowych prac może wynieść nawet kilka milionów złotych. „Ponieważ [miejsce inwestycji] to jedno wielkie wykopalisko archeologiczne, gdzie wbijemy łopatę tam, czy koparka łyżkę zanurzy, to mamy kłopot. Bo prawie w każdym metrze sześciennym są jakieś obiekty, które trzeba przebadać, oglądnąć, wyciągnąć, sfotografować, zinwentaryzować i tak dalej, i tak dalej. I to powoduje, też na szczęście na razie mieszczące się w harmonogramie, ale pewne przestoje, które wynikają z prac archeologicznych./IDI-B/. Jeśli skala znalezisk nie jest bardzo duża, to projektowi grozi tylko przestój, natomiast w skrajnych sytuacjach opóźnienie może stanowić zagrożenie dla zrealizowania projektu, tym bardziej, że w wielu projektach nie przeznaczono kwot na badania archeologiczne lub przyjęto kwoty zbyt małe. W takim przypadku dodatkowym zagrożeniem może się stać niewystarczający budżet.

Podobnego rodzaju problemy pojawiają się w przypadku projektów realizowanych w historycznych centrach miast z wielowiekową historią. Również tu konieczny jest nadzór konserwatorski, gdyż występuje duże prawdopodobieństwo dokonania w trakcie prac budowlanych odkryć, dotyczących zabytków o unikalnej wartości i w związku z tym opóźnienia realizacji projektu. Dodatkowo, prace w centrach dużych miast są utrudnione przez niekompletne plany sieci c.o. i wodno-kanalizacyjnej. Użycie ciężkiego sprzętu budowlanego może spowodować awarię, co grozi zwiększeniem kosztów realizowanej inwestycji oraz jej opóźnieniem: „Plac budowy jest bardzo trudny, bo [znajduje się] w [mieście], w samym środku, przez ten teren przebiegają wszystkie linie magistralne wszystkich sieci, jakie są możliwe, a więc ciepło, woda, gaz, prąd 15kW, łącznie z kablem światłowodowym, który zasila 1/3 [miasta]. To wszystko trzeba było przeprojektować i przenieść niejako poza teren zabudowy. Nie mówię o dokończeniu badań archeologicznych, które są też szczególne, bo gdzie się nie wbije łopaty, to mamy jakąś tam przeszłość historyczną” /IDI-B/.

Realizacja projektów była także utrudniona przez nieprzewidziane anomalie pogodowe, np. częste w 2010 r. podtopienia i powodzie. Utrudnienia te nie były jednak długotrwałe. „Problemy pojawiły się w okresie powodziowym, w maju trochę zalało [teren budowy] i trzeba było pewne prace przesunąć. Teraz idzie wszystko zgodnie z harmonogramem” /IDI-B/. Niesprzyjająca pogoda może być jednak zagrożeniem dla terminowego wykonania projektów, realizowanych wyłącznie lub w znacznej części w terenie. „W tym roku i zima przyszła, a potem przyszła wiosna, padały deszcze, potem przyszły powodzie /.../. Nas powódź bezpośrednio nie dotknęła, ale /.../ musieliśmy co jakiś czas wstrzymywać pracę, zabezpieczając, prewencyjnie obserwując /.../.Prace ziemne były mocno utrudnione, czasem wręcz niemożliwe. Natomiast w zamówieniach publicznych nie przewidzieliśmy tego” /IDI-B/.





Trudności w realizacji projektu wynikają także ze specyfiki nabywanego wyposażenia, które ze względu na unikatowość musi być wykonywane na specjalne zamówienie. Czas niezbędny na wytworzenia takiego wyposażenia może być bardzo długi, wobec czego przeprowadzenie przetargu konieczne jest na wczesnym etapie realizacji inwestycji, jeszcze zanim zostaną przygotowane pomieszczenia, które unikalne wyposażenie mają pomieścić. Stwarza to wyzwania dla realizujących projekt, konieczne jest precyzyjne planowanie ze znacznym wyprzedzeniem. *„Czas wykonania instrumentu takiego, jak organy piszczałkowe to jest od roku do dwóch. Lada moment już trzeba będzie ogłaszać przetarg lub starać o zwolnienie z przetargu [a więc jeszcze przed rozpoczęciem głównych prac remont budowlanych]” /IDI-B/.*

W przypadku budowania unikatowych i bardzo dużych konstrukcji beneficjenci, realizujący projekt mają problemy ze znalezieniem podwykonawców, którzy wyrażą gotowość zrealizowania tak specyficznego zamówienia. Do przetargu staje niekiedy niewielu oferentów (często tylko jeden) i oferują wyśrubowane ceny: *„Była tylko jedna oferta i to przekraczająca zakładany koszt, budżet, który był szacowany na podstawie kosztorysów inwestorskich” /IDI-B/.* W skrajnych przypadkach do przetargu nie zgłasza się nikt i realizacja projektu ulega przedłużeniu, bądź nawet pod znakiem zapytania staje wykonanie całej inwestycji w kształcie przyjętym w umowie o dofinansowanie projektu: *„Myślę, że brak zamówienia konstrukcji może być największym problemem i zagrożeniem dla projektu” /IDI-B/.*

Zagrożenia w wielu projektach wynikają z charakteru realizowanych przedsięwzięć, a dokładnie ze specyfiki dóbr kultury, które poprzez projekt mają być chronione lub utrwalane. Często nie jest do końca znana rzeczywista kondycja starych, zabytkowych przedmiotów, a jest ona poznawana dopiero w momencie rozpoczęcia projektu. Dokonywane przy tej okazji odkrycia mogą przedsięwzięcie spowolnić, a w skrajnym przypadku, nawet uniemożliwić realizację zgodną z projektem. *„Podniszczone, [unikatowe] stare gazety z końca XIX wieku ktoś u nas wcześniej zakleił paskiem papieru, nieprzezroczystym. I teraz pytanie czy zostawić to [w takim stanie], czy spróbować odkleić, żeby jednak można to było przeczytać. Przede wszystkim - myśmy przeglądali ten materiał, ale nie wiedzieliśmy, że tego będzie aż tak dużo” /IDI-B/.*

Większość projektów realizowanych z XI osi PO IiŚ wykorzystuje nowoczesne technologie, które pozwalają na dokonywanie pomiarów parametrów infrastruktury w stopniu o wiele bardziej dokładnym niż przed laty. Zdarzają się więc przypadki, że poznawane są aktualne parametry i okazują się one zupełnie inne, niż zakładano. Dodatkowo problemem jest, gdy we wniosku o dofinansowanie wpisano utrzymanie dotychczasowego, rzekomo wysokiego poziomu, np. akustyki sali koncertowej. *„Do tej pory wszyscy twierdzili, że akustyka jest wzorowa i mamy wszystko robić, żeby jej nie popsuć. [Po dokonaniu pomiarów] okazało się, że jest [ona] gorsza, niż była w założeniach projektowych /.../. Na ten moment nie ma decyzji, co dalej” /IDI-B/.*

Niektóre zagrożenia dla realizacji projektu wynikają także, paradoksalnie, z wykorzystywania przez beneficjenta sprzętu najnowszej generacji. Okazuje się, że może być on tak nowoczesny, że trudno jest znaleźć partnerów, którzy by dysponowali kompatybilnym z nim wyposażeniem. *„Wykupiliśmy te monitory 3D, w związku z czym my lecimy do przodu, ale czasami jak przychodzi do nas instytucja i chce z nami*

współpracować, to nie mają oni wyposażenia, którym mogą się podczepić” /IDI-B/. Tego typu problemy są jednak przejściowe i takie zagrożenia dają się łatwo usunąć.

Osobnego rodzaju zagrożenia wynikają nie z samego przedmiotu realizowanego przedsięwzięcia, a typu beneficjenta. Podmioty realizujące projekty dysponują różnym poziomem doświadczenia oraz potencjałem (organizacyjnym, finansowym i kadrowym). Najłabsze pod tym względem podmioty mają najwięcej kłopotów w bezproblemowej realizacji projektu, jednak nie wynikają z tego zagrożenia dla projektu. Mniej korzystna sytuacja występuje w przypadku projektów realizowanych w partnerstwie, szczególnie, gdy część jego uczestników nie ma doświadczenia w realizacji projektów inwestycyjnych, dotąd nie korzystała z dotacji, nie realizowała przetargów. W takiej sytuacji za cały projekt odpowiada lider konsorcjum, podmiot doświadczony w realizacji projektów, jednak jego współpraca z partnerami bywa trudna i może być źródłem zagrożenia dla projektu. *„Partnerzy oczywiście biorą na siebie obowiązki wynikające z partnerstwa, ale z uwagi na szczególną jakość, czy rodzaj tych partnerów chyba nie do końca po tamtej stronie była świadomość, że przyjęcie tych obowiązków rodzi określone konsekwencje i te konsekwencje są nieprzekraczalne i niedyskutowalne”* /IDI-B/. Związek wielu partnerów, w tym bez odpowiedniego doświadczenia w realizacji projektów, sprzyja powstawaniu opóźnień w prowadzeniu inwestycji i w skrajnym przypadku (np. nałożenia się innych zagrożeń) i stanowi groźbę niezrealizowania projektu.

W przypadku inwestycji, które już są realizowane od dłuższego czasu (na przykład przetarg na generalnego wykonawcę został rozstrzygnięty przed podpisaniem umowy) pojawiają się też problemy, związane z szybkością postępu technologicznego. Niekiedy bowiem w projekcie zostały zaprojektowane określone rozwiązania, czy też urządzenia (na przykład typ oświetlenie), które w momencie realizacji danego etapu prac okazują się już być całkowicie nieaktualne; czy to na skutek zaprzestania produkcji danego typu sprzętu, czy to wskutek tego, że nowe rozwiązania są znacznie bardziej ekonomiczne: *„Projekt był rysowany w 2007 roku. Od tamtego czasu technologia poszła tak do przodu, że ja sobie nie życzę teraz tych urządzeń, które są w projekcie, prawda. Bo za rok wycofają z produkcji. /.../My też mamy taki problem - w 2005 był robiony projekt, chodzi o oświetlenie. O żarówki. Okazało się, że one były produkowane do końca 2009 roku. I od tego roku trzeba zmieniać [cały projekt] oświetlenia na pewnym obszarze, ponieważ tego się po prostu nie produkuje. Firma powiedziała, że nie produkuje. Proszę bardzo, jeżeli zapłacimy tam ileś milionów to wtedy wyprodukuje”* /FGI/.

#### **4.2.5. Inne zagrożenia i problemy**

Oprócz opisanych wcześniej problemów pojawia się też szereg innych kwestii, mogących negatywnie oddziaływać na sprawność i terminowość realizacji projektu.

Dość oczywistym i niekiedy spotykanym problemem są też kwestie współpracy zewnętrznymi usługodawcami, w szczególności z inwestorem zastępczym, czy też generalnym wykonawcą. Większość beneficjentów ma jak dotąd stosunkowo dobre doświadczenia, niestety jak zawsze w tego typu sytuacjach pojawiają się też problemy we wzajemnych relacjach.

Spory między wykonawcą i beneficjentem mogą dotyczyć kwestii konstrukcyjnych, wynikających zapewne z chęci oszczędności, bądź też obaw wykonawcy, co do umiejętności wykonania zamówienia, zgodnie z oryginalnym projektem. Tego typu

sytuacje są oczywiście potencjalnie bardzo groźne, gdyż mogą stawiać pod znakiem zapytania wykonalność całego projektu: „/.../ najistotniejszym problemem może być brak zamówienia przez wykonawcę konstrukcji stalowej [chciał on] w pewnym momencie chcieli wymusić, żeby odchudzić tę konstrukcję, żeby ta rura nie była tak gruba, nie miała tak grubej ściany. My zaś mamy złe doświadczenia ze zmianami konstrukcji. Stąd brak naszej zgody na to. I oni tej rury cały czas nie zamówili. Wykonawca, co jakiś czas twierdzi, że nie mógł zamówić, bo według niego były błędy czy wady w dokumentacji projektowej, z drugiej strony ten etap kiedy mógł zgłaszać wady był tak naprawdę na etapie przetargu. A wtedy nikt nie podnosił wady dokumentacji projektowej. Wydaje nam się, że będzie po prostu szukał ścieżki obrony właśnie w tym kierunku, mając na uwadze wysokie kary sięgające około /.../ milionów miesięcznie. Przy kontrakcie /.../ milionowym jest to dosyć sporo. Myślę, że właśnie ta relacja, brak zamówienia konstrukcji może być największym problemem i zagrożeniem dla projektu” /IDI-B/.

Mimo, że generalnie większość beneficjentów nie wskazywała na większe problemy z wykonawcami, to sytuacje takie jednak zdarzają się. Biorąc pod uwagę to, że większość realizowanych w ramach XI Priorytetu inwestycji jest dość złożona (czy to z powodu prac w obiektach zabytkowych, czy to z powodu dużego skomplikowania inwestycji od strony technologicznej) mniejsi, mniej doświadczeni wykonawcy sobie z nimi po prostu nie radzą: „Generalny wykonawca /.../ jest wykonawcą lokalnym, który nie jest w stanie podołać wymaganiom budowy sali koncertowej. Ma kilka budów naraz i w naszej ocenie nie jest w stanie pociągnąć tych wszystkich budów. [Po drugie] widać jakość wykonywania robót. /.../ Problemem jest [przede wszystkim] wykończenie tej sali. Sala koncertowa to musi być elegancka sala, to musi być zapewnione tak samo, jak odpowiednia akustyka. /.../ W związku z tym myślę, że jeśli będą ku temu przesłanki merytoryczne, żeby wyrzucić generalnego wykonawcę z budowy i wszcząć nowy przetarg to może wykona się aneks przedłużający oddanie projektu w terminie” /IDI-B/.

Problemy pojawiają się też niekiedy we współpracy z inwestorami zastępczymi (lub inżynierami kontraktu). Najczęściej dotyczą one ich zbyt małej aktywności lub zbyt opieszałego przekazywania beneficjentowi informacji o ewentualnych problemach i zagrożeniach. Przezorni beneficjenci wpisywali w umowy z inwestorami zastępczymi na przykład konieczność codziennej wizyty na placu budowy i obowiązek ten starają się egzekwować.

Kolejną z takich kwestii jest (dotyczący zresztą wielu projektów w ramach PO IiŚ, nie tylko w ramach XI Priorytetu) problem ograniczeń, związanych z prowadzeniem w obiektach, których remont, czy budowa jest finansowana w ramach PO IiŚ, działalności, generującej sprzedaż obciążoną podatkiem od towarów i usług (VAT) w sytuacji, gdy podatek VAT w ramach projektu jest kosztem kwalifikowanym.

Teoretycznie, ponieważ kwestia ta jest dość dobrze znana doświadczonym projektodawcom, wydawało się, że ograniczenia te nie powinny budzić wątpliwości – jednak badania wskazują, że (choć w niezbyt wielu przypadkach) nadal nie są one w pełni jasne dla niektórych beneficjentów: „VAT jest zaliczony jako kwalifikowany. Jest to temat, który mnie bardzo martwi, możemy sprzedawać bilety i zadeklarowaliśmy że będzie bufet. Nie mam jeszcze pojęcia, jak to rozwiążemy, może są jakieś ułatwienia? To jest problem” /IDI-B/.



Niektórzy projektodawcy kwestię VAT rozwiązywali jeszcze w inny sposób; mianowicie po zakończeniu projektu cały obiekt będzie przekazywany nowoutworzonej instytucji kultury; w taki sposób, zdaniem projektodawców, ograniczenia, dotyczące VAT przestają obowiązywać.

Jako zagrożenie, czy też raczej problem, który już się pojawił, wskazywano na pewną niespójność w podejściu instytucji, zajmujących się nadzorem nad wdrażaniem projektów (niespójność ta może zresztą być całkowicie niezależna od danej instytucji, problem leży prawdopodobnie znacznie wyżej w całym systemie wdrażania). Mianowicie (o czym pisaliśmy już przy okazji opisywania problemów związanych z zamówieniami publicznymi) szereg istotnych kwestii jest regulowanych nie przepisami prawa, czy też przepisami umowy o dofinansowanie, ale na poziomie wytycznych. Tymczasem sytuacja taka istnieje nie tylko w przypadku wdrażania projektów finansowanych ze środków europejskich, ale także w innych obszarach, związanych realizacją projektów. Prowadzi to do osobliwych, utrudniających sprawne działanie, kolizji: *„W sali były zaplanowane [pewne rozwiązania antypożarowe] Strażak, który przyszedł na naradę i miał odbierać nasz obiekt powiedział, że nie odbierze obiektu z takimi [rozwiązaniami]. W tym przypadku, ja nie miałem możliwości; kazałem przeprojektować to i zamontować [coś innego]. Władza wdrażająca powiedziała, że tego nie było w projekcie, przepisy BHP się nie zmieniły, a zalecenia nie mają nic wspólnego z przepisami. Tu jest pewna paranoja, bo ja mam wiadomość, że strażak mi tego obiektu nie odbierze, choć nie ma tego w przepisach, jest tylko w zaleceniach komendy głównej straży pożarnej. [Pytanie: zalecenia mają moc prawną?] Nie mają. Dla strażaka mają, /.../ ponieważ komenda główna straży pożarnej wydała zalecenie, /.../ to w związku z tym żaden strażak nie podpisze odbioru, jeżeli ten warunek nie zostanie spełniony. Nie wynika to z przepisów, ustawy, rozporządzenia tylko z zalecenia. Zalecenie dla urzędnika Władzy Wdrażającej nie jest żadnym prawem” /IDI-B/.*

Badani (dość wprawdzie rzadko, jednak kwestia ta niekiedy się pojawiała) wskazywali na zagrożenie, jakim może być podniesienie podstawowej stawki VAT z 22% do 23% - oczywiście dotyczy to wyłącznie projektów, gdzie VAT pozostaje wydatkiem kwalifikowanym. Sytuacje mogą być tu bardzo zróżnicowane i zarówno beneficjenci, jak i instytucje nadzorujące będą musiały podjąć odpowiednie działania. Chwilowo dominuje interpretacja dość wygodna dla beneficjentów, niezbyt natomiast korzystna dla wykonawców: *„Na razie sytuacja jest taka, że są proste wykładnie, mówiące o tym, że koszty tych zmian będzie ponosił wykonawca, dlatego, że zaproponował ceny na swoje roboty takie, a nie inne i nas nie powinno to interesować i dobrze, ale nikt tego jeszcze nie przeciwzył, jakie to będzie miało skutki” /IDI-B/.* Dużo zależy od postanowień umów z wykonawcami, czy przewidują one możliwość podniesienia wynagrodzenia w sytuacji zmian ogólnie obowiązujących przepisów prawa (takich jak przepisy podatkowe). Jeżeli dopuszczają taką możliwość, to powstaje pytanie, z jakich środków będzie pokrywana to podwyżka?

Badani bardzo często (ten wątek zresztą przewija się w różnych kontekstach w ramach całego raportu) wskazywali na znaczny i ich zdaniem poważnie nieuzasadniony stopień biurokratyzacji całego procesu realizacji projektów. Choć oczywiście część wymogów wynika z konieczności spełnienia oczekiwań Komisji Europejskiej, to część jest już tylko i wyłącznie zaprojektowana przez polską administrację: *„Ja pamiętam jak w*



*ZPORRze, pamiętam to jak dzisiaj, bo przyjechał kolega z Czech wtedy. Ja mu pokazywałem nasz wniosek, który wtedy miał bodajże 38 stron. A wniosek czeski miał 6. Ten sam wniosek. Ten sam Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, to samo źródło finansowania. Ja się pytam, o co chodzi? Tam sześć, tutaj trzydzieści osiem? Po co? Po co te dane, po co ta cała masa informacji?” /IDI-B/.*

Z punktu widzenia beneficjentów bolesny jest też (subiektywnie odczuwany) problem działań kontrolnych, odbieranych jako całkowity brak zaufania do beneficjenta. Konieczność wysyłania kopii całej dokumentacji przetargowej, a także kontrole na miejscu, badające zgodność przesłanych dokumentów z oryginałami (choć oczywiście są niestety argumenty za ich prowadzeniem) na pewno nie poprawiają atmosfery.

W tym kontekście poruszano też problem poważnych i czasochłonnych obowiązków sprawozdawczych. Zwracano na przykład uwagę na wątpliwą przydatność raportów tygodniowych, stawiając pytania, czy ktoś je w ogóle czyta?

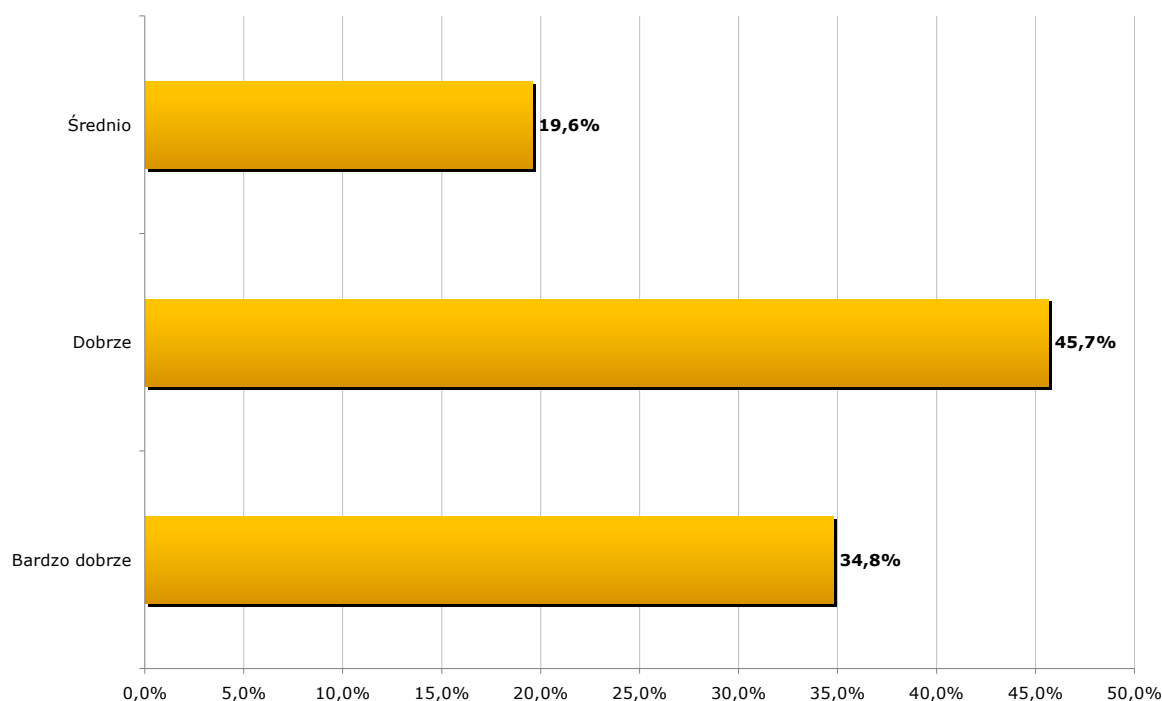
## 5. Współpraca z IP oraz IP II

### 5.1. Badania ilościowe

Ankieta CAWI miała też odpowiedzieć na pytania dotyczące współpracy z Instytucją Pośredniczącą – Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz z Instytucją Pośredniczącą II Stopnia – Władzą Wdrażającą Programy Europejskie.

Ponad 1/3 beneficjentów ocenia współpracę z MKiDN jako bardzo dobrą, a ponad 80% jako co najmniej dobrą. Nie było beneficjentów, którzy oceniliby tę współpracę jako „złą” lub „bardzo złą”. Ocenę współpracy z MKiDN przedstawia poniższy rysunek:

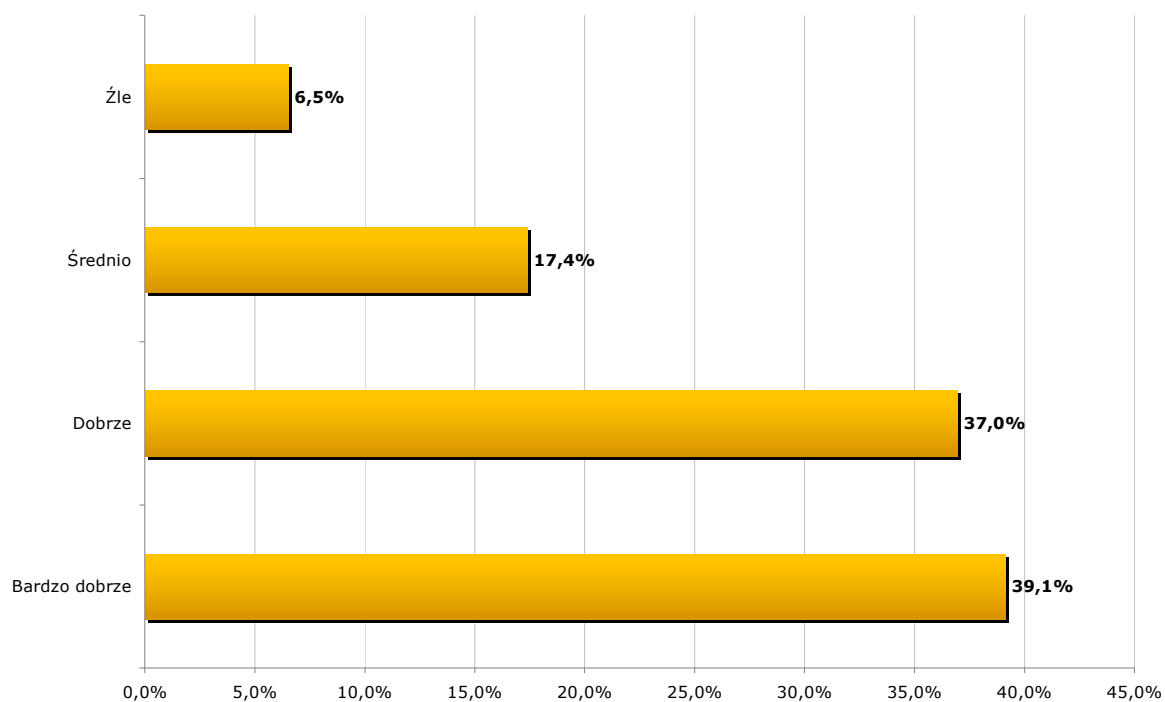
**Wykres 6.** Ocena współpracy z MKiDN



Nieco gorzej, ale również stosunkowo dobrze, Beneficjenci ocenili współpracę z WWPE. Tu jednak pojawiło się 6,5% ocen negatywnych.

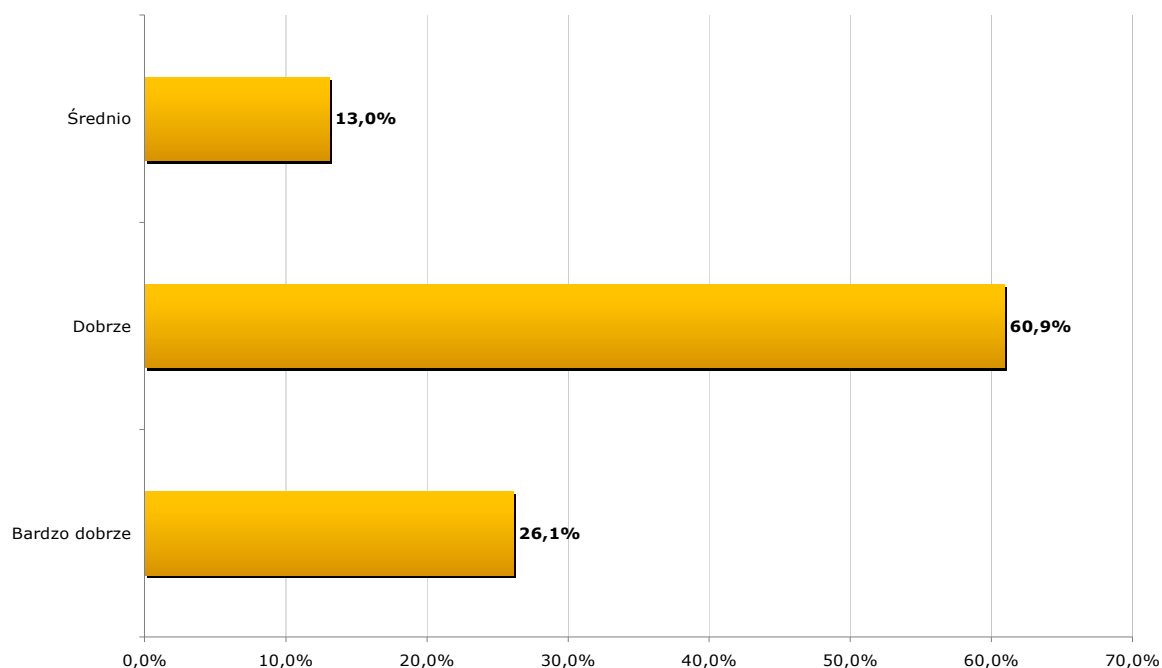
Ocenę współpracy z WWPE przedstawia poniższy rysunek:

**Wykres 7.** Ocena współpracy z WWPE



W ramach współpracy Beneficjentów z IP oraz IP II organizowane są szkolenia dla przedstawicieli Beneficjentów. Ich ocenę przedstawia poniższy rysunek:

**Wykres 8.** Ocena organizowanych szkoleń





W odpowiedziach na pytanie dotyczące oczekiwań szkoleniowych Beneficjentów, na uwagę zasługują odpowiedzi wskazujące, że za mało jest spotkań o charakterze warsztatowym, odnoszących się do rozwiązywania konkretnych problemów. Beneficjenci wskazywali również na zasadność możliwości organizowania szkoleń dwudniowych, gdyż dla niektórych beneficjentów relacja długości szkolenia (kilka godzin) do długości podróży na szkolenie w obie strony (kilkanaście godzin), jest na tyle niekorzystna, że rezygnują oni z udziału w szkoleniach jednodniowych (czyt. kilkugodzinnych).

W zakresie postulowanego wsparcia podkreślić należy oczekiwanie większej pewności, co do udzielanych odpowiedzi na zadawane przez Beneficjentów pytania, ze strony pracowników obu instytucji nadrzędnych, a także – o ile to możliwe – szybszego przebiegu procesu analizowania wniosków o płatność. Znacznie więcej informacji na ten temat dostarczają zresztą badania jakościowe.

## 5.2. Badania jakościowe

### 5.2.1 Ogólna ocena współpracy

Ocena współpracy z IP oraz IP II jest dość niejednoznaczna. W sposób nieunikniony bowiem obie instytucje są przez wielu beneficjentów utożsamiane z całym systemem wdrażania, w ramach którego działają i którego reguł muszą przestrzegać.

Z jednej strony w olbrzymiej większości przypadków badani bardzo pozytywnie oceniają osoby, z którymi mają okazję współpracować w obu instytucjach. Dość często wyrażają pogląd, że współpraca jest dobra, zaś opiekunowie projektów są bardzo pomocni. Większość osób wypowiada się zatem w sposób taki, jak w przytoczonym cytacie: *„Mamy opiekuna do każdego projektu, zarówno we Władzy Wdrażającej, jak i w Ministerstwie. Są to dwie osoby. Jedna od spraw merytorycznych, druga od spraw finansowych. Bardzo sympatyczny i miły kontakt. Jestem usatysfakcjonowana załatwianiem spraw z nimi. Jeżeli chodzi o mail, o telefon, kontakt jest bardzo miły”* /IDI-B/. Pojawiają się też opinie, że we wzajemnej współpracy nie występują w ogóle żadne problemy: *„Od momentu, kiedy jedna osoba [stale] zajmuje się naszym projektem, większych problemów nie mamy, jeżeli chodzi o współpracę z Ministerstwem. Z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie w ogóle nie mamy żadnych problemów”* /FGI/.

Większość beneficjentów, pozytywnie wypowiadając się o osobach, z którymi na bieżąco współpracuje, wymienia jednak szereg problemów (w znacznym stopniu o charakterze systemowym), jakie występują we wzajemnej współpracy.

Zasadniczy problem dotyczy podejścia do beneficjenta i podziału obowiązków. Trzeba przy tym jasno zaznaczyć, że nie jest to tylko problem XI Priorytetu PO IiŚ i konkretnych instytucji pełniących rolę IP, czy też IP II. Jest to raczej generalnie problem pewnej filozofii realizacji programów pomocowych i regulujących je zasad. W czasach programów przedakcesyjnych (PHARE i inne) też były problemy z interpretacją niejasnych przepisów. Stopień regulacji był jednak nieco mniejszy, podobnie jak i wielkość środków i liczba instytucji zaangażowanych we wdrażanie. Łatwiej było zatem zachować bardziej indywidualne podejście do beneficjenta. Obecnie jest to dużo trudniejsze. Stąd też beneficjenci bardzo często wskazują, że przy rozstrzygnięciu trudnych, skomplikowanych problemów są niestety pozostawieni sami sobie, co naturalnie jest najtrudniejsze dla najmniejszych jednostek, nie dysponujących



doświadczonymi służbami prawnymi: „[Gdy zadajemy pytanie, czy nasze podejście i rozumienie na przykład wytycznych jest słuszne, to] nigdy nie ma odpowiedzi na tak – OK, akceptujemy, tylko zawsze jest odpowiedź: to wy za to odpowiadacie, zrobicie jak będziecie chcieli, a my was sprawdzimy i ewentualnie ukarzymy.” /IDI-B/. Z drugiej strony warto pamiętać, że niektóre pytania są na tyle skomplikowane, że bardzo trudno jest udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi. Proces uzyskania wiążącej interpretacji od instytucji odpowiedzialne za całość finansowania strukturalnego, czyli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jest zaś bardzo czasochłonny; ponadto odpowiedzi nie zawsze pomagają faktycznie wyjaśnić kwestię, której dotyczy pytanie.

W tym kontekście niektórzy beneficjenci zwracali uwagę, że taka sytuacja nie jest spowodowana złą wolą, czy też brakiem kompetencji określonych osób, ale przyjęciem określonych, bardzo dyskusyjnych rozwiązań systemowych: „/.../ nam, jako audytorom, bo byłam audytorem wewnętrznym wpajano jedną zasadę. Że, jeżeli chcecie mieć efekty, nie szukajcie winnych, szukajcie przyczyn. Natomiast w tym systemie jest zdecydowanie szukanie winnych. No i to jest główne zastrzeżenie” /FGI/.

Z tego powodu wskazywano, że bardzo celowe byłoby zapewnienie choćby minimalnego wsparcia doradczego beneficjentom (takie rozwiązania funkcjonowały zresztą w wybranych komponentach programu Phare, a także w poprzednim okresie programowania w postaci tzw. Project Pipeline): „Brak nam absolutnie takiej bieżącej opieki. Ministerstwo jedno, drugie, trzecie korzysta z usług, czy z kancelarii prawnych czy firm konsultingowych, które na ich zlecenie dokonują takich analiz. Dlaczego nie wskazać beneficjentom jednej, dwóch, trzech takich instytucji, żeby można było konkretny problem skonsultować, zgodny z opinią prawną, którą na potrzeby Ministerstwa ta instytucja przygotowała. To dotyczy zarówno tych rozbieżności pomiędzy Polskim prawem, a Unijnym, dotyczy to również sprawy rozliczeń finansowych” /FGI/. Oczywiście w praktyce bardzo trudno jest wskazać, w jaki konkretnie sposób takie wsparcie mogłoby zostać zapewnione – jedynym rozwiązaniem byłoby zapewne ogłoszenie przetargu na świadczenie tego typu usług dla beneficjentów (a zapewne także dla IP i IP II), w ramach którego poszczególne ekspertyzy byłyby wyceniane według stawki godzinowej. Obawiamy się jednak, że na takie działanie może być po prostu już za późno.

Badani wskazywali też, że zarówno przepisy, jak i inne dokumenty (na przykład wytyczne) pozostawiają pewne pole do interpretacji, czy też decyzji urzędnika. To jest oczywiście zrozumiałe, gdyż wszystkich sytuacji, jakie mogą wystąpić przy realizacji projektu nie da się do końca przewidzieć. Jak się jednak wydaje, kierunek interpretowania przepisów powinien być na korzyść beneficjenta, czy też realizowanego przezeń projektu, oczywiście, jeśli nie pojawia się podejrzenie jakichś poważnych nieprawidłowości, czy też nadużyć. Niestety, doświadczenia przynajmniej części instytucji nie wskazują, żeby takie podejście było rozpowszechnione: „Nie ma odpowiedzi wiążącej, to problem urzędników we władzy wdrażającej czy ministerstwie, że oni nie potrafią interpretować. Dla nich jest napisane i oni nie potrafią nawet pokombinować, że jednak da się to podciągnąć. /.../ Nie chodzi o to, aby naciągać prawdę, ale aby coś zinterpretować, oni nie mają żadnej odpowiedzialności, odpowiedzialność jest tylko, na beneficjencie” /FGI/. Wydaje się, że taka interpretacja jest jednak istotnie przerysowana. Ponadto pracownicy IP i IP II działają w ramach określonego systemu, który jest niestety niekiedy dość zbiurokratyzowany, a ostateczne decyzje/wytyczne są wydawane przez

instytucje położone znacznie wyżej w systemie wdrażania, czyli Komisję Europejską i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Niektórzy beneficjenci wskazywali też (prawdopodobnie w pewnym stopniu niesłusznie), że instytucje zajmujące się zarządzaniem programem nie mają świadomości złożoności problemów, z jakimi stykają się beneficjenci i rozmaitych zagrożeń na jakie są narażeni. *„Jakby taki urzędnik przyszedł na staż do beneficjenta i był członkiem zespołu realizującego projekt i wtedy byłoby to na korzyść, bo i członkowie by się czegoś nauczyli i ten by też zobaczył, jakie są realne problemy, których te instytucje w ogóle nie widzą, nie mają kontaktu z wykonawcami. To my się z wykonawcami boksujemy, a niespodzianek jest pełno: to się coś obsunie, to ktoś, coś nie robi, się spóźni. Jest jeszcze taka sytuacja, że są urzędy marszałkowskie, które mają swoje zwyczaje finansowe, że wkład własny jest, a potem go nie ma przez pół roku” /IDI-B/*. Z drugiej strony można też powiedzieć, że odwrotne rozwiązanie, czyli staż przedstawiciela beneficjenta w IP, czy IP II też mógłby się okazać bardzo przydatny; można by się też przekonać, że praca w obu instytucjach nie jest też wcale najłatwiejsza i że zarówno skala problemów z jakimi spotykają się ich pracownicy nie jest wcale mniejsza, niż w przypadku beneficjentów.

Z oczywistych powodów w gorszej sytuacji były instytucje, u których dany rodzaj problemu pojawił się po raz pierwszy: były to na ogół instytucje, które wcześniej podpisały umowę lub których projekty były stosunkowo szybko wdrażane. W takiej sytuacji często musiały one czekać na rozwiązanie takiego, precedensowego problemu; kolejne instytucje były już w znacznie lepszej sytuacji.

W wypowiedziach badanych często pojawiała się też kwestia usprawniania przekazu informacji. Nie chodziło przy tym o kwestię jakości komunikacji pomiędzy beneficjentami a IP i IP II (co do której nie zgłaszano większych zastrzeżeń, z wyjątkiem braku jednoznacznych interpretacji szeregu istotnych kwestii, czy też podziału kompetencji pomiędzy oboma instytucjami, o którym piszemy dalej), ale o większą przejrzystość prowadzonych działań i przekazywanie informacji beneficjentom na przykład o zmianach w wytycznych, czy też jakimś kluczowym rozporządzeniu. Obecne rozwiązania są uważane za niewystarczające: *„To jest fikcja, że ja codziennie będę sprawdzała, czy przypadkiem coś nowego się nie urodziło w Ministerstwie Kultury na stronach, czy przypadkiem nowe wytyczne nie wyszły. I znowu powiem, że w RPO czy w ZPORRze, że jak się coś zmienia, to system informatyczny wysyła do wszystkich beneficjentów, no bo w końcu nie ma ich tylu. No umówmy się, że ten priorytet XI to jest kilkadziesiąt podmiotów, do których należałoby to wysłać. Należy wysłać maila z odesłaniem [gdzie mogą odnaleźć zaktualizowany, czy też nowy dokument]. To jest taka prosta sprawa” /IDI-B/*. Taki postulat pojawiał się w wielu wypowiedziach, także w ramach zogniskowanych wywiadów grupowych: *„Moje marzenie jest jedno. W momencie jakichkolwiek zmiany w dokumentach wytycznych, rozporządzeniach, otrzymuje maila od mojego opiekuna projektu, który ma swoją bazę mailową i tylko minutę mu zajmie wysłać linka z informacją, zmieniły się wytyczne, link poniżej do nowych wytycznych. Nic więcej bym nie oczekiwał. Taką kopię i jest super” /FGI/*.

W tym kontekście zwracano także uwagę na inną bardzo ważną kwestię, związaną w dużej mierze z finansowaniem projektów, jednak w swej istocie dotyczącej sposobu współpracy z IP i IP II. W sytuacji pojawiania się problemów z finansowaniem, tam

wszędzie, gdzie powodem nie są ewidentne błędy we wnioskach o płatność, ale po prostu brak środków na koncie IP, beneficjenci oczekiwali by bardziej precyzyjnych informacji na temat kryteriów, jakimi będzie się kierować IP w sytuacji, gdy brak jest środków finansowych na dokonanie zapłaty wszystkich oczekujących wniosków o płatność. Informacje o takich kryteriach są przekazywane, jednak w sposób nieformalny i nie jest do końca jasne, czy precyzyjne: powszechnie funkcjonuje na przykład (prawdopodobnie uzasadnione) przekonanie, że pierwszeństwo mają płatności dla dużych projektów, tak z powodu ich skali (i konsekwencji utraty płynności finansowej), jak i ich znaczenia dla wydatkowania środków. Tego typu informacje powinny być naszym zdaniem przekazywane oficjalnie, aby beneficjenci mieli pełną i precyzyjną wiedzę na ten temat. Zdajemy sobie przy tym sprawę, że w takiej sytuacji nie można uniknąć pewnego stopnia uznaniowości, z całą jednak pewnością warto go ograniczać. Analogicznie, w sytuacji przewidywanych problemów z dostępnością środków finansowych (zdajemy sobie przy tym sprawę, że IP nie zawsze takimi informacjami dysponuje) warto by przekazywać to beneficjentom, którzy z góry mogliby podejmować pewne działania zaradcze (spowolnienie prac budowlanych, ubieganie się o kredyt bankowy etc.). Z drugiej strony tego typu informacje mogą prowadzić do nadmiernego gromadzenia przekazanych środków i przeceniania swoich możliwości wydatkowych.

Zwracano też niekiedy na drobne kwestie, których rozwiązanie minimalizowałyby problemy. Taką kwestią (skądinąd jest to bardzo interesujące zjawisko kulturowe) jest różny czas pracy urzędów w Warszawie i w innych, szczególnie mniejszych miastach. O ile bowiem w Warszawie większość urzędów pracuje w godzinach 8.15-16.15 (a w wielu firmach prywatnych standardem są godziny 9-17), to w innych miejscowościach są to typowo godziny 7.30-15.30. Ta, wydawałoby się, niezbyt istotna różnica powoduje jednak pewne kontrowersje: *„Należy w Warszawie zwrócić uwagę na to, że nie wszyscy pracują w takich samych godzinach, jak pracownicy Ministerstwa. Jednak w Polsce czasami się pracuje w godzinach innych, jeżeli ktoś dzwoni o godzinie 17, to mamy prawo nie odebrać” /IDI-B/*. Co interesujące właśnie komunikowanie się z beneficjentami pod koniec dnia budzi u niektórych osób wiele emocji, o czym świadczy też następująca wypowiedź: *„Nie sądziłam, że aż tak bardzo Władza Wdrażająca będzie nad nami wisiała, jak sęp. Każdego dnia, o każdej porze przysyłając fakсы, zawsze po południu. Ja jestem tutaj do wieczora, ale nie muszę być, nie muszę. Tak samo księgową jest do wieczora, też nie musi być. Więc zawsze po południu dostajemy fakсы” /IDI-B/*. Ten problem jest dość trudny do rozwiązania: można tylko próbować uzgadniać z przedstawicielami IP, czy też IP II, aby ważne informacje i prośby były przesyłane w godzinach pracy beneficjentów. Zdajemy sobie jednak sprawę, że, wobec znacznego obciążenia obowiązkami osób pracujących, w obu instytucjach nie zawsze jest to możliwe.

### **5.2.2 Podział obowiązków pomiędzy IP i IP II i wynikające z tego konsekwencje**

Jako bardzo ważną, wręcz kluczową dla sprawniej realizacji projektów, kwestię wielu beneficjentów wskazywało na istnienie w systemie wdrażania dwóch instytucji, pomiędzy którymi podział kompetencji nie jest całkowicie jasny. Problem ten stwarzał beneficjentom kłopoty w bardzo różnych wymiarach.

W powszechnej opinii beneficjentów podział kompetencji między oboma instytucjami nie jest klarowny, wskutek czego wszelkie decyzje są podejmowane bardzo

długo, we wzajemnych konsultacjach. Z punktu widzenia beneficjentów cały proces wygląda niekiedy wręcz bardzo osobliwie: „We Władzy Wdrażającej jest opiekun, ale jak do niego dzwonię, to najczęściej jest tak, że «to ja zapytam w ministerstwie». Jak wysyłamy do nich pisma i zapytania z pismami, to oni i tak odpowiadają: „po uzyskaniu informacji od instytucji pośredniczącej odpowiemy wiążąco na pytania”, albo odpowie instytucja pośrednicząca i tak to się wydłuża. [Projekt aneksu] na początku był konsultowany z Władzą Wdrażającą, a teraz konsultowany jest w Ministerstwie i nie wiadomo, dlaczego pomijana jest Władza Wdrażająca. I tak mam informacje, że jak będę przygotowywać ostateczne dokumenty do aneksu, to i tak mam przesłać je do Władzy Wdrażającej. A Władza Wdrażająca miała inne zdanie na temat tego aneksu, niż zdanie Ministerstwa Kultury, po czym Władza Wdrażająca przestała mieć jakiegokolwiek zdanie na ten temat, a zdanie w Ministerstwie Kultury się zmieniło, przez 12 miesięcy to jest bardzo dynamiczny proces. Może być tak, że my ustalimy ostateczną wersję z Ministerstwem Kultury, sprawa wróci do Władzy Wdrażającej, do opiekuna projektu i on powie, że nie i będzie konsultował to z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego” /IDI-B/.

Choć prawdopodobnie wypowiedź ta jest nieco przejawskawiona, to problem ewidentnie istnieje – tego typu wypowiedzi nie były bynajmniej pojedyncze; wręcz przeciwnie, zdarzały się one dość często. Wskazują one na pewną dysfunkcjonalność całego systemu wdrażania (nie tylko XI Priorytetu) – tego typu uwagi są niestety dosyć często spotykane także w ramach innych priorytetów, czy programów operacyjnych.

Ponadto, ponieważ wnioski o płatność są rozpatrywane i zatwierdzane przez obie instytucje (najpierw przez Władzę Wdrażającą, następnie zaś przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego), więc w nieunikniony sposób zdarzają się sytuacje, w których wytyczne, czy wskazówki ich obu są całkowicie różne: „Okazuje się, że niekiedy oba urzędy kontrolujące, czyli Władza Wdrażająca i Ministerstwo przedstawiają różne zasady rozliczeń i to, co przechodzi we Władzy Wdrażającej nie przechodzi w ministerstwie i na odwrót. Mieliśmy taki wypadek, kilka nawet” /IDI-B/. Z takimi sytuacjami miało do czynienia wielu beneficjentów: „Władza Wdrażająca czasami interpretuje coś inaczej, przekazują wnioski do ministerstwa, które ma kolejnych ileś tam uwag i często te uwagi są sprzeczne z tym, co na przykład kazała zrobić Władza Wdrażająca. /.../ Właśnie miałam tak ostatnio, że dostałam uwagi z ministerstwa i pani napisała, żeby dokładnie napisać coś innego, niż powiedziała mi to Władza Wdrażająca” /IDI-B/.

Kontrolowanie wniosków o płatność przez dwie instytucje utrudnia niestety i opóźnia też cały proces: „Jak wypisujemy jakiś wniosek o zaliczkę czy rozliczenie to nie jest tak, że się dostaje wszystkie uwagi od razu. Władza wdrażająca sobie kontroluje najpierw zamówienia, każe się tłumaczyć, potem kontroluje finanse, każe się tłumaczyć, potem idę do ministerstwa i też każe się tłumaczyć. W związku z tym jedno podejście, jeden wniosek, to są takie trzy kontrole” /IDI-B/.

Stosunkowo często badani zwracali też uwagę na to, że komunikacja pomiędzy instytucjami, zaangażowanymi w nadzór nad projektami, realizowanymi w ramach XI Priorytetu poważnie szwankuje: „Mamy wrażenie, że te wszystkie komórki, które sprawdzają nasz wniosek o płatność żyją własnym życiem, na krańcach Warszawy, które nie są skomunikowane i widują się przy okazji Bożego Narodzenia, kiedy korporacja wszystkich pracowników zaprasza [na oplatek]” /IDI-B/.

### 5.2.3 Ocena organizowanych szkoleń

Ocena organizowanych przez IP i IP II szkoleń była generalnie pozytywna, choć co do ich kształtu beneficjenci zgłaszali szereg szczegółowych uwag. Co do zasady wszyscy beneficjenci uznawali przeprowadzone dotąd szkolenia za przydatne i pomocne, podkreślali potrzebę organizacji kolejnych szkoleń w przyszłości i byli zainteresowani braniem w nich udziału. Zgłaszano natomiast szereg postulatów, dotyczących tego, jakie modyfikacje powinny zostać wprowadzone we wsparciu szkoleniowym w przyszłości.

Zasadniczą kwestią było to, że niestety szkolenia i przekazywana w ich ramach wiedza nie zawsze prowadziły do rozwiązania najważniejszych problemów i wątpliwości beneficjentów. Na ocenę prowadzonych szkoleń znaczny wpływ miał też cały kontekst realizacji projektów i niejasność przepisów i wytycznych. Trudno mieć pretensje do prowadzących, że nie są oni w stanie rozwiązać wszystkich zgłaszanych przez beneficjentów problemów. Jednocześnie jednak w nieunikniony sposób właśnie tego oczekują uczestnicy szkoleń: *„Jeżeli w podsumowaniu takiego szkolenia jest, że nawet jeśli my dołożymy nadzwyczajną staranność i będziemy przepisy o zamówieniach stosować od A do Z, to i tak za jakiś czas będziemy kontrolowani przez kontrolerów unijnych, a oni nas muszą kontrolować pod względem zgodności z dyrektywami, a nie z naszym prawem, to jedynym dla nas wyjściem, jeśli dostaniemy jakieś korekty za to, że nie działaliśmy zgodnie z prawem unijnym, to czeka nas droga sądowa i sądenie się ze Skarbem Państwa. Prawo krajowe nie odpowiada prawu unijnemu, to jest to główna konstatacja z takiego szkolenia. Człowiek, który to mówi, nie jest temu winien, ale to pozostawia złe wrażenie i nic nam nie wyjaśnia” /IDI-B/.*

Bardzo często w wypowiedziach beneficjentów pojawiał się postulat, dotyczący tego, aby prowadzone szkolenia miały jak najbardziej praktyczny charakter, zarówno, jeśli chodzi o przekazywaną wiedzę, jak i sam sposób pracy (postulowano wręcz często, aby szkolenia, przynajmniej niektóre, miały charakter warsztatowy). W tym kontekście wskazywano, że stanowczo mniej przydatne jest organizowanie szkolenia, dotyczącego ogólnie na przykład prawa zamówień publicznych (pzp), czy też składania wniosków o płatność. Szkolenia powinny bowiem dotyczyć ustawy pzp w kontekście wymogów obowiązujących dla IX Priorytetu PO IiŚ, czy też składania wniosków o płatność w sposób zgodny z podejściem rozpatrujących te wnioski osób w ramach IP, czy też IP II. Takie szkolenia byłyby zdaniem wielu badanych niesłychanie użyteczne: *„Brak nam raczej na tych szkoleniach praktycznych elementów. Czyli ktoś powie tak: Szanowni Państwo, zajmujemy się teraz na przykład elementem rozliczania, wchodzimy we wnioski o płatność. Wniosek o płatność wygląda w ten sposób w tym programie w tym priorytecie, ale proszę pamiętać, że tak w punkcie trzecim należy zwrócić uwagę, że największe błędy były na tym, na tym i na tym. W punkcie dziesiątym z kolei najczęściej zdarza się, że beneficjent wypełnia to tak, natomiast oceniający, czy instytucja nie zgadza się z tym, bo oni z tego punktu chcą, żeby było napisane to to i to. /.../ Bo co mi z tego, że ktoś mi opowie jak we wniosku o płatność, jak ja mam instrukcję ja sobie dam radę. To naprawdę nie trzeba kończyć studiów w tym kierunku, żeby nauczyć się, chodzi o to jak interpretować, czy gdzie się źle odczytuje pewne założenia” /IDI-B/.* Właśnie na praktyczny, bardzo przydatny w codziennej realizacji projektów aspekt szkoleń nacisk

kładzie wielu badanych: „Mogłyby być ewentualnie jakieś takie interpretacje przepisów. To też jest kwestia, że tutaj nie zawsze są identyczne i często muszę pytać. A też jest często tak, że tam dwie osoby mają różne interpretacje wytycznych. Ale to musiałoby być bardzo takie prawne szkolenie. Konkretne wytyczne, jak to się rozumie, jak rozumie Władza Wdrażająca, jak rozumie ministerstwo” /IDI-B/.

Tego typu szkolenia musiałyby być oczywiście prowadzone przez lub z udziałem osób – przedstawicieli IP i IP II. Zdajemy sobie naturalnie sprawę, że osoby te są obciążone wieloma obowiązkami; z drugiej jednak strony przekazanie odpowiednich informacji beneficjentom powinno zmniejszyć obciążenie pracowników zaangażowanych na przykład w rozpatrywanie wniosków o płatność.

Szkolenia, w których aktywną rolę odgrywali pracownicy Ministerstwa, czy też Władzy Wdrażającej były oceniane znacznie korzystniej, niż te prowadzone przez zewnętrznych ekspertów; szczególnie dobrze było oceniane (jak rozumiemy, jak dotąd jedyne) szkolenie zorganizowane przez Władzę Wdrażającą: „To szkolenie, które było organizowane w czerwcu przez Władzę Wdrażającą, bezpośrednio przez tych ludzi pracujących we Władzy, najwięcej nam dało: rewelacja i materiały szkoleniowe najlepsze i wykład. [Niestety było to] jedyne takie [szkolenie], ale ono najwięcej wniosło i dało” /IDI-B/.

W sytuacjach prowadzenia szkoleń przez ekspertów zewnętrznych wskazywano też na zasadność uczestnictwa w całym szkoleniu przez przedstawicieli IP i/lub IP II, aby w razie przekazywania informacji, które w odniesieniu do praktyki przyjętej w ramach XI Priorytetu PO IiŚ są dyskusyjne mogli interweniować i udzielać odpowiednich wyjaśnień i komentarzy. Takie rozwiązanie wydaje się być konieczne w sytuacji, gdy na jednym z ostatnich szkoleń przekazywano informacje na temat konieczności aktualizacji studiów wykonalności. Informacje te (jak rozumiemy) nie zostały jasno ani potwierdzone, ani zdementowane przez IP i IP II i wzbudziły dość poważne zamieszanie wśród beneficjentów.

Jeśli chodzi o postulowaną tematykę szkoleń, to generalnie wskazywano, że tematy szkoleń są dobierane prawidłowo, że bardziej chodzi o sposób przekazywania oraz o to kto powinien prowadzić szkolenie. Tym niemniej pojawiały się pewne pomysły i postulaty, dotyczące przyszłych szkoleń. W szczególności wskazywano na konieczność:

- Kontynuacji szkoleń, dotyczących wypełniania wniosków o płatność. Podkreślano jednak, że powinny być one koniecznie prowadzone przez osoby zajmujące się ich sprawdzaniem w IP i IP II i że powinny mieć one jak najbardziej praktyczny charakter: idealnie byłoby, gdyby odbywałyby się one w formie wypełniania przykładowego wniosku o płatność, a prowadzący wskazywaliby na typowe błędy i tłumaczyli jakie kwestie są kluczowe z ich punktu widzenia. Szkolenie to można by połączyć ze szkoleniem dotyczącym zasad pobierania i rozliczania zaliczek, które to kwestie szereg beneficjentów uznaje za bardzo skomplikowane.
- Kontynuacji szkoleń, dotyczących kwalifikowalności wydatków.
- Kontynuacji szkoleń, dotyczących zamówień publicznych, jednak ze szczególnym uwzględnieniem kwestii obowiązujących wytycznych i sposobu ich interpretacji, kwestii korekt finansowych z podaniem (oczywiście w sposób uniemożliwiający



identyfikację instytucji i projektu) typowych przykładów w jakich zostały nałożone, wraz z uzasadnieniem.

- Przeprowadzenia szkolenia, na którym omówione zostałyby pojedyncze problemy, budzące niepokój beneficjentów, a które trudno omówić w ramach większego szkolenia takie jak:
  - Problem ograniczeń w prowadzeniu sprzedaży opodatkowanej VAT w budynkach wybudowanych/wyremontowanych w ramach projektów, w których VAT był kosztem kwalifikowanym;
  - Dopuszczalność uniknięcia tych ograniczeń poprzez przekazanie takiego budynku innemu podmiotowi, niż projektodawca, także w kontekście przepisów, dotyczących pomocy publicznej.

Niektórzy badani poruszali też kwestię braku stymulowania wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy beneficjentami. Oczywiście kwestia ta jest dosyć złożona. Kontakty poziome między poszczególnymi beneficjentami (które i tak istnieją) wymagają odpowiedniej otwartości, z którą nie w przypadku wszystkich instytucji mamy do czynienia. Ponadto kontakty takie (realizowane bez udziału IP, czy też IP II) mogą prowadzić do upowszechnienia się mylnych, czy też nieprecyzyjnych informacji o interpretacjach, czy przepisach, które później wymagać będą sprostowań. W tej sytuacji najlepszą okazją do takich kontaktów mogą być szkolenia. Przy ich okazji (dotyczy to głównie szkoleń 2-dniowych) można by organizować sesje poświęcone wymianie doświadczeń na określony temat, czy też przedyskutowaniu istotnych, trudnych problemów. Oczywiście w takich spotkaniach powinni uczestniczyć przedstawiciele zarówno IP, jak i IP II, prowadząc dyskusję. Jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby zatrudnienie zewnętrznych moderatorów; mogłoby to służyć sprawniejszemu przebiegowi dyskusji. Beneficjenci wskazywali zresztą na korzystne doświadczenia z taką właśnie formułą: *„Taka wymiana doświadczeń między beneficjentami jest czasem bardziej istotna, niż na przykład szkolenie, bo ten szkoleniowiec powie to, co ma powiedzieć, natomiast /.../ nie przedstawi z życia wziętych przykładów, wydarzeń. /.../ Natomiast z beneficjentami, jak się porozmawia, to widać gdzie są problemy, gdzie są błędy, jak można je naprawić itd. /.../ My mamy pewne doświadczenie w szkołach artystycznych, mamy regularne spotkania z Ministerstwem Kultury dwa razy do roku. One zawsze są tematyczne, zawsze jest tam jakieś kilka tematów wiodących, ale to jest głównie taki poligon wymiany doświadczeń, informacji, i wszystkiego i dobrze nam się z tym żyje. I z Ministerstwem, i z jednostkami, dużo wiemy o sobie, właściwie prawie wszystko o sobie i problemach. I szczerze mówiąc brakuje takiej współpracy na gruncie projektów” /FGI/.*

W wypowiedziach beneficjentów położonych w znacznej odległości od Warszawy dość powszechnie pojawił się postulat organizacji szkoleń nie tylko w stolicy, ale także w pobliżu siedzib beneficjentów. Zmniejszyłoby to niedogodności, związane z dojazdem do Warszawy i koniecznością opłacania noclegu: *„Dobrze się dzieje, tylko tak jak mówię dla nas jest to uciążliwe i kosztowne. Kosztowne ze względu na to, że trzeba hotel opłacić. Szkolenie zaczyna się o 9-10, czyli muszę dzień wcześniej przyjechać. Czyli dwie doby hotelowe, dojazd” /IDI-B/.*

Postulat ten wydaje się całkowicie uzasadniony. Znaczna grupa projektów jest bowiem przykładowo realizowana w południowo-zachodniej Polsce (województwa dolnośląskie, opolskie, śląskie). Dla tej grupy projektów o dość długim czasie dojazdu do

Warszawy można by rozważyć organizację szkoleń bliżej ich siedziby – dłuższy dojazd miałby tylko prowadzący szkolenie, nie zaś wszyscy uczestnicy.

Ponadto niektórzy badani (szczególnie ci, którzy musieli pokonać znaczny dystans, aby dotrzeć na szkolenie) wskazywali także, że z ich punktu widzenia nawet, jeśli szkolenia będą nadal w Warszawie, to powinny być raczej dwudniowe. Relacja wysiłku, jaki muszą włożyć, aby dotrzeć na szkolenie i efektów wyjazdu jest ich zdaniem niekiedy dość niekorzystna: *„Rezygnujemy z części szkoleń, które odbywają się w jednym dniu w godzinach od 10 do 14, w ogóle nie bierzemy [takich szkoleń] pod uwagę. W środku nocy wyjeżdżać, żeby przyjechać zmęczonym i właściwie po kilku godzinach znowu wracać” /IDI-B/.*

Jeśli chodzi o samą organizację szkoleń, to niekiedy pojawiał się też postulat, aby w miarę możliwości (z całą pewnością nie jest to jednak łatwe), w ten sposób komponować grupy szkoleniowe, aby uczestnicy szkolenia reprezentowali projekty znajdujące się w mniej więcej zbliżonym stadium realizacji (jak łatwo można zauważyć ten, skądinąd zasadny, postulat znakomicie kłóci się z postulatem organizacji szkoleń także poza Warszawą): *„Byliśmy wszyscy na szkoleniu organizowanym na początku sierpnia przez Ministerstwo w Warszawie, jednym z punktów była kwalifikowalność kosztów. Natomiast nie do końca spełniło ono moje oczekiwania. Założenie programowe szkolenia w porządku, tylko kłopot polegał na tym, że na sali było ok. 40 osób, z czego byli ci co czekają [na podpisanie umowy], ci co podpisują umowę i tacy którzy realizują projekt. Skupione to było głównie na tych, którzy czekają więc trzeba byłoby to podzielić na grupy. Mógł to organizator podzielić na grupy i zweryfikować to” /IDI-B/.*

#### **5.2.4. Wnioski na przyszłość**

Niezależnie od oceny współpracy z IP i IP II, a także problemów, jakie pojawiły się w trakcie realizacji projektu wiele badanych wskazywało na bezcenne znacznie pozyskanych doświadczeń, zarówno na poziomie samych IP i IP II, jak i beneficjentów, jeśli chodzi o zarządzanie tego typu projektami. Zdaniem wielu osób doświadczenia te powinny zostać pod koniec realizacji projektów przeanalizowane i opisane, należałoby też wyciągnąć wnioski pod kątem kolejnego okresu programowania, aby uniknąć powtórzenia pewnych błędów, natomiast zastosować sprawdzone rozwiązania: *„Ja sądzę, że te uwagi, opinię w trakcie realizacji powinny służyć jako podstawę do następnego okresu budżetowego, czyli planowania projektów 2013-2020. Dlatego, że te doświadczenia, które my wnosimy, już począwszy od Ustawy o zamówieniach publicznych, poprzez nadzór inwestorski, poprzez Raporty o Ochronie Środowiska, czy Natura 2000. Po prostu, żeby już w przygotowanych materiałach i wytycznych do następnego okresu budżetu Unii Europejskiej, żeby te doświadczenia zostały zebrane i w postaci wytycznych uzupełnionych tymi naszymi uwagami, żeby to było wprowadzane i służyło tym następnym beneficjentom. Bo naprawdę doświadczenie jest duże” /FGI/.*



## 6. Analiza założonych wskaźników i ich przyczynianie się do osiągnięcia wskaźników w ramach Priorytetu PO IiS

### 6.1. Sposoby szacowania wartości wskaźników – wyniki badań jakościowych

Wskaźniki, które mają być osiągnięte w projekcie dzielą się na wskaźniki produktu (parametry powstającej infrastruktury – ich liczba i charakterystyka, utworzone miejsca pracy) oraz wskaźniki rezultatu (charakterystyka głównych beneficjentów infrastruktury/bezpośrednich efektów powstałej infrastruktury). Wskaźniki produktu na ogół są określone w projekcie budowlanym i dotyczą takich cech jak liczba i powierzchnia (ew. kubatura) budowanych i modernizowanych budynków i budowli. Zgodna z planem realizacja projektu przez wykonawcę robót umożliwia zrealizowanie przyjętych wskaźników produktu. Z tego powodu ryzyka związane z osiąganiem wskaźników produktu są dość ograniczone (brak ich osiągnięcia musiałby być powiązany z fiaskiem całego projektu), zaś sposoby ich mierzenia na ogół dość obiektywne i nie następujące większych problemów.

Znacznie większe problemy występują przy realizacji wskaźników rezultatu. Osiągnięcie tych wskaźników zazwyczaj ma nastąpić w jakiś czas po zakończeniu projektu i beneficjent ma tylko ograniczony wpływ na ich zrealizowanie. Dlatego rzetelne oszacowanie wskaźników, które mają zostać osiągnięte, jest tak ważne dla przyszłego rozliczenia projektu. Tym bardziej, że poziom pożądaných wskaźników określa się już w momencie przygotowania wniosku o dofinansowanie, a więc z wieloletnim wyprzedzeniem.

Wielu beneficjentów określało wskaźniki rezultatu w oparciu o zamawiane badania rynku i specjalistyczne ekspertyzy, mające określić możliwą do osiągnięcia liczbę gości odwiedzających powstałą w wyniku projektu infrastrukturę. Prowadzone były analizy popytu na oferowane usługi, dokonano ewidencji dotychczasowych odbiorców i na tej podstawie szacowano liczbę przyszłych odbiorców. Za każdym razem konieczna była głęboka wiedza z obszaru, którego dotyczył projekt.

Część ekspertyz powstała z wykorzystaniem wiedzy partnerów projektu, a ostateczne wartości wskaźników przyjmowano kolegiąlnie. „Prezydent utworzył takie ciało - radę honorową /.../. To są osoby z różnych obszarów, prezesi spółek komunalnych, dyrektorzy instytucji kultury, przedstawiciele organizacji pozarządowych, środowisk górniczych i ta rada podzieliła się na kilka zespołów: menedżerski, górniczy, techniczny, kulturalny. Na tym menedżerskim ja mówiłem o tych wskaźnikach, cenach biletów, liczbie osób i to się spotkało z aprobatą, że jest to realne. Odnieśliśmy się do aktualnej frekwencji, założyliśmy, że utworzymy produkt będzie bardziej ciekawy i w pierwszym roku podwoiliśmy liczbę zwiedzających, z tym, że to nie są tylko odwiedzający z biletami, ale odwiedzający np. na imprezie, koncertach” /IDI-B/.

Taki model dotyczył głównie projektów polegających na budowie nowej infrastruktury, gdy uzasadnione było oczekiwanie, że przyrost odbiorców (uczniów, widzów, odwiedzających) będzie bardzo znaczny. Część projektów, dotyczących remontu lub rozbudowy infrastruktury szacowało poziom wskaźników głównie w oparciu o dane historyczne i zaobserwowane w ostatnich latach trendy. Przyrost w tym przypadku

zazwyczaj nie był znaczny. „Bazujemy na własnej wiedzy, /../ przyjmujemy w miarę taki realny optymizm w przyjmowaniu wartości tych wskaźników” /IDI-B/.

Większość beneficjentów nie wyrażała znacznych obaw, jeśli chodzi o założone wartości wskaźników. W dużym jednak stopniu przyczyną tego była wczesna faza realizacji projektu – wskaźniki rezultatu i ich osiągnięcie było problemem dość odległym dla większości badanych i stąd zbytnio się nim oni nie niepokoiili. W przypadku, dosyć często spotykanego, wskaźnika liczby osób odwiedzających dany obiekt dużo zależy jednak od czynników politycznych, czy makroekonomicznych, na które dany beneficjent nie ma żadnego wpływu: „My liczymy, że turystyka się nie załamie w tym kraju generalnie, chociaż był spadek 30%. Mamy troszkę problem, bo [nasze miasto] strasznie odczuło na przykład strefę Schengen, zamknięcie granicy wschodniej. Myśmy trzy lata temu mieli masę rezerwacji ukraińskich, białoruskich, rosyjskich. Zakopane zresztą też. I nagle to wszystko padło. Ale tutaj wygląda na to, że się troszkę odbudowuje” /FGI/.

Warto natomiast zauważyć, że część beneficjentów swobodnie podchodzi do metodologii wyliczania wartości wskaźników. W przypadku niektórych wskaźników jest to zrozumiałe, mają one charakter całkowicie obiektywny, jak na przykład liczba sprzedanych biletów. Jeżeli natomiast jest to już liczba uczestników np. organizowanych spektakli, to w przypadku imprez np. na świeżym powietrzu pojawia się tutaj znaczne pole do swobodnych interpretacji w liczeniu uczestników. Ze względu na ryzyko kontroli, celowe byłoby uprzedzanie beneficjentów o ryzyku związanym ze zbyt swobodnym liczeniem wskaźników.

## 6.2. Wskaźniki zakładane w projektach objętych badaniem

W ramach analizy desk research ustalono, jakie wskaźniki produktu i rezultatu zostały użyte w 46 realizowanych projektach. Następnie posłużono się wynikami ankiety CAWI do ustalenia, w ilu projektach beneficjenci przewidują osiągnięcie docelowej wartości wskaźnika, a w ilu podawanego przez nich przewidywane wartości wskaźnika są niższe od założonych we wniosku. Należy dodać, że z powodu braków danych, wynikających z nieudzielenia przez beneficjentów odpowiedzi ani w kwestionariuszu CAWI, ani w uzupełniającej rozmowie telefonicznej, suma przewidywanych przypadków osiągnięcia i nieosiągnięcia wartości docelowej może być mniejsza niż liczba projektów, dla których wskaźnik został określony.

W projektach Działania 11.1 wykorzystywanych jest 17 wskaźników. Wśród 17 projektów najpopularniejszymi były: liczba obiektów/zbiorów dziedzictwa kulturowego objętych wsparciem (w tym wyszczególnienie obiektów zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych) – określony i większy od zera w 16 projektach, liczba osób odwiedzających rocznie wsparte obiekty – 14, liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (wskaźnik rezultatu) – 12, liczba zabezpieczonych obiektów/zbiorów oraz liczba zbiorów poddanych konserwacji – po 11, a także liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (wskaźnik produktu) – 9.

Najwięcej problemów z osiągnięciem docelowej wartości wskaźnika dotyczy wskaźników określających liczby utworzonych miejsc pracy – dla każdego z nich w 4 projektach prognoza beneficjentów była niższa od zapisanej we wniosku<sup>3</sup>.

**Tabela.3.** Wskaźniki określone w projektach Działania 11.1

<b>Wskaźnik</b>	Liczba projektów, dla których wskaźnik jest określony i większy od zera	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>osiągnięcie</b> wartości docelowej	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>nieosiągnięcie</b> wartości docelowej
Liczba obiektów/zbiorów dziedzictwa kulturowego objętych wsparciem	16	16	0
Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych	16	16	0
Liczba odrestaurowanych lub odremontowanych obiektów zabytkowych	6	6	0
Liczba obiektów/zbiorów poddanych konserwacji	11	11	0
Liczba zabytków zaadaptowanych na cele kulturalne	1	1	0
Powierzchnia poddana rewitalizacji/ konserwacji/ remontowi	5	3	0
Kubatura obiektu poddanego rewitalizacji/ konserwacji/ remontowi	2	1	0
Zwiększenie powierzchni użytkowej budynków	1	0	0
Liczba zabezpieczonych obiektów/zbiorów	11	10	0
Liczba zamontowanych systemów zabezpieczeń obiektów/zbiorów	3	3	0
Liczba zakupionych elementów wyposażenia	2	0	0
Liczba instytucji, których zbiory zostały zdigitalizowane/ Liczba	4	3	1

<sup>3</sup> Ponadto problematyczny jest wskaźnik „Liczba zakupionych elementów wyposażenia”, który został wykorzystany w dwóch wnioskach o dofinansowanie, ale beneficjenci w trakcie badania nie informowali o przewidywanym zakupie wyposażenia. Ponieważ beneficjenci ci stwierdzili jednocześnie, że ryzyko nieosiągnięcia docelowych wartości wskaźników jest co najwyżej niewielkie, nie zinterpretowano tej sytuacji jako prognoza nieosiągnięcia wartości docelowej wskaźnika, lecz jako brak danych. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku wskaźnika „liczba zdigitalizowanych zabytkowych zasobów” i „zwiększenie powierzchni użytkowej budynków”.

<b>Wskaźnik</b>	Liczba projektów, dla których wskaźnik jest określony i większy od zera	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>osiągnięcie</b> wartości docelowej	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>nieosiągnięcie</b> wartości docelowej
wirtualnych muzeów, galerii, filмотeki, fonotek, fonotek, cyfrowych bibliotek			
Liczba zdigitalizowanych zabytkowych zasobów	1	0	0
Liczba zeskanowanych zbiorów (księgozbiorów, książek, taśm, galerii, filмотek, fonotek, bibliotek cyfrowych)	2	1	0
Liczba osób odwiedzających rocznie obiekty dziedzictwa kulturowego objęte wsparciem	14	12	1
Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy)	9	5	4
Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy)	12	8	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych zastanych i badania CAWI.

W projektach Działania 11.2 wykorzystanych zostało 9 wskaźników. We wszystkich 14 projektach określono większą od zera całkowitą liczbę utworzonych miejsc pracy (wskaźnik rezultatu), we wszystkich określono liczbę wybudowanych (9 projektów) lub przebudowanych (6) obiektów instytucji kultury, która zazwyczaj (w 12 projektach) obejmowała również obiekty zapewniające dostęp osób niepełnosprawnych. Poza tym popularnymi wskaźnikami były: liczba osób odwiedzających dofinansowane instytucje (13) i liczba utworzonych miejsc pracy podczas etapu realizacji projektu (11).

Podawane przewidywane faktyczne wartości wskaźników na koniec okresu programowania z reguły odpowiadały wartościom docelowym, z pojedynczymi wyjątkami w przypadku kubatury dofinansowanej infrastruktury, liczby osób odwiedzających objęte wsparciem projekty i liczby miejsc pracy utworzonych podczas realizacji projektu.

**Tabela.4.** Wskaźniki określone w projektach Działania 11.2

<b>Wskaźnik</b>	Liczba projektów, dla których wskaźnik jest określony i większy od zera	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>osiągnięcie</b> wartości docelowej	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>nieosiągnięcie</b> wartości docelowej
Liczba wybudowanych obiektów instytucji kultury	9	9	0
Liczba przebudowanych obiektów instytucji kultury	6	6	0
Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych	12	12	0
Powierzchnia wybudowanej/rozbudowanej/przebudowanej/zmodernizowanej infrastruktury kultury	7	7	0
Kubatura wybudowanej/rozbudowanej/przebudowanej/zmodernizowanej infrastruktury kultury	5	4	1
Liczba nowych lub utrzymanych inicjatyw kulturalnych skierowanych do lokalnych mieszkańców i turystów (zajęcia, warsztaty, przedstawienia)	0	0	0
Liczba osób odwiedzających rocznie dofinansowane instytucje	13	11	2
Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy)	11	10	1
Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy)	14	14	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych zastanych i badania CAWI.

W projektach Działania 11.3 wykorzystano 17 wskaźników. We wszystkich 15 projektach określona i niezerowa była liczba wybudowanych/przebudowanych obiektów infrastruktury edukacyjnej, z wyszczególnieniem obiektów zapewniających dostęp osób niepełnosprawnych, oraz liczba uczniów lub studentów korzystających ze wspartej infrastruktury. Ponadto często określano całkowitą liczbę utworzonych miejsc pracy (13 projektów) i powierzchnię budowanych lub przebudowanych obiektów (10).

Nieosiągnięcie docelowej wartości wskaźnika rezultatu najczęściej przewidywano w odniesieniu do liczby miejsc pracy utworzonych podczas realizacji projektu (3 z 6 projektów). Poza tym podawane przewidywane faktyczne wartości wskaźników na koniec okresu programowania z reguły odpowiadały wartościom docelowym, z pojedynczymi

wyjatkami dotyczącymi liczby wybudowanych lub zmodernizowanych pomieszczeń oraz liczby uczniów lub studentów korzystających ze wspartej infrastruktury. Warto przy tym mieć świadomość, że nieosiągnięcie założonych wskaźników rezultatu może mieć niekorzystne konsekwencje dla beneficjentów aż do konieczności zwrotu przyznanego wsparcia.

**Tabela.5.** Wskaźniki określone w projektach Działania 11.3

<b>Wskaźnik</b>	Liczba projektów, dla których wskaźnik jest określony i większy od zera	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>osiągnięcie</b> wartości docelowej	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>nieosiągnięcie</b> wartości docelowej
Liczba wybudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół	10	10	0
Liczba przebudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół	7	7	0
Liczba obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych	15	15	0
Powierzchnia całkowita wybudowanych/rozbudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół	10	9	0
Przyrost powierzchni rozbudowanych budynków	1	1	0
Powierzchnia poddana remontowi	1	1	0
Kubatura wybudowanych/rozbudowanych pomieszczeń	5	5	0
Liczba wybudowanych/zmodernizowanych pomieszczeń przeznaczonych bezpośrednio na cele dydaktyczne	6	5	1
Liczba wybudowanych/zmodernizowanych pomieszczeń nie przeznaczonych bezpośrednio na cele dydaktyczne	2	2	0
Liczba wybudowanych/zmodernizowanych miejsc prezentacji artystycznych	1	1	0
Liczba zakupionego sprzętu do wyposażenia pomieszczeń	3	3	0
Liczba zdigitalizowanych zasobów bibliotecznych	1	1	0
Liczba zakupionego wyposażenia do	1	1	0

<b>Wskaźnik</b>	Liczba projektów, dla których wskaźnik jest określony i większy od zera	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>osiągnięcie</b> wartości docelowej	Liczba projektów, dla których przewidywane jest <b>nieosiągnięcie</b> wartości docelowej
przeprowadzenia cyfryzacji			
Liczba uczniów korzystających rocznie z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów	9	8	1
Liczba studentów korzystających rocznie z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów	7	6	1
Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy)	6	3	3
Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy)	13	13	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy danych zastanych i badania CAWI.

### **6.3. Zakładane wskaźniki a wskaźniki określone dla XI Priorytetu PO IiŚ – prawdopodobieństwo osiągnięcia założonego poziomu**

W niniejszym rozdziale przedstawiamy wyniki porównania między:

- 1) Zakładanymi wartościami wskaźników w roku docelowym, określonymi w dokumentach programowych POIiŚ<sup>4</sup>;
- 2) Docelowymi wartościami wskaźników określonymi we wnioskach o dofinansowanie;
- 3) Aktualnymi wartościami wskaźników podanymi przez beneficjentów w ankiecie CAWI;
- 4) Przewidywanymi przez beneficjentów faktycznymi wartościami wskaźników na koniec okresu programowania.

Należy pamiętać, że w ewaluacji zostali uwzględnieni tylko ci beneficjenci, z którymi umowa o dofinansowanie została podpisana do początku lipca 2010 roku. Realizują oni 46 projektów z łączną kwotą dofinansowania około 1,52 mld złotych, co stanowi około 78% zobowiązań UE dla Priorytetu XI POIiŚ. Tak więc można powiedzieć, że charakteryzujące te 46 projektów łączne wartości wskaźników uzyskano w wyniku alokacji trzech czwartych dofinansowania unijnego przewidzianego w ramach XI Priorytetu POIiŚ.

<sup>4</sup> Źródło: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Szczegółowy opis priorytetów, Załącznik nr 5 Tabela wskaźników produktu i rezultatu na poziomie działania.

### Wskaźnik nr 205: Liczba projektów (XI)

Rodzaj wskaźnika	Produktu
Zakładana wartość docelowa	31
Wartość docelowa we wnioskach	Nie dotyczy
Wartość aktualna	Nie dotyczy
Wartość prognozowana	Nie dotyczy

W Szczegółowym Opisie Priorytetów w ramach Priorytetu XI założono realizację 31 projektów. Ewaluacja objęła 46 projektów, a w jej trakcie podpisywano kolejne umowy o dofinansowanie. Biorąc to pod uwagę, osiągnięcie (i przekroczenie) zakładanej wartości wskaźnika wydaje się niezagrażone.

### Wskaźnik nr 206: Liczba utworzonych miejsc pracy (XI)

Rodzaj wskaźnika	Rezultatu
Zakładana wartość docelowa	280 EPC
Wartość docelowa we wnioskach	643 EPC
Wartość aktualna	212,5 EPC
Wartość prognozowana	623 EPC

W Szczegółowym Opisie Priorytetów w ramach Priorytetu XI założono osiągnięcie jako rezultatu 280 miejsc pracy. W 45 analizowanych wnioskach<sup>5</sup> założono bezpośrednio utworzenie łącznie 643 miejsc pracy (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy). Zgodnie z wynikami ankiety CAWI, do chwili realizacji badania utworzono ich 212,5, co stanowi już 76% wartości zakładanej w Szczegółowym Opisie Priorytetów. W przypadku 4 projektów beneficjenci przewidywali, że faktycznie osiągnięta wartość wskaźnika będzie niższa od tej założonej we wniosku. Jednak łącznie prognozowana przez beneficjentów liczba utworzonych miejsc pracy wynosiła 623, a więc ponad dwukrotnie przekraczała wartość zakładaną w Szczegółowym Opisie Priorytetów. Wobec tych danych perspektywy spełnienia założeń Szczegółowego Opisu Priorytetów można ocenić jako bardzo dobre.

### Wskaźnik nr 207: Liczba odrestaurowanych i odremontowanych obiektów zabytkowych / Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego objętych wsparciem (11.1)

Rodzaj wskaźnika	Produktu
Zakładana wartość docelowa	14
Wartość docelowa we wnioskach	46
Wartość aktualna	21
Wartość prognozowana	46

We wnioskach o dofinansowanie przy określeniu wskaźników bardzo rzadko stosowano sformułowanie „liczba odrestaurowanych i odremontowanych obiektów

<sup>5</sup> Jeden wniosek, w którym zakładano utworzenie 8 miejsc pracy, wyłączono z analizy z powodu niewypełnienia przez beneficjenta części kwestionariusza CAWI.



zabytkowych”. Częściej określano „liczbę obiektów dziedzictwa kulturowego objętych wsparciem”, dlatego w analizach wzięto pod uwagę takie sformułowanie wskaźnika. We wnioskach zadeklarowano objęcie wsparciem 46 obiektów dziedzictwa kulturowego i taka jest również przewidywana wartość wskaźnika na koniec okresu programowania. Już obecnie, zgodnie z informacją uzyskaną od beneficjentów, wsparciem objętych zostało 21 obiektów dziedzictwa kulturowego. Gdy użyto sformułowania „liczba odrestaurowanych i odremontowanych obiektów zabytkowych”, beneficjenci jako przewidywaną wartość wskaźnika podali łącznie 19. Obie te wartości znacznie przekraczają wartość wskaźnika założoną w Szczegółowym opisie priorytetów, która wynosi 14, co prowadzi do wniosku, że docelowa wartość wskaźnika na poziomie Działania zostanie osiągnięta.

#### **Wskaźnik nr 208: Liczba obiektów/zbiorów poddanych konserwacji (11.1)**

Rodzaj wskaźnika	Produktu
Zakładana wartość docelowa	Nie dotyczy
Wartość docelowa we wnioskach	8731
Wartość aktualna	694
Wartość prognozowana	8732

Przy określeniu docelowych wskaźników dla poszczególnych projektach zadeklarowano, że poddanych konserwacji zostanie 8731 obiektów/zbiorów dziedzictwa kulturowego. Beneficjenci przewidują, że konserwacji zostanie poddana zakładana we wniosku liczba obiektów (poza jednym projektem, w którym zadeklarowano poddanie konserwacji 1 obiektu więcej). Jednocześnie podają, że dotąd konserwacji poddano 694 obiekty. Szczegółowy Opis Priorytetów nie określa zakładanej wartości wskaźnika w roku docelowym.

#### **Wskaźnik nr 209/211: Liczba zabezpieczonych obiektów/zbiorów (11.1)**

Rodzaj wskaźnika	Produktu / Rezultatu
Zakładana wartość docelowa	Nie dotyczy
Wartość docelowa we wnioskach	108 167
Wartość aktualna	4
Wartość prognozowana	108 168

W ankiecie beneficjenci zadeklarowali zabezpieczenie do tej pory łącznie 4 obiektów i przewidywali zabezpieczenie do końca okresu programowania 108 168 obiektów. W jednym przypadku beneficjent przewidywał zabezpieczenie jednego obiektu więcej, niż wynosiła zapisana wartość docelowa. Poza tym prognozowana liczba zabezpieczonych obiektów i zbiorów była zbieżna z łączną docelową wartością wskaźnika w projektach, których dotyczą dane z badania CAWI (z analiz wyłączono jednego beneficjenta, który zanegował zastosowanie tego wskaźnika). Szczegółowy opis priorytetów nie określa zakładanej wartości wskaźnika w roku docelowym.

#### **Wskaźnik nr 210: Liczba instytucji, których zbiory zostały zdigitalizowane/ Liczba wirtualnych muzeów, galerii, filmoteki, fonotek, fonotek, cyfrowych bibliotek (11.1)**

Rodzaj wskaźnika	Produktu
Zakładana wartość docelowa	Nie dotyczy
Wartość docelowa we wnioskach	4
Wartość aktualna	1
Wartość prognozowana	4

We wnioskach o dofinansowanie beneficjenci zadeklarowali stworzenie zdigitalizowane zbiorów czterech instytucji. W ankietach CAWI przewidzieli stworzenie takiej samej liczby zdigitalizowanych zbiorów lub wirtualnych muzeów. Tak więc prognoza jest zgodna z założeniami wniosków o dofinansowanie. Do tej pory udało się zrealizować jedno z tych czterech zamierzeń. Szczegółowy Opis Priorytetów nie określa zakładanej wartości wskaźnika w roku docelowym.

### **Wskaźnik nr 212: Liczba osób odwiedzających obiekty dziedzictwa kulturowego objęte wsparciem (11.1)**

Rodzaj wskaźnika	Rezultatu
Zakładana wartość docelowa	Nie dotyczy
Wartość docelowa we wnioskach	4 236 217 os./rok
Wartość aktualna	3 535 146 os./rok
Wartość prognozowana	4 190 767 os./rok

Z analizy dla wskaźnika nr 212 wyłączono 1 projekt, którego beneficjent nie podał prognozowanej liczby osób odwiedzających obiekty objęte wsparciem. Opierając się na pozostałych 16 wnioskach o dofinansowanie w ramach Działania 11.1, można obliczyć, że zsumowana docelowa wartość wskaźnika wynosi 4 236 217. Aktualna zsumowana wartość wskaźnika wynosi 3 535 146, a zatem w celu osiągnięcia zakładanej powinna wzrosnąć o około 20%. Jeden z beneficjentów przewidywał, że faktycznie osiągnięta wartość wskaźnika będzie niższa od zakładanej we wniosku, co spowodowało, że prognozowana zsumowana wartość wskaźnika jest nieco niższa od docelowej określonej we wnioskach (4 190 767). Szczegółowy Opis Priorytetów nie określa zakładanej wartości wskaźnika w roku docelowym.

### **Wskaźnik nr 213: Wzrost liczby osób odwiedzających muzea (11.1)**

Wskaźnik dotyczy również obiektów nie objętych wsparciem, dlatego nie podlega analizie w ramach niniejszego rozdziału. Można jednak zauważyć, że beneficjenci przewidywali wzrost liczby osób rocznie odwiedzających obiekty objęte wsparciem o ponad 650 tys. w porównaniu z momentem badania (p. wskaźnik nr 212), a więc przekraczający wzrost wartości wskaźnika określony w Szczegółowym Opisie Priorytetów (512 tys.). Można to uznać za dobry prognostyk osiągnięcia wartości wskaźnika.

### **Wskaźnik nr 214: Liczba wejść na stronę/serwis internetowy lub do katalogu elektronicznego (11.1)**

W żadnym z projektów nie określono docelowej wartości tego wskaźnika.

### **Wskaźnik nr 215: Średni czas spędzony na stronie/ w serwisie (11.1)**

W żadnym z projektów nie określono docelowej wartości tego wskaźnika.

**Wskaźnik nr 216: Wzrost liczby nowych / wybudowanych, rozbudowanych i przebudowanych instytucji kultury (muzea, galerie, teatry i instytucje muzyczne) (11.2)**

Rodzaj wskaźnika	Produktu
Zakładana wartość docelowa	8
Wartość docelowa we wnioskach	39
Wartość aktualna	1
Wartość prognozowana	39

Zgodnie z wnioskami o dofinansowanie, w ramach Działania 11.2 wybudowanych lub przebudowanych zostanie 39 instytucji kultury. Wszyscy beneficjenci przewidywali, że faktycznie dojdzie do budowy lub przebudowy tych instytucji. Jeden z beneficjentów zasygnalizował w ankiecie CAWI, że wartość wskaźnika dla jego projektu już obecnie wynosi 1. Prognozowana wartość wskaźnika wielokrotnie przekracza założoną w Szczegółowym Opisie Priorytetów.

**Wskaźnik nr 217: Liczba osób odwiedzających dofinansowane instytucje (11.2)**

Rodzaj wskaźnika	Rezultatu
Zakładana wartość docelowa	Nie dotyczy
Wartość docelowa we wnioskach	2 002 097
Wartość aktualna	377 000
Wartość prognozowana	1 997 467

Zgodnie z wnioskami o dofinansowanie, zsumowana liczba osób odwiedzających instytucje dofinansowane w ramach Działania 11.2 powinna na koniec okresu programowania nieco przekroczyć 2 miliony osób (2 002 097). Dwóch beneficjentów podało niższą przewidywaną liczbę odwiedzających niż zostało określone we wnioskach o dofinansowanie, dlatego prognozowana zsumowana wartość wskaźnika jest niższa o niecałe 5 tys. osób. Aktualna wartość wskaźnika zgodnie z informacjami uzyskanymi od respondentów wynosi 377 tys. Trzeba pamiętać, że zdecydowana większość dofinansowanych instytucji nie została jeszcze zbudowana, dlatego nie generuje liczby osób odwiedzających.

**Wskaźnik nr 218: Wzrost liczby widzów i słuchaczy (11.2)**

Wskaźnik dotyczy również obiektów nie objętych wsparciem, dlatego nie podlega analizie w ramach niniejszego rozdziału. Można jednak zauważyć, że beneficjenci przewidywali wzrost liczby osób rocznie odwiedzających obiekty objęte wsparciem o ponad 1,6 mln w porównaniu z momentem badania (p. wskaźnik nr 217), co kilkakrotnie przekracza wzrost wartości wskaźnika wyznaczony w Szczegółowym Opisie Priorytetów (391 tys.). Działanie 11.2 może się więc w znacznym stopniu przyczynić do zwiększenia wartości wskaźnika.

**Wskaźnik nr 219: Wzrost liczby nowych/ zmodernizowanych placówek szkolnictwa artystycznego (11.3)**

Rodzaj wskaźnika	Produktu
Zakładana wartość docelowa	9
Wartość docelowa we wnioskach	20
Wartość aktualna	3
Wartość prognozowana	20

Zgodnie z wnioskami o dofinansowanie, w ramach 15 projektów Działania 11.3 wybudowanych lub zmodernizowanych zostanie 20 obiektów infrastruktury szkół wyższych. Wszyscy beneficjenci przewidywali, że faktycznie dojdzie do budowy lub przebudowy tych instytucji. Raportowana w ankiecie CAWI aktualna wartość wskaźnika wynosi 3. Dane te pozwalają sformułować prognozę, że wartość wskaźnika założona w Szczegółowym Opisie Priorytetów zostanie osiągnięta.

**Wskaźnik nr 220: Liczba uczniów szkoły artystycznej korzystająca ze wspartej infrastruktury (11.3)**

Rodzaj wskaźnika	Rezultatu
Zakładana wartość docelowa	Nie dotyczy
Wartość docelowa we wnioskach	4766
Wartość aktualna	1871
Wartość prognozowana	4761

Według informacji uzyskanych od beneficjentów w badaniu CAWI, ze wspartej infrastruktury aktualnie korzysta 1871 uczniów. Sumując docelowe wartości wskaźników określonych we wnioskach o dofinansowanie, otrzymujemy docelową wartość wskaźnika 4766. Jeden z beneficjentów podał niższą przewidywaną wartość wskaźnika niż docelowa wartość dla projektu. W związku z tym zsumowana prognozowana liczba uczniów jest minimalnie niższa od docelowej. Szczegółowy Opis Priorytetów nie określa zakładanej wartości wskaźnika w roku docelowym.

**Wskaźnik nr 221: Liczba studentów w publicznej uczelni artystycznej korzystająca ze wspartej infrastruktury (11.3)**

Rodzaj wskaźnika	Rezultatu
Zakładana wartość docelowa	Nie dotyczy
Wartość docelowa we wnioskach	7030
Wartość aktualna	638
Wartość prognozowana	6772

Według informacji uzyskanych od beneficjentów w badaniu CAWI, ze wspartej infrastruktury aktualnie korzysta 638 uczniów. Sumując docelowe wartości wskaźników określonych we wnioskach o dofinansowanie, otrzymujemy docelową wartość wskaźnika 7030. Jeden z beneficjentów podał niższą przewidywaną wartość wskaźnika niż docelowa wartość dla projektu. W związku z tym zsumowana prognozowana liczba uczniów jest

nieco niższa od docelowej. Szczegółowy Opis Priorytetów nie określa zakładanej wartości wskaźnika w roku docelowym.

### **Wskaźnik nr 222: Liczba uczniów szkół artystycznych (11.3)**

Wskaźnik dotyczy również obiektów nie objętych wsparciem, dlatego nie podlega analizie w ramach niniejszego rozdziału.

### **Wskaźnik nr 223: Liczba studentów w publicznych uczelniach artystycznych (11.3)**

Wskaźnik dotyczy również obiektów nie objętych wsparciem, dlatego nie podlega analizie w ramach niniejszego rozdziału.

## **6.4. Analiza przystawalności**

W ramach ewaluacji przeprowadzono analizę przystawalności efektów projektów do celów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Priorytet XI POIiŚ dotyczy sfery kultury, w związku z czym zakładane we wnioskach efekty wszystkich analizowanych projektów wpływają na osiągnięcie celu Programu w tym obszarze, czyli „wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski”. Przewidywane efekty są pod tym względem zgodne z zakładanymi. Dziewięć projektów do momentu przeprowadzenia badania wygenerowało już efekty przyczyniające się do osiągania tego celu POIiŚ.

Ustalono ponadto, że zakładane i przewidywane efekty 7 projektów z Działania 11.3 przyczyniają się dodatkowo do spełnienia celu Programu w obszarze szkolnictwa wyższego, czyli do „rozwoju nowoczesnych ośrodków akademickich, w tym kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii”. Jeden z tych projektów już przyniósł efekty sprzyjające osiągnięciu tego celu.

Nie stwierdzono wpływu projektów na osiągnięcie pozostałych celów szczegółowych Programu. We wszystkich przypadkach wpływ projektu na osiągnięcie celów POIiŚ miał charakter pozytywny, czyli sprzyjał realizacji celów, natomiast nie stwierdzono występowania istotnego wpływu negatywnego.

**Tabela.6.** Zbieżność efektów z celami szczegółowymi POIiŚ.

<b>Cel szczegółowy</b>	<b>Liczba projektów, których zakładane efekty zbieżne</b>	<b>Liczba projektów, których aktualne efekty zbieżne</b>	<b>Liczba projektów, których przewidywane efekty zbieżne</b>
Budowa infrastruktury zapewniającej, że rozwój gospodarczy Polski będzie dokonywał się przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska naturalnego	0	0	0
Zwiększenie dostępności głównych ośrodków gospodarczych w Polsce poprzez powiązanie ich siecią autostrad i dróg ekspresowych oraz alternatywnych wobec transportu drogowego środków transportu	0	0	0
Zapewnienie długookresowego bezpieczeństwa energetycznego Polski poprzez dywersyfikację dostaw, zmniejszenie energochłonności gospodarki i rozwój odnawialnych źródeł energii	0	0	0
Wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski	46	9	46
Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia zasobów pracy	0	0	0
Rozwój nowoczesnych ośrodków akademickich, w tym kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii	7	1	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy przystawalności.

Poza samą konstatacją występowania wpływu efektów projektu na osiągnięcie celów, w ramach analizy przystawalności oceniano siłę tego wpływu: kierując się stopniem zbieżności efektów ze sformułowanym celem oraz skalą oddziaływania (mierzoną liczbą osób korzystających z efektów projektu), określano, czy wpływ ten jest silny. Jeśli chodzi o podstawowy cel Priorytetu, związany z obszarem kultury, w przypadku 11 projektów ustalono, że zakładane we wnioskach efekty silnie przyczyniają się do realizacji tego celu. Jednak, gdy wziąć pod uwagę przewidywania co do faktycznych efektów projektów występujących do końca okresu programowania, liczba projektów o silnym wpływie rośnie do 13. Spośród 9 projektów przyczyniających się już obecnie do osiągnięcia celu POIiŚ w obszarze kultury, jako mający aktualnie silne oddziaływanie został zaklasyfikowany jeden.

W przypadku 4 z 7 projektów, których zakładane i przewidywane efekty mają wpływ na rozwój nowoczesnych ośrodków akademickich, wpływ ten został oceniony jako silny. Projekt, który już przyczynia się do takiego rozwoju, aktualnie nie ma silnego oddziaływania.

**Tabela.7.** Stopień wpływu efektów projektów na osiągnięcie celów szczegółowych POIiŚ.

<b>Cel szczegółowy</b>	<b>Efekty</b>	<b>Liczba projektów, które mają silny wpływ pozytywny</b>	<b>Liczba projektów, które mają umiarkowany wpływ pozytywny</b>	<b>Liczba projektów, które nie mają wpływu</b>
Wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski	zakładane	11	35	0
	aktualne	1	8	37
	przewidywane	13	33	0
Rozwój nowoczesnych ośrodków akademickich, w tym kształcących specjalistów w zakresie nowoczesnych technologii	zakładane	4	3	39
	aktualne	0	1	45
	przewidywane	4	3	39

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy przystawalności.

Na podstawie powyższych analiz można sformułować wniosek na temat wpływu realizowanych projektów na osiągnięcie ogólnego celu POIiŚ, którym jest „podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijanie spójności terytorialnej”. Wyniki analiz wskazują, że projekty w istotny sposób przyczyniają się do realizacji zasadniczego celu Programu, w nieco zaś mniejszym zakresie (także ze względu na ich zróżnicowanie) do zwiększenia atrakcyjności Polski, zachowania tożsamości kulturowej i rozwoju infrastruktury edukacyjnej.

## 7. Wnioski i rekomendacje

W wyniku przeprowadzonego badania można sformułować szereg wniosków i rekomendacji. Poniżej w załączniku 5 przedstawiamy też tabelę rekomendacji w formie zalecanym przez Krajową Jednostkę Oceny.

Bardzo poważnym problemem jest dla wielu beneficjentów problem niezgodności wytycznych, dotyczących sposobu prowadzenia zamówień publicznych z polskim prawem zamówień publicznych. Niekiedy prowadzi to do sytuacji, gdy prawidłowość przeprowadzenia przetargu potwierdza kontrola Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, natomiast później kontrola prowadzona przez IP II znajduje uchybienia i wymierza korektę finansową.

**Rekomendacja 1**

Należy kontynuować realizację działań wskazujących beneficjentom na różnice pomiędzy obowiązującym prawem a wytycznymi MRR, dotyczących sposobu prowadzenia zamówień publicznych w ramach projektów finansowanych ze środków europejskich. W sytuacjach, gdy nie zostało złamane prawo i w których nie zachodzi podejrzenie celowego naruszenia konkurencyjności i/lub teoretyczna lub faktyczna strata finansowa, korekty powinny być nakładane w minimalnej wysokości z uwzględnieniem Wytycznych i Zaleceń IZ, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym w danym okresie czasu. Naturalnie w takich sytuacjach niezbędne jest stosowanie podejścia horyzontalnego i może zajść konieczność dokonania odpowiednich uzgodnień z Komisją Europejską

Problemem o potencjalnie bardzo groźnych konsekwencjach są opóźnienia w płatnościach, które mogą zagrażać terminowej realizacji projektów, o ile oczywiście wynikają one z braku środków, nie zaś z błędów projektodawców.

**Rekomendacja 2**

Należy prowadzić wszelkie działania w celu zapewnienia dostępności środków finansowych dla realizacji projektów, tak, aby uniknąć sytuacji, w których grozi wstrzymanie realizacji inwestycji z powodu nieopłacenia faktur wykonawcy. W tym celu niezbędne byłoby dokonanie uzgodnień pomiędzy IP, IZ oraz Ministerstwem Finansów w celu uproszczenia procedury ubiegania się przez IP o środki i jej większego dostosowania do specyfiki i potrzeb realizowanych projektów

Duże problemy stwarza też beneficjentom długi czas oczekiwania na interpretacje przepisów i wytycznych wydawane przez IP oraz IP II, często zresztą w konsultacji z IZ. Oczekiwanie na interpretacje w kluczowych kwestiach opóźnia niekiedy nawet realizację projektów.

**Rekomendacja 3**

Należy wprowadzić „szybką ścieżkę” wydawania interpretacji i wyjaśnień. Dodatkowo należy też podjąć wszelkie starania, aby wydawane interpretacje miały charakter maksymalnie jednoznaczny. W tym celu możnaby też wprowadzić kategorię pilnych interpretacji,



(która oczywiście nie powinna być nadużywana); ponadto pisma przed ich przesłaniem beneficjentem powinny być analizowane pod kątem ich jednoznaczności i przyczynienia się do faktycznego rozwiązania problemu.

Rozwiązanie zgodnie z którym wnioski o płatność są rozpatrywane przez 2 instytucje, odpowiedzialne za zarządzanie Priorytetem (IP i IP II) wydłuża dość znacznie proces aprobaty wniosków, ponadto prowadzi niekiedy do nieuniknionych nieporozumień, gdy wskazania obu instytucji, dotyczące wypełniania wniosków o płatność, różnią się w określonych szczegółach.

**Rekomendacja 4**

Należy przede wszystkim usprawnić komunikację pomiędzy osobami, odpowiedzialnymi za aprobatę wniosków o płatność w IP i IP II, aby maksymalnie ujednoczyć sposób rozstrzygania dyskusyjnych kwestii przez obie instytucje. Służyć temu mogłyby przykładowo okresowe (na przykład raz na miesiąc) robocze spotkania, na których dokonywano by uzgodnień pomiędzy pracownikami obu instytucji. Ponadto w celu uproszczenia i przyspieszenia procedury przekazywania wniosków o płatność celowe byłoby także uzgodnienie dokonania pewnych uproszczeń w procedurze akceptowania wniosków o płatność, na przykład w postaci możliwości przyspieszonej procedury akceptacji wniosków w przypadku których poprawki dotyczyły tylko minimalnych błędów. W celu usprawnienia procesu akceptacji wniosków o płatność należy też rozważyć możliwość późniejszego/sukcesywnego uaktualniania załączników: nr 3 - Harmonogram projektu i nr 3b Plan wystąpień o środki dotacji/płatności i rozdzielenia procesu ich aktualizacji od procesu akceptacji wniosków o płatność. Niezbędne może być też wzmocnienie kadrowe działów zajmującego się ich analizą w IP i IP II. Rozważyć też można wprowadzenie generatora wniosków płatniczych (w wersji on-line lub off-line), minimalizującego ryzyko popełnienia błędów.

Wielu beneficjentów zwracało uwagę na fakt, że organizowane szkolenia powinny mieć znacznie bardziej praktyczny charakter i przynajmniej część z nich powinna być prowadzona wyłącznie lub z udziałem pracowników IP oraz IP II. Tylko takie szkolenia pozwalają na pozyskanie informacji i interpretacji, które później będą faktycznie stosowane w trakcie procesu wdrażania. Może to oznaczać konieczność dokonania zmian w alokacji pomocy technicznej, jednak naszym zdaniem jest to absolutnie niezbędne. Dodatkowo wskazywano, że przynajmniej niektóre szkolenia powinny być organizowane poza Warszawą, bliżej siedzib beneficjentów. Większa liczba szkoleń powinna też mieć charakter szkoleń 2-dniowych.

**Rekomendacja 5**

Należy przeprowadzić rewizję formuły organizowania części szkoleń dla beneficjentów. Powinny one dotyczyć praktycznych aspektów wdrażania (być może z użyciem konkretnych, oczywiście anonimowych przykładów) i przynajmniej częściowo być prowadzone

przez pracowników IP i/lub IP II. Należy też rozważyć monitorowanie przez pracowników IP i/lub IP II szkoleń prowadzonych przez zewnętrznych szkoleniowców, aby kontrolować przekazywanie informacji niezgodnych z oficjalnym stanowiskiem IP, czy też IP II. W miarę możliwości niektóre szkolenia powinny być też organizowane poza Warszawą, należy także zwiększyć udział szkoleń 2-dniowych.

Wielu badanych wskazywało też na to, że beneficjenci mają pewne problemy w śledzeniu częstych zmian wytycznych i przepisów prawa, czy też pojawiania się na stronach IP, IP II, czy też IZ nowych, istotnych informacji dotyczących realizacji projektów. Dotyczy to w szczególności beneficjentów o niewielkich zespołach projektowych.

**Rekomendacja 6**

Wobec stosunkowo częstych zmian w obowiązujących wytycznych, czy interpretacjach, które nie zawsze udaje się na bieżąco śledzić beneficjentom, warto rozważyć utworzenie listy mailingowej na której znaleźliby się wszyscy beneficjenci XI Priorytetu i na którą byłyby wysyłane informacje o zmianach w obowiązującej dokumentacji i przepisach prawa oraz inne ważne wiadomości.

Mimo generalnie dość dobrej znajomości problemu, nadal w przypadku niektórych beneficjentów nie są do końca jasne kwestie ograniczeń, związanych z prowadzeniem sprzedaży obciążonej podatkiem VAT, w sytuacji, gdy VAT jest kosztem kwalifikowanym.

**Rekomendacja 7**

Należałoby kontynuować przekazywanie beneficjentom, w przypadku których VAT jest kosztem kwalifikowanym, informacji o obowiązujących ograniczeniach w prowadzeniu sprzedaży opodatkowanej VAT.

Część beneficjentów wskazywała też na brak jasności, co do możliwości zwiększenia kwoty umów z wykonawcami o 1 punkt procentowy, wynikający z podwyżki VAT od 1 stycznia 2011 i możliwości sfinansowania tego w ramach umowy

**Rekomendacja 8**

Przekazywanie beneficjentom informacji o ewentualnej możliwości (braku możliwości) sfinansowania podwyżki VAT np. z oszczędności poprzetargowych, bądź też przesunięcia środków z innych pozycji.

Niektórzy beneficjenci zwracali też uwagę na ograniczone kontakty w innymi beneficjentami i brak stymulowania wymiany doświadczeń i informacji, związanych z realizacją projektów.

**Rekomendacja 9**

Należy prowadzić kontrolowane (w celu minimalizacji ryzyka upowszechnienia się mylnych interpretacji, czy też złych praktyk) stymulowanie współpracy i wymiany doświadczeń między beneficjentami. Celowe byłoby też zarezerwowanie odpowiedniej ilości czasu, przy okazji wybranych szkoleń, na moderowane dyskusje o wybranych problemach, związanych z realizacją projektów.

# Załączniki

## Załącznik nr 1

### Mikrorypory, dotyczące realizacji poszczególnych projektów

## Załącznik nr 2

### Narzędzia badawcze

## Załącznik nr 3

### Zestawienie dat realizacji wywiadów

## Załącznik nr 4

### Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne

## Załącznik nr 5

### Tabela wdrażania rekomendacji

## **Załącznik nr 1:**

# **Mikroraporty, dotyczące realizacji poszczególnych projektów**



## Załącznik nr 2: Narzędzia badawcze

## Scenariusz IDI (instytucje zaangażowane w realizację)

Firma Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeprowadza badanie ewaluacyjne dotyczące procesu realizacji projektów w ramach XI Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W ramach niniejszego badania zbierane są informacje dotyczące przebiegu realizacji projektów, w tym pojawiających się barier i problemów.

Bardzo prosimy o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy. Nagranie jest dokumentem wewnętrznym i nigdy nie opuści firmy PAG UNICONSULT SP. Z O.O. Państwa wypowiedzi traktowane są jako poufne. W opracowaniu badań, ewentualne cytaty prezentowane będą bez powiązania z konkretną osobą/instytucją.

### WPROWADZENIE

**P1.** Na początku proszę powiedzieć, jaka jest Pana(i) funkcja i czym się Pan(i) zajmuje. Jaka jest Pana(i) rola w realizacji XI Priorytetu POIiŚ?

### BARIERY I PROBLEMY

**P2.** Jak Pan/i/ generalnie ocenia sprawność realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ?

- Jaki jest generalnie stopień zaawansowania projektów?
- Jak Pani/i/ ocenia stopień przygotowania beneficjentów do realizacji projektów? Jak duże jest zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi projektodawcami?
- Jakie czynniki sprzyjają sprawnej realizacji projektów na poziomie beneficjentów (doświadczenie, dobre zaprojektowanie struktury zarządzania, sprawny kierownik projektu, zasobność finansowa danej instytucji)?
- Czy jest jakaś różnica, jeśli chodzi o sprawność realizacji, pomiędzy projektami indywidualnymi i konkursowymi? Jeśli tak, to jaka?

**P3.** Czy w przypadku niektórych projektów XI Priorytetu POIiŚ mają miejsce opóźnienia w realizacji lub modyfikacje harmonogramów związane z przedłużeniem czasu trwania realizacji projektu?

- Ilu (jakiej części) projektów dotyczy to zjawisko?
- Czy są takie projekty, w przypadku których opóźnienie jest szczególnie niepokojące? W których konkretnie projektach opóźnienie jest najbardziej poważne?
- W jaki sposób można przeciwdziałać niekorzystnym skutkom takiego opóźnienia?
- Jakie działania podejmuje Państwo, a jakie beneficjenci?
- Czy dysponujecie Państwo jakimiś usystematyzowanymi informacjami, dotyczącymi zaawansowania realizacji projektów – całościowe zestawienia, części sprawozdawcze wniosków o płatność? Czy moglibyśmy prosić o ich przekazanie?

**P4.** Czy wie Pan(i), jaka jest typowa przyczyna powstawania opóźnień w realizacji projektów?



- Gdzie leży źródło opóźnienia: po stronie beneficjenta, innych instytucji, czy też czynników obiektywnych (np. warunki pogodowe)?
- Czy znaczenie w powstaniu opóźnienia może mieć sposób zarządzania projektem, zasoby kadrowe i doświadczenie beneficjentów?
- Czy w przypadku jakichś kategorii, typów beneficjentów szczególnie często dochodzi do opóźnień w realizacji projektów? Jakie są tego powody?

**P5.** Czy w przypadku opóźnionych projektów przeważnie ma miejsce aneksowanie umów?

- W jakich sytuacjach jest podejmowana decyzja o aneksowaniu umowy, w jakich zaś do tego nie dochodzi?

**P6.** Jakie mogą być skutki istniejących opóźnień? Czy opóźnienia zagrażają efektywnemu wykorzystaniu przyznanych środków lub uzyskaniu zakładanych produktów i rezultatów?

**P7.** Czy widzi Pan(i) jakiś środek zaradczy, który zapobiegłby powstaniu tych opóźnień lub pomógłby złagodzić ich skutki?

- Czy podejmowaliście Państwo jakieś działania wobec beneficjentów – spotkania, wizyty w miejscu realizacji projektu, pisma ostrzegające o możliwych konsekwencjach opóźnień?
- Jeśli tak, to jaka była skuteczność tych działań?

**P8a.** Jak Pan(i) ocenia znaczenie następujących problemów związanych z realizacją projektów?

- Problemy związane z jakością zarządzania projektem?
- Problemy związane z przygotowaniem i rozstrzygnięciem postępowań o zamówienie publiczne?
- Problemy związane z odpowiednim przygotowaniem wniosków o płatność?
  - Czy generalnie rzecz biorąc proces ten przebiega sprawnie, czy też pojawiają się jakieś problemy? Jakież?
  - Czy zaobserwowali Państwo jakieś zmiany w sferze płatności w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2010 r. nowej ustawy o finansach publicznych (rola BGK)? Czy były to zmiany pozytywne, czy negatywne? Ile obecnie trwa proces od momentu złożenia wniosku o płatność do momentu przekazania środków? Czy coś można w tej dziedzinie zmienić lub poprawić?
- Problemy, związane z zachowaniem płynności finansowej w sytuacji na przykład opóźniających się płatności? Czy niektórzy beneficjenci muszą posiłkować się na przykład kredytem bankowym?
- Problemy, związane ze specyfiką poszczególnych kategorii projektów/beneficjentów (obiekty zabytkowe, szkoły średnie lub wyższe, muzea, biblioteki etc.)

**Moderator – dla każdego problemu dopytać:**

- Jakie są powody powstawania takich problemów?



- Jakie mogą być konsekwencje tego problemu? Czy problem zagraża efektywnemu wykorzystaniu przyznanych środków lub uzyskaniu zakładanych produktów i rezultatów?
- Co Pana(i) zdaniem należałoby zrobić, żeby zapobiec pojawianiu się tego problemu lub złagodzić jego skutki?

**P8b.** Czy zaobserwował Pan(i) jakieś inne problemy lub bariery utrudniające realizację XI Priorytetu POIiŚ? Jakie to problemy?

**Moderator – dla każdego problemu dopytać:**

- Jakie są powody powstawania takich problemów?
- Jakie mogą być konsekwencje tego problemu? Czy problem zagraża efektywnemu wykorzystaniu przyznanych środków lub uzyskaniu zakładanych produktów i rezultatów?
- Co Pana(i) zdaniem należałoby zrobić, żeby zapobiec pojawianiu się tego problemu lub złagodzić jego skutki?

**P9** Czy często mają miejsce korekty finansowe, związane z nieprzestrzeganiem przepisów, dotyczących zamówień publicznych?

- Jakie są powody ich dokonywania? Naruszeń jakiego typu przepisów dotyczyły dotychczasowe korekty? W przypadkach ilu projektów miały one dotąd miejsce, i jaka była ich wielkość? **Moderator – w miarę możliwości pozyskać dokładne informacje – głównie od IW..**
- Co można poprawić w systemie szkoleń dla beneficjentów i przekazywania informacji, aby minimalizować ryzyko tego typu korekt?

**P10.** Które z wymienionych problemów i barier wydają się Panu(i) największym zagrożeniem dla sprawnej i efektywnej realizacji XI Priorytetu POIiŚ? Dlaczego?

**P11.** Czy są projekty, które uznał(a)by Pan(i) za szczególnie zagrożone?

- Które konkretnie? Dlaczego je Pan(i) za takie uważa?
- Czy te projekty są objęte jakimś specjalnym systemem monitoringu lub nadzoru? Jeśli tak, to na czym on polega?

**P12.** Jak poszczególne instytucje zaangażowane w nadzór nad realizacją projektów (IŻ, IP, IW) współpracują ze sobą w identyfikacji zagrożeń w realizacji projektów i próbie im przeciwdziałania? Czy możnaby jeszcze poprawić sposób i zakres tej współpracy? W jaki sposób?

**P13.** Jakiego rodzaju wsparcie jest zapewniane beneficjentom – szkolenia, doradztwo, informacja?

- Proszę opisać zasady wsparcia beneficjentów i jakie zostało im już udzielone?
- Czy uważa Pan(i), że to wsparcie jest wystarczające?
- Jakiego rodzaju dodatkowe wsparcie należałoby jeszcze im zapewnić, aby zmaksymalizować prawdopodobieństwo realizacji projektu i osiągnięcia założonych wskaźników?



## REALIZACJA CELÓW POIiŚ

**P14.** Dużo czasu poświęciliśmy problemom występującym przy realizacji XI Priorytetu POIiŚ. Chciałem(am) teraz spytać, jak, biorąc pod uwagę te negatywne zjawiska, ale również pozytywy, ogólnie ocenia Pan(i) postęp w realizacji POIiŚ. Czy jest on zadowalający?

**P15. /tylko IP/ Czy istnieje system monitorowania wskaźników dla całego XI Priorytetu POIiŚ?**

- Jak monitorowane są wartości osiąganych wskaźników?
- Czy rysuje się ryzyko, że założone wartości docelowe wskaźników XI Priorytetu POIiŚ nie zostaną osiągnięte do końca okresu programowania?
- Jak duże jest to ryzyko? Których wskaźników dotyczy zagrożenie?
- W jaki sposób można przeciwdziałać tym zagrożeniom?

**P16. /tylko IP/ Czy wdrażane projekty przyczyniają lub przyczynią się Pana(i) zdaniem do osiągnięcia celów poszczególnych Działań XI Priorytetu POIiŚ? W jakim stopniu?**

- Cel Działania 11.1: *Ochrona, zachowanie i efektywne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym.*
- Cel Działania 11.2: *Rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym oraz zwiększenie dostępu do kultury.*
- Cel Działania 11.3: *Rozwój infrastruktury szkolnictwa artystycznego.*

**P17. /tylko IP/ Czy wdrażanie projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ przekłada się na realizację celów szczegółowych i ogólnych Programu Operacyjnego? W jaki sposób? Jakie są najważniejsze mechanizmy, dzięki którym projekty XI Priorytetu przyczyniają się realizacji celów POIiŚ?**

- Cel główny POIiŚ: *Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.*
- Cel szczegółowy POIiŚ w obszarze kultury: *Wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski.*

**P18.** Czy są jeszcze jakieś istotne kwestie, związane z tematyką wywiadu, o których nie rozmawialiśmy, a które chciał(a)by Pan(i) poruszyć? Jeśli tak, to jakie?

## DZIĘKUJĘ ZA ROZMOWĘ



### Scenariusz IDI (beneficjenci)

Firma Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeprowadza badanie ewaluacyjne dotyczące procesu realizacji projektów w ramach XI Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W ramach niniejszego badania zbierane są informacje dotyczące przebiegu realizacji wszystkich projektów, w tym pojawiających się barier i problemów.

Bardzo prosimy o wyrażenie zgody na nagrywanie rozmowy. Nagranie jest dokumentem wewnętrznym i nigdy nie opuści firmy PAG UNICONSULT SP. Z O.O. Państwa wypowiedzi traktowane są jako poufne. W opracowaniu badań, ewentualne cytaty prezentowane będą bez powiązania z konkretną osobą/institucją.

**Uwaga: Moderator – we wszystkich przypadkach, gdy będzie już dostępna wypełniona ankieta CAWI należy w trakcie wywiadu wyjaśniać ewentualne wątpliwości, związane z odpowiedziami udzielonymi w jej ramach.**

**Przed wywiadem należy też dokładnie przeczytać wniosek projektowy, a jeżeli dany projekt jest projektem indywidualnym, który był przedmiotem badania jesienią 2009 roku należy także dokładnie przeczytać studium przypadku, dotyczące tego projektu.**

**W związku ze znacznym zróżnicowaniem zaawansowania projektów zakres zadawanych pytań należy każdorazowo dostosować do sytuacji konkretnego projektu.**

### WPROWADZENIE

**P1.** Zajmujecie się Państwo realizacją projektu (**Moderator: odczytać tytuł projektu**) \_\_\_\_\_ w ramach XI Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Czy może Pan(i) opowiedzieć o tym projekcie:

- Czego dotyczy? Jak jest jego cel i planowany przebieg realizacji?
- Kiedy rozpoczęła się jego realizacja?
- Jak jest obecne zaawansowanie projektu?

### ZARZĄDZANIE PROJEKTEM, DOŚWIADCZENIE I POTENCJAŁ KADROWY

**P2.** Jakie projekty inwestycyjne finansowane ze środków strukturalnych (np. w ramach ZPORR) realizowała wcześniej Państwa instytucja?<sup>6</sup>

- Jakie macie Państwo doświadczenia z realizacji tych projektów? Jak oceniacie Państwo ich przydatność przy realizacji obecnego projektu? Jeśli pozytywnie, to w jaki sposób je Państwo wykorzystujecie?
- Czy obecnie realizowany projekt różni się od wcześniej realizowanych, jeśli tak, to czym?

**P3.** Czy obecnie, oprócz projektu, o którym rozmawiamy, realizujecie Państwo jakieś inne projekty inwestycyjne, finansowane ze środków strukturalnych (np. w ramach RPO)?

<sup>6</sup> W przypadku projektów indywidualnych informacje na ten temat można zaczerpnąć z raportu „Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów” (jeżeli beneficjent był objęty badaniem) i w trakcie wywiadu jedynie je potwierdzić.



**INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo  
**Kultury**  
i Dziedzictwa  
Narodowego.

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



- Jeśli tak, to jak oceniacie Państwo doświadczenia z tym związane? Czy są to projekty łatwiejsze, czy trudniejsze w realizacji? Z jakich powodów?
- Jak wygląda system zarządzania tymi projektami? Czy realizacja tych innych projektów ma wpływ na realizację projektu, którego dotyczy wywiad? Czy nie ma miejsca sytuacja nadmiernego obciążenia Państwa instytucji w związku z równoległą realizacją wielu projektów?
- Czy występuje proces wymiany informacji i doświadczeń związanych z realizacją różnych projektów?

**P4.** Jak wygląda struktura zarządzania projektem? Proszę ją krótko opisać.

- Czy realizacja projektu została powierzona inwestorowi zastępczemu lub innemu podmiotowi zewnętrznemu wobec beneficjenta? Jeśli tak, to jak wygląda wzajemna współpraca i czy jesteście Państwo z niej zadowoleni?
- Czy w związku z realizacją projektu zostały powołane jakieś nowe komórki organizacyjne w Państwa instytucji, czy też zajmują się nim już wcześniej istniejące struktury?
- Czy komórka organizacyjna, która odpowiada za realizację projektu, zajmuje się tylko tym projektem, czy ma również inne zadania? Jakież?

**P5.** Jaka jest liczebność i struktura zespołu zarządzającego projektem?

- Czy w jego skład wchodzi osoby o doświadczeniach w realizacji tego typu projektów? Jak duża jest rotacja członków zespołu? Jeżeli ona występuje, to z czego wynika i jakie ma konsekwencje?
- Czy w trakcie realizacji projektu (i/lub w stosunku do tego, co założyliście Państwo przed realizacją projektu) struktura ta uległa jakimś zmianom. Jeśli tak, to jakim i z jakich powodów?

**P6.** Czy członkowie zespołu projektowego uczestniczyli w jakichś szkoleniach, związanych ze specyfiką projektu? Jeśli tak, to w jakich i czy były one użyteczne? Czy miały one charakter komercyjny, czy też były zapewniane przez instytucje? Jak Pan(i) je ocenia?

**P7.** Czy Pana(i) zdaniem w jakichś obszarach osobom pracującym w zespołach projektowych brak jest przydatnej wiedzy? Jeśli tak, to jakiej i jakiego wsparcia można by im udzielić? Czy wsparcie to powinno być zapewniane w formie szkoleń, czy też specjalistycznego doradztwa?

**P8.** Jak przebiega współpraca w ramach zespołu projektowego? A jak współpraca między zespołem a innymi strukturami Państwa instytucji? Czy mają miejsce jakieś problemy? Czy coś by można poprawić?

**P9.** Jak Pan/i/ generalnie ocenia system zarządzania projektem?

- Czy w związku z przyjętym systemem pojawiają się jakieś problemy i zagrożenia? Czy należałoby coś w nim zmienić, a jeśli tak, to co?

## PRZEBIEG REALIZACJI PROJEKTU, BARIERY I PROBLEMY



**P10.** Jaki jest obecny stan zaawansowania realizacji projektu? Jakie działania zostały już wykonane? Jakie działania są prowadzone obecnie? Jakie działania są przygotowywane?

**P11.** Jakie są główne problemy i bariery związane z realizacją projektu? Czego one dotyczą i jak można im przeciwdziałać?

**Moderator – szczegółowo dopytać o każdy problem i barierę, jego znaczenie dla realizacji projektu i planowane sposoby rozwiązania danego problemu.**

**P12.** Czy projekt jest realizowany zgodnie z harmonogramem? Czy harmonogram był modyfikowany? W jaki sposób?

- Jakie są przyczyny powstania opóźnień?
- Jak duże są powstałe opóźnienia i jakich elementów realizacji projektu dotyczą?
- Jakie skutki może mieć opóźnienie? Czy zagraża wykorzystaniu środków lub osiągnięciu zakładanych wskaźników produktu lub rezultatu?
- W jaki sposób staracie się Państwo przeciwdziałać opóźnieniom? Co Pana(i) zdaniem mogłoby im zapobiec lub zminimalizować ich skutki?

**P13.** Czy w trakcie realizacji projektu pojawiła się potrzeba sporządzenia aneksu do umowy?

**Moderator – szczególną uwagę poświęcić aneksom podpisywanym z powodów związanych z realizacją konkretnego projektu, mniejszą aneksom o bardziej formalnym charakterze (na przykład wynikającym ze zmian prawa zamówień publicznych).**

- Czego dotyczył ten aneks?
- Z czego wynikała potrzeba podpisania aneksu?
- Czy sporządzenie i podpisanie aneksu przebiegło sprawnie, czy też pojawiły się jakieś problemy lub opóźnienia?

**P14.** Czy w projekcie miały miejsce korekty finansowe, związane z naruszeniem przepisów, dotyczących zamówień publicznych lub brak uznania kwalifikowalności wydatków?

Jeśli tak, to:

- Jakie były powody takiej sytuacji?
- Czy korekta finansowa (niekwalifikowalność wydatków) dotyczyła znacznej kwoty?
- Czy ta sytuacja może mieć niekorzystne skutki dla Państwa instytucji?
- Jakie wnioski zostały wyciągnięte, aby taka sytuacja się nie powtórzyła?

**P15.** Jak oceniacie Państwo sprawność procesu składania wniosków o płatność, ich akceptacji i samej realizacji płatności?

- Czy generalnie rzecz biorąc proces ten przebiega sprawnie, czy też pojawiają się jakieś problemy? Jakie?
- Czy zaobserwowali Państwo jakieś zmiany w sferze płatności w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2010 r. nowej ustawy o finansach publicznych (rola BGK)? Czy były to zmiany pozytywne, czy negatywne?
- Ile obecnie trwa proces od momentu złożenia wniosku o płatność do momentu



przekazania środków? Czy coś można w tej dziedzinie zmienić lub poprawić?

**P16.** Czy w trakcie realizacji projektu udało się cały czas zachować płynność finansową projektu? Czy miała miejsce sytuacja luki w finansowaniu w związku ze zbyt późnym wpłynięciem potrzebnych środków?

- (Jeśli wystąpiła luka) Jaka była przyczyna powstania luki? Jakie były jej konsekwencje? Jakie działania Państwo podjęli, aby jej przeciwdziałać?
- (Jeśli zachowano płynność) Czy podjęli Państwo jakieś działania, które zapewniły płynność finansową i zapobiegły powstaniu luki w finansowaniu?
- Czy istnieje ryzyko, że problemy związane z finansowaniem mogą jeszcze wystąpić w przyszłości? Na ile realne jest to ryzyko? Jak chcecie Państwo przeciwdziałać takim sytuacjom?
- Czy wystąpiła konieczność posiłkowania się kredytem bankowym? Jeśli tak, to na ile był to poważny problem dla Pan(i) instytucji? Czy w przyszłości zamierzacie Państwo posilkować się kredytem? Czy sądzi Pan(i), że jego uzyskanie będzie poważnym problemem?

**P17.** Czy współpracujecie Państwo z innymi beneficjentami XI Priorytetu (wymiana doświadczeń, wzajemna pomoc)? Jak wygląda ta współpraca i czy jest użyteczna? Czy należałoby jakoś stymulować tego typu współpracę?

**P18.** Jak Pan(i) ocenia komunikację między Państwa instytucją a Władzą Wdrażającą Programy Europejskie oraz między Państwa instytucją a Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego?

- Czy pojawiają się jakieś problemy komunikacyjne lub inne problemy we współpracy, na przykład rotacja kadr w tych instytucjach? Jak można tym problemom przeciwdziałać?
- W jaki sposób możnaby usprawnić współpracę pomiędzy beneficjentami a Instytucją Wdrażającą i Instytucją Pośredniczącą?
- Czy ze strony obu instytucji byłoby Państwu przydatne jakieś wsparcie – szkoleniowe, doradcze, informacyjne? Jeśli tak, to jakie i jakich obszarów powinno dotyczyć?

**P19.** Czy w trakcie realizacji projekty napotkali Państwo na jakieś inne problemy i bariery, o których do tej pory nie rozmawialiśmy?

- Na czym polegały te problemy lub bariery?
- Jak często występowały? Jaka była ich skala?
- Jakie były ich przyczyny?
- Jakie były ich konsekwencje?
- Jakie działania Państwo podjęliście, żeby te problemy przezwyciężyć? W jaki sposób można było im zapobiec lub zminimalizować ich skutki?

**P20.** Które z wszystkich wymienionych barier i problemów są najbardziej uciążliwe dla Państwa instytucji?



## WSKAŹNIKI REALIZACJI PROJEKTU

**P21.** We wniosku projektowym założyliście Państwo osiągnięcie następujących wskaźników (**moderator – odczytać założone wskaźniki**).

- Na jakiej podstawie oszacowaliście Państwo te wskaźniki?
- Czy Pana/Pani zdaniem osiągnięcie tych wskaźników jest realne? Czy mogą one zostać przekroczone?
- Jak ocenia Pan(i) ryzyko nieosiągnięcia zakładanych obecnie docelowych wartości wskaźników produktów i rezultatu Państwa projektu do końca okresu programowania? Których wskaźników dotyczy największe ryzyko?
- Co zamierzacie Państwo zrobić, aby to ryzyko zminimalizować?

**P22.** Czy są jeszcze jakieś istotne kwestie, związane z tematyką wywiadu, o których nie rozmawialiśmy, a które chciał(a)by Pan(i) poruszyć? Jeśli tak, to jakie?

Każdego z beneficjentów prosimy o wskazanie osoby, z którą moglibyśmy się kontaktować, gdyby na etapie analiz i opracowywania raportu ewaluacyjnego pojawiły się jakieś wątpliwości, pytania lub potrzeba uzupełnienia pewnych informacji. **Z kim w Państwa instytucji moglibyśmy się kontaktować w takiej sprawie?**

[DOPYTAĆ I ZAPISAC]

- Imię i nazwisko osoby kontaktowej
- Funkcja w instytucji
- Adres e-mail
- Telefon kontaktowy

**Moderator – należy też poinformować o planowanych zogniskowanych wywiadach grupowych.**

**DZIĘKUJĘ ZA ROZMOWĘ**



## Kwestionariusz CAWI

### WSTĘP

Szanowni Państwo,

według informacji przekazanych nam przez Instytucję Pośredniczącą, realizują Państwo projekt w ramach XI Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Chcieliśmy Państwa prosić o wypełnienie kwestionariusza i udzielenie informacji dotyczących tego projektu.

Badanie kwestionariuszowe jest częścią badania ewaluacyjnego, prowadzonego przez firmę Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dotyczącego procesu realizacji projektów w ramach XI Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz związanych z procesem wdrażania projektów barier, problemów oraz zagrożeń. Ankieta będzie analizowana na potrzeby przeprowadzenia wywiadu pogłębionego oraz na potrzeby opracowania raportu z badania. Wyniki badania kwestionariuszowego będą prezentowane wyłącznie w postaci zbiorczych zestawień statystycznych, **indywidualne ankiety nie będą ujawniane nikomu poza zespołem badawczym.**

Prosimy o wypełnienie kwestionariusza, w miarę możliwości przed wizytą moderatora PAG Uniconsult, której celem będzie przeprowadzenie indywidualnego wywiadu pogłębionego z kierownikiem lub koordynatorem projektu. Moderator przed przeprowadzeniem wywiadu pogłębionego będzie mógł się zapoznać z wypełnionym przez Państwa kwestionariuszem, dzięki czemu wywiad pogłębiony z kierownikiem projektu będzie mógł przebiec sprawniej i zabrać mniej Państwa cennego czasu.

Udzielenie odpowiedzi polega na zaznaczeniu właściwej odpowiedzi lub wpisaniu odpowiednich danych w przeznaczonym na to polu. Wypełnioną ankietę prosimy przestać na adres [bpietrzak@pag-uniconsult.pl](mailto:bpietrzak@pag-uniconsult.pl), w terminie do 9 września 2010. W razie pytań dotyczących ankiety prosimy o kontakt z Panem Bogdanem Pietrzakiem pod telefonem 22 269 39 00.

### CEL PROJEKTU I ZAAWANSOWANIE PRAC

**P1.** Proszę krótko opisać cel i zakres projektu – czego dotyczy, co chcecie Państwo osiągnąć w jego wyniku?

**P2.** Prosimy krótko opisać, na jakim etapie realizacji znajduje się Państwa projekt:

Ogólny opis stanu realizacji:	
-------------------------------	--

### REALIZACJA INNYCH PROJEKTÓW

**P3.** Czy jednocześnie z projektem, którego dotyczy kwestionariusz, realizujecie Państwo jednocześnie inne projekty o charakterze inwestycyjnym finansowane z funduszy unijnych w ramach innych programów i działań niż XI Priorytet PO IiŚ lub też z innych środków?

1. Tak
2. Nie

**P4.** [Jeśli realizowane inne projekty] Prosimy o wymienienie tych innych projektów.

W przypadku realizacji znacznej liczby projektów prosimy o opisanie do 5 projektów o największym budżecie.

Nazwa projektu	Program i działanie w ramach którego są finansowane	Działanie	Lata realizacji	Wartość projektu

**P5.** [Jeśli realizowane inne projekty] Czy Pana(i) zdaniem realizacja innych projektów w ogólnym rozrachunku utrudnia, ułatwia, czy nie ma wpływu na realizację projektu, którego dotyczy kwestionariusz?

1. utrudnia
2. ułatwia
3. nie ma wpływu

**P5a.** Jeśli realizacja innych projektów utrudnia lub ułatwia realizację Państwa projektu (odpowiedzi 1 lub 2), prosimy napisać na czym to polega:

--



## ZARZĄDZANIE PROJEKTEM

**P6.** Jaki sposób zarządzania projektem został przez Państwa przyjęty?

1. Powierzenie zarządzania projektem inwestorowi zastępczemu lub innemu podmiotowi zewnętrznemu wobec beneficjenta
2. Powierzenie zarządzania projektem specjalnie w tym celu utworzonej wewnętrznej strukturze organizacyjnej beneficjenta
3. Powierzenie zarządzania projektem innej wewnętrznej strukturze organizacyjnej beneficjenta
4. Inny sposób, jaki?

**P7.** Proszę krótko opisać jak wygląda struktura zarządzania projektem

**P8.** Ile osób liczy zespół zarządzający projektem?

Liczba osób:

**P9.** Czy osoby wchodzące w skład zespołu zarządzającego projektem w ramach swojego czasu pracy mają również zadania nie związane z zarządzaniem projektem, którego dotyczy niniejszy kwestionariusz? Jeżeli tak, prosimy o podanie, jaka w przybliżeniu część łącznych nakładów pracy tych osób jest przeznaczana na zarządzanie projektem, którego dotyczy niniejszy kwestionariusz.

1. Członkowie zespołu zajmują się wyłącznie zarządzaniem projektem
2. Około  % czasu pracy członków zespołu jest przeznaczanych na zarządzenie projektem

**P10.** Jak ocenia Pan(i) potencjał kadrowy instytucji w kontekście realizacji projektu? Czy uważa Pan(i), że obecne zasoby kadrowe zapewniają sprawną realizację projektu?

1. Zdecydowanie tak
2. Raczej tak
3. Raczej nie
4. Zdecydowanie nie
5. Trudno powiedzieć



**P11.** Czy jest przewidziane zatrudnianie pracowników na potrzeby projektu?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem, trudno powiedzieć

**P12.** [Jeżeli przewidziane zatrudnianie pracowników] Jakich pracowników planujecie Państwo zatrudnić?

Lp.	Planowane zatrudnienie pracownika na stanowisko:

#### STAN REALIZACJI

**P13.** Czy projekt jest realizowany zgodnie z założonym we wniosku projektowym harmonogramem?

1. Projekt jest realizowany zgodnie z oryginalnym harmonogramem.
2. Wystąpiło opóźnienie w stosunku do harmonogramu.
3. Projekt jest realizowany szybciej niż zakładano w harmonogramie.

**P14.** [Jeżeli wystąpiło opóźnienie] Jakie są przyczyny opóźnienia w stosunku do harmonogramu i jakiego elementu/ów projektu ono dotyczy?

--

**P15.** Czy w trakcie realizacji projektu podpisano lub planowane jest podpisanie aneksu do umowy o dofinansowaniu z powodów związanych z realizacją Państwa konkretnego projektu? Uwaga – chodzi na tutaj przede wszystkim o aneksy, których podpisanie jest związane z konkretnymi powodami, dotyczącymi Państwa projektu (np. opóźnienia w uzyskaniu odpowiednich zgód, czy pozwoleń, trudności natury technicznej etc.), a nie aneksy związane np. ze zmianą jakich aktów prawnych, czy wytycznych i dotyczące wszystkich projektów w ramach XI Priorytetu).

1. Został podpisany aneks (aneksy)
2. Jeszcze nie został podpisany aneks, ale planowane jest jego podpisanie
3. Aneks nie został podpisany, ani nie jest planowane jego podpisanie



**P16.** [Jeżeli został podpisany aneks lub planowane jest jego podpisanie] Z czego wynika potrzeba podpisania aneksu?

### RYZYKA I ZAGROŻENIA

**P17.** Przy realizacji projektów mogą pojawiać się różne problemy i zagrożenia. Dla każdego z wymienionych problemów prosimy o oszacowanie, na ile prawdopodobne jest, że wystąpi w przypadku Państwa projektu. Prosimy o wpisanie w kolumnie „Odpowiedź” liczby, odpowiadającej właściwej odpowiedzi według poniższej skali:

- 1 - Wystąpienie takiego problemu jest praktycznie niemożliwe
- 2 - Małe prawdopodobieństwo
- 3 - Przeciętne prawdopodobieństwo
- 4 - Duże prawdopodobieństwo
- 5 - Ten problem już wystąpił

PROBLEM	Odpowiedź (numer)
a) zbytne przeciążenie pracą członków zespołu zarządzającego projektem	
b) zbyt częste zmiany osobowe lub brak odpowiednio wykwalifikowanych osób w zespole zarządzającym projektem	
c) brak możliwości zatrudnienia najlepszych specjalistów, ze względu na słabą konkurencyjność płatową instytucji będącej beneficjentem projektu	
d) brak sprawnej współpracy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi instytucji będącej beneficjentem projektu	
e) powstanie opóźnienia w realizacji projektu na skutek konieczności zachowania procedur zamówień publicznych	
f) opóźnienie w rozpatrywaniu wniosków o płatność i przekazaniu środków	
g) czasowa utrata płynności finansowej w trakcie realizacji projektu	
h) wymierzenie korekty finansowej w związku z naruszeniami przepisów i wytycznych, dotyczących zamówień publicznych	
i) niepewność co do interpretacji obowiązujących zasad i wytycznych	
j) niemożność uzyskania w krótkim czasie aktualnych i adekwatnych informacji od Instytucji Wdrażającej – Władzy Wdrażającej Programy Europejskie	
k) niemożność uzyskania w krótkim czasie aktualnych i adekwatnych informacji od Instytucji Pośredniczącej – Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego	
l) wzrost cen materiałów lub urządzeń, których nabycie jest konieczne do realizacji projektu	
m) nieodpowiednia jakość usług świadczonych przez podmiot zewnętrzny, któremu powierzono zarządzanie projektem, funkcje doradcze lub pomocnicze w kierowaniu projektem	
n) opóźnienie prac wykonawczych wynikające z czynników losowych (np. warunków atmosferycznych, prac archeologicznych itp.)	
o) brak środków na utrzymanie powstałej w ramach projektu infrastruktury po wykorzystaniu dofinansowania	
p) nieosiągnięcie założonych docelowych wartości wskaźników produktu	
q) nieosiągnięcie założonych docelowych wartości wskaźników rezultatu	
r) nieukończenie realizacji projektu w zakładanym terminie	

**P18.** Czy przy realizacji Państwa projektu pojawiły lub mogą się pojawić inne, nie wymienione dotąd problemy? Prosimy o ich krótkie opisanie w kolumnie „Problem” i wskazanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia tą samą metodą, co w poprzednim pytaniu.

- 2 - Małe prawdopodobieństwo
- 3 - Przeciętne prawdopodobieństwo
- 4 - Duże prawdopodobieństwo
- 5 - Ten problem już wystąpił

PROBLEM	Odpowiedź
s)	
t)	
u)	
w)	
y)	
z)	

**P19.** Które z powyżej opisanych (w pytaniach 17 i 18) mogą mieć Państwa zdaniem kluczowe znaczenie dla sprawności realizacji projektu. Proszę wymienić nie więcej, niż 5 problemów (wystarczy wpisanie litery odpowiadającej danemu problemowi, chyba, że jest niezbędny Państwa komentarz):

## WSKAŹNIKI PRODUKTÓW I REZULTATÓW

**P20.** Jakie produkty i rezultaty osiągnięto w trakcie realizacji projektu **do chwili obecnej**? Jeśli dany wskaźnik nie dotyczy Państwa projektu, prosimy wpisać cyfrę 0.

**Uwaga - ankieta będzie przystosowywane do beneficjenta, zostaną opracowane 3 warianty ankiety w zależności od danego Działania.**

**[wariant dla Działania 11.1]**

- a) Liczba obiektów/zbiorów dziedzictwa kulturowego objętych wsparciem:
- b) Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych:
- c) Liczba odrestaurowanych lub odremontowanych obiektów zabytkowych:
- d) Liczba obiektów/zbiorów poddanych konserwacji:
- e) Liczba zabytków zaadaptowanych na cele kulturalne:



- f) Powierzchnia poddana rewitalizacji/ rewaloryzacji/ konserwacji/ renowacji/ remontowi:
- g) Kubatura obiektu poddanego rewitalizacji/ rewaloryzacji/ konserwacji/ renowacji/ remontowi:
- h) Zwiększenie powierzchni użytkowej budynków:
- i) Liczba zabezpieczonych obiektów/zbiorów:
- j) Liczba zamontowanych systemów zabezpieczeń obiektów/zbiorów:
- k) Liczba zakupionych elementów wyposażenia:
- l) Liczba instytucji, których zbiory zostały zdigitalizowane/ Liczba wirtualnych muzeów, galerii, filmoteki, fonotek, fonotek, cyfrowych bibliotek:
- m) Liczba zdigitalizowanych zabytkowych zasobów:
- n) Liczba zeskanowanych zbiorów (księgozbiorów, książek, taśm, galerii, filmotek, fonotek, bibliotek cyfrowych):
- o) Liczba osób odwiedzających rocznie obiekty dziedzictwa kulturowego objęte wsparciem (dane dot. okresu: ):
- p) Liczba wejść na stronę/serwis internetowy lub do katalogu elektronicznego:
- q) Średni czas spędzony na stronie/ w serwisie (w minutach) :
- r) Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):
- s) Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):

**[wariant dla Działania 11.2]**

- a) Liczba wybudowanych obiektów instytucji kultury:
- b) Liczba przebudowanych obiektów instytucji kultury:
- c) Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych:
- d) Powierzchnia wybudowanej/rozbudowanej/przebudowanej/zmodernizowanej infrastruktury kultury:
- e) Kubatura wybudowanej/rozbudowanej/przebudowanej/zmodernizowanej infrastruktury kultury:
- f) Liczba nowych lub utrzymanych inicjatyw kulturalnych skierowanych do lokalnych mieszkańców i turystów (zajęcia, warsztaty, przedstawienia):
- g) Liczba osób odwiedzających rocznie dofinansowane instytucje (dane dot. okresu: ...):
- h) Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):
- i) Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):



**[wariant dla Działania 11.3]**

- a) Liczba wybudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół:
- b) Liczba przebudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół:
- c) Liczba obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych:
- d) Powierzchnia całkowita wybudowanych/rozbudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół:
- e) Przyrost powierzchni rozbudowanych budynków:
- f) Powierzchnia poddana remontowi:
- g) Kubatura wybudowanych/rozbudowanych pomieszczeń:
- h) Liczba wybudowanych/ zmodernizowanych pomieszczeń przeznaczonych bezpośrednio na cele dydaktyczne:
- i) Liczba wybudowanych/ zmodernizowanych pomieszczeń nie przeznaczonych bezpośrednio na cele dydaktyczne:
- j) Liczba wybudowanych/ zmodernizowanych miejsc prezentacji artystycznych:
- k) Liczba zakupionego sprzętu do wyposażenia pomieszczeń:
- l) Liczba zdigitalizowanych zasobów bibliotecznych:
- m) Liczba zakupionego wyposażenia do przeprowadzenia cyfryzacji:
- n) Liczba uczniów korzystających rocznie z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów (dane dot. okresu: ):
- o) Liczba studentów korzystających rocznie z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów (dane dot. okresu: ):
- p) Liczba inicjatyw kulturalnych (zajęcia, warsztaty, przedstawienia) podjętych w wyniku realizacji projektu:
- q) Liczba osób uczestniczących w inicjatywach kulturalnych podjętych w wyniku realizacji projektu:
- r) Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):
- s) Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):

**P21.** Jak Państwo sądzą, jakie będą w przypadku Państwa projektu **faktyczne** wartości wskaźników **na koniec okresu programowania** (tj. do roku 2015)? Jeśli dany wskaźnik nie dotyczy Państwa projektu, prosimy wpisać cyfrę 0.

**[wariant dla Działania 11.1]**

- a) Liczba obiektów/zbiorów dziedzictwa kulturowego objętych wsparciem:
- b) Liczba obiektów dziedzictwa kulturowego zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych:



- c) Liczba odrestaurowanych lub odremontowanych obiektów zabytkowych:
- d) Liczba obiektów/zbiorów poddanych konserwacji:
- e) Liczba zabytków zaadaptowanych na cele kulturalne:
- f) Powierzchnia poddana rewitalizacji/ rewaloryzacji/ konserwacji/ renowacji/ remontowi:
- g) Kubatura obiektu poddanego rewitalizacji/ rewaloryzacji/ konserwacji/ renowacji/ remontowi:
- h) Zwiększenie powierzchni użytkowej budynków:
- i) Liczba zabezpieczonych obiektów/zbiorów:
- j) Liczba zamontowanych systemów zabezpieczeń obiektów/zbiorów:
- k) Liczba zakupionych elementów wyposażenia:
- l) Liczba instytucji, których zbiory zostały zdigitalizowane/ Liczba wirtualnych muzeów, galerii, filmoteki, fonoteki, fonotek, cyfrowych bibliotek:
- m) Liczba zdigitalizowanych zabytkowych zasobów:
- n) Liczba zeskanowanych zbiorów (księgozbiorów, książek, taśm, galerii, filmotek, fonotek, bibliotek cyfrowych):
- o) Liczba osób odwiedzających rocznie obiekty dziedzictwa kulturowego objęte wsparciem:
- p) Liczba wejść na stronę/serwis internetowy lub do katalogu elektronicznego:
- q) Średni czas spędzony na stronie/ w serwisie (w minutach) :
- r) Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):
- s) Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):

**[wariant dla Działania 11.2]**

- a) Liczba wybudowanych obiektów instytucji kultury:
- b) Liczba przebudowanych obiektów instytucji kultury:
- c) Liczba obiektów instytucji kultury zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych:
- d) Powierzchnia wybudowanej/rozbudowanej/przebudowanej/zmodernizowanej infrastruktury kultury:
- e) Kubatura wybudowanej/rozbudowanej/przebudowanej/zmodernizowanej infrastruktury kultury:
- f) Liczba nowych lub utrzymanych inicjatyw kulturalnych skierowanych do lokalnych mieszkańców i turystów (zajęcia, warsztaty, przedstawienia):
- g) Liczba osób odwiedzających rocznie dofinansowane instytucje (dane dot. okresu: ...):
- h) Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):
- i) Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy



podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):

**[wariant dla Działania 11.3]**

- a) Liczba wybudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół:
- b) Liczba przebudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół:
- c) Liczba obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych:
- d) Powierzchnia całkowita wybudowanych/rozbudowanych obiektów infrastruktury szkół wyższych/szkół:
- e) Przyrost powierzchni rozbudowanych budynków:
- f) Powierzchnia poddana remontowi:
- g) Kubatura wybudowanych/rozbudowanych pomieszczeń:
- h) Liczba wybudowanych/ zmodernizowanych pomieszczeń przeznaczonych bezpośrednio na cele dydaktyczne:
- i) Liczba wybudowanych/ zmodernizowanych pomieszczeń nie przeznaczonych bezpośrednio na cele dydaktyczne:
- j) Liczba wybudowanych/ zmodernizowanych miejsc prezentacji artystycznych:
- k) Liczba zakupionego sprzętu do wyposażenia pomieszczeń:
- l) Liczba zdigitalizowanych zasobów bibliotecznych:
- m) Liczba zakupionego wyposażenia do przeprowadzenia cyfryzacji:
- n) Liczba uczniów korzystających rocznie z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów:
- o) Liczba studentów korzystających rocznie z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji projektów:
- p) Liczba inicjatyw kulturalnych (zajęcia, warsztaty, przedstawienia) podjętych w wyniku realizacji projektu:
- q) Liczba osób uczestniczących w inicjatywach kulturalnych podjętych w wyniku realizacji projektu:
- r) Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu realizacji (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):
- s) Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy podczas etapu operacyjnego (w przeliczeniu na ekwiwalent pełnego czasu pracy):

**WSPÓŁPRACA Z INSTYTUCJĄ POŚREDNICZĄCĄ I WDRAŻAJĄCĄ**

**P22.** Jak Pan(i) ocenia współpracę z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawach związanych z realizacją projektu?

1. Bardzo dobrze





2. Dobrze
3. Średnio
4. Źle
5. Bardzo źle

**P23.** Czy coś należałoby poprawić we współpracy z MKiDN, jeśli tak, to co?

**P24.** Jak Pan(i) ocenia współpracę z Władzą Wdrażającą Programy Europejskie w sprawach związanych z realizacją projektu?

1. Bardzo dobrze
2. Dobrze
3. Średnio
4. Źle
5. Bardzo źle

**P25.** Czy coś należałoby poprawić we współpracy z WWPE, jeśli tak, to co?

**P26.** Jak oceniacie Państwo szkolenia organizowane dotąd przez MKiDN oraz WWPE dla beneficjentów XI Priorytetu MKiDN?

1. Bardzo dobrze
2. Dobrze
3. Średnio
4. Źle
5. Bardzo źle

**P26a.** Czy brakuje Państwu jakichś szkoleń, jeśli tak to jakich?

**P27.** Jakiego wsparcia i jakich działań ze strony Instytucji Pośredniczącej (MKiDN) lub Instytucji Wdrażającej (WWPE) oczekiwaliby Państwo, w celu przezwyciężenia pojawiających się problemów i barier?

Lp.	Oczekiwane wsparcie z IW oraz IP:
1	
2	
3	
4	
5	

**DZIĘKUJEMY ZA WYPEŁNIENIE ANKIETY**

## Scenariusz zogniskowanego wywiadu grupowego z przedstawicielami beneficjentów projektów XI Priorytetu PO IiŚ

### Wprowadzenie

- Przedstawienie moderatora / moderatorów.
- Przedstawienie celu badania.

*Dzień Dobry. Nazywam się XXX i reprezentuję firmę Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o.. Na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego realizujemy badanie ewaluacyjne dotyczące barier i problemów w realizacji projektów w ramach XI Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Metodologia badania przewiduje przeprowadzenie tzw. zogniskowanego wywiadu grupowego, którego celem jest przedyskutowanie Państwa doświadczeń i oczekiwań, związanych z przygotowaniem i realizacją projektów. Realizatorom badania bardzo zależy na poznaniu Państwa opinii w tym względzie. Wszelkie opinie i uwagi są dla nas niezmiernie ważne.*

- Informacja o zasadach wywiadu grupowego.

*Stanowiska i opinie uczestników wywiadu nie podlegają ocenie. Każdy ma pełną swobodę przedstawienia własnego stanowiska. Dyskutanci nie oceniają innych wypowiedzi. Kluczowe znaczenie ma wywołanie dyskusji, która umożliwi nam pozyskanie konkretnych informacji o problemach i barierach, związanych z realizacją projektów oraz obecnymi i postulowanymi sposobami ich rozwiązywania.*

*Rolą moderatora jest wyłącznie sformułowanie / przedstawienie tematów dyskusji oraz prowadzenie jej zgodnie z wyznaczonym tematem (ukierunkowywanie na wyznaczony temat).*

- Informacja o rejestracji wywiadu (audio) z zaznaczeniem, że:

*Treść zarejestrowanych wypowiedzi zostanie wykorzystana wyłącznie do przygotowania raportu z badania, zaś jej zapis przekazany Zamawiającemu zostanie pozbawiony cech umożliwiających identyfikację uczestników.*

Zaproszenie do dyskusji.

### Informacje wprowadzające

- (1) Przedstawienie uczestników wywiadu grupowego oraz reprezentowanych przez nich instytucji. Krótkie informacje o realizowanych przez nie projektach i stopniu ich zaawansowania.
- (2) **Dyskusja – TEMAT 1: Ogólna ocena procesu realizacji projektów:**
  - Jak generalnie oceniacie Państwo sprawność realizacji projektów w ramach XI Osi PO IiŚ? Czy jest ona łatwiejsza, czy trudniejsza, niż w przypadku innych realizowanych przez Państwa projektów? Od czego to zależy?
  - Czy na etapie przygotowywania projektu i w początkowym okresie realizacji pojawiały się jakieś poważne problemy? Jeśli tak, to jakie i jak udało się je rozwiązać? Które z tych problemów miały kluczowe znaczenie dla dalszej realizacji projektu?
  - Czy w trakcie realizacji projektu niezbędne było dokonanie jakichś zmian w



zakresie projektu, sposobie zarządzania etc. Jeśli tak, to jakich i jakie były tego powody?

- Czy finansujecie Państwo koszty zarządzania projektem ze środków projektu. Jeśli tak, to dlaczego, jeśli nie, to jakie są tego powody?
- Czy realizacja projektów się opóźnia? Jeśli tak, to jakie są tego powody? Jak można im przeciwdziałać? W jaki sposób staracie się Państwo przeciwdziałać opóźnieniom? Co Pana(i) zdaniem mogłoby im zapobiec lub zminimalizować ich skutki?

**(3) Dyskusja – TEMAT 2: Ocena barier i problemów oraz podstawowych zagrożeń w procesie realizacji projektów**

- Jakie podstawowe bariery i problemy dostrzegacie Państwo w związku z realizowanym projektem? Które z tych barier i problemów można uznać za wewnętrzne (u beneficjenta), związane m.in. ze strukturą zespołu projektowego, wsparciem projektu w ramach struktury instytucji, a które za zewnętrzne (niezależne od beneficjenta)?
- Jak w porównaniu z innymi projektami inwestycyjnymi finansowanymi ze środków publicznych, realizowanych przez Państwa instytucję, oceniacie Państwo wymogi sprawozdawcze i inne wymogi formalne wobec realizowanego projektu? Jakie elementy możnaby Państwa zdaniem uprościć?
- Czy w zespole zarządzającym projektem występuje znaczna rotacja pracowników? Jeśli tak, to jak sądzicie Państwo, jakie są jej przyczyny i jak ewentualnie można jej przeciwdziałać?
- Jakie są Państwa zdaniem kluczowe zagrożenia, związane z realizacją Państwa projektów? W jaki sposób można im przeciwdziałać?
- Jak oceniacie Państwo zagrożenia i bariery związane z(e):
  - Poziomem złożoności procesu realizacji projektów od strony formalnej?
  - Przedłużającymi się postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego?
  - Uznaniem, że w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wystąpiły jakieś nieprawidłowości i nałożeniem z tego tytułu korekt finansowych? Jakie były powody takiej sytuacji? Czy korekta finansowa (niekwalifikowaność wydatków) dotyczyła znacznej kwoty? Czy ta sytuacja może mieć niekorzystne skutki dla Państwa instytucji? Jakie wnioski zostały wyciągnięte, aby taka sytuacja się nie powtórzyła?
  - Nieoczekiwanymi czynnikami wpływającymi na wydłużenie procesu inwestycyjnego (odkrycia archeologiczne, inne czynniki nieuwzględnione w projekcie)?
  - Niewystarczającymi zasobami ludzkimi, którymi Państwo dysponujecie?
  - Finansową stroną realizacji projektu – opóźnieniami w rozpatrywaniu wniosków o płatność, opóźnieniami w płatnościach, problemami w zapewnieniu finansowania pomostowego,? Czy w tej sferze należałoby wprowadzić jakieś usprawnienia/uproszczenia? Jakież? Ile obecnie trwa proces od momentu złożenia wniosku o płatność do momentu przekazania środków? Czy coś można w tej dziedzinie zmienić lub poprawić?



- Czy w trakcie realizacji projektu udało się cały czas zachować płynność finansową projektu? Czy miała miejsce sytuacja luki w finansowaniu w związku ze zbyt późnym wpłynięciem potrzebnych środków? Jak oceniacie Państwo ryzyko wystąpienia takiego zagrożenia w przyszłości? Jak zamierzacie mu przeciwdziałać?

**(4) Dyskusja – TEMAT 3 Współpraca z administracją publiczną**

- Jak układa się Państwu współpraca z Instytucją Zarządzającą (MRR), Instytucją Pośredniczącą (MKiDN) oraz z Instytucją Wdrażającą (WWPE)?
- Czy we współpracy tej występują jakieś problemy, jeśli tak, to jakie?
- Jak przebiega komunikacja z tymi instytucjami? Czy można by ją jakoś usprawnić?
- Czy instytucje te zapewniają Państwu niezbędne wsparcie na etapie przygotowania i realizacji projektu?
- Jak oceniacie Państwo decyzyjność tych instytucji – przekazywanie wiążących interpretacji i zaleceń? Co można by w tej sferze poprawić?
- Jak oceniacie Państwo szkolenia organizowane przez Instytucję Wdrażającą (WWPE) oraz przez Instytucję Pośredniczącą (MKiDN)? Co należałoby zmienić w ich kształcie i sposobie organizacji? Jakich szkoleń Państwu brakuje?
- Czy potrzebujecie Państwo jeszcze dodatkowego wsparcia? Jeśli tak, to jakiego – doradczego, informacyjnego, szkoleniowego? Czego powinno ono dotyczyć?
- Czy współpracujecie Państwo z innymi beneficjentami XI Priorytetu (wymiana doświadczeń, wzajemna pomoc)? Jak wygląda ta współpraca i czy jest użyteczna? Czy należałoby jakoś stymulować tego typu współpracę?

**(5) Dyskusja – TEMAT 4: Założone wskaźniki realizacji projektu**

- Jak oceniacie Państwo realność założonych wskaźników realizacji projektu? Czy widzicie Państwo ryzyko nieosiągnięcia założonego poziomu wskaźników?
- Na jakiej podstawie były one wyznaczone?
- W jak sposób będą one monitorowane?

**(6) Inne kwestie nieporuszone związane z głównym tematem badania.**

- Czy są w Państwa opinii, jeszcze inne kwestie związane z barierami i problemami w realizacji projektów w ramach XI Priorytetu PO IiŚ, które nie zostały poruszone, a o których należałoby porozmawiać?

**To już wszystkie kwestie, które planowaliśmy omówić podczas spotkania. Dziękuję za wszystkie przedstawione opinie. Będą one pomocne przy formułowaniu wniosków oraz rekomendacji płynących z prowadzonego przez nas badania.**



## Załącznik nr 3

# Zestawienie dat realizacji wywiadów

### Harmonogram realizacji wywiadów

Lp.	Data	Instytucja	Projekt
1	07.09.2010	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego - Departament Funduszy Europejskich (Karolina Tylus-Sowa, Przemysław Niedźwiecki, Marcin Skrycki)	-
2	07.09.2010	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego - Departament Finansowy (Justyna Oficjalska, Karolina Pobocho)	-
3	08.09.2010	Władza Wdrażająca Programy Europejskie – Kierownik Zespołu ds. Projektów Infrastrukturalnych – Anna Żabicka	-
4	08.09.2010	Władza Wdrażająca Programy Europejskie – Starszy specjalista Zespołu ds. Projektów Infrastrukturalnych – Marek Majewski	-
5	14.09.2010	Państwowa Szkoła Muzyczna I i II stopnia w Suwałkach	Poprawa oferty edukacyjno-kulturalnej PSM w Suwałkach poprzez rozbudowę przebudowę i wyposażenie
6	14.09.2010	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Budowa Opery i Filharmonii Podlaskiej - Europejskie Centrum sztuki w Białymstoku
7	14.09.2010	Zespół Szkół Muzycznych im. I. Paderewskiego w Białymstoku	Rozbudowa i przebudowa Zespołu Szkół Muzycznych im. I. Paderewskiego w Białymstoku
8	14.09.2010	Gmina Miasto Częstochowa	Rozbudowa i remont budynku Filharmonii Częstochowskiej
9	14.09.2010	Zespół Szkół Plastycznych w Częstochowie	Budowa nowoczesnego obiektu dydaktyczno - kulturalnego Zespołu Szkół Plastycznych w Częstochowie
10	15.09.2010	Miasto Opole	Utworzenie Narodowego Centrum Polskiej Piosenki poprzez przebudowę Amfiteatru Tysiąclecia w Opolu
11	15.09.2010	Filharmonia Opolska im. Józefa Elsnera w Opolu	Dokończenie modernizacji formy zewnętrznej Filharmonii Opolskiej wraz z elementami usprawnień technicznych



Lp.	Data	Instytucja	Projekt
12	15.09.2010	Miasto Stołeczne Warszawa	Muzeum Warszawskiej Pragi
13	15.09.2010	Miasto Stołeczne Warszawa	Budowa Centrum Nauki Kopernik w Warszawie
14	16.09.2010	Filharmonia Śląska	Rozbudowa Filharmonii Śląskiej w Katowicach
15	16.09.2010	Biblioteka Śląska	Śląska Internetowa Biblioteka Zbiorów Zabytkowych
16	16.09.2010	Gmina Miasta Radom	Budowa Zespołu Szkół Muzycznych przy ul. 25 Czerwca w Radomiu
17	16.09.2010	Filharmonia Świętokrzyska im. O. Kolberga w Kielcach	Międzynarodowe Centrum Kultur w Kielcach
18	16.09.2010	Państwowa Szkoła Muzyczna I i II stopnia im. L. Różyckiego w Kielcach	Rozbudowa i przebudowa Państwowej Szkoły Muzycznej I i II stopnia im. L. Różyckiego w Kielcach
19	17.09.2010	Gmina Miasta Tarnów	Rozbudowa i przebudowa budynków Zespołu Szkół Plastycznych w Tarnowie
20	17.09.2010	Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku	Galicyjski Rynek - budowa sektora miejskiego w Parku Etnograficznym w Sanoku
21	17.09.2010	Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu	Konserwacja pięciu drewnianych baraków dawnego KL Auschwitz II - Birkenau
22	17.09.2010	Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu	Prace konserwatorskie i budowlane obiektów dawnego KL Auschwitz I - bloki nr inw. A-2 i A-3
23	17.09.2010	Państwowa Ogólnokształcąca Szkoła Muzyczna I i II st. im. Stanisława Moniuszki w Bielsku-Białej	Sala koncertowa i jej wyposażenie w Państw. Ogólnokształcącej Szkole Muzycznej I i II st. w Bielsko-Białej
24	21.09.2010	Urząd Miasta Torunia (Lider Projektu realizowanego w formule partnerstwa)	Toruńska Starówka - ochrona i konserwacja dziedzictwa kulturowego UNESCO
25	21.09.2010	Gmina Miasta Sopot	Remont i przebudowa Opery Leśnej w Sopocie
26	21.09.2010	Centrum Kultury "ZAMEK" w Poznaniu	Przebudowa kompleksu Sali Wielkiej CK Zamek celem efektywnego wykorzystania dziedzictwa





Lp.	Data	Instytucja	Projekt
27	21.09.2010	Biblioteka Raczyńskich w Poznaniu	Rozbudowa Biblioteki Raczyńskich w Poznaniu
28	22.09.2010	Gdański Teatr Szekspirowski	Budowa siedziby Gdańskiego Teatru Szekspirowskiego
29	22.09.2010	Akademia Sztuk Pięknych w Gdańsku	Zwiększenie dostępu do edukacji artystycznej poprzez poprawę stanu infrastruktury ASP w Gdańsku
30	23.09.2010	Filmoteka Narodowa	Konserwacja i digitalizacja przedwojennych filmów fabularnych w Filmotece Narodowej w Warszawie
31	24.09.2010	Akademia Sztuk Pięknych im. Wł. Strzemińskiego w Łodzi	Budowa Centrum Nauki i Sztuki Akademii Sztuk Pięknych im. Wł. Strzemińskiego w Łodzi
32	24.09.2010	Akademia Muzyczna im. G. i K. Bacewiczów w Łodzi	Budowa sali koncertowej dla celów dydaktycznych Akademii Muzycznej w Łodzi
33	24.09.2010	Państwowa Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna i Teatralna w Łodzi	Budynek dydaktyczny PWSFTviT w Łodzi - uczelniane Centrum Dydaktyki Nowych Mediów
34	27.09.2010	Miasto Lublin	Renowacja klasztoru powiatkowskiego na centrum działań artystycznych w Lublinie
35	27.09.2010	Miasto Lublin	Renowacja Teatru Starego w Lublinie
36	27.09.2010	Narodowy Instytut Fryderyka Chopina	Dziedzictwo Chopina na szlaku Traktu Królewskiego w Zamku Ostrojskich w Warszawie
37	29.09.2010	Europejskie Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego	Budowa Europejskiego Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego w Lusławicach
38	29.09.2010	Muzeum Narodowe w Krakowie	Europejskie Centrum Numizmatyki Polskiej w Muzeum Narodowym w Krakowie
39	29.09.2010	Zamek Królewski na Wawelu - Państwowe Zbiory Sztuki	Renowacja dziedzińca zewnętrznego oraz adaptacja budynku na centrum promocji i informacji na Wawelu
40	30.09.2010	Zespół Państwowych Szkół Muzycznych im. M. Karłowicza w Krakowie	II etap budowy Zespołu Państwowych Szkół Muzycznych im. M. Karłowicza w Krakowie
41	30.09.2010	Uniwersytet Jagielloński	Jagiellońska Biblioteka Cyfrowa



INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo  
**Kultury**  
i Dziedzictwa  
Narodowego.

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Lp.	Data	Instytucja	Projekt
42	05.10.2010	Akademia Sztuk Pięknych we Wrocławiu	Rozbudowa Akademii Sztuk Pięknych we Wrocławiu. Centrum Sztuk Użytkowych. Centrum Innowacyjności
43	05.10.2010	Gmina Wrocław	Budowa Narodowego Forum Muzyki we Wrocławiu
44	05.10.2010	Akademia Muzyczna we Wrocławiu	Rozbudowa Akademii Muzycznej we Wrocławiu - Budowa sali muzyczno - dydaktycznej wraz z infrastrukturą
45	06.10.2010	Diecezja Legnicka	Rewaloryzacja Zespołu Opactwa Cystersów wraz z otoczeniem w Krzeszowie - etap II
46	06.10.2010	Urząd Miasta Wałbrzycha	Rewitalizacja i adaptacja na cele kulturalne byłej KWK Julia - Zadanie 1 projektu PW Stara Kopalnia
47	06.10.2010	Państwowa Wyższa Szkoła Teatralna im. Ludwika Solskiego w Krakowie	Przebudowa, rozbudowa i częściowa nadbudowa budynku PWST we Wrocławiu
48	06.10.2010	Gmina Miasta Wrocław	Przebudowa Teatru Muzycznego CAPITOL we Wrocławiu
49	08.10.2010	Muzeum Pałac w Wilanowie	Rewitalizacja i digitalizacja XVII-to wiecznego zespołu pałacowo-ogrodowego w Wilanowie - etap III
50	12.10.2010	Teatr im. Stefana Jaracza w Olsztynie	Rewitalizacja Teatru im. Stefana Jaracza w Olsztynie
51	19.10.2010	Zogniskowany wywiad grupowy (FGI) 1	W wywiadzie wzięło udział 5 przedstawicieli beneficjentów
52	19.10.2010	Zogniskowany wywiad grupowy (FGI) 2	W wywiadzie wzięło udział 5 przedstawicieli beneficjentów
53	28.10.2010	Zogniskowany wywiad grupowy (FGI) 3	W wywiadzie wzięło udział 7 przedstawicieli beneficjentów
53	8.11.2010	Panel ekspercki	



## Załącznik nr 4

# Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne



**INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo  
**Kultury**  
i Dziedzictwa  
Narodowego.

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Pytania badawcze	Odpowiedzi na pytania badawcze
<p><b>1.1.</b> Jaki jest stopień realizacji projektów przez beneficjentów, którzy zawarli umowę o dofinansowanie w ramach XI Priorytetu POIiŚ? Jak przebiega wdrażanie tych projektów?</p>	<p><i>Stopień zaawansowanie projektów jest bardzo zróżnicowany. W badanej grupie znajdują się zarówno projekty, których realizacja dopiero się rozpoczyna, na przykład jest dopiero przygotowywana dokumentacja przetargowa, jak również projekty, które są już de facto ukończone i znajdują się na etapie rozliczeniowym</i></p>
<p><b>1.2.</b> Czy realizacja projektów przebiega zgodnie z założonymi harmonogramami?</p>	<p><i>Spośród badanych projektów w przypadku 8 z nich odnotowano poważne opóźnienia w stosunku do założonych harmonogramów. W przypadku innych mogą jednak też wystąpić pewne opóźnienia. Ze względu na to, że opóźnienia mają przeważnie charakter losowy bardzo trudno jest przewidywać jaka będzie sytuacja w przyszłości.</i></p>
<p><b>1.3.</b> Czy występują opóźnienia w realizacji projektów? Jeśli tak, to jaka jest ich przyczyna i czy pociąga to konieczność aneksowania umów? Jakie mogą być skutki ewentualnych opóźnień?</p>	<p><i>W szeregu projektów występują opóźnienia w ich realizacji. Na ogół ich przyczyną są przedłużające się procedury przetargowe, bądź też czynniki o charakterze losowym, jak na przykład czynniki atmosferyczne, czy też odkrycia archeologiczne. W większości projektów skutkiem opóźnień mogą być przesunięcia zakończenia projektu, część z nich może się jednak udać nadrobić. W niektórych wypadkach konieczne jest lub też będzie aneksowanie umów. Są też jednak projekty, które mogą zostać zakończone przed założonym terminem. Opóźnienia mogą też być powodowane przez przedłużające się procedury rozliczania i przekazywania środków finansowych, choć jak dotąd czynniki te nie miały zasadniczego znaczenia w przypadku większości projektów.</i></p>
<p><b>1.4.</b> Czy i w jakim stopniu sprawność realizacji projektów jest związana z organizacją zarządzania projektem (tym, czy zarządzanie zostało powierzone podmiotowi zewnętrznemu, stworzonej do tego celu strukturze czy dotychczasowym strukturom organizacyjnym), potencjałem kadrowym oraz doświadczeniem beneficjenta? Czy w celu minimalizacji ewentualnych zagrożeń należy rozważyć jakieś zmiany w systemie zarządzania projektem?</p>	<p><i>W istotnym stopniu sprawność zarządzania projektem jest związana z dobrze zaprojektowaną i dostosowaną do specyfiki beneficjenta strukturą zarządzania. Nie można jednak uznać, że konkretny rodzaj przyjętych rozwiązań jest zawsze bardziej efektywny; zależy to od konkretnej sytuacji, jakości pracy inżyniera kontraktu (o ile jest zatrudniony), jakości współpracy pomiędzy nim a beneficjentem, jakości i doświadczeń pracowników beneficjenta. Z całą pewnością w nieco gorszej sytuacji znajdują się projekty, które we wniosku projektowym nie założyły środków na zarządzanie projektem.</i></p>
<p><b>2.1.</b> W jakim stopniu realizowane inwestycje w ramach poszczególnych działań XI Priorytetu POIiŚ realizują cele określone w każdym z działań?</p>	<p><i>Inwestycje realizowane w ramach poszczególnych Działań XI Priorytetu PO IiŚ w znacznym stopniu realizują cele przewidziane dla poszczególnych Działań.</i></p>
<p><b>2.2.</b> Jakie są przewidywane efekty realizacji projektów? Czy na podstawie obecnie realizowanych projektów można zakładać, że cele XI Priorytetu POIiŚ zostaną osiągnięte?</p>	<p><i>Przewidywane efekty realizacji projektów obejmują ochronę i wykorzystanie obiektów dziedzictwa kulturowego, rozbudowę i modernizację infrastruktury kulturalnej oraz rozwój infrastruktury edukacyjnej, co jest zbieżne z celami XI Priorytetu POIiŚ. Można zdecydowanie przyjąć, że założone cele XI Priorytetu PO IiŚ zostaną osiągnięte.</i></p>



Pytania badawcze	Odpowiedzi na pytania badawcze
<p><b>2.3.</b> W jakim stopniu realizowane projekty w ramach XI Priorytetu wpływają na osiągnięcie celów ogólnych POIiŚ?</p>	<p><i>Realizowane projekty przyczyniają się do rozwoju infrastruktury, której funkcjonowanie sprzyja zwiększeniu atrakcyjności Polski i zachowaniu tożsamości kulturowej. W tak określonym zakresie projekty wpływają na osiągnięcie celów ogólnych POIiŚ.</i></p>
<p><b>2.4.</b> W jakim stopniu wskaźniki określone dla XI Priorytetu POIiŚ w Programie oraz Szczegółowym Opisie Priorytetów POIiŚ zostaną osiągnięte do końca okresu programowania? Jaka jest prognoza osiągnięcia założonych wartości docelowych poszczególnych wskaźników?</p>	<p><i>W przypadku wszystkich wskaźników ustalanych na podstawie sprawozdawczości beneficjentów, dla których określono wartości docelowe w Szczegółowym Opisie Priorytetów POIiŚ, prognozowane jest osiągnięcie i przekroczenie zakładanych wartości do końca okresu programowania.</i></p>
<p><b>3.1.</b> Jakie bariery napotykają beneficjenci w sprawnej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ? Co stanowi największy problem?</p>	<p><i>Beneficjenci realizując projekty napotykają zróżnicowane bariery. Do największych problemów należy zaliczyć niepewność, co do prawidłowości przyjętych interpretacji przepisów i wytycznych, problemy z płynnym finansowaniem, a także niespójność wytycznych, dotyczących zamówień publicznych z obowiązującym prawem zamówień publicznych.</i></p>
<p><b>3.2.</b> Jakie są przyczyny powstawania problemów/barier na poszczególnych etapach realizacji projektów?</p>	<p><i>Na etapie realizacji projektów przyczyną bywają zbyt optymistyczne założenia, co do terminowości przekazywania środków finansowych, a także mało doświadczone zespoły projektowe, nieświadome skali i znaczenia zagrożeń, związanych z realizacją projektów.</i></p>
<p><b>3.3.</b> Które bariery/problemy są najbardziej uciążliwe i stanowią „wąskie gardła” zagrażając sprawnej realizacji projektów?</p>	<p><i>Kluczowym problemem są opóźnienia, związane z rozpatrywaniem wniosków o płatność i płynnym przekazywaniem finansowania. Istotnym utrudnieniem bywają też odwołania w ramach postępowań o zamówienia publiczne i kwestia zasadności nakładania korekt finansowych i sposobu sfinansowania pojawiających się w ich wyniku kosztów niekwalifikowanych.</i></p>
<p><b>3.4.</b> W przypadku których projektów natężenie zidentyfikowanych barier i zagrożeń może w największym stopniu negatywnie wpłynąć na realizację projektu? Jakie indywidualne działania wobec takich projektów należy podjąć, aby ograniczyć ryzyko związane z tymi barierami i zagrożeniami? Czy takie projekty powinny zostać objęte specjalnym wsparciem/nadzorem i jaki powinny one przybrać kształt?</p>	<p><i>W największym stopniu zidentyfikowane bariery i zagrożenia mogą wpłynąć na realizację następujących rodzajów projektów: projektów bez większego zaplecza finansowego, odczuwających problemy z płynnością przekazywanych środków, projektów realizowanych przez beneficjentów bez większych doświadczeń w realizacji projektów finansowanych ze środków strukturalnych i projektów o największej skali, w których przypadku ewentualne nieprawidłowości (i związane z tym korekty finansowe) mogą mieć największe znaczenie. W przypadku takich projektów kluczowe wydają się być: sprawne przekazywanie informacji o doświadczeniach innych beneficjentów, okresowe spotkania z przedstawicielami IP oraz IP II, a także przygotowanie awaryjnych rozwiązań, pozwalających na pilne przekazanie środków finansowych w razie całkowitej utraty płynności finansowej projektu.</i></p>



**INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo  
**Kultury**  
i Dziedzictwa  
Narodowego.

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Pytania badawcze	Odpowiedzi na pytania badawcze
<p><b>3.5.</b> Czy beneficjenci realizują w tym samym czasie projekty finansowane w ramach innych Programów (np. w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, PROW)? Jeśli tak, to czy nie osłabia to zdolności do sprawnej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ?</p>	<p><i>Szereg beneficjentów realizuje równolegle inne projekty infrastrukturalne, przede wszystkim w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. W większości przypadków ich zdaniem nie osłabia to zdolności do sprawnej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu PO IiŚ, w niektórych wypadkach może zaś wręcz sprzyjać efektywnej realizacji projektu, dzięki wzajemnej wymianie doświadczeń.</i></p>
<p><b>3.6.</b> Jak często ma miejsce aneksowanie umów i czy pociąga ono za sobą istotne opóźnienia w realizacji projektów? W jaki sposób można przeciwdziałać powstawaniu opóźnień?</p>	<p><i>Aneksowanie umów (poza aneksowaniem mającym charakter stricte formalny, związany na przykład ze zmianami przepisów, dotyczących finansów publicznych), jest jeszcze stosunkowo rzadkie. Szereg instytucji wskazuje natomiast, że zawarcie aneksów może się okazać niezbędne w najbliższym czasie.</i></p>
<p><b>3.7.</b> Czy zidentyfikowane bariery jedynie opóźniają wystąpienie produktów i rezultatów projektów, czy też zagrażają uzyskaniu zakładanych produktów i rezultatów? Jakie działania należy podjąć, aby zminimalizować znaczenie tych barier?</p>	<p><i>W większości przypadków zidentyfikowane bariery tylko opóźniają uzyskanie zakładanych projektów i rezultatów projektów. Zagrożenia osiągnięcia zakładanych produktów i rezultatów mogą dotyczyć tylko sytuacji, gdy mamy do czynienia ze znaczną korektą finansową, bądź też, gdy jest zagrożona płynność finansowa projektu i może mieć miejsce zejście wykonawcy z placu budowy. Sytuacje takie nie miały dotąd miejsca, w sytuacji opóźnień w płatnościach nie można ich jednak wykluczyć.</i></p>
<p><b>3.8.</b> Jakie są potrzeby beneficjentów w zakresie szkoleń i usług doradczych dotyczących realizacji projektów? W stosunku do których beneficjentów wsparcie szkoleniowe i doradcze może mieć kluczowe znaczenie?</p>	<p><i>Beneficjenci potrzebują w szczególności pomocy w interpretacji obowiązujących zasad, przede wszystkim w sferze zamówień publicznych i rozliczania środków finansowych. W tych sferach wsparcie doradcze byłoby niesłychanie przydatne, jednak pod warunkiem, że wypracowane rozwiązania byłyby akceptowane przez instytucje zarządzające Priorytetem (IP i IP II). Jeśli chodzi o oferowane szkolenia, to powinny mieć one bardziej praktyczny charakter i w znacznie większym stopniu powinny być prowadzone przez pracowników IP oraz IP II. Wsparcie szkoleniowe i doradcze kluczowe znaczenie może mieć w przypadku najślabszych kadrowo beneficjentów; tam gdzie mamy też do czynienia z zatrudnianiem inżynierów kontraktu powinni nim być objęci także ich przedstawiciele.</i></p>
<p><b>3.9.</b> Jakie działania powinny zostać podjęte przez instytucje zaangażowane we wdrażanie Priorytetu oraz beneficjentów, aby zwiększyć poziom absorpcji środków UE i przyspieszyć tempo realizacji projektów?</p>	<p><i>Kluczowe wydaje się, większe wsparcie beneficjentów w rozwiązywaniu problemów, związanych z wdrażaniem projektów, prowadzenie działań, zmierzających do poprawy płynności przepływu środków finansowych, mniej restrykcyjne podejście do kwestii nakładania korekt, bardziej praktyczne, prowadzone przez pracowników IP i IP II szkolenia, lepszy przepływ informacji o kluczowych interpretacjach, czy zmianach w prawie.</i></p>



**INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo  
**Kultury**  
i Dziedzictwa  
Narodowego.

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



## Załącznik nr 5

# Tabela wdrażania rekomendacji

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
1	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	Bardzo poważnym problemem jest dla wielu beneficjentów problem niezgodności wytycznych, dotyczących sposobu prowadzenie zamówień publicznych z polskim prawem zamówień publicznych. Niekiedy prowadzi to do sytuacji, gdy prawidłowość przeprowadzenia przetargu potwierdza kontrola Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, natomiast później kontrola prowadzona przez IP II znajduje	Należy kontynuować realizację działań wskazujących beneficjentom na różnice pomiędzy obowiązującym prawem a wytycznymi MRR, dotyczącymi sposobu prowadzenia zamówień publicznych w ramach projektów finansowanych ze środków europejskich. W sytuacjach, gdy nie zostało złamane prawo i w których nie zachodzi podejrzenie celowego naruszenia konkurencyjności i/lub teoretyczna lub faktyczna strata finansowa, korekty powinny być nakładane w minimalnej wysokości z uwzględnieniem Wytycznych i Zaleceń IZ, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym w danym okresie czasu. Naturalnie w takich sytuacjach niezbędne jest stosowanie podejścia horyzontalnego i może	Kluczowa	IZ, IP, IP II	Przekazywanie odpowiednich informacji przy okazji szkoleń i spotkań z beneficjentami. Podejście do nakładania korekt finansowych zgodnie z zasadą miarkowania, kładące przede wszystkim nacisk na naruszenia prawa i celowe działania beneficjenta.		Kwiecień 2011



LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
		uchybień i wymierza korektę finansową – s. 80	zająć konieczność dokonania odpowiednich uzgodnień z Komisją Europejską s. 80					
2	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	Problemem o potencjalnie bardzo groźnych konsekwencjach są opóźnienia w płatnościach, które mogą zagrażać terminowej realizacji projektów, o ile oczywiście wynikają one z braku środków, nie zaś z błędów projektodawców s. 80.	Należy prowadzić wszelkie działania w celu zapewnienia dostępności środków finansowych dla realizacji projektów, tak, aby uniknąć sytuacji, w których grozi wstrzymanie realizacji inwestycji z powodu nieopłacenia faktur wykonawcy s. 80	Operacyjna	IZ, IP, Ministerstwo Finansów	Dokonanie uzgodnień pomiędzy IP, IZ oraz Ministerstwem Finansów w celu uproszczenia procedury ubiegania się przez IP o środki i jej większego dostosowania do specyfiki i potrzeb realizowanych projektów.		Marzec 2011
3	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w	Duże problemy stwarza też beneficjentom długi czas oczekiwania na	Należy wprowadzić „szybką ścieżkę” wydawania interpretacji i wyjaśnień. Dodatkowo należy też podjąć wszelkie starania,	Operacyjna	IZ, IP, IP II	Udoskonalenie procedur wydawania interpretacji i ściśle ich przestrzeganie.		Marzec 2011

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
	kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	interpretacje przepisów i wytycznych wydawane przez IP oraz IP II, często zresztą w konsultacji z IZ. Oczekiwanie na interpretacje w kluczowych kwestiach opóźnia niekiedy nawet realizację projektów. s. 80.	aby wydawane interpretacje miały charakter maksymalnie jednoznaczny. Można by też wprowadzić kategorię pilnych interpretacji, (która oczywiście nie powinna być nadużywana); ponadto pisma przed ich przesłaniem beneficjentem powinny być analizowane pod kątem ich jednoznaczności i przyczynienia się do faktycznego rozwiązania problemu. s. 80-81.					
4	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	Rozwiązanie zgodnie z którym wnioski o płatność są rozpatrywane przez 2 instytucje, odpowiedzialne za zarządzanie Priorytetem (IP i IP II) wydłuża dość znacznie proces aprobaty wniosków,	Należy przede wszystkim usprawnić komunikację pomiędzy osobami, odpowiedzialnymi za aprobatę wniosków o płatność w IP i IP II, aby maksymalnie ujednoczyć sposób rozstrzygania dyskusyjnych kwestii przez obie instytucje. Służyć temu mogłyby przykładowo okresowe (na przykład raz	Operacyjna	IP, IP II	Wprowadzenie okresowych (mniej więcej comiesięcznych) spotkań pomiędzy osobami zajmującymi się wnioskami o płatność w IP i IP II. Dokonanie uproszczeń w ramach całej		Marzec 2011

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
		ponadto prowadzi niekiedy do nieuniknionych nieporozumień, gdy wskazania obu instytucji, dotyczące wypełniania wniosków o płatność, różnią się w określonych szczegółach. s 81.	na miesiąc) robocze spotkania, na których dokonywano by uzgodnień pomiędzy pracownikami obu instytucji. Ponadto, w celu uproszczenia i przyśpieszenia procedury przekazywania wniosków o płatność celowe byłoby także uzgodnienie dokonania pewnych uproszczeń w procedurze akceptowania wniosków o płatność, na przykład w postaci możliwości przyśpieszonej procedury akceptacji wniosków, w przypadku których poprawki dotyczyły tylko minimalnych błędów. W celu usprawnienia procesu akceptacji wniosków o płatność należy też rozważyć możliwość późniejszego/sukcesywnego uaktualniania załączników: nr 3 - Harmonogram projektu i nr 3b Plan			procedury, tam, gdzie jest to możliwe.		

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
			wystąpienie o środki dotacji/płatności i rozdzielenia procesu ich aktualizacji od procesu akceptacji wniosków o płatność. Niezbędne może być też wzmocnienie kadrowe działów zajmującego się ich analizą w IP i IP II. Rozważyć też można wprowadzenie generatora wniosków płatniczych (w wersji on lub off- line, minimalizującego ryzyko popełnienia błędów s. 81					
5	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	Wielu beneficjentów zwracało uwagę na fakt, że organizowane szkolenia powinny mieć znacznie bardziej praktyczny charakter i przynajmniej część z nich	Należy przeprowadzić rewizję formuły organizowania części szkoleń dla beneficjentów. Powinny one dotyczyć praktycznych aspektów wdrażania (być może z użyciem konkretnych, oczywiście anonimowych przykładów) i przynajmniej częściowo być prowadzone przez pracowników IP i/lub	Operacyjna	IP, IP II	Zmiana formuły organizacji części szkoleń, dokonanie zmian organizacyjnych.		Luty 2011

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
		powinna być prowadzona wyłącznie lub z udziałem pracowników IP oraz IP II. Tylko takie szkolenia pozwalają na pozyskanie informacji i interpretacji, które później będą faktycznie stosowane w trakcie procesu wdrażania. Może to oznaczać konieczność dokonania zmian w alokacji pomocy technicznej, jednak naszym zdaniem jest to absolutnie niezbędne. Dodatkowo wskazywano, że przynajmniej	IP II. Należy też rozważyć monitorowanie przez pracowników IP i/lub IP II szkoleń prowadzonych przez zewnętrznych szkoleniowców, aby kontrolować przekazywanie informacji niezgodnych z oficjalnym stanowiskiem IP, czy też IP II. W miarę możliwości niektóre szkolenia powinny być też organizowane poza Warszawą, należy także zwiększyć udział szkoleń 2-dniowych. s. 81-82.					

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
		niektóre szkolenia powinny być organizowane poza Warszawą, bliżej siedzib beneficjentów. Większa liczba szkoleń powinna też mieć charakter szkoleń 2-dniowych s. 81						
6	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	Wielu badanych wskazywało też na to, że beneficjenci mają pewne problemy w śledzeniu częstych zmian wytycznych i przepisów prawa, czy też pojawiania się na stronach IP, IP II, czy też IZ nowych, istotnych informacji dotyczących realizacji	Wobec stosunkowo częstych zmian w obowiązujących wytycznych, czy interpretacjach, które nie zawsze udaje się na bieżąco śledzić beneficjentom, warto rozważyć utworzenie listy mailingowej, na której znaleźliby się wszyscy beneficjenci XI Priorytetu i na którą byłyby wysyłane informacje o zmianach w obowiązującej dokumentacji i przepisach prawa oraz inne ważne wiadomości. s. 82	Operacyjna	IP, IP II	Stworzenie listy mailingowej, śledzenie zmian w przepisach, interpretacjach, czy też innych istotnych wiadomości i informowanie o nich beneficjentów na bieżąco.		Luty 2011

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
		projektów. Dotyczy to w szczególności beneficjentów o niewielkich zespołach projektowych. s. 82						
7	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	Mimo generalnie dość dobrej znajomości problemu, nadal w przypadku niektórych beneficjentów nie są do końca jasne kwestie ograniczeń, związanych z prowadzeniem sprzedaży obciążonej podatkiem VAT, w sytuacji gdy VAT jest kosztem kwalifikowanym. s. 82	Należałoby kontynuować przekazywanie beneficjentom, w przypadku których VAT jest kosztem kwalifikowanym, informacji o obowiązujących ograniczeniach w prowadzeniu sprzedaży opodatkowanej VAT. s. 82	Operacyjna	IP, IP II	Zwracanie uwagi na kwestię VAT przy okazji szkoleń, w razie konieczności bieżąca indywidualna pomoc w rozwiązaniu problemu.		Marzec 2011

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
8	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	Część beneficjentów wskazywała też na brak jasności, co do możliwości zwiększenia kwoty umów z wykonawcami o 1%, wynikający z podwyżki VAT od 1 stycznia 2011 i możliwości sfinansowania tego w ramach umowy s. 82	Przekazywanie informacji o ewentualnej możliwości (braku możliwości) sfinansowania podwyżki VAT np. z oszczędności przetargowych, bądź też przesunięcia środków z innych pozycji. s. 82	Operacyjna	IP, IP II	Opracowanie i przekazanie informacji o zasadach postępowania.		Marzec 2011
9	„Ocena bieżącej realizacji projektów w ramach XI Priorytetu POIiŚ w kontekście realizacji celów XI priorytetu PO IiŚ oraz identyfikacji występujących barier”	Niektórzy beneficjenci zwracali też uwagę na ograniczone kontakty w innych beneficjentami i brak stymulowania wymiany doświadczeń i informacji, związanych z	Należy prowadzić kontrolowane (w celu minimalizacji ryzyka upowszechnienia się mylnych interpretacji, czy też złych praktyk) stymulowanie współpracy i wymiany doświadczeń między beneficjentami. Celowe byłoby też zarezerwowanie odpowiedniej ilości czasu, przy okazji wybranych	Operacyjna	IP, IP II	Doprowadzenie do wymiany informacji o doświadczeniach beneficjentów, przede wszystkim w formie moderowanych dyskusji na wybranych szkoleniach.		Marzec 2011



LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
		realizacją projektów. s. 82	szkoleń, na moderowane dyskusje o wybranych problemach, związanych z realizacją projektów. s. 82					