

„Ocena instytucjonalnego i organizacyjnego przygotowania beneficjenta do opracowania i wdrażania projektu systemowego Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego”

RAPORT KOŃCOWY Z BADANIA

Zamawiający:
Ministerstwo Zdrowia

Wykonawca:
Akademia Leona Koźmińskiego



AKADEMIA
LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Warszawa, maj 2009r

Badanie ewaluacyjne współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Pomocy Technicznej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i budżetu państwa

Spis treści

1.	WPROWADZENIE	3
2.	STRESZCZENIE	3
2.1.	SUMMARY	6
3.	PRZEDMIOT BADANIA	9
4.	METODOLOGIA BADANIA	9
4.1.	Cel badania	9
4.2.	Kryteria ewaluacyjne	9
4.3.	Podjęte działania badawcze	10
4.3.1.	Opis działań, podjętych w fazie obserwacji	11
4.4.	Ograniczenia badania	13
5.	KONTEKST EWALUACJI	13
5.1.	Geneza budowy sieci CPR-ów, czyli jak to się zaczęło?	13
5.2.	Ewolucja koncepcji	14
5.2.1.	PIERWSZA KONCEPCJA SYSTEMU OPARTEGO O SIEĆ CENTRÓW POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO - SYSTEM PROJEKTOWANY NA PODSTAWIE „KONCEPCJI SYSTEMU 112” Z 2007 ROKU.	14
5.2.2.	OBECNIE PROJEKTOWANY SYSTEM POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO (LATA 2008 – 2009)	17
5.3.	Benchmark – czyli jak to robią inni	18
5.4.	Co z tego wynika dla niniejszej ewaluacji?	19
6.	ANALIZA ZAGADNIEN EWALUACYJNYCH	20
6.1.	Wskazanie podmiotów, które w sposób formalny lub nieformalny uczestniczą we wdrażaniu projektu oraz określenie, czy istnieje jasny, adekwatny i precyzyjny podział obowiązków/zadań pomiędzy instytucjami uczestniczącymi w realizacji projektu.	20
6.2.	Ocena potencjału organizacyjnego instytucji uczestniczących w realizacji projektu	26
6.2.1.	Ocena potencjału organizacyjnego beneficjenta systemowego oraz ocena struktury organizacyjnej instytucji pod kątem adekwatności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu	26
6.2.2.	Ocena potencjału kadrowego instytucji realizującej projekt pod kątem adekwatności w stosunku do realizowanych zadań	27
6.2.3.	Ocena procedur obowiązujących w instytucji pod kątem kompletności, spójności i trafności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu	28
6.3.	Ocena potencjału organizacyjnego innych niż beneficjent instytucji uczestniczących w realizacji projektu	29
6.3.1.	Ocena struktury organizacyjnej, potencjału kadrowego oraz procedur obowiązujących w instytucji pod kątem adekwatności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu	30
6.4.	Ocena otoczenia formalno- prawnego systemu wdrażania projektu	33
6.4.1.	Analiza spójności założeń projektu z obowiązującymi regulacjami prawnymi w zakresie SPR	33
6.4.2.	Analiza strategii finansowej projektu z uwzględnieniem szans na pełne finansowanie celów Programu	36
6.5.	Weryfikacja powiązań oraz dystynkcji (wytyczenie linii demarkacyjnej) pomiędzy projektem systemowym „Budowa i wyposażenie WCPR” (PO IiS) a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112” (PO IG)	40
6.6.	Stan przygotowania projektu systemowego „Budowa i wyposażenie...” do realizacji	43
6.6.1.	Identyfikacja obszarów krytycznych mających największe znaczenie dla wdrożenia projektu	45
6.6.2.	Analiza SWOT projektu systemowego „Budowa i wyposażenie WCPR”	48
7.	WNIOSKI I REKOMENDACJE	49
8.	ZAŁĄCZNIKI	59
8.1.	Załącznik nr 1: Słowniczek	60
8.2.	Załącznik nr 2: Garść rozważań „na temat” z perspektywy teorii instytucjonalizmu	61
8.3.	Załącznik nr 3: Pytania i metody badawcze	65
8.4.	Załącznik nr 4: Lista osób, które wzięły udział w badaniu	76
8.5.	Załącznik nr 5: Scenariusz wywiadu IDI z beneficjentem	77
8.6.	Załącznik nr 6: Scenariusz wywiadu IDI z instytucjami uczestniczącymi w systemie wdrażania projektu	81
8.7.	Załącznik nr 7: Scenariusz wywiadu FGI	83
8.8.	Załącznik nr 8: Kwestionariusz Ankiety CAWI	87
8.9.	Załącznik nr 9: Kwestionariusz „Karta Złoty Standard Wdrażania Projektu”	95
8.10.	Załącznik nr 10: Kwestionariusz Samooceny Potencjału Organizacji	99
8.11.	Załącznik nr 11: Kwestionariusz do analizy relacji społeczno-instytucjonalnych (mapa interesariuszy)	104
8.12.	Załącznik nr 12: Schemat Systemu Powiadamiania Ratunkowego	106
8.13.	Załącznik nr 13: Lista materiałów źródłowych wykorzystanych w badaniu	107

1. WPROWADZENIE

Niniejszy raport prezentuje wyniki badania „Ocena instytucjonalnego i organizacyjnego przygotowania beneficjenta do opracowania i wdrażania projektu systemowego Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego” zrealizowanego przez Akademię Leona Koźmińskiego na zlecenie Ministerstwa Zdrowia w ramach ogłoszonego przez Ministerstwo Zdrowia przetargu o nr Nr MZ-AGZ-270-3667/JP/08.

Badanie obejmowało analizę następujących zagadnień:

- Wskazanie podmiotów, które w sposób formalny lub nieformalny uczestniczą we wdrażaniu projektu.
- Określenie, czy istnieje jasny, adekwatny i precyzyjny podział obowiązków/zadań pomiędzy instytucjami uczestniczącymi w realizacji projektu (ewentualnie zaproponowanie podziału zadań między tymi podmiotami, jeżeli z punktu widzenia prawidłowej realizacji projektu obecnie przyjęte rozwiązania okażą się niewystarczające).
- Ocenę potencjału instytucjonalnego i organizacyjnego instytucji realizujących projekt pod kątem adekwatności w stosunku do realizowanych zadań,
- Analizę powiązań oraz dystynkcji pomiędzy projektem systemowym WCPR, a projektem indywidualnym Sieć Teleinformatyczna 112 (wytyczenie linii demarkacyjnej pomiędzy projektami)
- Analizę otoczenia prawno-formalnego projektu,
- Ocenę stopnia przygotowania projektu do realizacji.

Niniejszy raport został sporządzony przez Zespół ewaluacyjny w składzie: Magdalena Kuśmierz, Małgorzata Matysiak-Kusiak oraz Justyna Ratajczak. Rozdziały opisujące kontekst ewaluacji (rozdz. 5.) oraz analizę prawną w ramach zagadnienia „Ocena otoczenia prawno-instytucjonalnego systemu wdrażania projektu” (rozdział 6.4.) powstały w oparciu o analizę ekspercką wykonaną przez dr Piotra Chmielewskiego – eksperta w dziedzinie zarządzania kryzysowego i powiadamiania ratunkowego. Rozdział dotyczący linii demarkacyjnej (rozdział 6.5.) pomiędzy projektami powstał na podstawie analizy dokonanej przez eksperta w dziedzinie funduszy europejskich – Kingę Paciork.

Rozdział 5. „Kontekst ewaluacji” opisuje otoczenie, ewolucję koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego oraz związaną z tym zmianę koncepcji samego projektu systemowego. Zapoznanie się z tym kontekstem jest ważne dla zrozumienia prezentowanych dalej wyników ewaluacji. W kolejnych rozdziałach dokonano analizy poszczególnych zagadnień badawczych.

W poniższym rozdziale prezentujemy podsumowanie wyników przeprowadzonego badania.

2. STRESZCZENIE

Od momentu umieszczenia w XII Priorytecie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) projektu systemowego „Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego” do chwili, w której realizowane było niniejsze badanie, miała miejsce znacząca zmiana koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego (SPR) oraz założeń do funkcjonowania Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR) - z koncepcji zakładającej pierwotnie powstanie 16 Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) na koncepcję zakładającą funkcjonowanie obok WCPR również powiatowych (lub na terenie kilku powiatów) CPR-ów. Ewoluuwał także kształt oraz otoczenie instytucjonalne projektu systemowego „Budowa i wyposażenie WCPR”. Beneficjentem systemowym projektu, zgodnie z zapisami POIiŚ, jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z wojewodami. 8 sierpnia 2008 roku decyzją Nr 109 Ministra SWiA realizacja zadań określonych dla Beneficjenta systemowego została powierzona Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej (KGPSP). W okresie tym powstały „Założenia do organizacji i funkcjonowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego na terenie województwa”.

Zarówno koncepcja projektowa, jak i podmiot odpowiedzialny za jej realizację, zostały zmienione Decyzją Nr 59 Ministra SWiA z dnia 20 marca 2009 r. W myśl obecnej koncepcji w ramach przedsięwzięcia pn. „Budowa i wyposażenie WCPR” środki w wysokości 20 mln euro planuje przeznaczyć się na dofinansowanie budowy Systemu Informatycznego modułu WCPR. Planowane jest wykorzystanie środków na zakup aplikacji komputerowej na potrzeby 16 WCPR. Wspomniana Decyzja powierza „realizację projektu informatycznego dotyczącego przygotowania, budowy i wdrożenia 'Systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego'” Centrum Projektów Informatycznych MSWiA (CPI MSWiA). Nie odnajdujemy jednak we wzmiankowanej decyzji jasnego wskazania na ten podmiot (CPI), jako instytucję pełniącą obowiązki beneficjenta projektu. W związku z czym niemożliwe jest jednoznaczne stwierdzenie na gruncie prawnym, kto obecnie jest odpowiedzialny za projekt. Doprecyzowanie tej kwestii – oczekiwane przez Instytucję Pośredniczącą (IP)- powinno dokonać się w formie uzupełnienia do wspomnianej Decyzji oraz/lub w formie porozumienia pomiędzy Beneficjentem systemowym - Ministrem SWiA a CPI, które powierzałoby temu ostatniemu realizację zadań związanych z projektem systemowym.

Jednocześnie w samym Ministerstwie SWIA brak jest komórki, która w zakresie swoich obowiązków posiada nadzór nad projektem systemowym. Departament Funduszy Europejskich w MZ, pełniący rolę IP dla ewaluowanego projektu, oczekuje jednoznacznego wskazania komórki w Ministerstwie, która będzie odpowiedzialna za nadzór nad projektem, nie akceptując powierzenia całkowitej odpowiedzialności za projekt innej jednostce.

Fakt, że projekt nie ma w MSWiA swojego „właściciela”, był dotychczas przyczyną braku usatysfakcjonowania współpracą na linii Beneficjent – IP ze strony Ministerstwa Zdrowia (MZ). Inną przyczyną trudności w komunikacji, wynikającą z problemów w jednoznacznym wskazaniu komórki i osób odpowiedzialnych w Ministerstwie za projekt systemowy, jest fakt, że badanego projektu systemowego nie można rozpatrywać w oderwaniu od całości Systemu Powiadamiania Ratunkowego, które jest przedsięwzięciem złożonym oraz angażującym i wymagającym koordynacji wielu osób i służb. Reasumując należy powiedzieć, iż dane zebrane w trakcie badania pokazują, że komunikacja między zaangażowanymi podmiotami jest zdecydowanie słabą stroną projektu. Dlatego też niezbędne jest stworzenie mechanizmu wspierającego komunikację i zapewniającego uwzględnienie w równym stopniu punktów widzenia różnych instytucji. Osobom zaangażowanym w projekt na szczeblu wykonawczym szczególnie doskwiera brak komunikacji bezpośredniej, egemplifikującej się w roboczych spotkaniach i nieformalnych kontaktach. Te jednak nie mogły mieć miejsca w sytuacji braku dookreślenia kwestii fundamentalnych.

Zdiagnozowane w badaniu zjawisko nieefektywnej komunikacji dotyczy nie tylko szczebla centralnego, ale również relacji ze strukturami regionalnymi. Badanie dowiodło, że niewiele osób w województwach ma świadomość zmian zachodzących w projekcie. Na dzień dzisiejszy w percepcji badanych przedstawicieli struktur wojewódzkich (Komend Wojewódzkich PSP oraz przedstawicieli Urzędów Wojewódzkich (UW)) funkcjonuje nieaktualna koncepcja projektu systemowego - niewiele osób zetknęło się z aktualną propozycją CPI. Wydaje się, że respondenci są zdezorientowani, kto jest odpowiedzialny za poszczególne zadania w SPR.

Dokument „Koncepcja budowy Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego wersja 2.0” autorstwa CPI (będący jednocześnie jedynym istniejącym i aktualnym dokumentem opisującym zakres projektu systemowego) został przesłany do konsultacji zarówno do KG PSP, jak i MZ. Obydwie instytucje wypowiedziały się w tej sprawie. Z badań wynika, że „Koncepcja...” nie była konsultowana z wojewodami, a należy pamiętać, że kryteria tworzenia CPRów określone w projekcie Rozporządzenia doprowadzają do powstania 16 wojewódzkich sieci CPRów, a nie jednej ogólnopolskiej. Dlatego uwzględnienie punktu widzenia wojewodów jest tak istotne.

Przeprowadzone badanie pozwoliło ustalić potencjalne bariery – „obszary krytyczne” – skutecznej realizacji projektu, których wystąpienie może obniżyć lub całkowicie uniemożliwić osiągnięcie założonych efektów. Najważniejszym problemem, na którego rozwiązanie czekają wszystkie podmioty zaangażowane w projekt „Budowa i wyposażenie...”, jest rozstrzygająca decyzja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) jako Instytucji Zarządzającej (IZ), czy projekt w obecnym kształcie może być finansowany w ramach PO IiŚ (kwalifikowalność projektu). IP ma poważne wątpliwości w tym zakresie. Wynikają one przede wszystkim z ustaleń i zapisów przyjętych w dokumentacji programowej POIiŚ. IP, jako główny argument podważający zasadność finansowania aktualnej koncepcji, podaje fakt, że nastąpiła zasadnicza zmiana w zakresie przedmiotowym - w pierwotnej wersji projekt obejmował budowę/adaptację i wyposażenie pomieszczeń na potrzeby WCPR czyli: przygotowanie lokalu, wyposażenie miejsc pracy dla dyspozytorów nr alarmowych 112. Program informatyczny stanowił mały komponent całości. Aktualnie System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego (SI PR) jest głównym i jedynym elementem projektu. W opinii IP rozwiązania informatyczne są finansowane z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), w związku z tym projekt w aktualnej wersji powinien być finansowany w ramach tego PO.

Inne stanowisko w tej kwestii ma CPI. Jest ono zdania, że projekt systemowy w obecnym kształcie powinien być kwalifikowalny do finansowania ze środków POIiŚ. Według CPI istotne jest sprostanie na problem od strony końcowego produktu – będzie to 16 licencji na SI PR dla 16 WCPRów. Argumentem na rzecz tej tezy jest fakt, że ogólnopolski, jednolity SI PR, który zintegruje działania wszystkich służb: PSP, Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) oraz Policji (dzięki czemu zarządzanie i koordynacja służb w sytuacji kryzysowej będzie efektywniejsza i bardziej racjonalna niż dotychczas) wydaje się być najważniejszym elementem wyposażenia WCPR. Zaś licencja na SI WCPR powinna być traktowana jako wyposażenie biura, analogicznie jak sprzęt komputerowy i licencje na programy komputerowe. Potwierdzeniem takiej perspektywy są wyniki ankiety oraz badań fokusowych w województwach. Ukazały one zgodę wszystkich badanych podmiotów co do istotności przedsięwzięcia, jakim jest budowa jednej spójnej ogólnopolskiej sieci informatycznej. Konsensus co do priorytetu takiej inicjatywy istnieje jednak na poziomie ogólnej idei. Szczegóły koncepcji budzą już znacznie więcej kontrowersji, dlatego powinny zostać skonsultowane z przedstawicielami wszystkich służb zaangażowanych w uruchomienie sieci CPR (wojewódzkich i lokalnych), szczebla zarówno centralnego, jaki i lokalnego. Jest to zwłaszcza istotne w odniesieniu do podmiotów reprezentujących RM, których procedury działania oraz struktury terenowe charakteryzują się całkowitą odmiennością w stosunku do PSP.

Pozostając jednak na gruncie formalnym należy stwierdzić, że zapisy znajdujące się w uszczegółowieniach PO IIŚ i PO IG, a także odpowiednie dokumenty stanowiące wytyczne dla obydwu Programów Operacyjnych, nie pozwalają na jednoznaczne zakwalifikowanie projektu w jego obecnym kształcie, bez uprzedniego dokonania zmian w zapisach (bądź dokumentów projektowych, bądź programowych). W związku z czym projekt „Budowa i wyposażenie WCPR”, w swoim obecnym kształcie, wydaje się niemożliwy do finansowania w ramach instrumentów Narodowej Strategii Spójności bez odpowiednich uzgodnień.

Z drugiej strony, z racji na bezpośrednie wskazanie w PO IIŚ działań w zakresie ratownictwa medycznego, należałoby utrzymać dotychczasowe źródło finansowania – dokonując niezbędnych zmian w zapisach (opisanych szczegółowo w rozdz. 6.5.). Należy jednak podkreślić, iż mimo opisywanych zależności, projekt w pełni kwalifikuje się do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z uwagi na strategiczny charakter projektu oraz konieczność jego wdrożenia do końca 2011 roku, jego finansowanie ze źródeł europejskich zależy jedynie od woli i wyniku uzgodnień międzyresortowych. Skoro bowiem (jak wykazano szczegółowo w rozdz. 6.5.) przedsięwzięcie wykazuje kwalifikowalność czasową, geograficzną oraz kosztową, a także wpisuje się w cele Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), i już we wcześniejszych zapisach zostało uznane za strategiczne dla ich osiągnięcia – to w jego kwalifikowaniu w ramach Programu Operacyjnego, z uwagi na to samo źródło finansowania (EFRR), powinno się stosować podejście jak najbardziej pragmatyczne, tj. kierować się tym, aby skutecznie i efektywnie wdrożyć projekt, zachowując jego adekwatność z dokumentami programowymi.

Za podjęciem decyzji o sfinansowaniu przedsięwzięcia mogą przemawiać jeszcze inne elementy:

W świetle wyników analizy aktów prawnych oraz obecnej koncepcji dotyczącej założeń i funkcjonowania SPR, za znaczącą zaletę projektu „Budowa i wyposażenie WCPR” w kształcie proponowanym obecnie przez Beneficjenta (zakup aplikacji dla WCPR), należy uznać uproszczenie kwestii przepływu środków finansowych, a także utrzymanie efektów projektu po zakończeniu finansowania z PO IIŚ. Projekt realizowany jest centralnie przez jedną instytucję. Pozwala to na zorganizowanie jednego przetargu na wykonawstwo i tym samym ograniczenie ryzyk wiążących się z decentralizacją tego procesu (w poprzedniej koncepcji rozważane było kilkadziesiąt przetargów wojewódzkich).

W zdiagnozowanej sytuacji, charakteryzującej się niedookreśleniem ostatecznego kształtu Systemu Powiadamiania Ratunkowego, w tym funkcjonowania CPRów i WCPR-ów, brakiem precyzyjnego podziału ról odgrywanych przez poszczególnych partnerów w systemie oraz brakiem wiarygodnych danych odnośnie kosztów budowy całego systemu, wydaje się, że przeznaczenie środków zarezerwowanych w PO IIŚ na cele „Budowy i wyposażenia Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego” na sfinansowanie budowy systemu informatycznego jest krokiem maksymalizującym szanse na trwałość instytucjonalną efektów projektu systemowego. Koncepcja przedstawiona przez CPI, paradoksalnie poprzez swoją „wirtualność” oraz fakt, że aplikacja zostanie zakupiona na użytek 16 WCPR – może być najbardziej trwałym elementem całego przedsięwzięcia. Niezależnie bowiem od braku pewności co do ostatecznej liczby CPRów, liczba WCPR-ów nie jest poddawana w wątpliwość (nawet jeśli jego funkcję będzie pełnił jeden z CPR-ów).

Kolejnym argumentem o charakterze pragmatycznym, przemawiającym na korzyść podmiotu obecnie pełniącego zadania Beneficjenta systemowego oraz jego koncepcji projektu „Budowa i ...”, jest potencjał instytucjonalny i organizacyjny tej jednostki. Dotychczasowe doświadczenie zarówno samej instytucji, jak i pracowników CPI, pozwala na wysoką ocenę tej instytucji – jako odpowiedzialnej za realizację projektu – według kryterium adekwatności. Cechuje ją również duża sprawność instytucjonalna, co znajduje uzasadnienie w funkcjonalnej, dedykowanej realizacji projektów strukturze, doświadczeniu i wykształceniu kadr oraz w funkcjonujących procedurach. Pomimo inicjacyjnego stadium przygotowania projektu do realizacji – koncepcyjna warstwa projektu, etap uzgodnień planowanych rozwiązań informatycznych – instytucja wykazuje duże zaangażowanie w przygotowanie do realizacji projektu. O ile KG PSP – podmiot, któremu uprzednio powierzono zadania Beneficjenta – również posiada znamiona instytucji, która stwarza szansę na skuteczną i efektywną realizację projektu finansowanego ze środków europejskich, o tyle CPI demonstruje w tym względzie swoją przewagę jako instytucja celowo powołana do wyłącznej realizacji projektów informatycznych, co w przypadku obecnej koncepcji projektu systemowego ma niebagatelne znaczenie. Wyjęta z biurokratycznych struktur, opierająca swoje procedury na metodyce zarządzania projektami (PRINCE 2), posiada dane po temu, żeby skutecznie realizować przedsięwzięcia finansowane ze środków zewnętrznych. Struktura PSP wymuszałaby znaczącą decentralizację działań i konieczność skomplikowanego schematu przepływu środków. Realizacja projektu przez CPI minimalizuje ryzyka takiego rozwiązania.

Niezależnie od wyłuszczonych powyżej zalet planowanego przedsięwzięcia, jego jednoznacznie pozytywna ocena wymaga jeszcze uregulowania kilku zasadniczych kwestii. Poza wskazanymi na początku tego rozdziału problemami związanymi z jasnym wskazaniem „właściciela” projektu, doprecyzowania wymagają jeszcze co najmniej trzy zagadnienia:

- Silne wyeksponowanie w koncepcji SI PR linii demarkacyjnej pomiędzy projektem „Budowa..” a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112”, a także pomiędzy działaniami i kosztami na rzecz SI WCPR a SI CPR. Informacje te są niezbędne dla rozstrzygnięcia w sprawie kwalifikowalności projektu a także po to, by kwestia demarkacji pomiędzy projektami nie budziła już dłużej wątpliwości. Studium wykonalności projektu systemowego powinno również położyć szczególny nacisk na tę kwestię.
- Szczegółowa analiza finansowa przedsięwzięcia SIPR, która powinna uwzględniać istnienie regionalnych systemów informatycznych, np. możliwości obniżenia kosztów systemu poprzez użycie istniejącej infrastruktury IT systemów lokalnych oraz przeszkolonych użytkowników.
- Uzgodnienia funkcjonalności SI z przedstawicielami wszystkich służb ratowniczych, które zostaną zintegrowane w ramach SPR (dotyczy to zwłaszcza przedstawicieli RM, charakteryzujących się znaczącą odrębnością procedur w zakresie przyjmowania zgłoszeń i dysponowania sił).

2.1. SUMMARY

Within the period starting from the introduction of a system-project entitled "Construction and Equipment of the Voivodeship [Provincial] Emergency Dispatch Centres" into the 12th Priority of the Operational Programme - Infrastructure and Environment (OP I&E) till the moment, this research was carried out, the concept of the emergency notification system (ENS) [System Powiadamiania Ratunkowego - SPR] and guidelines underlying the operation of the Emergency Dispatch Centres (EDC) [Centra Powiadamiania Ratunkowego - CPR] changed significantly (the concept consisting of 16 Voivodeship Emergency Dispatch Centres (VEDC) [Wojewódzkie Centra Powiadamiania Ratunkowego - WCPR] changed into the concept assuming operation of Poviats [County] EDCs (or operating within several poviats) along with the VEDCs). Moreover the form and institutional environment of the system-project "Construction and equipment of the VEDC" also evolved. Under the OP I&E regulations, a system-beneficiary of the project is the Minister of Interior and Administration acting in consultation with the Voivodeship Governors. By the decision of the Minister of Interior and Administration no. 109 of 8 August 2008, the Chief Commander of the State Fire Service was mandated to perform the tasks of the system-Beneficiary. Within this period "Guidelines for organisation and operation of the Emergency Notification System within voivodeship" were developed.

Both a concept of the project and an entity responsible for its implementation were changed under the Decision of the Minister of Interior and Administration No. 59 of 20 March 2009. According to the present concept, as a part of the venture entitled "Construction and equipment of the VEDC", it is intended to allot funds amounting to 20 million euro to subsidise the development of an IT System of the VEDC module. The mentioned Decision entrusts the IT Project Centre [CPI - Centrum Projektów Informatycznych] at the Ministry of Interior and Administration with the "implementation of the IT project concerning preparation, development and implementation of the 'Computer Emergency Notification System (CENS) [System informatyczny powiadamiania ratunkowego - SIPR]'". However, the said decision does not clearly indicate this entity (CPI) as an institution acting as the Beneficiary of the project. Therefore, it is impossible to state on the legal basis, who currently is responsible for the project. Clarification of this issue expected by the Intermediate Body (IB) should be provided as a supplement to the aforementioned Decision and/or as an agreement between the system-Beneficiary, i.e. the Minister of Interior and Administration and the CPI, which would entrust the latter with the performance of tasks related to the system-project.

At the same time the Ministry of Interior and Administration itself lacks an unit, duties of which would include supervision over the system-project. The Department of European Funds at the Ministry of Health, which acts as the IB for the evaluated project, expects an explicit determination of the unit at the Ministry that will be responsible for supervision over the project. However it does not accept the solution consisting of only one unit assigned with full responsibility for the project.

The fact that the project does not have its "owner" at the Ministry of Interior and Administration has been so far the reason why the Intermediate Body, i.e. the Ministry of Health, has been unsatisfied with the cooperation with the Beneficiary. Another reason for difficulties with communication resulting from problems with an explicit determination of the unit and people responsible for the system-project at the Ministry is the fact that the analysed system-project cannot be considered separately from the entire Emergency Notification System, which is a complex venture involving and requiring many people and services to be coordinated. To sum up, it should be stated that data gathered during the research show that communication between entities involved is definitely a negative side of the project. Therefore it is necessary to develop a mechanism, which supports communication, and guarantees that different points of view held by various institutions are considered equally. People involved in the project at an executive level are particularly bothered with

the lack of direct communication exemplified during working meetings and in informal contacts. However, as fundamental issues are not clarified, those could not take place.

The phenomenon of inefficient communication evaluated in the research concerns not only a central level, but also relations with regional structures. The research has proved that only few people in voivodeships are aware of changes taking place in relation to the project. As of today among surveyed representatives of voivodeship structures (the Voivodeship Headquarters of the State Fire Service and representatives of the Voivodeship Offices), an invalid concept of the system-project prevails. Not many people encountered a current proposal submitted by the CPI. It appears that the respondents are confused, who is responsible for individual tasks related to the ENS.

The document entitled "The concept of development of Computer Emergency Notification System version 2.0" by the CPI (it is at the same time the only current document specifying the scope of the system-project) was sent for consultation to the National Headquarters of the State Fire Service and the Ministry of Health. Both institutions expressed their views on this master. The research has shown that „The concept..." was not consulted with the Voivodeship Governors, although it should be borne in mind that criteria for creating EDCs specified in the Order draft shall result in establishment of 16 voivodeship networks of EDCs and not only one national network. Therefore taking into consideration opinions expressed by the Voivodeship Governors is so significant.

The research conducted allowed the determination of potential barriers - "critical areas" - to successful project implementation, which may hinder or prevent from achieving assumed effects. The main problem, which all entities involved in the project "Construction and equipment..." expect to be solved, is a final decision by the Ministry of Regional Development acting as the Managing Authority whether the project in its current form can be funded as a part of the OP I&E (project eligibility). The Intermediate Body has serious doubts on this master. They result mostly from arrangements and regulations adopted in the programme documentation of the OP I&E. The fact that the scope of the project changed was deemed by the IB as a main argument questioning legitimacy of financing the current concept. An initial version of the project included construction/conversion and equipment of rooms for the purpose of the VEDC: preparation of premises, equipment of workstations for dispatchers servicing 112 emergency number. The IT programme was only a small component. At present, the CENS is a main and only element of the project. According to the IB, IT solutions are funded by the Operational Programme - Innovative Economy (OP IE). This being the case the project in its current form should be funded as a part of that OP.

The CPI takes a different stand on this master. It states that the system-project in its current form should be eligible for financing from the OP I&E funds. According to the CPI, it is essential to look at this problem from the perspective of the end product - it will include 16 licences for the CENS for 16 VEDCs. An argument in favour of this thesis is the fact that a national, uniform CENS, which will integrate activities of all services: the State Fire Service, the State Emergency Medical Services and the Police (thanks to that, management and coordination of services in a crisis situation will be more effective and efficient than previously) seems to be the most important element of the VEDCs' equipment. Whereas the licence for the IT system for VEDC should be treated as an office's equipment, similarly to computer hardware and licences for computer software; Such a perspective is confirmed by the results of focus groups and a survey conducted in voivodeships. They have shown that all analysed entities agree that development of one national uniform IT network is significant. However, a consensus of opinion on the priority of such an initiative exists only on the level of a general idea. Details of the concept provoke much greater controversy. Therefore they should be consulted with representatives of all services involved in initiating the (voivodeship and local) EDC network, both on a central and local level. It is particularly crucial in reference to entities representing the Emergency Medical Services, whose action procedures and local structures are completely different than those of the State Fire Service.

In reference to formal basis, it should be stated that regulations provided by clarifications of the OP I&E and the OP IE, and other relevant documents constituting guidelines for both Operational Programmes do not allow the project in its current form to be explicitly eligible without introducing changes of regulations (also of project or programme documents) first. Therefore the project "Construction and Equipment of the VEDC" in its current form seems to be impossible to be funded from instruments of the National Cohesion Strategy without appropriate arrangements.

However, it appears that due to a direct determination of activities in the field of emergency medical services in the OP I&E, the current sources of financing should remain the same. At the same time necessary changes should be introduced into regulations (described in detail in chapter 6.5.). It should be emphasized that despite described interrelations, the project is fully eligible to be co-financed from the European Regional Development Fund (ERDF). Due to the project's strategic character and a necessity to implement it by the end of 2011, its financing from European funds depends only on the will and a result of intern-department agreements. Since (as demonstrated in details in chapter 6.5.) the venture is eligible in terms of time, location and costs, it corresponds to the objectives of the National Strategic Reference Framework, and it was already recognized by the previous regulations as strategic for their accomplishment, so the approach, which shall be adopted in reference to determination of project's eligibility as a part of the Operational Programme and due to

the same source of financing (ERDF), should be as pragmatic as possible, that is, it should aim at an efficient and effective implementation of the project, at the same time keeping its compatibility with the programme documents.

Other elements can also support a decision on financing the venture:

In the light of an analysis of legal acts and the current concept concerning guidelines and operation of the ENS, simplification of funds flow and maintenance of project results following the completion of financing from the OP I&E should be recognized as a crucial advantage of the project "Construction and equipment of the VEDC" in the form currently suggested by the Beneficiary (purchase of applications for the Voivodeship Emergency Notification Centres). The project is implemented centrally by one institution. It allows organizing one contract award procedure for execution, thereby it limits risks related to decentralization of the process (according to the previous concept, several voivodeship contract award procedures were taken into account).

In the evaluated situation, which is characterised by an unspecified final form of the Emergency Notification System, including operation of the EDCs and the VEDCs, the lack of a precise division of roles assumed by individual partners in the system, and the lack of reliable data concerning costs of the entire system development, the allotment of funds set aside in the OP I&E for the purposes of "Construction and Equipment of the Voivodeship Emergency Dispatch Centres" to financing the development of IT system seems to be a step that maximizes the chances of the system-projects effects to be a institutionally durable. The concept presented by the CPI, paradoxically due to its virtual character and the fact that applications will be purchased for 16 Voivodeship Emergency Dispatch Centres, may be the most durable element of the entire venture. Regardless of the fact that the final number of EDCs has not been explicitly determined, the number of VEDCs is unquestionable (even if its function will be served by one of the EDCs).

Another argument of a pragmatic character in support of the entity that currently acts as the system-Beneficiary and its concept of the project "Construction and..." is an institutional and organisational potential presented by this unit. Previous experience of the institution itself and CPI's staff allows a high evaluation of this institution – as the one responsible for the project implementation according to a compatibility criterion. It is characterised by high institutional efficiency, which reflects a functional structure oriented towards projects implementation, experience and staff education as well as existing procedures. Despite an initial stage of the project preparation for implementation, that is, a conceptual aspect of the project, the stage of arrangements concerning IT solutions, the institution shows a great commitment to preparation for the project implementation. Although the National Headquarters of the State Fire Service – an entity which was previously entrusted with tasks of the Beneficiary – has also distinctive features of the institution, which gives a chance to efficiently and effectively implement the project financed from EU funds, the CPI has the advantage on this master as an institution deliberately established to implement IT projects only, which in case of the current concept of the system-project is of utmost importance. Separated from bureaucratic structures, with procedures based on project management methodology (PRINCE 2), it possess data necessary to carry out ventures financed from external funds effectively. The structure of the State Fire Service would impose a significant decentralisation of activities and a necessity to apply a complex patterns of funds flow. Implementation of the project by the CPI reduces the risk of such a solution.

Regardless of the aforementioned advantages of the planned venture, several fundamental issues need to be regulated for the project to be positively evaluated. Apart from problems stated at the beginning of this chapter related to an explicit determination of the project's "owner", at least three problems have to be clarified:

- 1) Emphasis in the concept of the CENS on a demarcation line between the project „Construction..." and the individual project "National data communication network for the purpose of 112 emergency number servicing" as well as between activities and costs for the benefit of IT system for the VEDC and IT system for the EDC. Such information seems to be indispensable to decide on the eligibility of the project and so as demarcation between projects does not raise any more doubts. Feasibility study of the system-project should also emphasize this issue.
- 2) A detailed financial analysis of the CENS venture including the existence of regional IT systems, e.g. an opportunity to reduce costs of the system by using an existing IT infrastructure of local systems and trained users,
- 3) Arrangements on functionality of IT system made with representatives of all Emergency Services, which will be integrated into the CENS (it concerns in particular representatives of Medical Emergency Services characterized by differences in procedures in the field of receiving notifications and managing staff)

3. PRZEDMIOT BADANIA

W ramach PO IIŚ, zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.), realizowane są m.in. projekty systemowe, mające istotne znaczenie dla zapewnienia osiągnięcia celów PO IIŚ. Tryb wyłaniania projektów systemowych określony został przez Instytucję Zarządzającą PO IIŚ i w przypadku Priorytetu XII ma on zastosowanie do projektów wytypowanych przez Ministra Zdrowia w zakresie sektora ochrony zdrowia. Projekty te oceniane są pod względem poprawności formalnej i merytorycznej, zgodnie z kryteriami formalnymi oraz kryteriami merytorycznymi przyjętymi przez Komitet Monitorujący dla PO IIŚ. Lista przyjętych kryteriów wyboru projektów systemowych stanowi załącznik nr 1 do Szczegółowego Opisu Priorytetów PO IIŚ (SzOP). Ocena projektów systemowych odbywa się na warunkach określonych dla oceny projektów indywidualnych, co oznacza, iż jest to ocena „0-1” stwierdzająca spełnianie lub niespełnianie danego kryterium przez projekt (w odniesieniu do oceny formalnej i merytorycznej II stopnia) oraz ocena punktowa (w odniesieniu do oceny merytorycznej I stopnia). W celu uzyskania dofinansowania, projekt musi spełnić wszystkie kryteria formalne i merytoryczne II stopnia oraz uzyskać minimum 60% punktów możliwych do uzyskania w ramach oceny merytorycznej I stopnia.

Minister Zdrowia wytypował dwa projekty systemowe, które mają zostać zrealizowane w ramach PO IIŚ, Priorytet XII Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia, Działanie 12.1 Rozwój systemu ratownictwa medycznego:

1. „Budowa i wyposażenie wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego”(WCPR),
2. „Rozbudowa, remont i wyposażenie centrów urazowych”.

Badanie kontekstu prawno - instytucjonalnego wdrażania pierwszego z wymienionych projektów było przedmiotem zleconej ewaluacji.

4. METODOLOGIA BADANIA

4.1. Cel badania

Głównym celem badania ewaluacyjnego była **ocena zdolności instytucjonalnych i organizacyjnych beneficjenta** (tj. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji realizującego projekt w porozumieniu z wojewodami) **do opracowania i wdrożenia projektu systemowego:** „Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego”.

Poza samym beneficjentem ocena obejmuje również instytucje uczestniczące w procesie, zarówno formalnie, jak i nieformalnie. Stąd jednym z celów szczegółowych badania była **identyfikacja wszystkich uczestników procesu przygotowywania i wdrażania projektu.**

Dodatkowo badanie miało na celu **ocenę formalno-prawną** (kompletność, precyzyjność i adekwatność przygotowanych / przygotowywanych aktów prawnych / projektów aktów prawnych) **oraz finansową** (przewidywane źródła finansowania projektu, procedury obiegu środków oraz plany utrzymywania wyników realizacji projektu po zakończeniu jego finansowania ze środków PO IIŚ) **planowanego przedsięwzięcia.** Z uwagi na fakt, że koncepcja projektu znajduje się obecnie w fazie formułowania, przed niniejszym badaniem (posiadającym charakter ewaluacji ex-ante) stało zadanie analizy potrzeb interesariuszy projektu odnośnie jego pożądanego kształtu. Pozyskane informacje w tym zakresie mogą przyczynić się do stworzenia koncepcji projektu spełniającej kryterium trafności – a zatem dostosowania założeń i działań projektu do zdiagnozowanych problemów i społecznych potrzeb. Zadaniem przeprowadzonego badania było również dokonanie analizy stanu przygotowania projektu do wdrożenia, co pozwoliło na identyfikację istniejących na tym etapie problemów oraz ewentualnych zagrożeń, jakie mogą wystąpić w jego przyszłej realizacji.

Projekt systemowy powiązany jest z projektem „Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112” realizowanym w ramach VII Osi Priorytetowej POIG. Realizacja projektu „Budowa i wyposażenie WCPR” w obecnej formie i w założonym czasie, uzależniona jest od sprawnego i prawidłowego przygotowania, a następnie wdrażania wspomnianego projektu indywidualnego PO IG. Weryfikacja **linii demarkacyjnej pomiędzy tymi dwoma projektami oraz ich powiązań stanowi wartość dodaną niniejszego badania.**

Z uwagi na fakt, iż badanie objęło nie tylko struktury centralne, ale i regionalne (wojewódzkie) zaangażowane w realizację projektu, **dokonywana Ocena zyskała dwie perspektywy:**

- centralną
- regionalną.

4.2. Kryteria ewaluacyjne

Podczas dokonywania oceny Wykonawca kierował się następującymi kryteriami ewaluacyjnymi:

- ⇒ **sprawności instytucjonalnej** - w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy system powiązań instytucjonalnych, podział zadań i przepływ informacji pomiędzy tymi instytucjami jest właściwy z perspektywy sprawnego przygotowania, a następnie wdrożenia projektu objętego badaniem,
- ⇒ **adekwatności** - w zakresie odpowiedzi na pytania o to, czy Beneficjent systemowy oraz inne instytucje zaangażowane w realizację projektu są odpowiednio przygotowane pod względem

- struktury organizacyjnej, zasobów kadrowych i technicznych oraz sposobu zaprojektowania procesów (procedury) do realizacji projektu systemowego,
- ⇒ **spójności** - w zakresie odpowiedzi na pytanie o to, czy planowany projekt jest spójny z regulacjami prawnymi obowiązującymi (i projektowanymi) w obszarze Systemu Powiadamiania Ratunkowego,
 - ⇒ **komplementarności** - w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy istnieje precyzyjna linia demarkacyjna pomiędzy projektem systemowym „Budowa i wyposażenie WCPR” w ramach PO IIŚ, a projektem indywidualnym „Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby telefonu alarmowego 112” w ramach PO IG, wyznaczająca obszary odrębne oraz komplementarne względem siebie w ramach budowy SPR,
 - ⇒ **skuteczności** - w zakresie odpowiedzi na pytania o stopień zaawansowania prac nad opracowaniem, wdrożeniem oraz zapewnieniem trwałości efektów projektu systemowego, a także wskazania przeszkód w skutecznym osiągnięciu celów projektu.

Zestawienie zagadnień badawczych, kryteriów oceny oraz odpowiadających im szczegółowych pytań badawczych postawionych przez Zamawiającego i zaproponowanych przez Wykonawcę, wraz z metodami wykorzystanymi dla uzyskania odpowiedzi na nie, zaprezentowane jest w załączniku nr 3 do niniejszego raportu.

4.3. Podjęte działania badawcze

Pierwszym etapem badania było rozpoznanie kontekstu wdrażania projektu systemowego w ramach PO IIŚ. Cel ten został zrealizowany po wnikliwej lekturze i analizie obowiązującego prawa (ustawy, rozporządzenia), dokumentów programowych (Programów Operacyjnych i ich uszczegółowień) i dokumentów administracyjnych (istniejące koncepcje projektowe). Zgodnie z założeniami Wykonawcy etap ten, zwany etapem strukturyzacji (częściowo zrealizowanym w czasie tworzenia oferty i raportu metodologicznego), wymagał współpracy z Zamawiającym oraz instytucjami odpowiedzialnymi za sprawowanie nadzoru nad realizacją projektu systemowego. W związku z powyższym przeprowadzono 11 indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację XII Priorytetu PO IIŚ, którzy bezpośrednio odpowiadają za sprawowanie nadzoru nad realizacją projektu systemowego (wykaz osób uczestniczących w badaniu znajduje się w załączniku nr 4).

Następnie Wykonawca zastosował metodę cyklicznego iteracyjnego zbierania danych, zwaną metodą kolejnych przybliżeń. Polegała ona na cyklicznym procesie zbierania i analizy danych, prowadzącym do kluczowych wniosków metodą przybliżeń – po pierwszej fazie zbierania danych nastąpiła faza ich analizy, po niej kolejna faza zbierania danych itd. Zastosowanie tej metody pozwoliło na elastyczne dostosowywanie katalogu pytań badawczych oraz, dopiero na podstawie zebranych danych, przygotowanie nowych wytycznych (scenariuszy) do kolejnej fazy zbierania danych. Dzięki temu grupa badawcza na każdym kolejnym etapie eliminowała problemy o mniejszej wadze, koncentrując się na kluczowych zagadnieniach dotyczących badanego obszaru.

Badanie odbyło się w trzech zasadniczych fazach:

- **Krok pierwszy** - badania o charakterze eksploracyjnym: rozpoznanie badanego obszaru, weryfikacja hipotez, formułowanie precyzyjnych pytań badawczych (*desk research, analiza ekspercka, IDI*).
W tej fazie Wykonawca zastosował, poza analizą dokumentów oraz przeprowadzeniem pogłębionych wywiadów indywidualnych, również analizę ekspercką - konsultacje z ekspertami w dziedzinie: projektów UE i systemów powiadamiania ratunkowego (szerzej w szczegółowym opisie metod badawczych). W szczególności analizie poddano akty prawne dotyczące projektu, a także przedyskutowane zostały zdiagnozowane problemy i możliwe sposoby ich rozwiązania (unikania). Ponownie po pomoc eksperta ewaluatorzy sięgnęli w ostatniej fazie działań badawczych. Ten etap, zwany fazą operacjonalizacji rekomendacji, miał na celu przygotowanie propozycji rozwiązań przyczyniających się do wzmocnienia potencjału beneficjenta oraz skonsultowanie i ostateczne opracowanie zestawu rekomendacji wdrożenia usprawnień.
- **Krok drugi** - badania o charakterze diagnostycznym (jakościowe), poszukiwanie przyczyn, odpowiedzi na pytanie dlaczego? (*IDI, studia przypadku*).
W tej fazie kontynuowaliśmy poszukiwania odpowiedzi na pytania badawcze włączając perspektywę regionalną. W tym celu Wykonawca dokonał analizy przypadków dwóch województw: śląskiego i małopolskiego¹. Narzędziem zbierania informacji były zogniskowane wywiady grupowe (*FGI*) z uczestnictwem przedstawicieli instytucji zaangażowanych w realizację projektu na poziomie województwa.

¹ Wyboru województw dokonano wspólnie z Zamawiającym podczas spotkania wprowadzającego w dniu 16 marca 2009 roku oraz w toku późniejszych ustaleń.

- **Krok trzeci** - badanie ilościowe - kwantyfikacja odpowiedzi na pytania badawcze (*badanie ankietowe metodą CAWI*²).
W tej fazie, poprzedzonej diagnozą problemów, podjęliśmy próbę generalizacji wniosków na całą „populację” poprzez zrealizowanie badania ankietowego w pozostałych województwach. Narzędziem zbierania danych była ankieta CAWI, przeznaczona do samodzielnego wypełniania.

4.3.1. Opis działań, podjętych w fazie obserwacji

Na podjęte działania składają się przede wszystkim badania terenowe, w ramach których przeprowadzono jedenaście wywiadów indywidualnych, dwa zogniskowane wywiady grupowe w województwach śląskim i małopolskim oraz ankieta CAWI, której respondentami byli dyrektorzy Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich oraz przedstawiciele Wojewódzkich Komend PSP we wszystkich województwach.

1. **Analiza ekspercka:** W fazie strukturyzacji, a także przez cały okres realizacji projektu, trwały prace eksperta nad badanym zagadnieniem. Ekspert w dziedzinie zarządzania kryzysowego i systemów powiadamiania ratunkowego dokonał analizy aktów prawnych regulujących funkcjonowanie WCPR i CPR, analizę porównawczą systemów funkcjonujących w innych krajach Europy (benchmark), a także spójny opis historii ewolucji rodzimych koncepcji w tym zakresie. Wyniki tych prac zostały opisane w rozdziałach: 5. Kontekst ewaluacji oraz 6.4. Ocena otoczenia formalno-prawnego systemu wdrażania projektu systemowego. Ekspert ten jest także autorem „*post scriptum*” do niniejszego raportu, które stanowi załącznik nr 2. Ekspert ds. funduszy europejskich analizował na użytek niniejszej ewaluacji kwestię kwalifikowalności projektu w ramach PO IIŚ (rozdział 6.5.)
2. **Badania terenowe:**
 - a. **Indywidualny wywiad pogłębiony (wywiady IDI).**

Wywiady bezpośrednie odbywały się na podstawie scenariusza zawierającego zestaw pytań kierowanych do wszystkich respondentów. Zastosowanie tej metody pozwoliło na swobodną wypowiedź badanego oraz na bieżące pogłębianie pojawiających się interesujących wątków.

Realizowano wywiady z dwiema grupami respondentów: 1) przedstawiciele beneficjenta projektu systemowego oraz instytucji, które jako partnerzy beneficjenta uczestniczą w realizacji przedsięwzięcia (MSWiA, CPI, KG PSP) oraz 2) przedstawiciele instytucji zaangażowanych w instytucjonalny system wdrażania projektu systemowego PO IIŚ: MRR (IZ), MZ – Departament Funduszy Europejskich (IP I stopnia), Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia MZ (CSIOZ) (IP II stopnia).

W sumie przeprowadzono 11 indywidualnych wywiadów pogłębionych z reprezentantami:

- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departament Analiz i Nadzoru) - 1 wywiad (IDI),
- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego - 1 wywiad (IDI),
- Ministerstwa Zdrowia – Departament Funduszy Europejskich – 2 wywiady (IDI),
- Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia MZ – 2 wywiady (IDI),
- Centrum Projektów Informatycznych MSWiA – 3 wywiady (IDI),
- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej – 2 wywiady (IDI).

Przeprowadzone wywiady umożliwiły uszczegółowienie informacji o podziale zadań pomiędzy ww. instytucjami oraz dostarczyły informacji na temat pożądanego sposobu przygotowywania projektu systemowego (kwestionariusze wywiadu stanowią załączniki nr 5 i 6 do raportu).

b. Focus Group Interview (FGI)

W dwóch wybranych województwach, tj. małopolskim oraz śląskim, zrealizowano po jednym zogniskowanym wywiadzie grupowym (tzw. fokus). W fokusie wzięło udział od 6 osób (Kraków) do 14 osób w Katowicach.

Dyskusja, która miała miejsce podczas wywiadów grupowych, dostarczyła informacji o lokalnych uwarunkowaniach dotyczących przedsięwzięcia, jakim jest budowa, wyposażenie i funkcjonowanie WCPR i CPR. Głównymi tematami dyskusji była sytuacja obecna – związane z nią problemy oraz sytuacja docelowa wyznaczana przez już obowiązujące i jeszcze projektowane akty prawne, w zakresie funkcjonowania CPR: zalet, wad, rodzących się w związku z tym wątpliwości i problemów. Ukazanie perspektywy regionalnej uczyniło obraz sytuacji dużo pełniejszym i klarowniejszym, podnosząc również poziom złożoności przedsięwzięcia. Dodatkowo powiedzieć należy, że sytuacja spotkania była wyjątkową i rzadką okazją do zintegrowania we wspólnej dyskusji przedstawicieli różnych interesariuszy projektu. Poprzez ten fakt badanie spełniło również swoją funkcję „uprawomocnienia uczestników projektu”. Spotkanie zinterpretowane zostało przez jego uczestników

² Computer Assisted Web Interview – ankieta internetowa.

jako narzędzie konsultacji z poziomem regionalnym i spotkało się w związku z tym z bardzo pozytywnym odbiorem. Kwestionariusz wywiadu grupowego stanowi załącznik nr 7 do raportu.

c. Ankiety Computer Assisted Web Interview (CAWI)

Ankiety CAWI – to ankiety, które docierają do respondentów w postaci linków do ankiet na ich adresy e-mailowe. Ankiety do samodzielnego wypełnienia rozesłano do dwóch kategorii respondentów we wszystkich województwach: do Dyrektorów Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Urzędach Wojewódzkich oraz do Komendantów Wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej. Osoby te są bowiem przedstawicielami instytucji, które odpowiadają za kształt systemu powiadamiania ratunkowego na terenie województwa. W sumie rozesłano 32 ankiety. Na prośbę ośmiu respondentów powtórnie przesłano je na podane przez nich adresy e-mail. Zwrotnie otrzymano 24 wypełnione kwestionariusze, co stanowi 75 % założonej próby. Kwestionariusz ankiety stanowi załącznik nr 8 do raportu.

3. Dodatkowe narzędzia badawcze

a. Karta "Złoty Standard Wdrażania Projektu"

Karta „Złoty Standard Wdrażania Projektu”, określająca pożądany stan przygotowania beneficjenta i jego projektu do realizacji (zwana w skrócie Złoty Standard), jest wynikiem prac Zespołu Ewaluacyjnego. Korzystając z wieloletnich doświadczeń projektowych, w tym realizacji projektów europejskich oraz wiedzy z zakresu zarządzania, opracował on zestawienie cech i warunków, które powinny zostać spełnione przez beneficjenta, w celu jak najlepszego przygotowania się do wdrażania projektu. Podstawą tworzenia Złotego Standardu była również analiza dostępnych wytycznych i dobrych praktyk zarówno Komisji Europejskiej, jak i instytucji krajowych (karta stanowi załącznik nr 9 do raportu).

Elementy zawarte w Złotym Standardzie bazują na podejściu kładącym nacisk na zmaksymalizowanie liczby działań i ilości czasu poświęconego na przygotowanie projektu w fazie przedprojektowej / przedinwestycyjnej, co daje większą gwarancję sukcesu jego realizacji.

Autorzy Złotego Standardu wyspecyfikowali w nim dokumenty, których opracowanie w fazie projektowej jest kluczowe i zabezpiecza beneficjenta na etapie realizacji. Koncentrowali się przy tym także na procesach, których zasady i procedury powinny być opracowane na etapie tworzenia koncepcji projektowej (i ewentualnie modyfikowane w trakcie prowadzonego projektu), co powinno przyczynić się do efektywnego i skutecznego procesu wdrażania planowanych przedsięwzięć projektowych (w tym zapobiegać nieporozumieniom oraz podejmowaniu koniunkturalnych decyzji, zapewniając tym samym neutralność projektowanym procesom).

b. Kwestionariusz Samooceny Potencjału Instytucjonalnego

Innym pomocniczym narzędziem wykorzystanym przez Zespół Ewaluacyjny do oceny przygotowania beneficjenta do realizacji projektu był *Kwestionariusz samooceny potencjału instytucjonalnego*. Przy wykorzystaniu tego narzędzia dokonuje się oceny potencjału w 9. obszarach poprzez udzielanie odpowiedzi na pytania do nich przyporządkowane. Pytania były operacjonalizacją stanu, pożądanego zdaniem ewaluatorów, dla sprawnego zarządzania projektem unijnym - mogącym różnić się od sposobu organizacji typowego dla urzędów administracji publicznej. Beneficjent dokonywał zatem samooceny w następujących obszarach:

- Struktura organizacyjna – system zarządzania procesami i projektami, system kontroli jakości, opisy procedur, obecność w strukturze komórki ds. projektów,
- Zarządzanie zasobami ludzkimi, rozwój i zaangażowanie pracowników – powołanie zespołu projektowego, doświadczenie koordynatora w realizacji projektów unijnych, system motywacji pracowników, poziom fluktuacji kadr, polityka szkoleniowa,
- Podejście do zarządzania i kultura organizacyjna – misja, plany operacyjne działania, system zarządzania/dzielenia się wiedzą, stabilizacja w zakresie obsady stanowisk kierowniczych,
- Doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć – dotychczasowe doświadczenia instytucji w zakresie zarządzania projektami unijnymi,
- Zdolności techniczne – odpowiednie zaplecze techniczne i specjalistyczne oprogramowanie wspomagające zarządzanie projektami,
- Podejście do klienta (beneficjenta) – mechanizmy zbierania i analizy opinii klientów, strategia kompleksowej obsługi klienta,
- Planowanie i orientacja na wyniki organizacji – ewaluacja swoich działań i poprawa na jej podstawie poziomu osiąganych wyników,
- Związki z innymi instytucjami – współpraca z instytucjami powiązanymi, branżowymi,
- System przepływu informacji – system komunikacji i przepływ informacji w zespole projektowym.

Oceniający mieli do dyspozycji skalę od 0 do 3, gdzie punkty na niej oznaczały:

- 0 - Stan zupełnie niesatysfakcjonujący; o ile możliwe, wymagane są zdecydowane zmiany/działania naprawcze,
- 1 - Stan mało satysfakcjonujący; o ile możliwe, wymagane są istotne zmiany/działania naprawcze,
- 2 - Stan satysfakcjonujący; o ile możliwe, wymagane są niewielkie zmiany/działania naprawcze,
- 3 - Stan bardzo satysfakcjonujący; działania naprawcze nie są wymagane.

W rezultacie przeprowadzonej samooceny otrzymano „obraz instytucji” – jej mocne i słabe strony oraz dystans dzielący ją od stanu „doskonałości w zarządzaniu projektem finansowanym ze środków UE”. Wykresy prezentujące potencjał instytucjonalny beneficjenta i jego partnerów w realizacji projektu należy interpretować jako w dużej mierze subiektywną ocenę instytucji, ale dokonaną przez wiarygodnego informatora (kwestionariusze samooceny stanowią załącznik nr 10 do raportu).

c. Kwestionariusz do analizy relacji społeczno-instytucjonalnych (mapa interesariuszy)

Dla realizacji celu badania, jakim była identyfikacja podmiotów uczestniczących w realizacji projektu oraz rodzaju i stopnia ich powiązania z projektem systemowym wykorzystano kwestionariusz do analizy relacji społeczno-instytucjonalnych. Posłużył on odtworzeniu mapy interesariuszy projektu (kwestionariusz stanowi załącznik nr 11 do raportu)

4.4. Ograniczenia badania

W trakcie badania zespół natrafił na szereg problemów, które wpłynęły na realizację badania i osiągnięte wyniki. Część ograniczeń została zidentyfikowana jako ryzyka badania już na etapie przygotowywania raportu metodologicznego. Należały do nich:

- **krótki czas realizacji badania,**
- **moment zlecenia ewaluacji.**

Poszukiwanie odpowiedzi na pytania badawcze postawione przez Zamawiającego odbywało się w momencie trwającej ewolucji zarówno otoczenia prawnego-formalnego projektu, jak i samej jego koncepcji. Badacze zetknęli się z sytuacją braku krystalizacji ról (również co do głównego przedmiotu badania – tj. beneficjenta systemowego) oraz inicjacyjnym charakterem projektu. Badanie dotyczyło zatem kwestii „in statu nascendi”. Stanowiło to o niemożności weryfikacji założeń koncepcji z powodu jej nieustalonej jeszcze formy; sprawiło, że wstępne założenia co do metodologii i uczestników badania, okazały się nie do końca adekwatne do sytuacji zastanej. Wreszcie działania badawcze prowadzone w momencie dokonujących się dopiero rozstrzygnięć, braku jasno określonych ról i reguł gry były przyczyną niepokoju wśród respondentów. W rezultacie badacze z przykrością muszą stwierdzić, że **istnieje poważne ryzyko, iż wyniki niniejszego raportu z datą „cut off” ustaloną na koniec kwietnia, mogą już za chwilę okazać się nieaktualne i nieadekwatne do sytuacji, która w międzyczasie ulec może zasadniczym zmianom.**

5. KONTEKST EWALUACJI

5.1. Geneza budowy sieci CPR-ów, czyli jak to się zaczęło?

Polska zobowiązana jest do wdrożenia i stosowania dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 7 marca 2002r. w zakresie zapewnienia służbom ratowniczym dostępu do informacji o lokalizacji osób dzwoniących pod numer alarmowy. Prace zmierzające ku prawidłowemu stosowaniu przedmiotowej dyrektywy prowadzone są od wielu lat, przez wiele instytucji i na wielu płaszczyznach, jednak wypracowanie rozwiązań docelowych pozwalających na budowę jednolitego, efektywnego systemu nie zostały dotąd zakończone.

Znaczącym impulsem do przyspieszenia prac było otrzymanie pisma Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 29 czerwca 2007 r. (znak: SG-Greffe (2007)D/204182; zał. K(2007)2974) przekazującego uzasadnioną opinię skierowaną do Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, odnośnie niedopełnienia obowiązku zapewnienia właściwego stosowania przez Rzeczpospolitą Polską Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywy o usłudze powszechnej) w szczególności jej art. 26 ust. 3. W ww. dokumencie zawarte zostało zdanie Komisji Europejskiej, że dostępność informacji o lokalizacji osoby dzwoniącej, w przypadku wszystkich wezwań służb ratowniczych w Polsce, jest technicznie możliwa. Konkluzja ta prowadziła do wezwania do usunięcia uchybienia, tak aby informacje o lokalizacji wszystkich połączeń do jednego europejskiego numeru alarmowego 112 stały się dostępne dla służb ratowniczych w Polsce.

W efekcie Rzeczpospolita Polska została zobowiązana pod groźbą kary do wskazania, jakie podjęto i podejmuje się działania mające na celu usunięcie uchybienia.

Przed wszystkim wdrożono rozwiązanie organizacyjne polegające na powołaniu Międzyresortowego Zespołu do spraw numeru alarmowego 112 oraz wdrażania systemu eCall. Miało to na celu wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za koordynację działań w zakresie funkcjonowania numeru alarmowego 112. Celem funkcjonalnym zaś było ustanowienie szybkiego procesu konsultacji międzyresortowych. Jednym z obiektów prac zespołu było zagwarantowanie, aby wojewodowie powierzyli wykonywanie zadań Centrów Powiadamiania Ratunkowego jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej lub jednostkom samorządu terytorialnego stosownie do zmian legislacyjnych związanych z wejściem w życie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. Nr 191, poz. 1410) ze szczególnym uwzględnieniem treści art. 61.

W tym okresie zastosowano szereg bieżących rozwiązań technicznych ustalając podczas spotkań organizowanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) z operatorami telekomunikacyjnymi wspólne sposoby budowy takiego systemu według normy ETSI 102 164. UKE w porozumieniu z operatorami telekomunikacyjnymi sieci mobilnej zapewniło także w pewnym stopniu doraźną (do czasu powstania centralnej bazy danych) lokalizację abonenta dzwoniącego z telefonu komórkowego.

W dalszej kolejności weszły w życie rozwiązania legislacyjne mające na celu zagwarantowanie podstaw prawnych systemu lokalizacji abonenta dzwoniącego pod numer alarmowy „112” (nowelizacja ustawy z dnia 16 lipca 2004r. – *Prawo telekomunikacyjne* (Dz.U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.)). Na ówczesnym etapie prac zadaniem Ministra Infrastruktury pozostało wyodrębnienie nowelizowanych przepisów ustawy *Prawo telekomunikacyjne* dotyczących lokalizacji abonenta dzwoniącego pod numer alarmowy 112.

Zgodnie z nowelizacją ustawy – *Prawo telekomunikacyjne*, możliwe będzie pozyskiwanie danych lokalizacyjnych osób dzwoniących nie tylko na numer alarmowy 112, lecz również na inne numery alarmowe (np. numery alarmowe Policji [997], Państwowej Straży Pożarnej [998], Pogotowia Ratunkowego [999]).

Połączenia pod numer alarmowy 112 są w Polsce nadal odbierane na różne sposoby, tzn. przez Policję, PSP oraz/lub jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku telefonów stacjonarnych - lokalizacja dzwoniącego polega na wykorzystaniu uruchomionych numerów dostępowych od operatorów telekomunikacyjnych. Lokalizacja abonentów łączących się z numerem alarmowym 112 z telefonów komórkowych przez dłuższy czas była możliwa dla abonentów w sieci Polkomtel S.A. Wydaje się jednak, że problem został rozwiązany, gdyż znane są deklaracje innych operatorów o gotowości przekazywania posiadanych danych lokalizacyjnych i teleadresowych służbom ustawowo powołanym do niesienia pomocy. Docelowo dane o osobie dzwoniącej miały zostać uzyskiwane w czasie rzeczywistym poprzez stronę WWW, którą przygotowuje każdy z operatorów. Dostęp do danych ma być autoryzowany poprzez jeden certyfikat dla wszystkich operatorów (podpis cyfrowy).

Podsumowując ten etap można wskazać, że doszło do ograniczonej harmonizacji rozwiązań krajowych w wymogami Komisji Europejskich poprzez zapewnienie doraźnego funkcjonowania numeru alarmowego 112 odbywającego się na zasadzie porozumień zawartych pomiędzy wojewodami, a jednostkami Policji, PSP lub jednostkami samorządu terytorialnego. W efekcie na terenie Polski znajduje się pewna liczba punktów odbioru zgłoszeń alarmowych, w których odbierane są połączenia telefoniczne na numery alarmowe przez zintegrowane stanowiska dyspozytorskie tj. w jednym miejscu działają dyspozytorzy PSP oraz pogotowia ratunkowego, a w niektórych wypadkach - także Policji.

5.2. Ewolucja koncepcji

5.2.1. PIERWSZA KONCEPCJA SYSTEMU OPARTEGO O SIĘĆ CENTRÓW POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO - SYSTEM PROJEKTOWANY NA PODSTAWIE „KONCEPCJI SYSTEMU 112” Z 2007 ROKU.

Podstawy prawne systemu stanowiły:

1. ustawa z dnia 8 września 2006 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.) i przygotowane do niej wytyczne ministra spraw wewnętrznych i administracji z grudnia 2006 r. dotyczące zawierania porozumień na podstawie art. 61 ustawy z dnia 8 września 2006r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*;
2. rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 17 września 2007 r. w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego (Dz.U. Nr 178, poz. 1263);
3. strategiczny dokument programowy „Koncepcja Systemu 112”, sierpień – wrzesień 2007 roku.

Ad. 1. Ustawa o *Państwowym Ratownictwie Medycznym* określała w art. 25.1., iż w urzędzie wojewódzkim działają centra powiadamiania ratunkowego przyjmujące zgłoszenia z numeru alarmowego 112 przekierowujące zgłoszenia do właściwej jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i pogotowia ratunkowego. Działalność centrów powiadamiania ratunkowego i lekarza koordynatora ratownictwa medycznego jest finansowana z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest wojewoda.

§ 1. Rozporządzenie określi szczegółową organizację centrów powiadamiania ratunkowego, zwanych dalej "centrami", ich liczbę oraz sposób rozmieszczenia.

§ 2. 1. W każdym województwie działa jedno centrum.

2. Centrum funkcjonuje w ramach komórki organizacyjnej urzędu wojewódzkiego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.

§ 3. Centra są zlokalizowane w miastach będących siedzibami wojewodów, z wyjątkiem województwa mazowieckiego i województwa warmińsko-mazurskiego, w których centra są zlokalizowane, odpowiednio w Radomiu i Elblągu.

§ 4. 1. Na jedno stanowisko przyjmowania zgłoszeń z numeru alarmowego 112, przypada nie więcej niż 150 tys. mieszkańców danego województwa.

2. Wojewoda określa liczbę pracowników centrum zatrudnionych na stanowiskach przyjmowania zgłoszeń z numeru alarmowego 112, opierając się w szczególności o specyfikę zagrożeń występujących na terenie województwa oraz lokalne uwarunkowania.

3. Praca na stanowiskach przyjmowania zgłoszeń z numeru alarmowego 112 odbywa się przez całą dobę w równoważnym systemie czasu pracy.

4. Stanowiska przyjmowania zgłoszeń z numeru alarmowego 112 organizuje się w sposób zapewniający bieżące współdziałanie z jednostkami systemu, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229, z późn. zm.2)), oraz podmiotami, o których mowa w art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o *kulturze fizycznej* (Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889, z późn. zm.3)), polegające w szczególności na wymianie informacji o sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska.

Natomiast wytyczne ministra spraw wewnętrznych i administracji dotyczące zawierania porozumień na podstawie art. 61 ustawy z dnia 8 września 2006r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym* określały:

1. Po pierwsze zadania Centrum Powiadamiania Ratunkowego, którym miały zostać powierzone - na drodze odpowiednich porozumień - zadania realizowane przez podmioty ratownicze, w szczególności:

- ⇒ przyjmowania zgłoszeń z numeru alarmowego 112,
- ⇒ przekierowywanie zgłoszeń z numeru alarmowego 112 do właściwych jednostek służb ratowniczych,
- ⇒ stosowania się do wojewódzkiego planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz podejmowania działań w sprawie jego bieżącej aktualizacji,
- ⇒ powiadamianie właściwego lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, w przypadku konieczności spowodowanej skalą zdarzenia.

2. Po drugie określono zasięg terytorialny CPR – zarekomendowano, aby w przyszłości wymienić z nazwy powiaty, które mają być obsługiwane przez CPR.

3. Po trzecie źródła finansowania dla realizacji celu, jakim było stworzenie jednolitego ogólnokrajowego systemu powiadamiania ratunkowego 112. Środki miały być przeznaczone na wyposażenie oraz bieżącą działalność CPR-ówi. Uzasadniało to wstrzymanie się z wydatkowaniem środków z tej puli na finansowanie podmiotów, którym powierzono wykonywanie funkcji CPR na obszarze województwa, do czasu wydania rozporządzenia do art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*, tak aby środki te mogły być wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wyposażenie i bieżącą działalność, zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 8 września 2006r o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*. W związku z tym w wytycznych nie wskazano budżetu państwa, z części którego dysponentem jest wojewoda, jako źródła finansowania podmiotów, którym powierzono wykonywanie zadań CPR - aby uniknąć sytuacji, w której wojewodowie rozpoczną budowę CPR przed wydaniem ww. rozporządzenia. Groziłoby to powstaniem na terenie województw CPR, których ze względów technicznych (np. różne platformy informatyczne) nie będzie można połączyć w jednolity system powiadamiania ratunkowego na terenie kraju.

W wytycznych proponowano zawrzeć porozumienia regulujące, iż środki na wykonywanie zadań centrów powiadamiania ratunkowego będą pochodziły z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetów komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, funduszy Służby Zdrowia, dotacji samorządowych, funduszy Unii Europejskiej. Zarazem postulowano, aby finansowanie działalności podmiotów wykonujących zadania CPR odbywało się na dotychczas stosowanych zasadach.

Co ważne, pośród wytycznych znalazła się również propozycja zawarcia w tekście ww. porozumień zapisu wskazującego maksymalny termin obowiązywania porozumienia, czyli 31 grudnia 2010r. (art. 61 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym* Dz.U Nr 191, poz. 1410) lub zawarcie porozumień na czas nieokreślony.

Ad. 2. Przyjęcie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji stworzyło podstawy budowy systemu powiadamiania ratunkowego. **Zgodnie z rozporządzeniem miało docelowo powstać 16 CPR-ów, których zadaniem byłoby odbieranie i przekierowywanie zgłoszeń pod numer alarmowy 112 do właściwej jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej lub pogotowia ratunkowego.** Widać tu zasadniczą różnicę – wskazano na rozwiązanie systemowe na poziomie krajowym (centralnym), a zarzucono wymienioną w uprzednio analizowanych wytycznych ministra spraw wewnętrznych i administracji koncepcję lokalną (powiatową), zdecentralizowaną. Rozporządzenie umożliwić miało uruchomienie środków finansowych z rezerwy celowej znajdującej się w dyspozycji Ministra Zdrowia oraz rozpoczęcie przez wojewodów prac adaptacyjnych w budynkach przeznaczonych na Centra Powiadamiania Ratunkowego.

Ad. 3. Strategiczny dokument programowy „*Koncepcja Systemu 112*” był wynikiem prac Międzyresortowego Zespołu ds. numeru alarmowego 112 oraz wdrażania systemu eCall. Celem

dokumentu było określenie ram organizacyjnych, finansowych i technicznych (przede wszystkim w odniesieniu do rozwiązań informatycznych) jednolitej i możliwej do praktycznej realizacji koncepcji realizacji systemu numeru alarmowego 112 oraz Centrum Powiadamiania Ratunkowego. W efekcie miało to doprowadzić do wypełnienia zadania, jakim jest stworzenie krajowego systemu przeznaczanego do odbioru i obsługi zgłoszeń z numeru alarmowego 112. Uwzględnione zostały wymienione na wstępie regulacje Wspólnot Europejskich, w tym odnoszące się do kwestii świadczenia usług eCall i E-112.

Finansowanie budowy systemu w ramach „Koncepcji Systemu 112” zapewniono poprzez pozyskanie znacznej części środków finansowych koniecznych do zbudowania systemu numeru alarmowego 112 w Polsce z rezerwy celowej znajdującej się w gestii Ministra Zdrowia na 2007 rok. Zakładano sfinansowanie m.in.: dokumentacji technicznej budynków przeznaczonych na centra powiadamiania ratunkowego.

W budżecie państwa na 2008 rok zabezpieczono kwotę ok. 115 mln zł. z przeznaczeniem na budowę i utrzymanie pierwszych 5 (z zakładanych docelowo 16) Centrów Powiadamiania Ratunkowego, które miały powstać w połowie 2008 roku. Decyzja o zabezpieczeniu środków pozostawała w wyłącznej kompetencji Rady Ministrów. Koszty budowy systemu miały być finansowane z budżetu państwa z części 83 Rezerwy celowej, przeznaczonej na Ratownictwo Medyczne, przekazywanej wojewodom.

Ponadto, w świetle zapisów koncepcji, podmioty zaangażowane w budowę systemu miały pozyskiwać środki finansowe niezbędne do realizacji komponentów systemu z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. W Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (XII Oś priorytetowa Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia, Działanie Rozwój systemu ratownictwa medycznego) wpisano bowiem projekt systemowy „Budowa i wyposażenie wojewódzkich CPR”. Natomiast w indykatywnym wykazie indywidualnych projektów kluczowych Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka umieszczony został projekt „Budowa Platformy Lokalizacyjno - Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (PLI CBD)”.

Projekt systemowy miał być finansowany na zasadzie refundacji – do 85% wydatków kwalifikowanych, ale nie więcej niż 20 mln EURO. W ramach ww. projektu zgłoszone zostały następujące inwestycje, które miały zostać realizowane z udziałem środków POIiŚ: wykonanie projektu adaptacyjnego budynków, adaptacja obiektów przeznaczonych na centra powiadamiania ratunkowego oraz wyposażenie centrów powiadamiania ratunkowego w sprzęt niezbędny do ich prawidłowego funkcjonowania. Środki, którymi mieli dysponować wojewodowie na budowę CPR, miały uwzględniać partycypację w kosztach zamówienia centralnego, jak i realizację zadań własnych pojmowanych jako adaptację i przystosowanie budynków na potrzeby CPR. Przewidziano zorganizowanie centralnego zamówienia publicznego, w ramach którego zostałby wyłoniony wykonawca zadania, oraz 16 przetargów wojewódzkich związanych z adaptacją budynków. Można także zwrócić uwagę, że brano pod uwagę możliwość dofinansowania w przyszłości niektórych elementów składowych systemu przy skorzystaniu z rozwiązań Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Szacunkowe koszty wdrożenia systemu zostały określone w następujący sposób:

- ⇒ wykonanie projektu adaptacyjnego budynków – 3 mln PLN,
- ⇒ adaptacja obiektów – 38 mln PLN,
- ⇒ sieci szkieletowe – wybór rozwiązania (dzierżawa lub kupno łączy szkieletowych) – 29 mln PLN rocznie lub wykorzystanie sieci teletransmisyjnej służb resortu spraw wewnętrznych i administracji dla obniżenia kosztów utrzymania,
- ⇒ aplikacja 112 (zakup aplikacji głównej, koszty obejmują licencję na wszystkie stanowiska systemu i szkolenie) – 29 mln PLN,
- ⇒ oprogramowanie pomocnicze (zakup licencji na bazy danych) – 4 mln PLN,
- ⇒ przygotowanie map cyfrowych geograficznego systemu identyfikacji (GIS) na potrzeby aplikacji systemu 112 – 600 tys. PLN,
- ⇒ sprzęt teleinformatyczny – 25 500 tys. PLN,
- ⇒ wydatki na sprzęt techniczny – 20 mln PLN,
- ⇒ doposażenie w sprzęt stanowisk dyspozytorskich służb w powiatach – 4 600 tys. PLN,
- ⇒ wyposażenie biurowe – 3 600 tys. PLN,
- ⇒ opracowanie procedur operatorskich – 3 500 tys. PLN,
- ⇒ koszty funkcjonowania obiektów w skali roku (energia elektryczna, energia cieplna, woda, gaz, podatek od nieruchomości) – 1 200 tys. PLN,
- ⇒ utworzenie Platformy Lokalizacyjno - Informacyjnej – ok. 15 mln PLN (w budżecie Prezesa UKE),
- ⇒ koszty osobowe rocznie ogółem (z pochodnymi) – około 57 mln PLN (po uruchomieniu całego systemu).

Ogółem (bez kosztów budowy i utrzymania Platformy Lokalizacyjno - Informacyjnej) daje to sumę 234 mln PLN³.

5.2.2.OBECNIE PROJEKTOWANY SYSTEM POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO (LATA 2008 – 2009)

Podstawy prawne systemu stanowią:

1. ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. z 2002r. Nr 147, poz. 1229 z późn. zm.);
2. projekt rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 6 kwietnia 2009 r.⁴ *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego.*

Ad. 1. Nowelizacja ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* wprowadza pojęcie **systemu powiadamiania ratunkowego** – który stanowić ma integrację Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego (KSRG) i Państwowego Ratownictwa Medycznego, w zakresie realizacji następujących zadań:

- 1) bieżącej analizy zasobów ratowniczych,
- 2) przyjmowania zgłoszeń alarmowych oraz obsługi numeru alarmowego 112,
- 3) kwalifikacji zgłoszeń,
- 4) podejmowania działań zgodnie z określonymi procedurami, w szczególności:
 - a) dysponowania sił ratowniczych i zespołów ratownictwa medycznego,
 - b) koordynowania oraz monitorowania działań ratowniczych i medycznych czynności ratunkowych,
 - c) powiadamiania o zdarzeniu szpitalnych oddziałów ratunkowych lub, jeżeli wymaga tego sytuacja na miejscu zdarzenia, jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego,
 - d) inicjowania procedur reagowania kryzysowego.

Ustawa przewiduje również, że zadania systemu powiadamiania ratunkowego wykonują na terenie województwa:

- 1) wojewódzkie centrum powiadamiania ratunkowego, przez które rozumie się wspólne stanowisko kierowania, w skład którego wchodzi:
 - a) stanowisko kierowania komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej,
 - b) stanowisko lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, o którym mowa w art. 29 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym,
- 2) centra powiadamiania ratunkowego, przez które rozumie się wspólne stanowiska kierowania, w skład których wchodzi:
 - a) stanowiska kierowania komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej,
 - b) dyspozytorzy medyczni zatrudnieni przez dysponentów jednostek określonych w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, funkcjonujących na terenie działania centrum powiadamiania ratunkowego,
- 3) pozostałe stanowiska kierowania Państwowej Straży Pożarnej,
- 4) stanowiska kierowania Policji obsługujące numery alarmowe, w zakresie określonym w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.⁴)).

Ustawa podejmuje zagadnienie rozdziału odpowiedzialności za poszczególne elementy systemu. W myśl zapisów ustawy nadzór nad systemem sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej koordynuje oraz kontroluje funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju. Wojewoda zaś, przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej, na obszarze województwa organizuje oraz koordynuje funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego. Wojewoda ponadto kontroluje oraz nadzoruje funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze województwa.

Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego oraz Centra Powiadamiania Ratunkowego organizowane są odpowiednio przez komendantów wojewódzkich i komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej. Istnieje ponadto możliwość powierzenia organizacji Centrum starostom lub prezydentom miast na prawach powiatu.

³ Koszty osobowe i koszty związane z utrzymaniem systemu zostały podane w ujęciu rocznym. Koszty sprzętu i oprogramowania podano na podstawie cen katalogowych ze stron WWW firm informatycznych. Koszty adaptacji budynków podano na przykładzie adaptacji budynku w Poznaniu oraz szacunkowych danych nadesłanych przez wojewodów przy wskazaniu budynków z przeznaczeniem na lokalizację centrum powiadamiania ratunkowego.

⁴ Konsultacje międzyresortowe projektu zakończono dnia 21 kwietnia 2009 r.

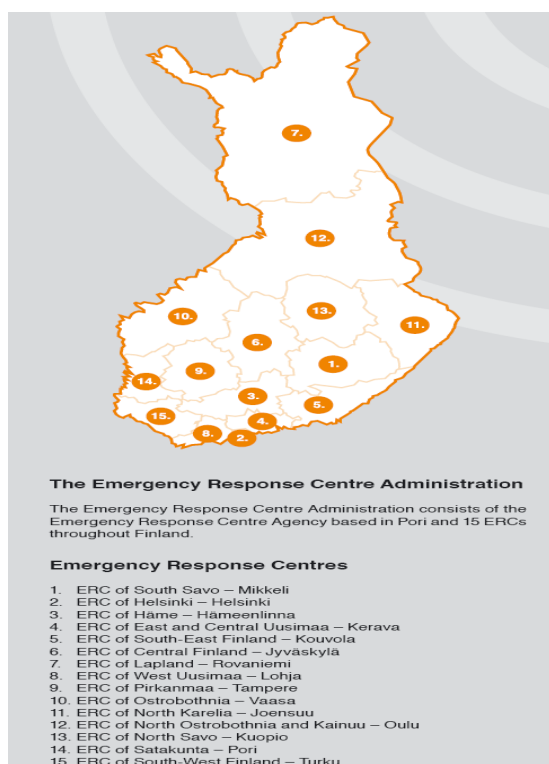
Zapisy ustawy stanowią również, że Centrum Powiadamiania Ratunkowego działa na terenie co najmniej jednego powiatu lub miasta na prawach powiatu, na obszarze którego wykonywane są zadania Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Ostateczną liczbę Centrów określi komendant wojewódzki PSP w porozumieniu z wojewodą, zaś stosowne kryteria określone zostały w projekcie rozporządzenia do art. 14e. ww. ustawy.

Ad 2.

Kwestie szczegółowe w zakresie obsługi numerów alarmowych zostały przekazane do uregulowania w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (które ma zostać wydane na podstawie art. 14 e ustawy).

5.3. Benchmark – czyli jak to robią inni

W Finlandii⁵ powstało 15 Centrów Powiadamiania Ratunkowego. Operatorzy CPR-ów powiadamiają odpowiednie służby ratunkowe i udzielają instrukcji i rad dzwoniącym. CPR-y działają również jako centra kontaktowe dla służb. Operatorzy CPR-ów przechodzą 18-to miesięczne szkolenie przygotowane wspólnie przez *Emergency Services College* w Kuopio i Szkołę Policyjną w Tampere. Od 1997 do końca 2005 kursy ukończyło 185 operatorów. Wymagania wobec operatorów to: ukończone 18 lat, dobre zdrowie i kondycja psychiczna, ważne prawo jazdy kat. B, pomyślne zdanie testów psychologicznych (wynik ważny 2 lata) i językowych. Dodatkowymi umiejętnościami są znajomość języków obcych i doświadczenie zawodowe. Rozmieszczenie i umocowanie instytucjonalne nałożone na siatkę funkcjonalną przedstawiają poniższe grafiki.



Warto zwrócić uwagę, iż powołana została niezależna od wykonujących zadania służb ratowniczych *Emergency Response Centre Agency*, której celem jest nadzór nad koordynacją, współpracą i współdziałaniem wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe i ratownictwo.

⁵Źródło: http://1.1.1.1/844972100/698368536T070719103128.txt.binXMysM0dapplication/pdfXsysM0dhttp://www.112.fi/~newhata/documents/esite_hake_yleisesite_eng.pdf

W Finlandii, w sieci 15 CPR-ów zorganizowanych regionalnie, rolą operatora w ramach PSAP1⁶ jest określenie, jakie służby są potrzebne, wysyłanie pojazdów, nagrywanie rozmów, pytanie dzwoniącego. Dla porównania istnieją także rozwiązania dwustopniowe, zakładające przyjmowanie zgłoszeń na poziomie regionalnym a dysponowanie – lokalnym. Przykładowo w Czechach jest 14 regionalnych CPR, które określają, jakie służby są potrzebne, a następnie wykonywane jest bezpośrednie przekazanie do PSAP2 przy jednoczesnym nagrywaniu rozmów, zadawaniu dodatkowych pytań dzwoniącemu. PSAP2 w 2005 roku było ok. 200, jednak są one sukcesywnie redukowane. Ich rola polega na wysyłaniu pojazdów, kontroli nad zasobami, nagrywaniem rozmów, współpracy z innymi służbami. W Szwecji, gdzie istnieje 8 CPR-ów na poziomie krajowym, ich rolą jest określenie, jakie służby są potrzebne a następnie bezpośrednie przekazanie do PSAP2, nagrywanie rozmów, pytanie dzwoniącego. W określonych przypadkach istnieje możliwość wysyłania pojazdów w porozumieniu z 21 PSAP2 dla policji, 10 PSAP2 dla straży pożarnej i jednym dla służb morskich i lotniczych, które w przypadku normalnych zagrożeń określają, które służby są potrzebne, zajmują się wysyłaniem pojazdów, kontrolą nad zasobami, nagrywaniem rozmów oraz współpracą z innymi służbami.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że optymalną zasadą zorganizowania CPR-ów jest oparcie się na użyciu wspólnych centrów koordynacji, w których znajdują się przedstawiciele wszystkich służb albo są prowadzone przez niezależne wyspecjalizowane służby (np. Szwecja, Dania, Hiszpania). Niezależnie od rodzaju organizacji systemu, przyjmowanie zgłoszeń zawsze ma miejsce na najwyższym możliwym poziomie organizacyjnym (schemat piramidy).

Niektóre kraje (np. Dania, Finlandia, Holandia, Portugalia, Szwecja) ustanowiły nr 112 jedynym numerem alarmowym na krajowym poziomie. Słowacja wprowadziła od czerwca 2007 napisy SOS 112 na karetkach pogotowia ratunkowego i wozach strażackich. W regionach o nasilonym ruchu turystycznym lub międzynarodowej wymianie biznesowej operator powinien mieć możliwość stworzenia trójstronnej konferencji *on-line* pomiędzy nim, dzwoniącym, a tłumaczem pełniącym akurat służbę.

5.4. Co z tego wynika dla niniejszej ewaluacji?

Wraz ze zmianą koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego oraz założeń do funkcjonowania CPR (z koncepcji zakładającej pierwotnie powstanie 16 Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego na koncepcję zakładającą funkcjonowanie obok WCPR również powiatowych (lub na terenie kilku powiatów) centrów powiadamiania ratunkowego) ewoluował kształt oraz otoczenie instytucjonalne projektu systemowego „Budowa i wyposażenie WCPR”. Beneficjentem systemowym projektu, zgodnie z zapisami POIiŚ, jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z wojewodami. 8 sierpnia 2008 roku decyzją Nr 109 Ministra SWiA realizacja zadań określonych dla Beneficjenta systemowego została powierzona Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej. W okresie tym powstały „Założenia do organizacji i funkcjonowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego na terenie województwa” (14 listopada 2008 r). W myśl założeń SPR miałyby być zorganizowany i funkcjonować na dwóch poziomach:

- 1) lokalnym (wykonawczym) - zapewniającym obsługę numerów alarmowych (w tym 112, 999, 998) oraz organizację przedsięwzięć ratowniczych na wskazanym (terenie) obszarze działania poprzez centra powiadamiania ratunkowego tworzone przez zintegrowane stanowiska dyspozytorskie PSP i PRM oraz z ewentualnym udziałem innych służb i podmiotów ratowniczych (CPR); wdrożenie zakładanej funkcjonalności CPR uruchamiane będzie również na bazie już istniejących zintegrowanych stanowisk dyspozytorskich, w wielu lokalizacjach nazwanych „CPR”;
- 2) wojewódzkim (koordynacyjnym) – zapewniającym obsługę nadmiaru zgłoszeń alarmowych (112), koordynację działań o charakterze ponadlokalnym, wsparcie techniczne do zapewnienia funkcjonowania narzędzi teleinformatycznych oraz nadzór nad SPR poprzez zintegrowane centrum koordynacji KSRG i PRM.

Właśnie realizacja modułu wojewódzkiego miała zostać sfinansowana w ramach projektu systemowego za kwotę 23,53 miliona euro. Na tamten moment założono realizację projektu w oparciu o system partnerski. W ramach upoważnienia przez beneficjenta do ponoszenia wydatków kwalifikowanych w projekcie POIiŚ wydatki miało ponosić 16 komend wojewódzkich PSP, na terenie których tworzone będą wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego. Majątek wytworzony w ramach projektu miał stanowić własność Skarbu Państwa i pozostać na stanie jednostek, które ponosiły wydatki na jego wytworzenie. Koszty utrzymania systemu miały być pokrywane z budżetu państwa.

⁶ Public Safety Access Point (PSAP1) oznacza fizyczną lokalizację, gdzie zgłoszenie alarmowe jest po raz pierwszy otrzymywane, natomiast PSAP2 – drugi w kolejności punkt, gdzie zgłoszenie jest przekazywane z PSAP1.

Zarówno koncepcja projektowa, jak i podmiot odpowiedzialny za jej realizację, zostały zmienione Decyzją Nr 59 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2009 r. § 1 Decyzji stanowi, iż realizacja „projektu informatycznego dotyczącego przygotowania, budowy i wdrożenia 'Systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego' w zakresie przyjęcia, obsługi i przekazania zgłoszeń alarmowych do właściwych jednostek służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, wraz z infrastrukturą teleinformatyczną” zostaje powierzona Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W uzasadnieniu do decyzji czytamy, że: „z uwagi na fakt, że projekt 'Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego' jest elementem (wspomnianego powyżej) projektu informatycznego (...) traci moc decyzja o powierzeniu zadań Beneficjenta systemowego Państwowej Straży Pożarnej.” Czy konstatacja ta jest tożsama z powierzeniem tych zadań CPI – jest kwestią interpretacji prawnej, nie znajdujemy jej bowiem wprost w przywoływanej decyzji.

Jednocześnie zmienił się zakres rzeczowy projektu systemowego. W myśl obecnej koncepcji w ramach przedsięwzięcia pn. „Budowa i wyposażenie WCPR” środki w wysokości 20 mln euro planuje przeznaczyć się na dofinansowanie budowy Systemu Informatycznego modułu WCPR. Planowane jest wykorzystanie środków na zakup aplikacji (**aplikacja dyspozytorska dla potrzeb przyjęcia i przekazania do SWD podmiotów ratownictwa zgłoszeń alarmowych, zawierająca moduły operatorski, mapowy, komunikacji, statystyczny oraz Zintegrowanej Łączności zawierający serwery komunikacyjne oraz konsole dyspozytorskie**) Przedstawiona przez CPI propozycja finansowania wymienionych produktów (przedsięwzięć) budzi wątpliwości zarówno IP, jak i IZ, co do tego, czy mogą one stanowić wydatki kwalifikowalne w ramach XII Priorytetu PO IiŚ. W momencie sporządzania niniejszego raportu wątpliwość ta nie doczekała się rozstrzygnięcia. Decyzja w tej sprawie leży w gestii Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytania badawcze postawione przez Zamawiającego odbywało się zatem w wyżej opisanym kontekście charakteryzującym się brakiem krystalizacji ról, trwającą ewolucją koncepcji zarówno całego Systemu Powiadamiania Ratunkowego, jak i projektu systemowego „Budowa i wyposażenie WCPR”.

6. ANALIZA ZAGADNIEŃ EWALUACYJNYCH

6.1. Wskazanie podmiotów, które w sposób formalny lub nieformalny uczestniczą we wdrażaniu projektu oraz określenie, czy istnieje jasny, adekwatny i precyzyjny podział obowiązków/zadań pomiędzy instytucjami uczestniczącymi w realizacji projektu.

Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko określa beneficjenta systemowego projektu „Budowa i wyposażenie WCPR” jako „Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z wojewodami.”. Beneficjent jest odpowiedzialny za realizację projektu. Jego obowiązki (i prawa) jako beneficjenta systemowego są takie same jak innych beneficjentów (tj. zarówno wyłanianych w trybie konkursowym, jak i pozakonkursowym). Z informacji zebranych w toku badania wynika jednak, że brak jest jednoznacznego wskazania podmiotu w MSWiA (np. departamentu), który zajmowałby się tym projektem. Departament Analiz i Nadzoru (DAiN) nadzoruje funkcjonowanie SPR, co oznacza, iż w chwili obecnej, gdy SPR jeszcze nie działa, nie pełni w projekcie żadnej roli. Z kolei Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki (DEPiT) zajmuje się koordynowaniem spraw związanych z implementacją dyrektywy o usłudze powszechnej, w zakres której wchodzi m.in. obsługa telefonu alarmowego 112, która ma być prowadzona przez WCPRy. Jak wspomniano wcześniej, decyzja nr 59 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji unieważnia decyzję nr 109, która powierzyła Komendantowi Głównemu PSP obowiązki beneficjenta projektu. Nie wskazuje jednak, kto te zadania przejmie. W świadomości podmiotów, z którymi przeprowadzono wywiady w trakcie niniejszej ewaluacji, instytucją pełniącą obowiązki beneficjenta projektu jest Centrum Projektów Informatycznych MSWiA. Jednak wspomniana wyżej decyzja powierza Centrum wyłącznie „realizację projektu informatycznego dotyczącego przygotowania, budowy i wdrożenia 'Systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego'” nie określając powiązań pomiędzy systemem informatycznym, a projektem systemowym. Bez jasnego ich określenia **niemożliwe jest jednoznaczne stwierdzenie na gruncie prawnym, kto obecnie jest odpowiedzialny za projekt**. Nie wywołuje więc wielkiego zdziwienia konfuzja przedstawicieli IP odnośnie tego, jaka instytucja bądź komórka organizacyjna oraz jaka osoba są właściwe do kontaktu w zakresie spraw związanych z projektem systemowym. Mimo tego CPI czuje się odpowiedzialne za realizację projektu - Decyzją Dyrektora CPI MSWiA nr 22 z dnia 2 kwietnia 2009 r. powołano zespół projektowy.

Rekomendacja: Należy dokładnie określić, jaka jest rola CPI w projekcie „Budowa...”. Może to nastąpić np. poprzez uzupełnienie decyzji Ministra SWiA - doprecyzowanie powiązania między SI PR a projektem.

Badanie nie pozwoliło także stwierdzić jednoznacznie, co było powodem zmiany podmiotu pełniącego obowiązki beneficjenta (z PSP na CPI). Wydaje się, że jest to związane ze zmianą koncepcji

projektu – z budowy infrastruktury (budyneków) na napisanie systemu informatycznego do obsługi WCPRów. CPI jest instytucją wyspecjalizowaną w realizacji projektów informatycznych. Według jej przedstawicieli projekt o charakterze informatycznym jest bardziej strategiczny niż jego poprzednia wersja. Optymalizacja polega na centralizacji zadań wynikających z budowy jednego ogólnopolskiego systemu informatycznego na potrzeby służb ratowniczych (w wydaniu KG PSP mielibyśmy do czynienia z 16 wojewódzkimi koncepcjami oraz zdecentralizowaną procedurą przetargową) oraz na skupieniu w jednej instytucji prac nad projektami powiązаныmi „Budowa...” oraz Sieć 112 stanowiącymi komplementarne elementy Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego.

Dodatkowo sytuację komplikuje fakt, że CPI jest jednostką podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji Witoldowi Drożdżowi. Z kolei to Minister Antoni Podolski w resorcie „sprawuje nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działem administracji rządowej – sprawy wewnętrzne w zakresie zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym” oraz „wykonuje czynności kierownictwa wobec DAiN w zakresie zarządzania kryzysowego, ratownictwa i obrony cywilnej, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych oraz spraw obronnych”. DAiN, choć w zakresie swojego działania posiada prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad PSP i nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemem powiadamiania ratunkowego, nie jest jednostką wskazaną do nadzoru nad projektem systemowym. Tym samym w ministerstwie **brak jest komórki, która w zakresie swoich obowiązków posiada nadzór nad projektem systemowym**. Departament Funduszy Europejskich w MZ, pełniący rolę IP dla ewaluowanego projektu, w pismach kierowanych do MSWiA, oczekuje jednoznacznego wskazania podmiotu w Ministerstwie, który będzie beneficjentem projektu, nie akceptując powierzenia całkowitej odpowiedzialności za projekt innej jednostce.

R: Wskazać departament w MSWiA nadzorujący realizację projektu. Praktyka wdrażania Funduszy Strukturalnych w Polsce (np. IP2 w MZ) pokazuje, że możliwe jest przekazanie obowiązków przez beneficjenta innemu podmiotowi. Zakres zadań i obowiązków określany jest w umowie/porozumieniu. Dzięki takiemu rozwiązaniu IP ma pewność, że wskazany podmiot wie dokładnie, jakie są jego zadania. Jednak nawet w takim przypadku ostateczna odpowiedzialność za projekt spoczywa na beneficjencie wskazanym w PO. Z przeprowadzonych badań wynika, że nie jest planowane podpisanie takiej umowy/porozumienia, jednak nie jest to także niemożliwe. Wydaje się, że po prostu takie rozwiązanie nie było dotychczas brane pod uwagę.

R: Zespół Ewaluacyjny stoi na stanowisku, że jeśli MSWiA chce powierzyć CPI zadania beneficjenta projektu systemowego, to powinno to zostać poparte podpisaniem stosownego dokumentu (umowy/porozumienia). Taki dokument dałby pewność IP, że CPI zna prawa i obowiązki beneficjenta.

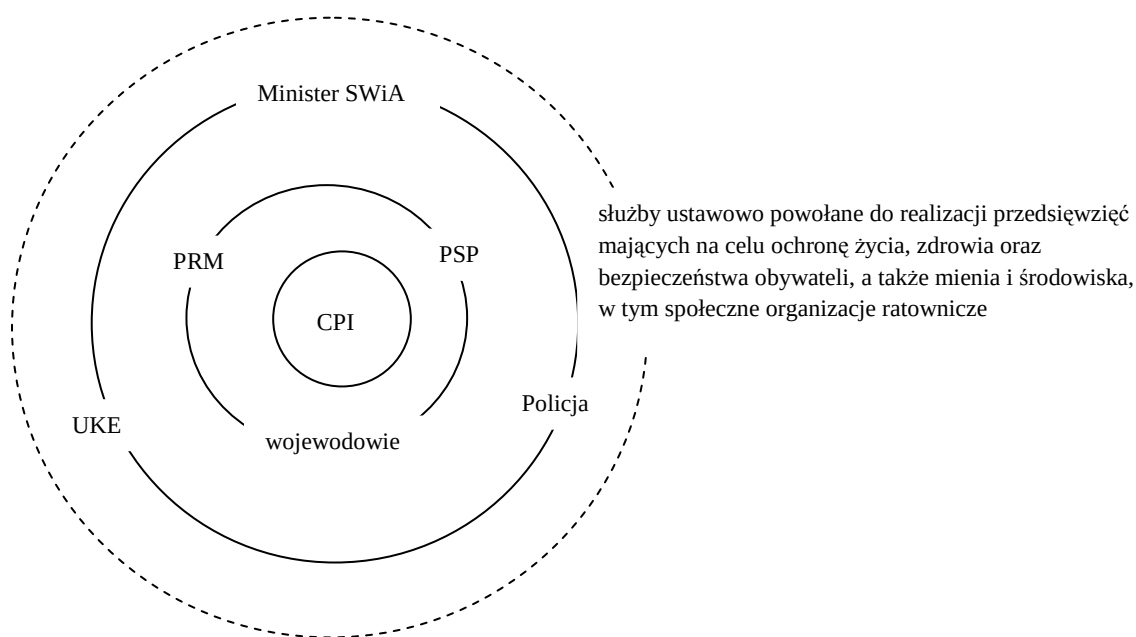
Zaangażowanie innych podmiotów w projekt systemowy wynika z ich udziału w SPR. Są to:

- Państwowa Straż Pożarna – Komendant Główny PSP jest odpowiedzialny za stworzenie SPR. Jednym z jego zadań jest przygotowanie aktów prawnych pozwalających na powstanie i funkcjonowanie systemu. Zgodnie z projektem Rozporządzenia w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego z dnia 6 kwietnia 2009 r. WCPRy organizuje komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.
- Państwowe Ratownictwo Medyczne – nie jest to jeden podmiot, ale zbiór niezależnych jednostek - szpitalnych oddziałów ratunkowych i zespołów ratownictwa medycznego, w tym lotniczych zespołów ratownictwa medycznego⁷. Jednostki te stanowią część CPRów (i WCPRów). Na potrzeby budowy SPRu PRM reprezentuje Departament Polityki Zdrowotnej w MZ. Ponieważ jednak w ramach niniejszej ewaluacji nie udało się przeprowadzić wywiadu w tym departamencie, to nie wiadomo, jakie jest jego zaangażowanie w projekt.
- Wojewodowie – zgodnie z art. 14a pkt. 8 i 9 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (z późniejszymi zmianami) organizują oraz koordynują funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze województwa (przy pomocy komendanta wojewódzkiego oraz komendantów powiatowych (miejskich) PSP), a także kontrolują oraz nadzorują funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze województwa.
- Urząd Komunikacji Elektronicznej - odpowiedzialny w ramach SPR za wdrożenie Platformy Lokalizacyjno Informacyjnej z centralną bazą danych. Platforma jest niezbędna do lokalizacji dzwoniących pod numery alarmowe, a szczególności pod nr 112, który będzie obsługiwany przez WCPRy.
- Policja - będzie elementem SPR, może mieć swoich dyspozytorów w CPRach. Stanowiska kierowania Policji w WCPRach ustawa nie przewiduje. Dlatego też nie są oni bezpośrednio zaangażowani w realizację projektu systemowego.

⁷ Zgodnie z Art. 32. 1. Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

Powiązanie poszczególnych instytucji z projektem pokazuje poniższy schemat. W jego centrum znajduje się CPI jako pełniące zadania beneficjenta. Najbliższy krąg to kluczowi partnerzy, a dalszy - partnerzy mający mniejsze znaczenie. Na obrzeżach znalazły się inne podmioty, które będą współpracować z SPR. Określono je w ustawie jako służby ustawowo powołane do realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia oraz bezpieczeństwa obywateli, a także mienia i środowiska. Mogą to być społeczne organizacje ratownicze, takie jak GOPR czy WOPR. Minister SWiA, jako beneficjent systemowy, powinien znajdować się blisko centrum, to jednak w rzeczywistości jego dotychczasowe zaangażowanie w realizację projektu powoduje, że na rysunku umieszczono go w oddaleniu. Takie umiejscowienie uzasadnia także to, że gdy zadania beneficjenta zostaną powierzone CPI w sposób akceptowalny dla IP, rola Ministra SWiA w projekcie ograniczy się do funkcji formalnej.

Schemat 1. Rola poszczególnych podmiotów w projekcie.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Kwestionariusza do analizy mapy interesariuszy projektu

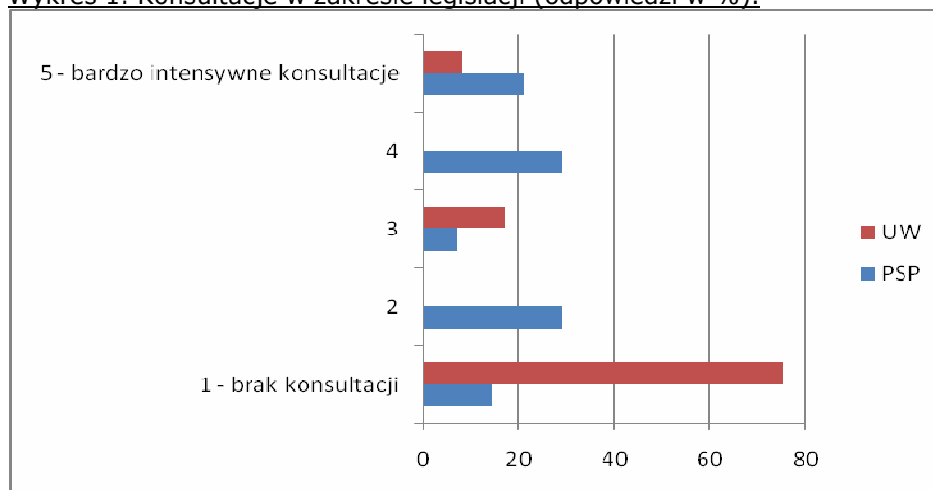
Dokument „Koncepcja budowy Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego wersja 2.0” został przesłany do konsultacji zarówno do KG PSP, jak i MZ. Obydwie instytucje wypowiedziały się w tej sprawie. Z badań wynika, że **„Koncepcja...” nie była konsultowana z wojewodami**. CPI, wymieniając⁸ partnerów w realizacji projektu, nie uwzględniła wśród nich wojewodów, co może oznaczać, że obecnie nie dostrzegają one potrzeby współpracy z nimi. Takie stanowisko zostało wyrażone także wprost w uwagach do wstępnej wersji niniejszego raportu. Studia przypadku przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji pokazują jednak, że konsultacje powinny zostać wykonane już teraz - jeszcze przed sporządzeniem studium wykonalności. Tylko wtedy mogłyby zostać uwzględnione w wystarczającym stopniu (i na wczesnym etapie koncepcyjnym) uwarunkowania regionalne. Należy pamiętać, że kryteria tworzenia CPRów określone w projekcie Rozporządzenia doprowadzają do powstania 16 wojewódzkich sieci CPRów a nie jednej ogólnopolskiej. Dlatego uwzględnienie punktu widzenia wojewodów jest tak istotne.

Z wypowiedzi zaangażowanych stron wynika, że współpraca między CPI a PSP układa się dobrze. Odbývają się regularne (comiesięczne) spotkania, w których biorą udział przedstawiciele CPI, MSWiA oraz PSP. Służą one konsultacjom i planowaniu. Spotkania są dokumentowane w formie notatki akceptowanej przez wszystkie strony.

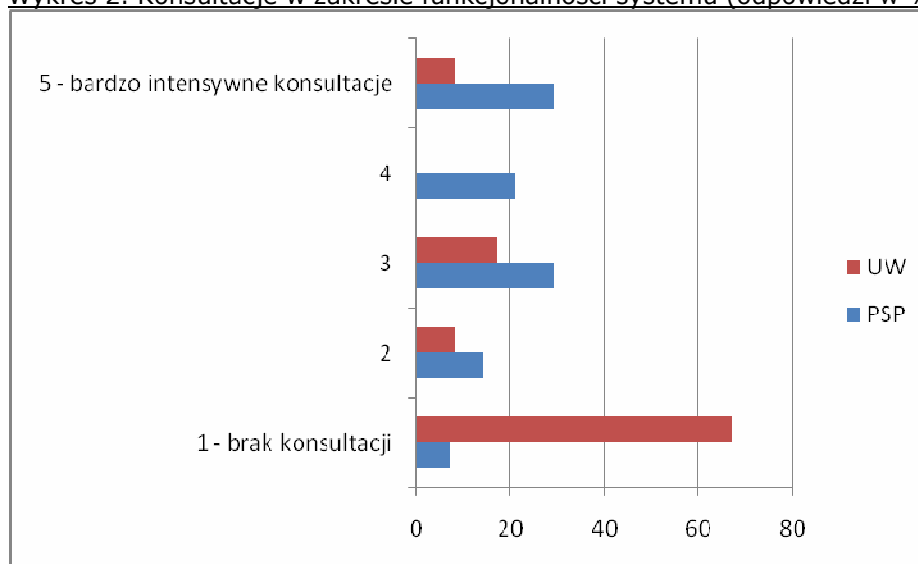
Powyższe stwierdzenia dotyczące współpracy znalazły także swoje odzwierciedlenie w wynikach badań ankietowych. Respondentów zapytano, czy i w jakim zakresie koncepcja SI na potrzeby WCPRów była (jest) z nimi konsultowana. Odpowiedź mieli zaznaczyć na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza całkowity brak konsultacji w określonym zakresie a 5 – bardzo intensywne konsultacje. Poniższe wykresy ilustrują, że zdecydowana większość przedstawicieli wojewodów nie brała udziału w żadnych konsultacjach. Natomiast przedstawiciele PSP wskazują na mniej lub bardziej intensywne konsultacje. Studia przypadku pozwoliły stwierdzić, że informacje do KW PSP spływają drogą służbową z KG PSP – nie są tam kierowane bezpośrednio przez CPI.

⁸ W kwestionariuszu do analizy relacji społeczno-instytucjonalnych (mapa interesariuszy projektu).

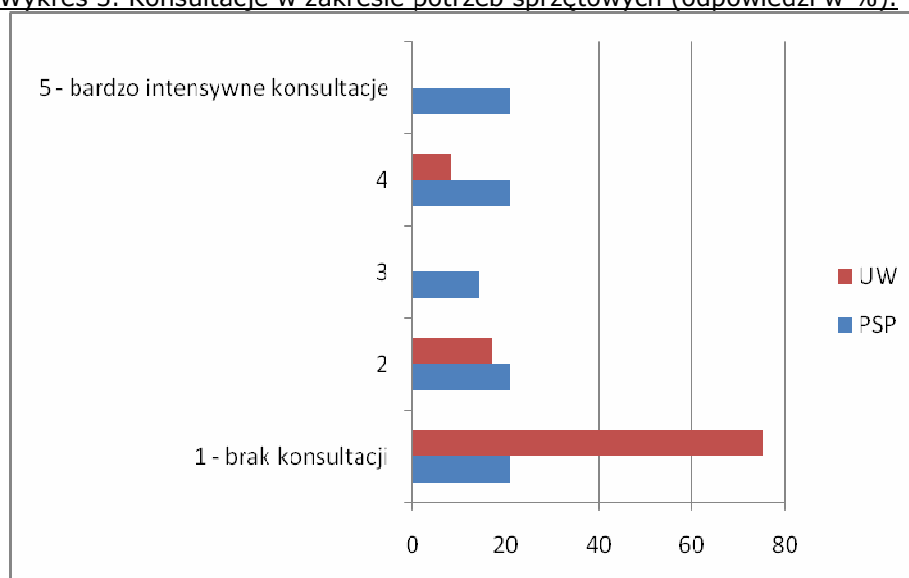
Wykres 1. Konsultacje w zakresie legislacji (odpowiedzi w %).



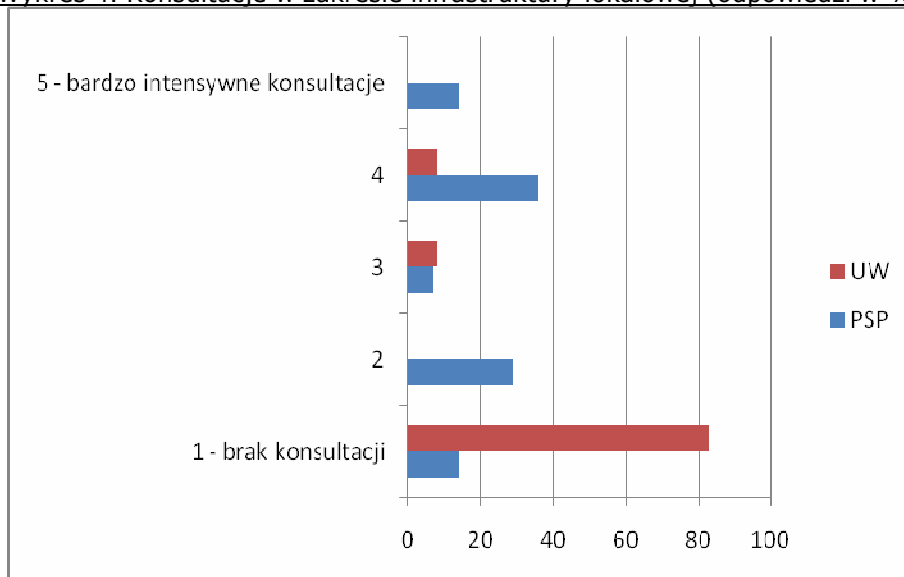
Wykres 2. Konsultacje w zakresie funkcjonalności systemu (odpowiedzi w %).



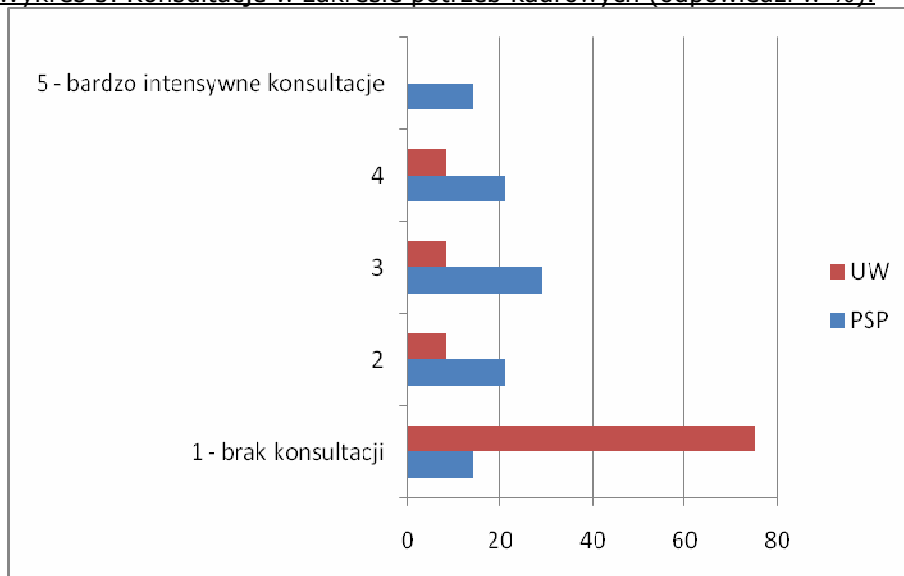
Wykres 3. Konsultacje w zakresie potrzeb sprzętowych (odpowiedzi w %).



Wykres 4. Konsultacje w zakresie infrastruktury lokalowej (odpowiedzi w %).



Wykres 5. Konsultacje w zakresie potrzeb kadrowych (odpowiedzi w %).



R: Skonsultować koncepcję SI z wojewodami, gdyż są oni najlepszym źródłem wiedzy dotyczącej rzeczywistych uwarunkowań budowy systemu w terenie.

Jeszcze inaczej współpraca wygląda w przypadku MZ. Trudność stanowi fakt, że występuje ono w projekcie w dwóch rolach: instytucji pośredniczącej (pierwszego i drugiego stopnia) oraz partnera (jako PRM). Oznacza to, że jednocześnie nadzoruje projekt i go współtworzy. W kwestionariuszu do analizy relacji społeczno-instytucjonalnych (mapa interesariuszy projektu), wypełnianym w trakcie badania, CPI określiło instytucję „Ministerstwo Zdrowia – PRM” zarówno jako „reprezentant użytkownika – tj. Państwowego Ratownictwa Medycznego” jak i „instytucja pośrednicząca w ramach POIiŚ”. Oznacza to, że **podmiot, który w chwili obecnej ma pełnić zadania beneficjenta, nie dostrzega, że rolę nadzorczą i partnerską pełnią dwa niezależne departamenty⁹, umiejscowione jednak w ramach tego samego resortu**. Na podstawie zebranych dokumentów można wnioskować, że rola nadzorczą była dotychczas dominująca. Kto z ramienia MZ będzie wypełniał rolę partnerską, określono dopiero w piśmie z dnia 9 kwietnia br.

⁹ IP - Departament Funduszy Europejskich, partner – Departament Polityki Zdrowotnej.

R: Wdrożyć współpracę pomiędzy CPI, PRM i IP na poziomie roboczym. Określić obszary współpracy dla każdego podmiotu. Powinno to pomóc dostrzec CPI, że de facto ma do czynienia z odrębnymi podmiotami w ramach tej samej instytucji.

Przeprowadzone badanie pokazuje, że dotychczasowa współpraca na linii beneficjent – IP nie była dla MZ satysfakcjonująca i pozostawia wiele do życzenia. Beneficjent spóźnia się z przekazywaniem informacji monitoringowych, a pisma IP do MSWiA z prośbą o wyjaśnienia dot. projektu pozostają bez odpowiedzi. Usprawnieniu komunikacji miało służyć wprowadzenie spotkań na szczeblu podsekretarzy stanu. Odbędzie się ono 28 stycznia 2009 r. Wzięli w nim udział przedstawiciele MRR (jako IZ POIiŚ), MSWiA, KG PSP, CPI i MZ. Uzgodniono, jakie informacje dotyczące projektu i do kiedy MSWiA ma przekazać do MZ. Pomimo tego część kwestii (np. wskazania beneficjenta, jak wspomniano wyżej) nie została do chwili obecnej wyjaśniona. Zdaniem Zespołu Ewaluacyjnego przynajmniej częściowo wynika to z faktu, że projekt nie ma w MSWiA swojego „właściciela” – nie jest wpisany do zadań żadnego departamentu.

Drugą przyczyną jest fakt, że **badanego projektu systemowego nie można rozpatrywać w oderwaniu od całości SPR**. Stanowi on jego integralną część. System PR integruje wiele podmiotów, a jego budowa wiąże się z koniecznością rozwiązania ogromnej liczby kwestii szczegółowych, dotyczących zarówno spraw organizacyjnych, technicznych, finansowych jak i prawnych. Na poziomie całego systemu brak jest mechanizmu zapewniającego wymianę informacji między zaangażowanymi podmiotami, umożliwiającego im koordynację działań. **Trudności we współpracy w projekcie są konsekwencją problemów na poziomie SPR**. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej powierza stworzenie systemu PSP. Jest to jednak jedna ze służb zaangażowanych w system, mająca swoją strukturę, specyfikę, interesy. Powoduje to, że przedkładając projekty aktów prawnych dot. SPR (co jest jej zadaniem) dostosowuje je przede wszystkim do swoich potrzeb. Ratownictwo Medyczne, będące „drugą nogą” systemu, ze względu na brak struktury hierarchicznej i silnej reprezentacji, nie stanowi wystarczającej przeciwwagi. Potrzeby obydwu podmiotów są niekiedy sprzeczne, co jasno wykazały przeprowadzone studia przypadku. RM jest skuteczniejsze, gdy zarządza większą liczbą zespołów ratowniczych, co oznacza, że obejmuje znacznie większy obszar niż jeden powiat. Z kolei PSP jest zorganizowana wg sieci powiatów. Jest to tylko jeden z przykładów różnicy zdań między podmiotami zaangażowanymi w SPR.

Na problemy z komunikacją wskazują także wyniki badań ankietowych. Respondentów poproszono, aby wskazali, jak często kontaktują się z poszczególnymi instytucjami. Najczęściej kontakty takie zachodzą z PSP i wojewodami, co jest o tyle zrozumiałe, że badani pochodzili z tych dwóch typów instytucji. Z PRM są rzadsze. Jeszcze rzadziej respondenci mają kontakt z Policją, MZ, MSWiA. Tylko sześć osób (na 24) miało jakikolwiek kontakt z CPI. Można to wyjaśnić faktem, że jest to instytucja nowa w SPR, która, jak opisano wyżej, nie prowadziła dotychczas konsultacji w regionach.

Tabela 1. Częstość kontaktów z poszczególnymi instytucjami (liczba wskazań).

	PSP	Wojewoda	CPI	Policja	MZ	Reprezentant PRM	MSWiA	Inne
1 - brak kontaktów	1	1	18	10	12	5	9	15
2	1	0	4	8	8	4	4	5
3	4	3	1	3	3	9	7	1
4	4	11	1	3	0	2	1	2
5 - bardzo częste kontakty	14	9	0	0	1	4	3	1

Dane zebrane w trakcie badania pokazują, że komunikacja między zaangażowanymi podmiotami jest słabą stroną projektu. Dlatego też niezbędne jest stworzenie mechanizmu wspierającego komunikację i zapewniającego uwzględnienie w równym stopniu punktów widzenia różnych instytucji.

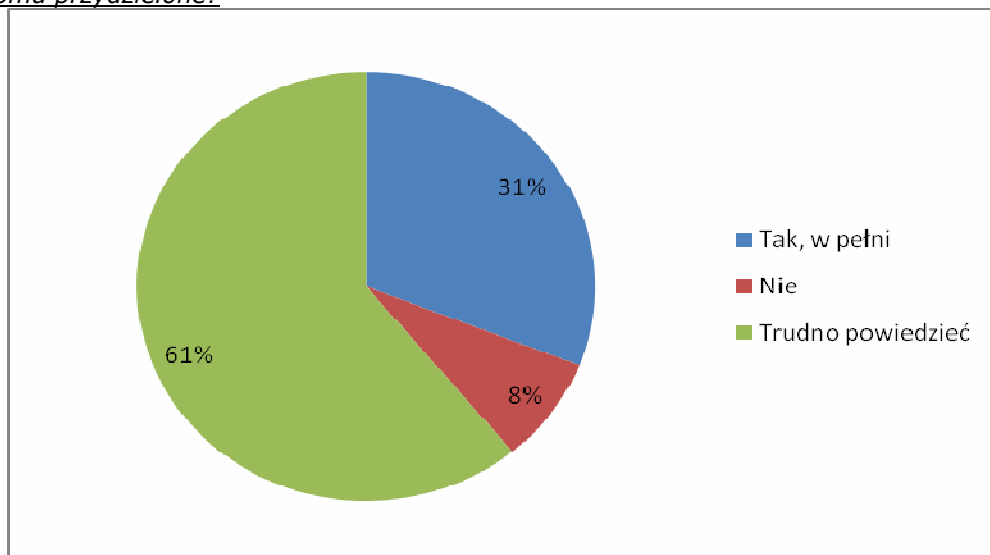
R: Skorzystać ze sprawdzonych wzorców współpracy np. międzyresortowego zespołu ds. nr 112. Powołać pełnomocnika na poziomie Rady Ministrów. Jeśli powstanie takie ciało na poziomie SPR, to zdaniem Zespołu Ewaluacyjnego nie ma potrzeby powoływania go na poziomie projektu. Jeśli nie – trzeba powołać Grupę Sterującą dla projektu systemowego. W jej skład powinni wejść:

- CPI,
- Departament nadzorujący projekt w MSWiA,
- KG PSP
- Reprezentanci PRM z MZ i nie tylko,
- Wojewodowie (wszyscy lub reprezentanci wyłonieni przez nich samych).

W badaniu ankietowym zapytano respondentów, czy ich zdaniem wszystkie zadania związane ze stworzeniem CPR (wojewódzkich i lokalnych) zostały rozdysponowane i czy nie ma zadań, które nie zostały nikomu przydzielone. Ponad połowa badanych wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć”, jedna trzecia „tak”, a dwie osoby (na 24) – „nie”. Ilustruje to Wykres 6. Studia przypadku przeprowadzone

w regionach pozwalają przypuszczać, że wiedza respondentów na temat całości SPR jest zbyt mała, aby mogli jednoznacznie określić swoje zdanie. Jedna osoba wskazała, że nikt nie realizuje zadania „Budowa sieci łączności dla Państwowego Ratownictwa Medycznego”. Tu także studia przypadku dostarczają wiedzy, iż według respondentów SPR nie uwzględnia w ogóle stworzenia takiej sieci.

Wykres 6. Czy Pana/i zdaniem wszystkie zadania związane ze stworzeniem Centrów Powiadamiania Ratunkowego (wojewódzkich i lokalnych) zostały rozdysponowane i nie ma zadań, które nie zostały nikomu przydzielone?



6.2. Ocena potencjału organizacyjnego instytucji uczestniczących w realizacji projektu

Rozpoczynając analizę tego zagadnienia należy raz jeszcze wspomnieć to, co zostało szerzej opisane w poprzednim rozdziale – że wskazanie instytucji realizującej zadania beneficjenta projektu systemowego okazało się w toku badania zadaniem zaskakująco trudnym. Centrum Projektów Informatycznych zostało wskazane w piśmie MSWiA z 3 kwietnia jako instytucja realizująca projekt systemowy, a pracownicy Centrum jako osoby upoważnione do współpracy przy przedmiotowym zagadnieniu. Ocena potencjału organizacyjnego i instytucjonalnego tego ostatniego oparta zatem będzie o analizę struktur oraz zasobów CPI.

6.2.1. Ocena potencjału organizacyjnego beneficjenta systemowego oraz ocena struktury organizacyjnej instytucji pod kątem adekwatności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu

Jednym z zagadnień, które interesowały Zamawiającego, było dotychczasowe doświadczenie beneficjenta w realizacji podobnych przedsięwzięć tj. projektów realizowanych ze środków zewnętrznych. Empiria jako składowa wiedza i umiejętności zdobytych poprzez uczestnictwo w ww. przedsięwzięciach słusznie wydaje się być istotnym czynnikiem w procesie szacowania stopnia przygotowania beneficjenta do realizacji zamierzonych przedsięwzięć. Beneficjent, który miał już okazję realizować podobne projekty, zyskał wiedzę nie tylko o samym zagadnieniu, ale również o swoich możliwościach i ograniczeniach instytucjonalnych.

CPI MSWiA jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jej statutowym celem jest realizowanie zadań powierzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie projektów informatycznych istotnych dla informatyzacji państwa.

Centrum powstało w lutym 2008 roku. Sama instytucja nie posiada zatem doświadczenia w realizacji projektów informatycznych i innych finansowanych ze środków UE, jednak związki instytucjonalne, a także związki kadrowe z MSWiA, pozwalają utożsamić w znacznej mierze doświadczenie tej instytucji z doświadczeniem Ministerstwa. W poprzednim okresie programowania tj. w latach 2004-2006 – Ministerstwo było beneficjentem dwóch znaczących projektów informatycznych: PESEL 2 oraz e-puap w ramach SPO WKP 1.5. Obecnie przygotowywane projekty: e-puap 2 oraz pl.id są ich kontynuacją.

W związku z trwającymi obecnie pracami nad trzema projektami informatycznymi finansowanymi ze środków PO IG w ramach 7 Osi priorytetowej: e-puap2, pl.id oraz Sieć 112 oraz zrealizowanymi projektami e-puap i PESEL2 należy stwierdzić, że **instytucja posiada doświadczenie w rozliczaniu projektów finansowanych ze środków UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.**

CPI zostało powołane dla celów realizacji projektów informatycznych. Stworzenie jednostki organizacyjnej i wyposażenie jej w niezbędne zasoby kadrowe i techniczne, a także możliwości wynagradzania według stawek wyższych od przeciętnych w resorcie, jest próbą przezwyciężenia barier instytucjonalnych zidentyfikowanych w projektach informatycznych realizowanych przez MSWiA w poprzednim okresie programowania. Samodzielna struktura daje możliwość skupienia się na celach statutowych oraz niezależnienia od mało elastycznej struktury Ministerstwa, która wykazała swoją słabość jako struktura projektowa. W CPI stosowane jest podejście zasobowe, a zatem realizacja projektu opiera się na poszczególnych wydziałach funkcjonalnych, których pracownicy przypisani są do kilku projektów.

6.2.2. Ocena potencjału kadrowego instytucji realizującej projekt pod kątem adekwatności w stosunku do realizowanych zadań

Kierownik Wydziału Planowania i Organizacji Projektów Informatycznych – odpowiedzialny za koncepcję projektu - jak i kierownik projektu (podobnie jak liczna część kadr zatrudnionych w CPI) rekrutuje się z zasobów Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji. Biuro to posiada bogate doświadczenia w realizacji projektów informatycznych finansowanych ze środków UE oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Jest to znaczącą rekomendacją w zakresie doświadczeń koniecznych do skutecznej realizacji projektu systemowego. Przygotowaniem dokumentów związanych z finansowaniem zajmuje się osoba z dużym doświadczeniem i wiedzą z zakresu instytucjonalnego systemu wdrażania projektów.

Całością prac organizacyjno-technicznych i przygotowawczych projektu do realizacji kieruje Kierownik projektu, opierając się na strukturze zespołu projektowego powołanego do życia na mocy decyzji nr 30 Dyrektora CPI z dnia 20 kwietnia 2009 r. W skład zespołu wchodzi:

- Kierownik
- Z-ca Kierownika
- Ekspert ds.:
 - Wsparcia projektu
 - Zarządzania zakresem projektu
 - Zamówień publicznych
 - Prawnych
 - Rozliczeń
 - Testów
 - Promocji i szkoleń
 - Bezpieczeństwa
- Architekt
- Analityk

Decyzja wyszczególnia nie tylko stanowiska w projekcie, ale również wskazuje imiennie osoby pełniące te role oraz szczegółowy zakres ich obowiązków. Zatem na pytanie o to, czy zakres obowiązków poszczególnych osób w projekcie został jasno określony, można odpowiedzieć pozytywnie.

W strukturze CPI funkcjonuje Zespół zamówień publicznych oraz stanowisko Radcy Prawnego – które zajmują się przygotowywaniem postępowań o zamówienie publiczne. Dodatkowo specyfikacja poddawana jest weryfikacji i konsultacji zewnętrznej Kancelarii Prawnej celem usunięcia wszelkich luk, które mogłyby stać się podstawą do protestów i tym samym wydłużenia procedury przetargowej.

Interesującym rozwiązaniem, zastosowanym przez CPI, jest wyłonienie kilku wykonawców usług doradczych oraz podpisanie z nimi umowy ramowej. Umowa ramowa określająca zasady świadczenia usług doradczych w zakresie realizowanych przez CPI MSWiA projektów informatycznych została zawarta w dniu 7.04.2009 r. Obowiązywać będzie przez 4 lata od daty jej zawarcia. Oznacza to, iż każdorazowo CPI będzie zapraszało każdego z tych wykonawców do składania ofert w postępowaniach szczegółowych. Postępowania szczegółowe dotyczyć będą świadczenia usług doradczych w konkretnych projektach, w zakresie np. planowania projektów, analizy wymagań, opracowania architektury, opracowania dokumentacji, ewentualnych zmian w przepisach prawa dotyczących obszarów działania prowadzonych projektów, wsparcia zespołów wykonawczych CPI w zakresie zarządzania projektem, zorganizowania Biura Projektu i wykonywania innych prac zleconych przez CPI. Takie rozwiązanie, poza stanowieniem znaczącego wsparcia merytorycznego dla realizacji projektu i zespołu projektowego, pozwoli również na zminimalizowanie ryzyk związanych z organizowaniem kilku przetargów na poszczególne zadania konieczne do zrealizowania w projekcie.

Kolejnym rozwiązaniem niezależniającym losy projektu systemowego (i innych realizowanych przez CPI) od ryzyka oprotowania przez wykonawców postępowania publicznego, jest samodzielne wykonywanie studium wykonalności projektu przy wsparciu wyłonionych w przetargu doradców (w ramach podpisanej umowy ramowej). Te rozwiązania prawne i instytucjonalne – wypracowane w oparciu o doświadczenia beneficjenta - są formułą zmniejszającą ryzyka projektowe związane z koniecznością stosowania PZP i maksymalizującą szanse na skuteczną realizację projektu systemowego.

Podsumowując kwestię zasobów kadrowych instytucji pełniących funkcję beneficjenta systemowego można powiedzieć, że niezbędne dla realizacji projektu zasoby zostały zabezpieczone. **Przedstawiciele CPI nie odczuwają braków kadrowych, o jasnym i klarownym podziale zadań w obrębie projektu świadczy przywołana Decyzja Dyrektora Centrum. Dodatkowym zabezpieczeniem merytorycznym dla realizowanych projektów – w tym również systemowego w obecnym kształcie (tj. budowy aplikacji) - są usługi doradcze świadczone przez różne podmioty na podstawie umowy ramowej.**

6.2.3. Ocena procedur obowiązujących w instytucji pod kątem kompletności, spójności i trafności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu.

Zarówno struktura, jak i procedury zarządzania i wdrażania projektów realizowanych przez CPI, opierają się na kombinacji metodyk zarządzania projektami Prince 2 oraz PMI. Metodyka prowadzenia projektów w CPI została wprowadzona decyzją nr 45 dyrektora CPI z dnia 5 listopada 2008 r. Dokument ten z dużą szczegółowością specyfikuje procedury składające się na realizację projektu w odniesieniu do pełnego jego cyklu. Niestety, dokument ten, jako przeznaczony do użytku służbowego, został badaczom udostępniony jedynie w czasie spotkania z przedstawicielami CPI, co uniemożliwiło skrupulatną analizę procedur. Jednak pobieżna lektura, która pozwoliła na ustalenie pełnego zestawu procedur, pozwala stwierdzić, że odzwierciedlają one rzeczywiście metodykę PRINCE 2 – są kompletne oraz komplementarne, a także adekwatne do zapewnienia prawidłowego przygotowania i wdrażania projektu.

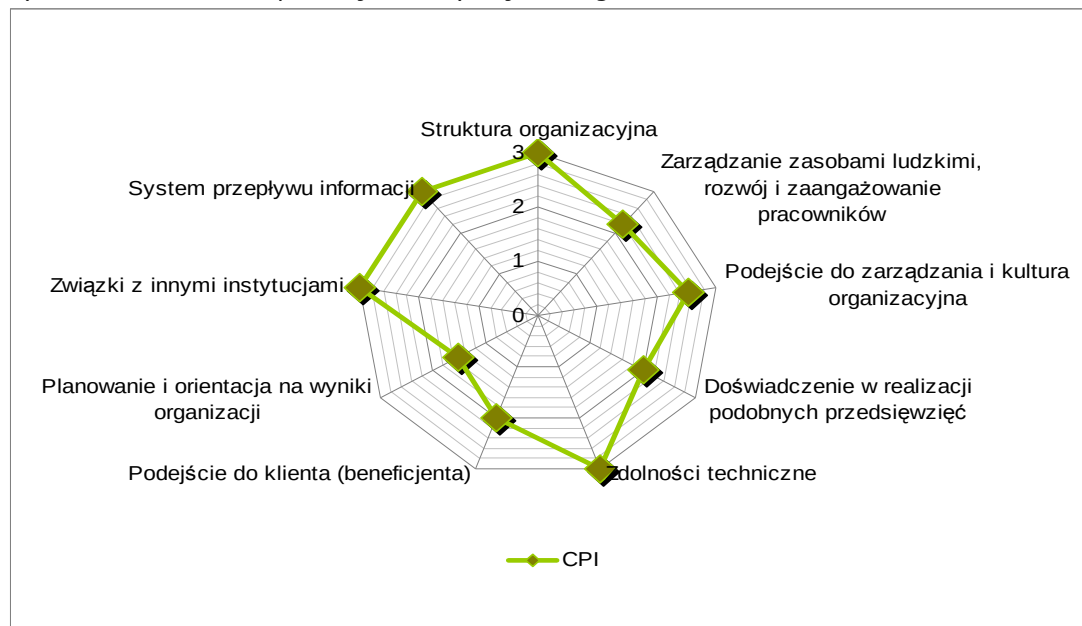
Wspomniany dokument precyzuje procedury dotyczące kontroli jakości oraz monitoringu projektu, co jest istotnym narzędziem zabezpieczającym prawidłowość realizowanego projektu. Według przyjętych w CPI zasad, sprawozdania o postępach w projekcie w cyklu cotygodniowym trafiają do rąk nadzorującego CPI Ministra. Dodatkowo, w związku z ustaleniami stron, CPI przekazuje do IP comiesięczne zestawienia z realizacji zadań.

Z deklaracji beneficjenta zebranych drogą kwestionariusza Złotego Standardu wynika, że na potrzeby realizowanego projektu opracowano system komunikacji w projekcie, z którego zasadami są obecnie zapoznawani pracownicy zaangażowani w projekt. Częścią systemu jest opracowanie odrębnych procedur obiegu dokumentów. Dla celów notyfikacji i kontroli kosztów kwalifikowanych opracowano wewnętrzne procedury w zakresie rozliczania środków projektowych.

Uzupełnieniem informacji uzyskanych w czasie wywiadów z przedstawicielami CPI oraz z analizy udostępnionych na miejscu dokumentów, są dane zgromadzone dzięki zastosowaniu kwestionariusza samooceny potencjału instytucjonalnego. Narzędzie to zostało szczegółowo opisane w rozdziale 2.2.1.

Samoocenę Beneficjenta według zaproponowanych wymiarów prezentuje poniższy wykres:

Wykres 7. Samoocena potencjału instytucjonalnego CPI.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kwestionariuszy samooceny potencjału.

Ocena dokonana przez przedstawiciela CPI w większości aspektów lokuje się w górnej części skali (0-3). Najwyżej oceniono:

⇒ **strukturę organizacyjną**, co uzasadnione jest faktem, że instytucja ma system zarządzania procesami, opis procedur wraz z systemem kontroli ich przestrzegania, oraz

posiada opracowaną strukturę organizacyjną, z podziałem na komórki i stanowiska operacyjne z opisem zakresu odpowiedzialności. Wysoka ocena tego punktu wynika również z faktu, że CPI jest instytucją dedykowaną do realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych.

- ⇒ **System przepływu informacji** - notowany tak wysoko ze względu na wypracowany w instytucji system przepływu informacji (system komunikacji).
- ⇒ **Zdolności techniczne** - wysoką notę aspekt ten zawdzięcza dobremu wyposażeniu stanowisk pracy oraz funkcjonującym w instytucji programom wspomagającym zarządzanie projektami tj. Primavera P6.2 (PMS), FileNET (DMS), system księgowo-kadrowy.

Przedstawiciel CPI wysoko ocenił potencjał swojej instytucji ze względu na **związki z innymi instytucjami** (choć ocenie tej nie towarzyszy uzasadnienie).

Nieco niższe oceny (pomiędzy 2-2,5) otrzymały takie wymiary, jak: Zarządzanie zasobami ludzkimi, rozwój i zaangażowanie pracowników, Podejście do zarządzania i kultura organizacyjna, Podejście do klienta oraz Doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć. Oznacza to, że sytuacja w obrębie wskazanych obszarów jest oceniana jako satysfakcjonująca i wymagająca tylko niewielkich działań naprawczych. Doskonalenia wymagają, w ocenie przedstawiciela CPI, mechanizmy gromadzenia informacji o potrzebach i oczekiwaniach potencjalnych klientów (ostatecznych użytkowników). Powodem niższej oceny w aspekcie kultura organizacyjna była konstatacja faktu, że w ostatnim czasie w instytucji nastąpiły znaczące zmiany na stanowisku dyrektora CPI oraz w strukturze organizacyjnej instytucji. Dokonując analizy tych ocen należy zarazem pamiętać, że Centrum istnieje od lutego 2008 roku w związku z czym zmiany te można raczej przypisać typowej dla fazy inicjacyjnej dynamice, niż formułować na tej podstawie zarzut o niestabilności kadrowej w instytucji.

Brak bieżącej ewaluacji działalności instytucji zdecydował o stosunkowo najniższej ocenie potencjału instytucjonalnego w wymiarze **Planowania i orientacji na wyniki**.

Dotychczasowe doświadczenie zarówno instytucji, jak i pracowników CPI, pozwala na wysoką ocenę instytucji odpowiedzialnej za realizację projektu według kryterium adekwatności. Cechuje ją również duża sprawność instytucjonalna, co znajduje uzasadnienie w funkcjonalnej, dedykowanej realizacji projektów strukturze, doświadczeniu i wykształceniu kadr oraz w funkcjonujących procedurach. Pomimo inicjacyjnego stadium przygotowania projektu do realizacji – koncepcyjna warstwa projektu, etap uzgodnień planowanych rozwiązań informatycznych z jednym z interesariuszy projektu (PSP) wskazują na stosunkowo duże zaangażowanie beneficjenta w przygotowania do realizacji projektu. Wskazane powyżej elementy nie są oczywiście gwarancją skutecznej i efektywnej realizacji projektu systemowego, ale stanowią tego przesłanki.

R: W związku z faktem, iż CPI jest jednostką młodą i istniejącą od niedawna, jej potencjał oraz dorobek powinien zostać zaprezentowany podczas spotkania skierowanego do IZ, IP i IP2. Mogłoby to przyczynić się do znaczącego obniżenia nieufności przedstawicieli IP do nieznanego podmiotu realizującego zadania beneficjenta systemowego. Prezentacja taka leży w interesie wszystkich stron.

6.3. Ocena potencjału organizacyjnego innych niż beneficjent instytucji uczestniczących w realizacji projektu

Dzięki przeprowadzonym działaniom badawczym ustalono, że budowa Systemu Informatycznego na potrzeby WCPR, stanowiąca na chwilę obecną istotę projektu systemowego (środki nań przeznaczone mają zostać w całości skonsumowane przez zakup licencji na użytkowanie aplikacji SI WCPR), należy do wyłącznej gestii CPI. Jak omówiono w rozdziale 3, Państwowa Straż Pożarna oraz Państwowe Ratownictwo Medyczne pełnią w tym kontekście funkcje partnerów - użytkowników końcowych. Ich udział w realizacji projektu sprowadza się do uzgodnień funkcjonalności koniecznych dla SI. Dopiero kiedy rozpatrujemy projekt „Budowa i Wyposażenie WCPR” w szerszym kontekście – budowy Systemu Powiadamiania Ratunkowego, a także związanych z funkcjonowaniem tego systemu narzędzi informatycznych (SIPR), możemy mówić o znaczących partnerach w realizacji przedsięwzięcia. KG PSP jest bowiem odpowiedzialna za logistyczne wyposażenie wojewódzkich i lokalnych centrów powiadamiania ratunkowego (w uzgodnieniu z wojewodą), a także za zapewnienie podstaw prawnych do realizacji projektu (konsultacje z wojewodami). Drugim znaczącym podmiotem w kontekście budowy SI jest Urząd Komunikacji Elektronicznej, który w ramach projektu budowy Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej jest odpowiedzialny za zapewnienie współpracy z operatorami telekomunikacyjnymi w zakresie danych lokalizacyjnych i teleadresowych. Z uwagi na powyższe, analizie potencjału organizacyjnego i administracyjnego poddana została KG PSP głównie w kontekście porównania z obecnym realizatorem projektu „Budowa i...”.

Znacząca w kontekście budowy SPR rola wojewodów oraz wojewódzkich komend PSP – minimalizowana jest do funkcji konsultacji w ramach samej koncepcji projektu systemowego. Dokonanie szczegółowej oceny potencjałów instytucjonalnych tych organów, nawet jeśli byłoby celowe, nie było możliwe w ramach niniejszego przedsięwzięcia badawczego. Dlatego pewne wnioski odnośnie wiedzy oraz stopnia koncepcyjnego zaawansowania prac nad uruchomieniem WCPR-ów i CPR-ów zostaną sformułowane na podstawie wyników przeprowadzonych studiów przypadku oraz

ankiet CAWI, której respondentami byli przedstawiciele Urzędów Wojewódzkich oraz Wojewódzkich Komend PSP.

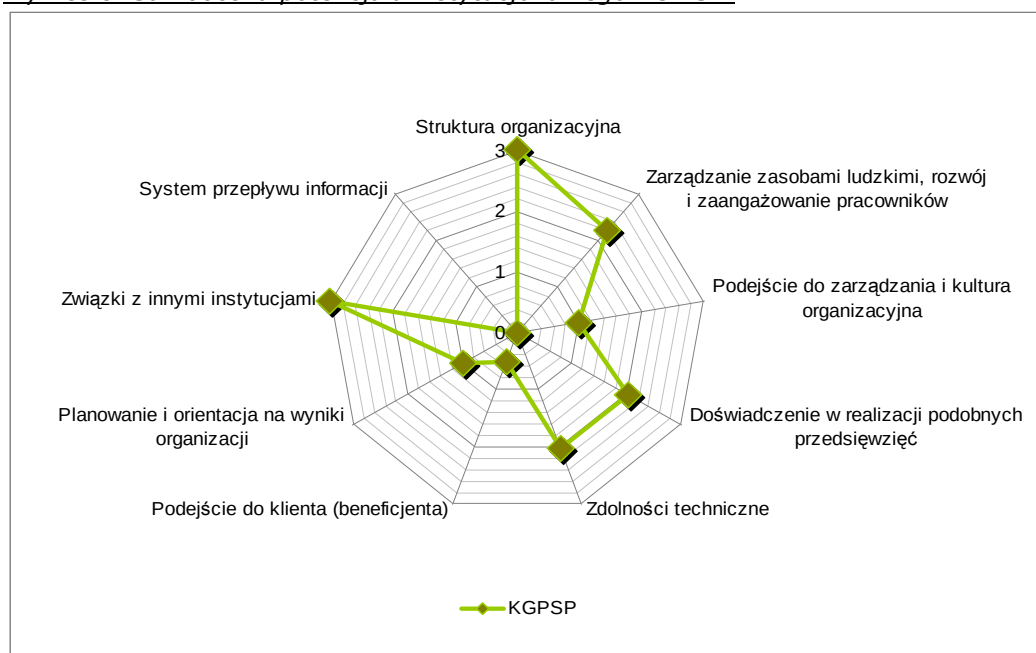
6.3.1. Ocena struktury organizacyjnej, potencjału kadrowego oraz procedur obowiązujących w instytucji pod kątem adekwatności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu

Jednostki Straży Pożarnej realizują projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej od połowy lat 90-tych. W chwili obecnej KG PSP realizuje dwa projekty o tematyce podobnej do projektu systemowego tj.: Doskonalenie Stanowisk do Analizowania i Prognozowania Zagrożeń oraz Budowa systemu przetwarzania danych (SPD) dla jednostek organizacyjnych PSP.

Jak większość instytucji administracji państwowej, Komenda Główna posiada statut i regulamin organizacyjny precyzujący komórki i stanowiska operacyjne wraz z zakresem przydzielonej im odpowiedzialności. W Biurze Współpracy Międzynarodowej funkcjonuje Wydział Funduszy Strukturalnych i Programów Pomocowych, który jest komórką powołaną do pełnienia zadań projektowych, co jest przesłanką do stwierdzenia o świadomości koniecznego dedykowania do tych zadań odrębnej komórki organizacyjnej. W okresie kiedy KG PSP pełniła zadania Beneficjenta systemowego, przygotowano strukturę zarządzania projektem ze wskazaniem koordynatora projektu i przyznaniem mu wsparcia organizacyjnego. W rezultacie decyzji odwołującej KGSPSP z funkcji Beneficjenta – struktura ta nie doczekała się formalizacji.

Choć Straż Pożarna boryka się z problemem fluktuacji kadr (w ciągu ostatnich dwóch lat fluktuacja kadr w PSP sięgnęła 20% w stosunku do całkowitego zatrudnienia w KG) nie odczuwa znaczących braków kadrowych. PSP posiada swój własny system kształcenia (składający się z dwóch podsystemów, z których jeden odpowiada za podwyższanie kwalifikacji ogólnych przygotowując do zawodu strażaka, technika pożarnictwa lub inżyniera pożarnictwa, natomiast drugi związany jest z podwyższaniem kwalifikacji zawodowych w strukturach straży), który stanowi zasób wykwalifikowanych kadr. Jednak niskie zarobki są powodem zwiększonych problemów w pozyskaniu i utrzymaniu specjalistów do spraw funduszy europejskich. Powołana do pełnienia roli koordynatora projektu osoba posiadała doświadczenie udziału w dwóch projektach o tematyce podobnej do zagadnień projektu systemowego i w trzech projektach finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co może być przesłanką twierdzenia o dobrej znajomości zasad finansowania ERRR. KGSPSP posiada certyfikat jakości ISO, a także zestaw procedur wewnętrznych – zarówno standardowych, jak i dedykowanych poszczególnym zagadnieniom. Praktyką Straży jest opracowywanie zbioru procedur dla każdego realizowanego projektu. Jednak z uwagi na fakt przeniesienia zadań związanych z realizacją projektu systemowego na CPI – zadania tego zaniechano w odniesieniu do tego przedsięwzięcia. Wyniki samooceny potencjału instytucjonalnego prezentuje Wykres 8.

Wykres 8. Samoocena potencjału instytucjonalnego KG PSP.

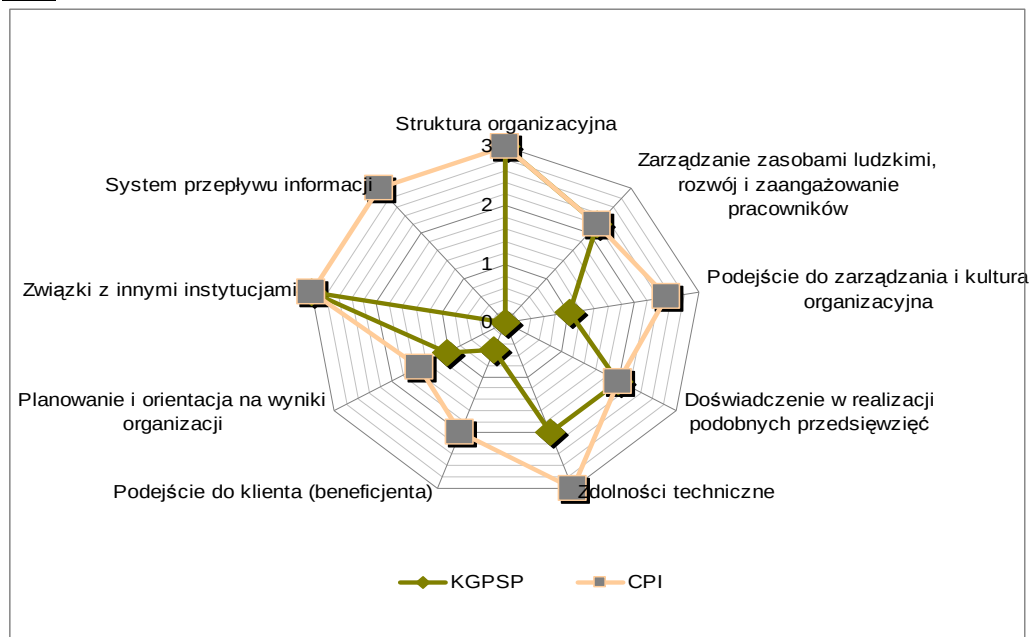


Źródło: opracowanie własne na podstawie kwestionariusza samooceny potencjału

Wydaje się zatem, że potencjał instytucjonalny Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej cechuje stosunkowo wysoka adekwatność do realizacji przedsięwzięcia, jakim jest przygotowanie i wdrożenie projektu systemowego.

Porównanie wyników kwestionariusza samooceny potencjału instytucjonalnego wypełnionego przez przedstawicieli CPI i KG PSP może świadczyć o bardziej optymalnym dostosowaniu Centrum Projektów Informatycznych do zadań związanych z realizacją projektu teleinformatycznego na potrzeby WCPR.

Wykres 9. Porównanie wyników kwestionariusza samooceny potencjału instytucjonalnego CPI i KG PSP.



Źródło: opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy samooceny potencjału

Wykres obrazujący ocenę CPI w badanych aspektach częściej osiąga wartości maksymalne niż wykres odwzorowujący ocenę KGSP. Znaczące różnice na rzecz CPI dostrzegamy w takich obszarach jak zdolności techniczne oraz podejście do zarządzania i kultura organizacyjna, co CPI zawdzięcza w szczególności posiadanemu systemowi zarządzania wiedzą (np. pracownicy, którzy uczestniczą w szkoleniach, dzielą się wiedzą z innymi lub/i materiały są gromadzone i archiwizowane w ustrukturyzowany sposób na nośnikach elektronicznych, ogólnodostępnych serwerach, lub/i organizacja posiada system gromadzenia wiedzy) w zakresie którego w KGSP występują znaczące niedociągnięcia. Istotna różnica w zakresie przepływu informacji pomiędzy dwiema porównywanymi instytucjami wynika z faktu, że na skutek decyzji o przeniesieniu zadań beneficjenta KG PSP nie zdążyła opracować systemu przepływu informacji dla projektu systemowego. Niewielkie różnice w pozostałych aspektach mają swoje źródło w tej samej przyczynie.

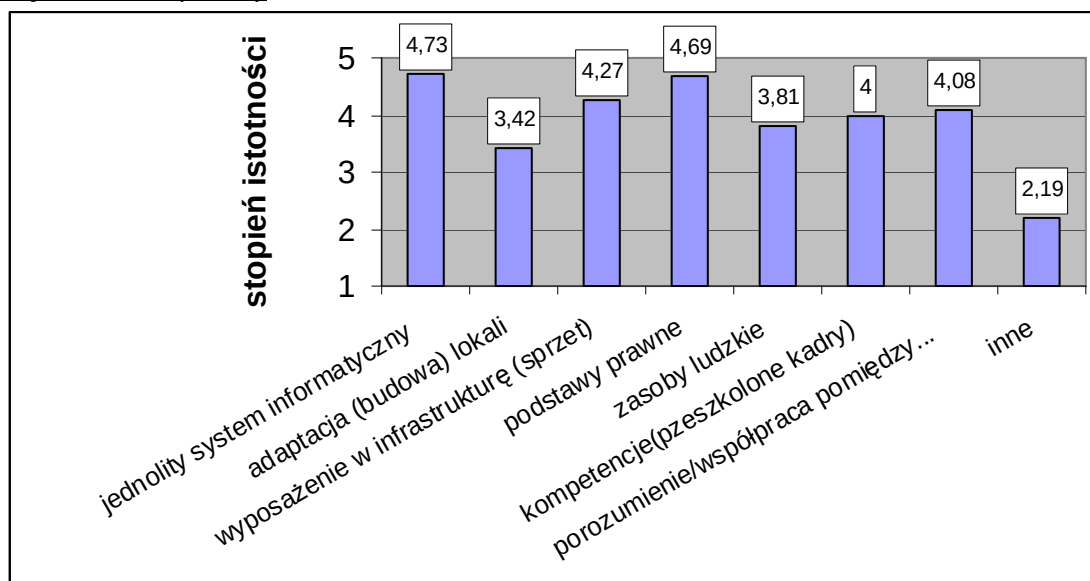
Podsumowując należy stwierdzić, że zarówno CPI, jak i KG PSP posiadają znamiona instytucji, które stwarzają szansę na skuteczną i efektywną realizację projektu finansowanego ze środków europejskich. CPI demonstruje jednak swoją przewagę w tym zakresie jako instytucja celowo powołana do wyłącznej realizacji projektów informatycznych, co w przypadku obecnej koncepcji projektu systemowego ma niebagatelne znaczenie. Wyjęta z biurokratycznych struktur, opierająca swoje procedury na metodyce zarządzania projektami (PRINCE 2), posiada dane po temu, żeby skutecznie realizować przedsięwzięcia finansowane ze środków zewnętrznych. Struktura Państwowej Straży Pożarnej wymuszałaby znaczącą decentralizację działań i konieczność skomplikowanego schematu przepływu środków. Realizacja projektu przez CPI minimalizuje ryzyka takiego rozwiązania.

R: Potrzebne jest zaprezentowanie specyfiki działania CPI szerszemu gronu odbiorców, zwłaszcza instytucji pośredniczącej, i wynikających zeń potencjalnych korzyści dla skutecznej i terminowej realizacji projektu.

PERSPEKTYWA REGIONALNA

Odpowiedzi na pytania o potencjał regionów do realizacji przedsięwzięcia, jakim jest uruchomienie i funkcjonowanie centrów powiadamiania ratunkowego – wojewódzkich i lokalnych – przynoszą wyniki badania ankietowego.

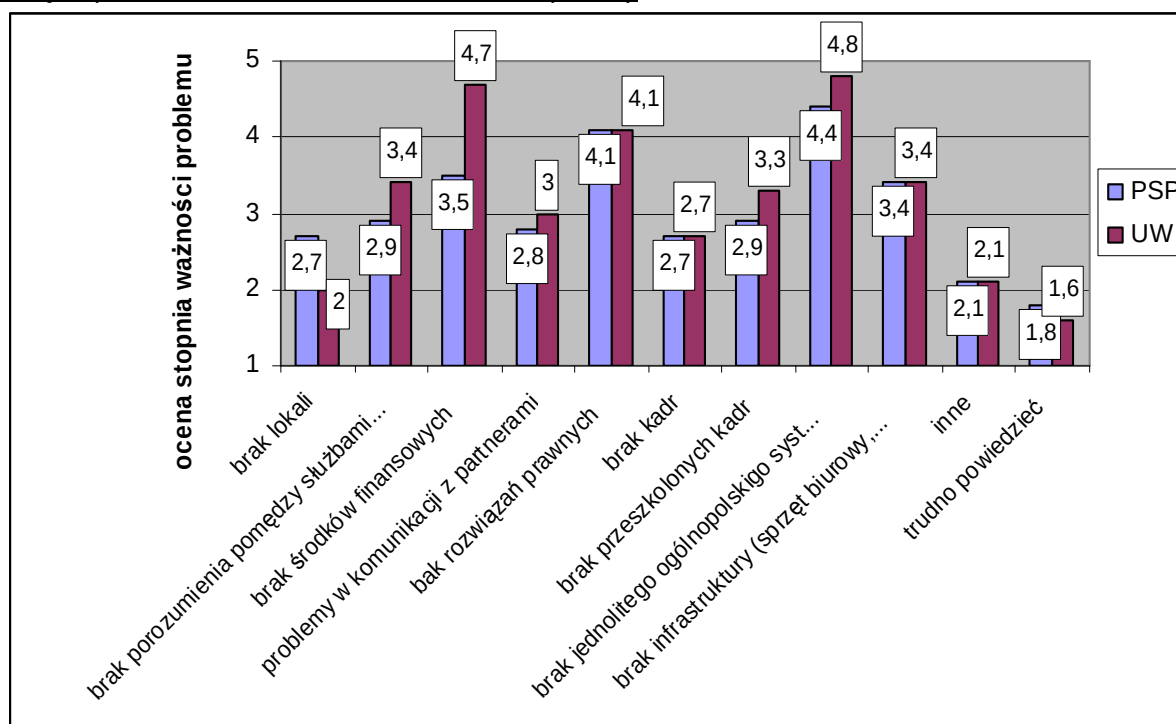
Wykres 10. Odpowiedź na pyt: Biorąc pod uwagę zróżnicowanie już posiadanych zasobów oraz niezaspokojonych potrzeb w zakresie uruchomienia WCPR/CPRów pomiędzy różnymi województwami, proszę określić na skali od 1-5 (gdzie 1 oznacza brak istotności, a 5 – największą istotność) priorytetowość poniższych elementów dla rozpoczęcia funkcjonowania WCPR/CPRów w Pana/i województwie (N=24)



Respondenci poproszeni o ocenę poszczególnych elementów systemu pod względem ich priorytetowości dla uruchomienia na terenie ich województwa WCPR-ów i CPR-ów najwyżej ocenili jednolity system informatyczny, a zaraz potem niezbędne podstawy prawne. Za istotniejsze niż adaptacja lokali (średnia 3,42) uznano wyposażenie ich w sprzęt komputerowy (4,27). Za fundamentalne dla uruchomienia centrów uznano również osiągnięcie porozumienia pomiędzy podmiotami/służbami zaangażowanymi w system oraz wyszkolone, kompetentne kadry. W ocenach nie ma znaczących rozbieżności pomiędzy przedstawicielami PSP i Urzędów Wojewódzkich.

Badani oceniali istotność problemów, na jakie napotykają w swoim województwie w działaniach związanych z uruchomieniem WCPR/CPR-ów, używając skali 1-5 (gdzie 1 oznacza całkowity brak istotności problemu, a 5 - najwyższą istotność).

Wykres 11. Odpowiedź na pyt: Jakie problemy napotyka Pan/i w swoim województwie w działaniach związanych z uruchomieniem WCPR/CPRów? (N=24)



Generalnie przedstawiciele Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich wyżej niż strażacy oceniali problemowość niemal wszystkich obszarów związanych z uruchomieniem centrów. Największe rozbieżności pomiędzy tymi dwiema grupami respondentów dotyczą braku środków finansowych (średnia ocen przyznanych przez przedstawicieli UW wyniosła aż 4,7, podczas gdy strażaków - 3,5) oraz braku porozumienia pomiędzy służbami co do lokalizacji WCPR-ów i CPR-ów. Dla przedstawicieli Wydziału BiZK ich usytuowanie jest bardziej dyskusyjne niż dla przedstawicieli PSP. Obydwie grupy badanych najwyżej pod względem problemowości oceniły brak jednolitego ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego na potrzeby SPR. Respondenci byli zgodni w ocenie istotności takich przeszkód, jak brak kadr i ich kompetencji oraz brak infrastruktury (tj. wyposażenia centrów w konieczny sprzęt komputerowy), pozycjonując te kwestie mniej więcej pośrodku skali mierzącej istotność problemów.

Wyniki te z jednej strony są odzwierciedleniem lokalnych niedoborów i potrzeb, z drugiej wskazują na generalną istotność wyszczególnionych elementów. Szczególną uwagę w kontekście tematyki niniejszej ewaluacji zwraca **przyznanie wysokiej rangi problemowi braku jednolitego systemu informatycznego na potrzeby SPR**. Fakt ten można zinterpretować jako argument na rzecz trafności decyzji beneficjenta systemowego, co do przedmiotu finansowania w ramach projektu „Budowa i wyposażenie WCPR” (rozumianej w kategoriach pragmatyzmu, a nie trafności formalnej tj. zgodności z zapisami PO IIŚ).

R: Zgoda wszystkich podmiotów, co do istotności tego przedsięwzięcia (wyrażana również podczas badań fokusowych przez przedstawicieli Ratownictwa Medycznego), istnieje na poziomie ogólnej idei. Szczegóły koncepcji budzą już znacznie więcej kontrowersji, dlatego wykorzystując istniejący konsensus w zakresie istotności Systemu Informatycznego na potrzeby służb ratowniczych, powinny one zostać skonsultowane z przedstawicielami wszystkich służb zaangażowanych w uruchomienie sieci Centrów Powiadamiania Ratunkowego (wojewódzkich i lokalnych), szczebla zarówno centralnego, jaki i lokalnego.

6.4. Ocena otoczenia formalno- prawnego systemu wdrażania projektu

6.4.1. Analiza spójności założeń projektu z obowiązującymi regulacjami prawnymi w zakresie SPR

Kolejnym z zagadnień badawczych niniejszej ewaluacji była analiza otoczenia formalno-prawnego systemu wdrażania projektu (m.in. kompletności i jakości aktów prawnych, stanowiących podstawę realizowanego projektu). W rozdziale 5., opisującym kontekst ewaluacji, zamieszczono szczegółowy opis aktów prawnych, na których opiera się koncepcja budowy Systemu Powiadamiania Ratunkowego. W niniejszym rozdziale prezentowane są wyniki analizy legislacji pod kątem określonych przez Zamawiającego kryteriów: precyzyjności, kompletności i adekwatności do realizowanego projektu systemowego. Ponownie, zakres analizy dotyczy całościowego przedsięwzięcia jakim jest budowa SPR, a nie wyłącznie projektu systemowego, rozumianego wąsko jako stworzenie aplikacji komputerowej dla WCPR-ów. Nie może on bowiem istnieć w oderwaniu od pozostałych elementów składających się na faktyczną budowę i wyposażenie WCPR i CPR.

Akty prawa leżące u podstaw budowy SPR wywodzą się z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o *zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*, która weszła w życie w dniu 10 lutego 2009 roku. Przygotowanie prawnej koncepcji powierzono Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, czyli jednej ze służb odpowiedzialnych za działania w ramach systemu powiadamiania i reagowania w sytuacjach zagrożeń. Wydaje się, że z rozwiązaniem takim wiąże się zasadnicza wątpliwość podnoszona już w rozdziale 6.1: Czy tego rodzaju rozwiązanie jest optymalne? Złożenie na barki jednej ze służb obowiązku jednoczesnego opracowania całościowej koncepcji systemu, podstaw prawnych, analizy kosztów oraz funkcjonalności projektu wydaje się być ciężarem trudnym do podźwignięcia. Po drugie, ryzyko tkwi w jednostronności rozwiązania polegającej na położeniu nacisku na kwestie będące w dotychczasowej kompetencji PSP i rozszerzenie ich na inne elementy projektowanego systemu. Prowadzić może to do prawnego prymatu jednej ze służb nad innymi, przy jednoczesnej nieadekwatności takiego podejścia z punktu widzenia roli cywilnej rządowej administracji terenowej, której przedstawicielem odpowiedzialnym za sferę bezpieczeństwa jest wojewoda.

Analizowane zapisy prawne promują rozwiązanie polegające na powiązaniu sieci CPR-ów z siecią powiatowych (i/lub miejskich) komend Państwowej Straży Pożarnej. Oznacza to konieczność stworzenia nowego rozwiązania organizacyjnego pracy dyspozytorów medycznych poprzez przekształcenie obecnego systemu dysponowania zasobami Państwowego Ratownictwa Medycznego w sposób nieodpowiadający obecnej ich strukturze, co stanowi kolejny przykład kontrowersji związanych z powierzeniem niemal całości prac nad koncepcją jednej ze służb¹⁰. Podobna obawa istnieje w

¹⁰ Korzyści płynące z centralizacji zarządzania ZRM oraz problemy wynikającego z rozproszenia dysponentów jednostek opisano w dokumencie: *Koncepcja budowy systemu informatycznego do zarządzania i monitoringu satelitarnego Zespołami Ratownictwa Medycznego oraz*

odniesieniu do Policji: nie jest bowiem ustalone, czy CPR-y będą posiadały wystarczający potencjał organizacyjny i infrastrukturalny dla integracji ze stanowiskami kierowania Policji. Należy bowiem mieć na uwadze, że obecnie, na znacznym obszarze kraju, zgłoszenia z numeru alarmowego 112 obsługują stanowiska kierowania Policji. W związku z tym doświadczenia i procedury wypracowane w ramach tej pragmatyki działania powinny zostać zaimplementowane w ramach nowej koncepcji. W trakcie realizowanych działań badawczych nie zetknięto się z żadnymi źródłami informacji, które odnosiłyby się do tak zarysowanego problemu.

Znaczącą wadą aktualnych rozwiązań prawnych jest ich niedookreśloność. Z przepisów znowelizowanej ustawy o *ochronie przeciwpożarowej* nie wynika, jak system będzie zorganizowany, ile będzie centrów powiadamiania ratunkowego, ani też jak będą one zarządzane. Kryteria określone w projekcie rozporządzenia w *sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego* pozostawiają duży margines swobody w zakresie określenia wielkości obszaru obsługiwanego przez CPR. Na ich podstawie mogą bowiem powstać zarówno centra bardzo duże, jak i bardzo małe. Ostateczny kształt SPR w województwie określi dopiero ustalenie komendanta wojewódzkiego PSP i wojewody.

Wydaje się, że zasadniczą niedoskonałością analizowanych podstaw prawnych jest brak ustawowego określenia jednego podmiotu odpowiedzialnego za organizację, funkcjonowanie i finansowanie systemu. Ustawa wskazuje jedynie, że nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego spoczywa na ministrze właściwym do spraw wewnętrznych. Zadania z zakresu koordynacji i kontroli nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego wykonuje komendant główny Państwowej Straży Pożarnej (podległy i nadzorowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji), zaś nadzór i kontrolę nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze województwa wykonuje wojewoda – przedstawiciel administracji terenowej (w ograniczonym zakresie nadzorowany przez Ministra SPiA). Wojewoda ponadto, przy pomocy komendanta wojewódzkiego PSP oraz komendantów powiatowych PSP, organizuje oraz koordynuje funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego. Ustawa zatem nie odpowiada na podstawowe pytanie – kto buduje system powiadamiania ratunkowego, przerzucając odpowiedzialność za jego organizację na wojewodów i komendantów wojewódzkich PSP. Co więcej – nie odnosi się bezpośrednio do roli ministra zdrowia odpowiedzialnego, zgodnie z ustawą o *działach administracji rządowej*, za sferę zdrowia.

Ustawa nie określa ponadto, jaki jest status systemu powiadamiania ratunkowego. Analiza przepisów prawnych wskazuje, że najbardziej prawdopodobną intencją ustawodawcy było ustanowienie 16 systemów wojewódzkich, gdyż ustawa oddaje praktyczne władztwo w zakresie organizacji systemu/systemów – wojewodom. Co prawda ich działania mają być dokonywane w porozumieniu z wojewódzkimi i powiatowymi komendantami państwowej straży pożarnej, jednak biorąc pod uwagę znaczną autonomiczność PSP – nie wydaje się to prowadzić do budowy jednolitego, spójnego systemu krajowego. Jest to argument przemawiający za postawieniem pytania, czy w takiej sytuacji możliwe będzie wypracowanie jednolitych standardów funkcjonalnych. A zatem natykamy się na kolejny czynnik budzący wątpliwości: czy i w jaki sposób przedmiotowy system będzie współdziałał we własnych ramach organizacyjnych na terenie kraju? Oraz, czy tak określony projekt można nazwać systemem? W istocie bowiem, z uwagi na dość szerokie możliwości, jakie dają obecne kryteria, w zakresie systemu w województwie, (z zastrzeżeniem, że jedynie w hipotetycznym, ekstremalnym przypadku) – możemy mieć do czynienia z szesnastoma, znacząco różniącymi się pomiędzy sobą, wojewódzkimi koncepcjami. Czyni to uprawnionym pytanie o to, czy mamy do czynienia z ogólnopolskim systemem, czy też z systemami wojewódzkimi, a także jest źródłem niepokoju o to, czy w rezultacie stosowania obowiązujących (i projektowanych) aktów prawnych powstanie jednolity krajowy system powiadamiania ratunkowego? Doświadczenia regionów zebrane w ramach studiów przypadku pokazują, że jednym z aspektów, które należy wziąć pod uwagę projektując system, jest to, że CPR powinny mieć podobną wielkość, aby móc przejmować swoje zadania w razie konieczności (np. awarii czy dużego zdarzenia). Dotyczy to nie tylko CPRów w obrębie jednego województwa, ale też w województwach sąsiednich. Oznacza to, że być może dla dobra systemu wszystkie CPRy w Polsce powinny obejmować podobny obszar i/lub obsługiwać podobną liczbę mieszkańców.

Odnosząc się w bardziej szczegółowy sposób do zapisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o *ochronie przeciwpożarowej* oraz *niektórych innych ustaw* zauważyć należy, że nie są uregulowane w niej kwestie związane z operatorami numerów alarmowych. Zasadnicze sprawy, które pozostają nierozstrzygnięte na gruncie ww. przepisów, to po pierwsze: jaki podmiot zatrudnia tychże operatorów, a po drugie: jak rozstrzygnąć kwestię szkoleń operatorów numerów alarmowych. Ustawa nie wskazuje bowiem formy, ani też nie odsyła do innych dokumentów określających program szkoleń. Za rozwiązanie tej kwestii nie można uznać upoważnienia ustawowego do art. 14e nakazującego określić sposób i organizację przeprowadzenia szkolenia operatorów numerów alarmowych.

Ustawa nie wyjaśnia także szeregu kwestii dotyczących Państwowego Ratownictwa Medycznego. Przykładowo nie sposób określić zasad integracji systemu z obecną siatką dyspozytorni ratownictwa medycznego. Regulacji ustawowej wymagałoby również chociażby uregulowanie sytuacji, w której na obszarze działania centrum powiadamiania ratunkowego działa więcej niż jeden dysponent zespołów ratownictwa medycznego.

Ostatnią, choć nie najmniej istotną niedoskonałością rozwiązań prawnych będących podstawą funkcjonowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego i sieci CPR jest fakt, że ani znowelizowana ustawa o ochronie przeciwpożarowej, ani projekt rozporządzenia w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego, nie wskazuje szczegółowych kosztów i sposobów finansowania systemu.

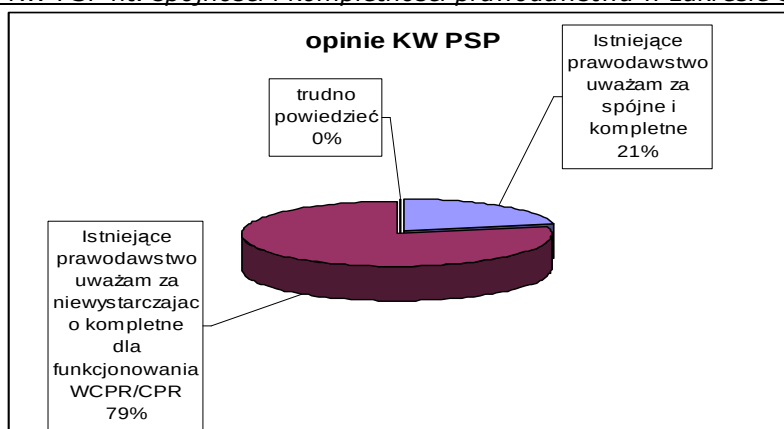
Wymienione przepisy prawne nie określają w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości zasad organizacji systemu powiadamiania ratunkowego oraz nie wymieniają podmiotów odpowiedzialnych za system powiadamiania ratunkowego. Nie specyfikują również kosztów przedsięwzięcia. Przy tak mgliście określonych uwarunkowaniach utworzony może zostać kolejny, autonomiczny system w ramach sfery bezpieczeństwa i ochrony ludności, co niewątpliwie przełoży się na ogromne koszty jego opracowania, organizacji i w efekcie – funkcjonowania.

R: Konieczne jest opracowanie dodatkowych narzędzi prawnych dookreślających kwestie, które obarczone są wskazanymi lukami.

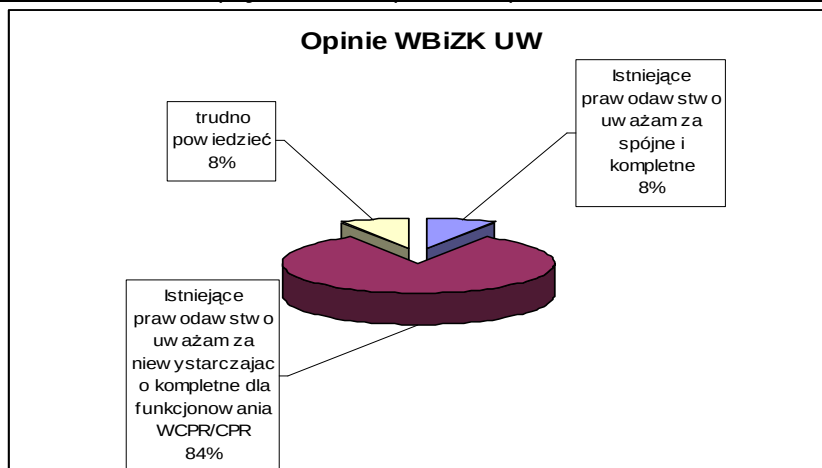
R: Należy rozważyć przeniesienie odpowiedzialności za tworzenie systemu z obecnych wielu niepowiązanych podmiotów (MZ, MSWiA, KG PSP, CPI, wojewodowie) w ręce jednego silnie umocowanego prawnie i politycznie podmiotu. Pod rozagę należy wziąć w takim wypadku alternatywnie: ustanowienie pełnomocnika Rady Ministrów ds. Systemu Powiadamiania Ratunkowego lub powołanie Agencji Rządowej ze znaczącymi, interdyscyplinarnymi uprawnieniami dla jej szefa. Rozwiązanie takie powinno zostać wspomóżone przez ustanowienie Komitetu Sterującego złożonego z przedstawicieli podmiotów odpowiedzialnych. Dodatkowo należałoby rozważyć powołanie doradczego komitetu naukowego złożonego z osób o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu naukowym, i szerokimi kontaktami międzynarodowymi w dziedzinie zarządzania kryzysowego i ratownictwa.

Dodatkowych informacji o spójności i kompletności istniejącego (i projektowanego) prawodawstwa regulującego kwestie funkcjonowania WCPR/CPR-ów dostarczają wyniki badania ankietowego.

Wykres 12. Opinie KW PSP nt. spójności i kompletności prawodawstwa w zakresie SPR.



Wykres 13. Opinie WBiZK UW nt. spójności i kompletności prawodawstwa w zakresie SPR.



Przedstawiciele obydwu kategorii respondentów zgodni są co do tego, że istniejące prawodawstwo regulujące funkcjonowanie WCPR/CPR nie jest wystarczająco kompletne. Poproszeni o wskazanie nieuregulowanych obszarów wskazywali zarówno na brak aktów wykonawczych („rozporządzenie RM w sprawie udostępniania lokalizacji zakończeń sieci telekomunikacyjnych na podst. art. 78 Prawa Telekomunikacyjnego”), jak i na niedociągnięcia projektu rozporządzenia MSWiA w sprawie organizacji i funkcjonowania WCPR i CPR na podst. art. 14e. ustawy o ochronie p.poż. („Kryteria liczby i rozmieszczenia CPR”, „Brak rozporządzenia o organizacji i funkcjonowaniu SPR jednoznacznie określającego jego strukturę”, „Niejasna rola WCPR, brak czytelnych zasad zastępowania CPR w przypadku awarii, brak jasnych zasad wspomagania działań CPR przez inny w momentach jego znacznego obciążenia”, „Procedura przyjmowania zgłoszeń obcojęzycznych - rozwiązanie systemowe, a nie lokalne. Należy opracować kryteria dot. naliczania liczby dyspozytorów PSP.”). Inną istotną kwestią są „nieuregulowane relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową”, co przekłada się na „prawny brak możliwości udziału samorządów lokalnych w budowie systemu” oraz „brak opisu roli starosty i komendanta powiatowego PSP z powiatu 'podlegającego' CPR-owi z innego powiatu.”. Dochodzą do tego „finansowe i kompetencyjne kwestie nadzoru”, „brak uwzględnienia Policji w działaniach CPR-ów” oraz fakt, że „odpowiedzialność kierowników jednostek PSP nie koreluje z ich uprawnieniami”. Zauważono także, że jest „brak jednoznacznego wskazania w przepisach podmiotu odpowiedzialnego za funkcjonowanie systemu (Wojewoda, Komendant Główny PSP, Komendant Wojewódzki PSP ?)” oraz „brak jednoznacznego wskazania resortu koordynującego projekt (MSWiA czy MZ ?)”.

R: Przy nadawaniu ostatecznego kształtu rozporządzeniu Ministra SWiA w sprawie szczegółowej organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego, którego projekt znajduje się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych i ulega bieżącym modyfikacjom, należy wziąć pod uwagę zauważone przez partnerów regionalnych luki prawne i dokonać ich uzupełnienia.

6.4.2. Analiza strategii finansowej projektu z uwzględnieniem szans na pełne finansowanie celów Programu

Druga część pytań w ramach analizy otoczenia prawno-formalnego systemu wdrażania projektu dotyczyła aspektów finansowych przedsięwzięcia, m.in: kosztorysu realizacji projektu, źródeł finansowania oraz trwałości instytucjonalnej i finansowej.

Zgodnie z tym, co znajdujemy w zapisach dokumentu „Koncepcja Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego”, środki z projektu systemowego w wysokości 20 mln euro planuje się przeznaczyć na dofinansowanie budowy modułu WCPR SI. Produkty działań, które mają być podjęte w ramach tego przedsięwzięcia, prezentuje poniższa tabela:

Tabela 2. Produkty SI PR

Produkty	Opis	Budżet	Termin realizacji
Aplikacja SI CPR i WCPR	Aplikacja dyspozytorska dla potrzeb przyjęcia i przekazania do Systemu Wsparcia Dowodzenia podmiotów ratownictwa zgłoszeń alarmowych, zawierająca moduły operatorski, mapowy, komunikacji, statystyczny oraz Zintegrowanej Łączności zawierający serwery komunikacyjne oraz konsole	POIiŚ, środki własne	03. 2012
Aplikacja SWD PRM	Aplikacja dyspozytorska (typu SWD) dla potrzeb obsługi przekazanych A1 zgłoszeń		
Serwery	Platforma sprzętowa na której zainstalowane zostanie oprogramowanie aplikacyjne i bazodanowe		
Interfejs	Interfejs zapewniający współdziałanie A1 z systemami dyspozytorskimi służb porządku publicznego i ratownictwa		
Punkt styku	Centralny punkt styku do przekazywania danych lokalizacyjnych z Platformy PLI CBD (lokalizacyjno-informacyjne)		
Wymagania	Dokumentacja techniczna zawierająca min. wymagania dot. produktów zewnętrznych powiązanych z SI PR		
Szkolenia	Szkolenia dla administratorów i użytkowników		
Dokumentacja	Dokumentacja projektowa, systemowa, eksploatacyjna		

Źródło: Na podstawie Opisu Diagramu Matryca Produktów SPR w: System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego – koncepcja v 2.0. z dnia 11 lutego 2009 roku, Centrum Projektów Informatycznych MSWiA

Powszechnie wiadomo, że inwestycje polegające na zakupie aplikacji informatycznych, są bardzo kosztowne. Przedstawiciele różnych służb ratowniczych, którzy uczestniczyli w badaniu, bardzo często dawali wyraz takiej opinii. Dla uzasadnienia przywoływali przykłady z doświadczenia ich instytucji w zakupach podobnego oprogramowania. Dodatkowo koszt zakupu 16 aplikacji dla Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego podany przez podmiot wykonujący zadania beneficjenta projektu systemowego (CPI) uwiarygodnia skala tego przedsięwzięcia: spójny, ogólnopolski system integrujący wszystkie służby ratownicze.

Tym, co dodatkowo zwiększa wiarygodność szacunków, jest ich autor - CPI. Jak omówiono obszernie w rozdziale dotyczącym potencjału instytucjonalnego i organizacyjnego beneficjenta - Centrum jest jednostką powołaną właśnie do realizacji przedsięwzięć informatycznych o podobnej skali. Doświadczenie zatrudnionych w Centrum kadr jest przesłanką domniemania, że szacowania budżetu dokonano w oparciu o analizę porównawczą z podobnymi projektami realizowanymi przez CPI oraz przedsięwzięciami tego typu realizowanymi w innych krajach. Jednak uważna analiza koncepcji rodzi kilka wątpliwości odnośnie podanych kosztów inwestycji. Po pierwsze wydają się one dość szczegółowo skalkulowane, jak na stosunkowo duży poziom ogólności samej analizy dokonanej w ramach koncepcji. Z drugiej strony brak jest rozbieżności całej sumy na pojedyncze kategorie kosztów. W dokumencie nie zawarto możliwości wykorzystania regionalnych systemów podobnego typu.

Przeprowadzone badania terenowe dostarczyły danych, że takie systemy istnieją i powołanie ich do istnienia pociągnęło za sobą wydatkowanie znaczących kwot. Nieuwzględnienie ich w ramach budowy nowego systemu nie tylko podwyższa koszt inwestycji poprzez niewykorzystanie tego potencjału, ale również wygeneruje koszty w postaci utraty dofinansowania tych systemów ze środków Unii Europejskiej (zakupione z wykorzystaniem środków europejskich powinny być wykorzystywane co najmniej przez 5 lat od zakończenia inwestycji). W rachunkach nie wzięto pod uwagę możliwości obniżenia kosztów systemu poprzez użycie istniejącej infrastruktury IT systemów lokalnych oraz przeszkolonych użytkowników.

R: Dla uniknięcia zarzutów o nieadekwatność budżetu oraz dla uwiarygodnienia jego wysokości autorzy koncepcji Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (w tym SI WCPR) powinni odnieść się do podniesionych powyżej kwestii i dokonać bardziej szczegółowej analizy finansowej podejmowanego przedsięwzięcia.

Do sfinansowania pozostałych zadań, które zostaną podjęte w ramach budowy Systemu Powiadamiania Ratunkowego, zaplanowano wykorzystanie także innych źródeł:

1. budżet państwa – 217 mln zł:

- ⇒ 186,3 mln zł - rezerwa celowa w poz. 10 – na ratownictwo medyczne (zatrudnienie operatorów CPR i WCPR)
- ⇒ 30,7 mln zł – budżet MSWiA.

Kwotę tę planuje się przeznaczyć na:

- ⇒ Pomieszczenia CPR i WCPR dla operatorów i dyspozytorów wraz z wyposażeniem biurowym,
- ⇒ Stacje komputerowe dla potrzeb CPR i WCPR,
- ⇒ Środki łączności przewodowej i bezprzewodowej dla potrzeb WCPR i PCPR podlegające integracji z modułem Zintegrowanej Łączności (część produktu A1): m.in. radiotelefony, telefony, rejestratory rozmów),
- ⇒ System obrazowania wielkoformatowego, np.: ściany wizyjne, projektory, TV,
- ⇒ Zatrudnienie personelu WCPR i CPR,
- ⇒ Praktyczne i teoretyczne szkolenia dla operatorów przyjmujących zgłoszenie alarmowe.

Przyjmuje się, iż całkowity koszt projektu, uwzględniający budowę nowej aplikacji SWD PSP, nie przekroczy kwoty **297 mln PLN**.

Nie znane są źródła, na podstawie których dokonano oszacowania powyższego budżetu. Z ustaleń badawczych wynika bowiem, że wielkość środków koniecznych na logistyczne wyposażenie centrów powiadamiania ratunkowego nie jest jeszcze nikomu znana i obecnie dopiero rozpoczęły się prace nad kalkulacją kosztów przedsięwzięcia w każdym województwie. Konsultacje wojewódzkich koncepcji systemów powiadamiania ratunkowego zaplanowano na wrzesień bieżącego roku. Z ankiet przeprowadzonych z przedstawicielami Wojewodów oraz Wojewódzkich Komend Państwowej Straży Pożarnej wynika, że w obecnej chwili ostateczna liczba CPRów nie jest znana. Szacunki w tym zakresie różnicują się nie tylko zależnie od województwa, ale również od afiliacji respondenta. Strażacy podają wyższe szacunki odnośnie planowanej liczby CPRów niż przedstawiciele Urzędów Wojewódzkich. W tabeli 3 zaprezentowano przykładowe wypowiedzi na pytanie o planowaną liczbę CPRów w województwie. Brak wiedzy na temat ostatecznej liczby centrów oznacza, że niemożliwe stają się również do oszacowania koszty ich wyposażenia, a także zatrudnienia operatorów i dyspozytorów numerów alarmowych, i ich szkolenia.

Tabela 3. Przykładowe odpowiedzi na pyt.: Ile, zgodnie z Pana wiedzą, planuje się stworzyć docelowo CPR w Pana województwie?

Przykładowe odpowiedzi na pytanie: Ile, zgodnie z Pana wiedzą planuje się stworzyć docelowo CPR w Pana województwie?
od czterech do 15 -tu
według PSP 16-18, według UW od 1 do 5 !!!
w trakcie uzgodnień
nie ma wiążących ustaleń w tej kwestii. KW PSP uważa, że CPR - ów powinno być 7 - 6. WBiZK 1-2.
będzie ustalone po wejściu w życie przepisów wykonawczych
nie określono na obecnym etapie
20 lub 11
Komendant Wojewódzki PSP planuje 16-23 CPR.

Zrealizowane w województwach ankiety dowiodły, że na obecnym etapie nieznane są również źródła finansowania poszczególnych elementów SPR. W opinii większości przedstawicieli Urzędów Wojewódzkich oraz Komend Wojewódzkich PSP, w ramach uruchamiania WCPR dofinansowaniem ze środków POIiŚ będą objęte następujące zadania:

- Adaptacja lokali (73%),
- Stworzenie i wyposażenie WCPR w aplikację informatyczną Powiadamiania Ratunkowego (73%)
- Zakup sprzętu komputerowego (60%)

Jedna czwarta respondentów uważa, że w ramach tych środków odbędą się także szkolenia dyspozytorów i operatorów telefonów alarmowych (23%).

Tabela 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Z jakich środków zostaną sfinansowane prace adaptacyjno-wyposażeniowe Centrów Powiadamiania Ratunkowego?

Źródło finansowania prac adaptacyjno-wyposażeniowych	WCPR %	CPR %
Środki unijne	45	17,8
Rezerwa budżetowa państwa	47,5	48,9
Środki z budżetu samorządu lokalnego	0	24,4
Inne	2,5	4,4
Trudno powiedzieć	5,0	4,4

Tabela 5. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Z jakich środków zostaną sfinansowane umowy z dyspozytorami medycznymi Centrów Powiadamiania Ratunkowego?

Źródło finansowania umów z dyspozytorami medycznymi	WCPR %	CPR %
Środki unijne	3,4	0
Rezerwa budżetowa państwa	48,3	50
Środki z budżetu samorządu lokalnego	0	3,3
Inne	27,6	30
Trudno powiedzieć	20,7	16,7

Tabela 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Z jakich środków zostaną sfinansowane umowy z dyspozytorami PSP Centrów Powiadamiania Ratunkowego?

Źródło finansowania umów z dyspozytorami PSP	WCPR %	CPR %
Środki unijne	3,7	0
Rezerwa budżetowa państwa	48,1	44,4
Środki z budżetu samorządu lokalnego	0	3,7
Inne	37,0	37,0
Trudno powiedzieć	11,1	14,8

Tabela 7. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Z jakich środków zostaną sfinansowane umowy z operatorami numerów alarmowych Centrów Powiadamiania Ratunkowego?

Źródło finansowania umów z operatorami numerów alarmowych	WCPR %	CPR %
Środki unijne	0	0
Rezerwa budżetowa państwa	69,2	63
Środki z budżetu samorządu lokalnego	0	3,7
Inne	7,7	11,1
Trudno powiedzieć	23,1	22,2

Z uzyskanych danych wynika duża dyspersja odpowiedzi pomiędzy poszczególnymi opcjami i wysoki – często na poziomie ¼ wszystkich wskazań – poziom odpowiedzi trudno powiedzieć. Świadczy to o nieuregulowaniu kwestii finansowania i/lub niedoinformowaniu ważnych partnerów społecznych przedsięwzięcia o obecnej koncepcji projektu systemowego.

Przedstawione wyniki upoważniają do konstatacji, że koszty wdrożenia obecnie projektowanego systemu nie są szczegółowo policzone i wynika to z faktu znacznego rozdrobnienia obecnie tworzonego systemu.

W świetle powyższych wyników badania za znaczącą zaletę projektu „Budowa i wyposażenie WCPR” w kształcie proponowanym obecnie przez beneficjenta (zakup aplikacji dla Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego) należy uznać uproszczenie kwestii przepływu środków finansowych, a także utrzymanie efektów projektu po zakończeniu finansowania z PO IiŚ. Projekt, jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, realizowany jest centralnie przez jedną instytucję. Pozwala to na zorganizowanie jednego przetargu na wykonawstwo i tym samym ograniczenie ryzyk wiążących się z decentralizacją tego procesu (w poprzedniej koncepcji rozważane było kilkadziesiąt przetargów wojewódzkich). Kwestie rozliczania środków ulegają znaczącemu uproszczeniu poprzez eliminację innych podmiotów. Po ustaniu finansowania, elementem wymagającym bieżących nakładów będzie serwis serwerów. Rozwiązania zaproponowane w tym zakresie przez realizatora projektu – CPI – określają cztery lokalizacje dla serwerów, a zatem wskazują na znaczącą centralizację rozwiązania informatycznego. Fakt ten zasadniczo minimalizuje koszty wymagane dla podtrzymania trwałości efektów projektu.

W zdiagnozowanej sytuacji, charakteryzującej się niedookreśleniem ostatecznego kształtu Systemu Powiadamiania Ratunkowego, w tym funkcjonowania CPR-ów i WCPR-ów, brakiem precyzyjnego podziału ról odgrywanych przez poszczególnych partnerów w systemie oraz brakiem wiarygodnych danych odnośnie kosztów budowy całego systemu, wydaje się, że przeznaczenie środków zarezerwowanych w PO IiŚ na cele „Budowy i wyposażenia Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego” na sfinansowanie budowy systemu informatycznego dla 16 Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego jest krokiem maksymalizującym szanse na trwałość instytucjonalną efektów projektu systemowego. Z drugiej jednak strony, o ile możliwe wydaje się rozdzielenie pracy na etapy i wyposażenie w pierwszej kolejności w aplikacje WCPR-y, o tyle, w świetle obecnej koncepcji, funkcjonowanie WCPR-ów w oderwaniu od CPR-ów wydaje się być niemożliwe i bezcelowe – pełnić mają one bowiem funkcję jedynie wspomagającą wobec centrów lokalnych.

Koncepcja przedstawiona przez CPI wymaga, zdaniem Zespołu Ewaluacyjnego, doprecyzowania – głównie w zakresie uwzględnienia działających lub projektowanych systemów informatycznych wykorzystywanych przez służby ratownicze na terenie kraju, a także uzasadnienia celowości wyposażenia w aplikację w pierwszej kolejności WCPR (wobec ich wtórnej wobec CPR-ów funkcji) oraz uwiarygodnienia zaproponowanych kosztów inwestycji. Paradoksalnie poprzez swoją „wirtualność” oraz fakt, że aplikacje zostaną zakupione na użytek 16 Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego – może być najbardziej trwałym elementem całego przedsięwzięcia. Niezależnie bowiem od braku pewności co do ostatecznej liczby CPR-ów, liczba WCPR-ów nie jest poddawana w wątpliwość (nawet jeśli jego funkcję będzie pełnił jeden z CPR-ów).

R: Mimo że decyzja co do finansowania budowy systemu informatycznego WCPR w ramach środków PO IiŚ zależna jest od innych czynników (które zostały szczegółowo opisane w kolejnym rozdziale), jednak powyższy argument można uznać za godny rozważenia przy podejmowaniu decyzji o sfinansowaniu przedsięwzięcia ze środków przeznaczonych na projekt systemowy w ramach XII Priorytetu PO IiŚ.

Analizując potencjalne ryzyka niezrealizowania projektu systemowego w terminie przewidzianym Programem, należy wskazać, iż na przeszkody w tym zakresie składają się wskazane dotychczas problematyczne kwestie związane z projektem: brak jasnego wskazania (czy też uznania), kto wykonuje zadania beneficjenta projektu systemowego oraz wątpliwości co do kwalifikowalności kosztów projektu w obecnym, zaproponowanym przez MSWiA kształcie. Brak rozstrzygnięcia w tych dwóch zasadniczych kwestiach jest powodem opóźnień w realizacji projektu systemowego. Dalsza zwłoka w tym zakresie (zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy projekt może zostać sfinansowany ze środków PO IiŚ w ramach XII Priorytetu) może spowodować niezrealizowanie projektu w zamierzonym czasie, to jest przed rozpoczęciem EURO 2012. Z informacji uzyskanych od CPI wynika, że niepodpisanie umowy z wykonawcą do końca czerwca bieżącego roku może skutkować takim właśnie opóźnieniem.

R: Konieczne jest uzyskanie w trybie pilnym wiążącej opinii co do możliwości finansowania projektu ze środków PO IiŚ.

6.5. Weryfikacja powiązań oraz dystynkcji (wytyczenie linii demarkacyjnej) pomiędzy projektem systemowym „Budowa i wyposażenie WCPR” (PO IiŚ) a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112” (PO IG)

Prawo wspólnotowe zakazuje wielokrotnego finansowania tego samego typu operacji (typów projektów) z różnych funduszy UE. Na państwach członkowskich ciąży obowiązek zastosowania, na poziomie krajowym, takich rozwiązań, które wyraźnie określą zakres interwencji poszczególnych funduszy. Celowi temu służy tzw. linia demarkacyjna, która stanowi zestaw kryteriów wskazujących dla określonych typów projektów miejsce (program operacyjny) ich realizacji. Kryteria odnoszą się do zasięgu terytorialnego/ charakteru projektów, wartości (kosztów kwalifikowanych) projektów i rodzaju beneficjenta.

Z tego powodu istotną kwestią w kontekście przedmiotu niniejszej ewaluacji było określenie linii demarkacyjnej pomiędzy projektami „Budowa i wyposażenie WCPR” (finansowanym w ramach PO IiŚ), a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112” (realizowanym w ramach PO IG). Z uwagi na fakt, że w wyniku zmiany zakresu rzeczowego projektu systemowego, obydwa przedmiotowe projekty wchodzą w zakres przedsięwzięcia jakim jest „Budowa Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego”, a także ze względu na okoliczność pełnienia zadań realizatora tego projektu przez jeden podmiot – Centrum Projektów Informatycznych MSWiA - ryzyko zatarcia linii demarkacyjnej potencjalnie znacząco wzrosło. Dlatego ustalenie jej stało się jednym z zagadnień badawczych niniejszej ewaluacji. Zadanie to okazało się szczególnie trudne w sytuacji niedostępności studiów wykonalności obydwu projektów (CPI odmówiło udostępnienia tego dokumentu sporządzonego na użytek projektu indywidualnego Sieć 112, natomiast SW dla projektu systemowego „Budowa...” było w trakcie opracowywania). W tych okolicznościach podstawą do formułowania wniosków była koncepcja „Budowy Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego, wersja v 2.0” z dnia 11 lutego 2009 roku autorstwa CPI MSWiA.

Schemat, pochodzący ze wspomnianej Koncepcji, stanowiący załącznik nr 12 do raportu, obrazuje odrębność projektów wchodzących w skład SIPR oraz ich wzajemne powiązania.

Weryfikacja powiązań pomiędzy analizowanymi projektami wykazuje, że są one względem siebie komplementarne. Świadczy o tym fakt, iż w swoich założeniach projekt sieci teleinformatycznej tworzy ogólnopolską infrastrukturę teleinformatyczną, bez której nie mogłyby działać WCPRy. Projekt „Budowa i wyposażenie WCPR” tworzy zaś infrastrukturę techniczną w regionach (rozumianą jako aplikacje dyspozytorskie, serwery czy interfejsy), która stanowić będzie podstawę dla sprawnego uruchomienia i obsługi numeru alarmowego 112. Wzmocnieniem tej komplementarności jest także fakt, iż harmonogramy obydwu projektów są ze sobą spójne i przewidują zakończenie prac do grudnia 2011.

Projekty wykazują także komplementarność w zakresie finansowania szerszego przedsięwzięcia jakim jest budowa SPR. Jak wynika bowiem z zapisów projektu indywidualnego „Sieć 112”, odbiorcą wsparcia będą służby policyjne. W przypadku projektu budowy i wyposażenia WCPR odbiorcą będzie PSP oraz ratownictwo medyczne.

Ponadto w ramach bieżącej koncepcji SIPR można wytyczyć podział zadań projektowych uwzględniający ich odmienne źródła finansowania. Prezentuje go poniższa tabela.

Tabela 8. Produkty SPR w rozbiciu na źródła finansowania

Finansowanie w ramach projektów:		
„Sieć 112”	„Budowa i wyposażenie WCPR”	Inne
Sieć MSWiA–MPLS zapewniająca niezbędny poziom przepustowości oraz jakość komunikacji wymaganą dla: -komunikacji pomiędzy stanowiskiem użytkownika końcowego, a obsługującą go serwerownią regionalną (wymagana przepustowość zostanie określona na etapie prac projektowych); -realizacji połączeń telefonicznych w technologii VoIP (wymagana przepustowość zostanie określona na etapie prac projektowych); -synchronicznej replikacji danych	Wdrożenia podsystemów Zintegrowanej łączności na poziomie WCPR obejmujące: dostawę konsoli operatorskich, serwerów komunikacyjnych oraz integrację tych urządzeń komunikacyjnych, które spełnią określone wymagania. Serwery komunikacyjne i konsole operatorskie zostaną podłączone do central telefonicznych obsługujących WCPRy. Ponadto dokonana zostanie integracja podsystemów Zintegrowanej łączności.	Budowa infrastruktury komunikacyjnej niezbędnej do komunikacji z terminalami mobilnymi (np. APN dedykowane dla danego systemu SWD) zostanie zrealizowana przed przystąpieniem do wdrożenia pilotażowego w ramach przedsięwzięć innych niż budowa SI R.

w technologii FC over IP pomiędzy macierzami pracującymi w różnych centrach obliczeniowych (wymagana przepustowość zostanie określona na etapie prac projektowych związanych z implementacją mechanizmów DR (Disaster Recovery) pomiędzy serwerowniami regionalnymi).		
Architektura systemu w oparciu o centra regionalne (3 bądź 4 lokalizacje centrów serwerowych), które dla potrzeb instalacji platformy sprzętowej będą wyposażone w odpowiednio zabezpieczone przyłącze do sieci MSWiA – MPLS	Aplikacja dyspozytorska (typu SWD) dla potrzeb obsługi przekazanych przez aplikację SI CPR i WCPR zgłoszeń	Obsługa zgłoszeń alarmowych po stronie Policji realizowana będzie przez OSD
Implementacja mechanizmów klastrowych na poziomie serwerowni regionalnych oraz zapewnienie możliwości uruchomienia w przyszłości pomiędzy nimi mechanizmów DR (Disaster Recovery)	Interfejs zapewniający współdziałanie aplikacji SI CPR i WCPR z systemami dyspozytorskimi służb porządku publicznego i ratownictwa	Siedziby CPR dysponujące odpowiednio zabezpieczonym przyłączem do sieci MSWiA – MPLS
Informacje o pozycji pojazdów lub patroli będą pochodziły z podsystemów AVL i AVP ¹¹ odpowiednich dla tych obiektów systemów SWD	Centralny punkt styku do przekazywanie danych lokalizacyjnych z Platformy PLI CBD (lokalizacyjno-informacyjne)	Stanowiska użytkowników końcowych systemów na poziomie CPR wyposażone w niezbędny sprzęt komputerowy
Terminale IP dla jednostek Policji i PSP		Stanowiska użytkowników końcowych systemów wyposażone w niezbędny sprzęt komputerowy
		Wdrożenia podsystemów Zintegrowanej Łączności na poziomie CPR obejmujące: dostawę konsoli operatorskich, serwerów komunikacyjnych oraz integrację tych urządzeń komunikacyjnych, które spełnią określone wymagania. Serwery komunikacyjne i konsole operatorskie zostaną podłączone do central telefonicznych obsługujących CPRy. Możliwość dokonania integracji oraz funkcjonalność podsystemów Zintegrowanej Łączności.
		Budowa Platformy Lokalizacyjno- Informacyjnej

Względem obydwu projektów komplementarny będzie także projekt indywidualny finansowany z 7 osi priorytetowej PO IG „Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych (PLI CBD)”, którego realizacja zakończy się w bieżącym roku. Stosunkową przejrzystość w tym zakresie zakłada fakt, że aplikacje dla CPRów mają zostać sfinansowane z innych źródeł: planowane jest ich sfinansowanie z budżetu państwa lub ze środków PO IG. W związku z tym faktem rodzą się zatem pytania o to, czy działania (i ich sfinansowanie) związane z uruchomieniem CPRów mogą przebiegać odrębnie od prac i kosztów związanych z WCPR-ami? A także o to, czy finansowanie elementów tego samego przedsięwzięcia – SI WCPR i SI CPR z różnych programów operacyjnych nie podważa

¹¹ AVL – Automatyczna Lokalizacja Pojazdu; APL – Automatyczna Lokalizacja Osoby

argumentu o zasadności finansowania projektu systemowego „Budowa i wyposażenie...” w obecnym kształcie ze środków PO IiŚ?

R: W związku z diagnozowanymi wątpliwościami jako konieczne jawi się silniejsze wyeksponowanie w koncepcji SI PR linii demarkacyjnej pomiędzy projektem „Budowa...”, a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112”; a także pomiędzy działaniami i kosztami na rzecz SI WCPR a SI CPR. Informacje te wydają się niezbędne dla rozstrzygnięcia w sprawie kwalifikowalności projektu, jak również po to, by kwestia demarkacji pomiędzy projektami nie budziła już dłużej wątpliwości. Studium wykonalności projektu systemowego powinno również położyć szczególny nacisk na tę kwestię.

Zapisy znajdujące się w uszczegółowieniach PO IiŚ i PO IG, a także odpowiednie dokumenty stanowiące wytyczne dla obydwu Programów Operacyjnych, nie pozwalają na jednoznaczne zakwalifikowanie projektu bez uprzedniego dokonania zmian w zapisach (bądź dokumentów projektowych, bądź programowych). W związku z czym projekt „Budowa i wyposażenie WCPR”, w swoim obecnym kształcie, wydaje się niemożliwy do finansowania w ramach instrumentów Narodowej Strategii Spójności bez odpowiednich uzgodnień.

Analizując literalnie zapisy szczegółowego opisu priorytetów PO IiŚ możemy stwierdzić, iż w ramach Działania 12. 1 przewiduje się realizację projektu „Budowa...”, gdzie budowa rozumiana jest zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku *Prawo budowlane* (Dz. U. Nr 89 poz. 414 z późn. zm.). Zapis ten oraz sugestie dla kwalifikowalności projektów nastroczają problemów z zakwalifikowaniem przedsięwzięcia w świetle jego dzisiejszej koncepcji. O ile wyposażenie WCPR w całości wpisuje się w opisywane w SOP POIiŚ przedsięwzięcia, o tyle trudno w ramach pojęcia „budowy” zakwalifikować budowę systemu informatycznego, a docelowo zakup licencji. Możliwym rozwiązaniem jest zmiana zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów PO IiŚ poprzez rozszerzenie ich o definicję budowy także w rozumieniu budowy systemów informatycznych, bądź zmiana samego tytułu zadania inwestycyjnego. Z racji na systemowy charakter zadania, jego nazwa także została wskazana w SOP PO IiŚ, a jej zmiany powodowałyby konieczność aktualizacji zapisów SOP. Istnieje również inny sposób, który mógłby pozwolić na utrzymanie bieżącego źródła finansowania bez konieczności zmiany zapisów tzw. Uszczegółowienia Programu. Jest to zgłoszenie wprowadzenia zmiany docelowej nazwy projektu np. na „Uruchomienie i wyposażenie WCPR” oraz aneksowanie nazwy na poziomie podpisywania umowy o jego dofinansowanie. Ponieważ zmiany stanowiłyby aneks, nie powodowałyby konieczności szybkiej zmiany zapisów SOP PO IiŚ.

Analizując kwalifikowalność projektu pod kątem jego finansowania w ramach 7 osi priorytetowej PO IG należy stwierdzić, że odpowiada on kategoriom wydatków w Programie. Należą do nich: zapewnienie wsparcia technicznego, wydatki na zakup sprzętu teleinformatycznego; wydatki na zakup narzędzi warstwy sprzętowej i programowej niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa przesyłanych informacji, identyfikacji osób (np. elektronicznego poświadczania tożsamości), współpracy z urzędami i firmami wraz z kosztami ich utrzymania; wydatki na pokrycie kosztów stworzenia i zakupu oprogramowania, wraz z zakupem, rozszerzeniem i aktualizacją licencji; wydatki na pokrycie kosztów prac instalacyjnych, konfiguracyjnych i optymalizacyjnych; koszty robót budowlanych mających na celu budowę obiektów lub adaptację pomieszczeń na potrzeby realizacji projektu (wraz z kosztami związanymi z wykonaniem odpowiedniej dokumentacji projektowej i technicznej, pracami instalacyjnymi, niezbędnymi materiałami i wyposażeniem oraz kosztami nadzoru technicznego); zakupy inwestycyjne: środki trwałe, wartości niematerialne i prawne (w szczególności: sprzęt komputerowy, oprogramowanie); wydatki na zakup wyposażenia i materiałów.

Problemem nastrocza jednak zakwalifikowanie przedsięwzięcia do jednego z typów projektów przewidywanych do dofinansowania w ramach SOP PO IG, gdzie wskazano, iż w typie 1 będą to projekty związane z przystosowaniem infrastruktury teleinformatycznej, umożliwiającej wymianę danych pomiędzy dziedzinnymi platformami e-usług, rejestrami elektronicznymi i urzędami lub projekty budowy, rozbudowy systemów informatycznych administracji publicznej wspomagających zarządzanie w sektorze publicznym. W typie 2 integracja platform dziedzinowych na centralnej platformie umożliwiającej świadczenie e-usług. Żaden jednak ze wskazanych typów projektów ani przedsięwzięć, nie wyczerpuje w pełni przedmiotowego zakresu projektu. Wydaje się jednak, że z racji na szersze możliwości, właściwe byłoby przyporządkowanie zadania do pierwszego z opisywanych typów projektów oraz uwzględnienie łącznie dwóch prezentowanych powyżej kategorii przedsięwzięć.

Z racji na strategiczny charakter przedsięwzięcia, także i w PO IG można by przyjąć jego finansowanie jako projektu systemowego (obok istniejącego już projektu polegającego na realizacji działań związanych z koordynacją prac prowadzonych w ramach poszczególnych projektów typu 1. i 2., który ma na celu zapewnienie, tam gdzie jest to niezbędne, jednorodności tworzonych systemów oraz ich kompatybilności z innymi programami operacyjnymi realizowanymi na poziomie regionalnym

oraz programem operacyjnym obejmującym województwa Polski wschodniej, a także zapewnienie dostępu do pełnego zbioru danych o realizacji całego Działania¹².) Zabieg ten wymagałby jednak zmiany zapisów SOP PO IG, co jest utrudnieniem z racji na czas niezbędny dla takich zmian.

Rozpatrując kwestię przebiegu linii demarkacyjnej pomiędzy obydwojema Programami Operacyjnymi należy stwierdzić, iż głównym jej wyznacznikiem jest właśnie opisywana kwalifikowalność kosztów, gdzie w PO IG wskazano w sposób klarowny finansowanie wszelkich działań związanych z systemami informatycznymi, zaś w PO IIŚ należy przyjąć założenie, iż będą one kwalifikowane, o ile stanowią integralną część szerszego przedsięwzięcia stanowiącego podstawę uruchomienia sprawnego systemu ratownictwa medycznego.

Wydaje się jednak, że, z racji na bezpośrednie wskazanie w PO IIŚ działań w zakresie ratownictwa medycznego, należałoby utrzymać dotychczasowe źródło finansowania – dokonując niezbędnych zmian w zapisach (opisanych powyżej). Należy jednak podkreślić, iż mimo opisywanych zależności, projekt w pełni kwalifikuje się do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z uwagi na strategiczny charakter projektu oraz konieczność jego wdrożenia do końca 2011 roku, jego finansowanie ze źródeł europejskich zależy jedynie od woli i wyniku uzgodnień międzyresortowych.

R: Skoro, jak wykazano powyżej, przedsięwzięcie wykazuje kwalifikowalność czasową, geograficzną oraz kosztową, a także wpisuje się w cele NSRO, i już we wcześniejszych zapisach zostało uznane za strategiczne dla ich osiągnięcia – to w jego kwalifikowaniu w ramach Programu Operacyjnego, z uwagi na to samo źródło finansowania (EFRR) powinno się stosować podejście jak najbardziej pragmatyczne tj. kierować się tym, aby skutecznie i efektywnie wdrożyć projekt, zachowując jego adekwatność z dokumentami programowymi.

6.6. Stan przygotowania projektu systemowego „Budowa i wyposażenie...” do realizacji

Niniejszy rozdział prezentuje ocenę stanu zaawansowania prac nad przygotowaniem projektu. Problem z jej dokonaniem wynika, podobnie jak większość podobnych problemów w niniejszej ewaluacji, z dynamiki zmian w koncepcji SPR, zakresie rzeczowym i określeniu wykonawcy zadań beneficjenta projektu systemowego „Budowa...”.

Na dzień 15 kwietnia 2009 r. CPI posługuje się dokumentem pt. „Koncepcja Budowy Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego” wersja 2.0 z dnia 11 lutego 2009. Dokument ten przedstawia koncepcję, otoczenie prawno-organizacyjne, wstępny harmonogram i przewidywany koszt realizacji oraz sposób finansowania. Koncepcja ta jest elementem „Założeń do organizacji i funkcjonowania SPR w województwie”.

W trakcie wywiadu przedstawiciele CPI zadeklarowali, że Studium Wykonalności powstanie do końca kwietnia 2009 roku. Warto podkreślić, że ze względu na brak rozstrzygającej decyzji czy projekt będzie finansowany w ramach POIIŚ, zdecydowano, że dokument ten powstanie przy wykorzystaniu własnych, wewnętrznych zasobów kadrowych CPI.

Okres realizacji projektu określono na I kwartał 2009 – XII 2012. Bardziej szczegółowy harmonogram zapisano w koncepcji SIPR:

- **I kwartał 2009 r.** - opracowanie koncepcji budowy SI PR, powołanie struktur do zarządzania projektem, przygotowanie zasad funkcjonowania i wymagań funkcjonalnych użytkowników końcowych systemu, wyłonienie doradcy strategicznego,
- **II kwartał 2009 r.** - opracowanie analiz prawnych, finansowych, uruchomienie zamówienia publicznego, zawarcie umowy z Wykonawcą,
- **IV kwartał 2012 r.** - zamknięcie projektu.

Biorąc pod uwagę powyższy harmonogram do dnia 15 kwietnia 2009 r. nie zrealizowano w pełni zadania: przygotowanie zasad funkcjonowania i wymagań funkcjonalnych użytkowników końcowych systemu. Użytkownikami końcowymi systemu są PSP, PRM oraz Policja. Konsultacje dotyczące zasad funkcjonowania i wymagań funkcjonalnych użytkowników końcowych systemu zostały przeprowadzone z udziałem PSP. Ministerstwo Zdrowia, jako przedstawiciel Ratownictwa Medycznego, przekazało w piśmie z dn. 9 kwietnia 2009 r. uwagi odnośnie zakresu merytorycznego dla użytkownika końcowego systemu oraz wskazało przedstawicieli, którzy wezmą udział w pracach nad koncepcją.

Dokumentem wiążącym dla IP oraz IZ jest Studium Wykonalności. Przedstawiciele CPI zobowiązali się przygotować SW do końca kwietnia 2009, w związku z tym w momencie badania ten kluczowy dokument nie został ukończony i udostępniony ewaluatorom. Jednocześnie w dokumencie pt. Złoty Standard Projektu CPI deklaruje, że harmonogram projektu pozwala na jego realizację. Występują ryzyka mogące wpływać na wydłużenie czasu realizacji projektu, ale zaplanowano działania zapobiegawcze (w ramach Studium Wykonalności opracowano wstępny rejestr ryzyk).

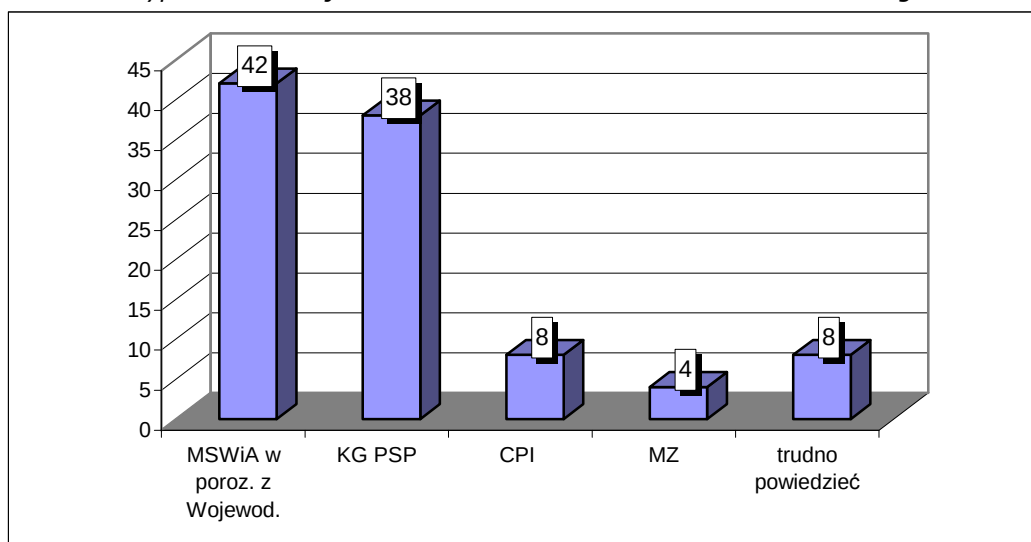
¹² Źródło: Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 wersja z dnia 29 stycznia 2009, MRR, Warszawa, str. 123

R: Biorąc pod uwagę IV kwartał 2012 jako termin zamknięcia projektu, rekomenduje się przywiązywanie dużej uwagi i troski do harmonogramu realizacji. Istnieje bowiem duże ryzyko opóźnień, które negatywnie wpłyną na skuteczność osiągnięcia celów.

Analiza wyników badania ankietowego dostarcza wiedzy na temat poziomu wiedzy o projekcie w strukturach regionalnych. Można to traktować jako wskaźnik stanu przygotowania województw do jego realizacji.

Problemy z określeniem beneficjenta projektu systemowego na poziomie centralnym znajdują swoje odzwierciedlenie na poziomie regionalnym. Zdaniem prawie połowy respondentów beneficjentem jest (zgodnie z zapisami SOP POIiŚ) MSWiA w porozumieniu z wojewodami (42%). Na drugim miejscu w percepcji badanych znalazła się KG PSP (38%), na trzecim CPI (8%).

Wykres 14. Kto według Pana/i wiedzy pełni obecnie zadania beneficjenta projektu systemowego „Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego”?



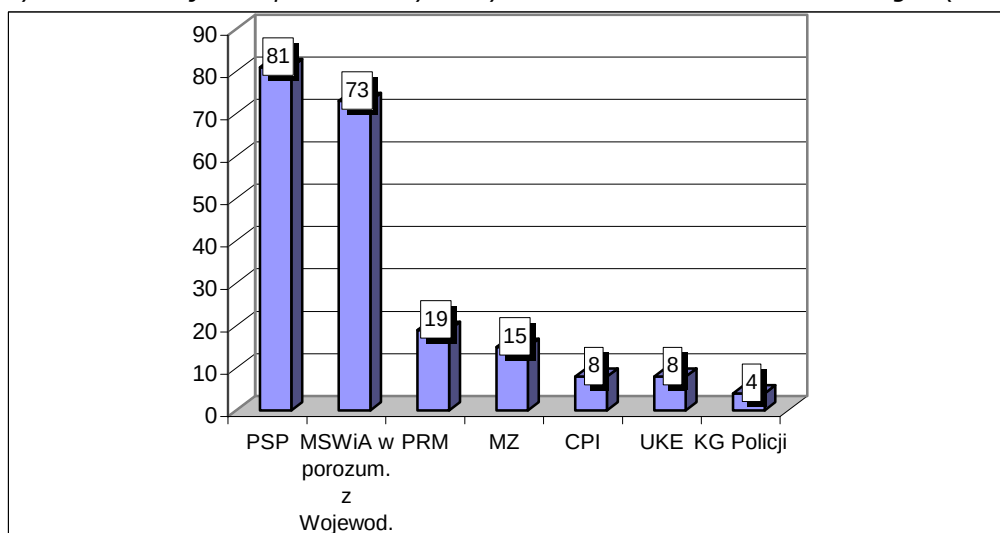
Powyższe oraz omówione wcześniej (rozdział 6.3.1) odpowiedzi na pytania o źródła finansowania poszczególnych elementów SPR uprawniają do twierdzenia, że **niewiele osób w województwach ma świadomość zmian zachodzących w projekcie**. Wydaje się, że na dzień dzisiejszy w percepcji badanych funkcjonuje poprzednia koncepcja. Wygląda na to, że niewiele osób zetknęło się aktualną propozycją CPI.

R: W trosce o sprawną realizację projektu, zaleca się stworzenie systemu komunikacji, w którym szczebel regionalny będzie równorzędnym partnerem z podmiotami ze szczebla centralnego.

R: Ponadto rekomenduje się organizację spotkania roboczego ze wszystkimi Wojewodami oraz Komendantami Wojewódzkimi PSP w celu przedstawienia beneficjenta, stanu prac nad projektem i prezentacji założeń systemu komunikacji.

W percepcji większości badanych PSP ma wiodącą rolę w uruchomieniu Systemu Powiadamiania Ratunkowego (PSP 81%; MSWiA 73%).

Wykres 15. Kto jest odpowiedzialny za System Powiadamiania Ratunkowego? (dane w %).



Realizacja poszczególnych zadań jest także w większości przypadków przypisywana PSP:

- Podmiot odpowiedzialny za budowę i wyposażenie WCPR – PSP 88%, MSWiA 54%
- Podmiot odpowiedzialny za budowę i wyposażenie CPR – PSP 88%, MSWiA 42%
- Podmiot odpowiedzialny za szkolenie operatorów/dyspozytorów WCPR/CPR – PSP 81%.

Wydaje się, że respondenci są zdezorientowani, kto jest odpowiedzialny za kolejne zadanie w SPR tzn. system informatyczny powiadamiania ratunkowego w WCPR. Wskazywane przez nich trzy podmioty uzyskały podobny odsetek odpowiedzi: PSP 58%; MSWiA w porozumieniu z wojewodami 50% oraz CPI 42%. Ten fakt także świadczy o niskim stanie wiedzy o zmianach, jakie zaszły w ostatnim okresie. Świadomość istnienia CPI w tym kontekście jest marginalna i wymaga wzmocnienia.

Niski poziom wiedzy o aktualnym stanie projektu potwierdza także fakt, że 65% badanych wybrało stwierdzenie „*Moja wiedza o projekcie jest niekompletna z punktu widzenia roli odgrywanej przeze mnie w SPR*” jako opisujące swój poziom wiedzy w tym zakresie. Warto jednak podkreślić **dużą motywację oraz chęć uzyskania bieżących informacji o postępach w projekcie** – zadeklarowali to wszyscy respondenci.

R: Chęć współpracy Komendantów wojewódzkich PSP i Wojewodów można wykorzystać poprzez konsultowanie rozwiązań - czerpanie z codziennych doświadczeń regionów.

6.6.1. Identyfikacja obszarów krytycznych mających największe znaczenie dla wdrożenia projektu

Analiza opinii podmiotów zaangażowanych w realizację projektu systemowego pozwoliła ustalić potencjalne bariery – „obszary krytyczne” – skutecznej realizacji projektu, których wystąpienie może obniżyć lub całkowicie uniemożliwić osiągnięcie założonych efektów.

Najważniejszym problemem, na którego rozwiązanie czekają wszystkie podmioty zaangażowane w projekt „Budowa i wyposażenie...”, jest rozstrzygająca decyzja MRR jako IZ, czy projekt w obecnym kształcie może być finansowany w ramach PO IiŚ (kwalifikowalność projektu). Instytucja Pośrednicząca ma poważne wątpliwości w tym zakresie. Wynikają one przede wszystkim z ustaleń i zapisów przyjętych w dokumentacji programowej POIiŚ. IP jako główny argument podważający zasadność finansowania aktualnej koncepcji podaje fakt, że nastąpiła zasadnicza zmiana w zakresie przedmiotowym - w pierwotnej wersji projekt obejmował budowę/adaptację i wyposażenie pomieszczeń na potrzeby WCPR czyli: przygotowanie lokalu, wyposażenie miejsc pracy dla dyspozytorów nr alarmowych 112. Program informatyczny stanowił mały komponent całości. Aktualnie SI PR jest głównym i jedynym elementem projektu. W opinii IP rozwiązania informatyczne są finansowane z PO IG, w związku z tym projekt w aktualnej wersji powinien być finansowany w ramach tego PO.

Inne stanowisko w tej kwestii ma CPI. Jest ono zdania, że projekt systemowy w obecnym kształcie powinien być kwalifikowalny do finansowania ze środków POIiŚ. Według CPI istotne jest spojrzenie na problem od strony końcowego produktu – będzie to 16 licencji na SI PR dla 16 WCPRów. Argumentuje ono swoje stanowisko w następujący sposób:

- najważniejszym elementem wyposażenia WCPR jest ogólnopolski, jednolity SI PR, który zintegruje działania wszystkich służb: PSP, PRM oraz Policji. Dzięki temu zarządzanie i koordynacja służb w sytuacji kryzysowej będzie efektywniejsza i bardziej racjonalna niż dotychczas;
- licencja na SI PR powinna być traktowana jako wyposażenie biura, analogicznie jak sprzęt komputerowy i licencje na inne programy komputerowe;
- przekazywanie kwoty - 20 mln euro - na budowę i wyposażenie lokali jest nieuzasadnione, ponieważ - w opinii CPI - część CPR (ok. 100) już funkcjonuje i nie wymaga dużych nakładów finansowych związanych z ich wyposażeniem.

Na obecnym etapie IP1 i IP2 nie czują się kompetentne, aby podjąć decyzję o kwalifikowalności projektu do finansowania ze środków POIiŚ. Brak tej kluczowej decyzji może podważyć realizację całego projektu, a w dalszej perspektywie spowodować brak możliwości wydatkowania przeznaczonej na niego alokacji¹³.

R: Rekomendowane jest wydanie w trybie pilnym przez IZ opinii rozstrzygającej. Opinia powinna jasno określać, czy projekt w obecnym kształcie jest kwalifikowalny do finansowania ze środków POIiŚ.

Problemem dotyczącym interesariuszy jest **brak komunikacji bezpośredniej**. W trakcie niniejszego badania udostępniono ewaluatorom kopie korespondencji między podmiotami. Nadawcami oraz adresatami przedstawionych pism są osoby na poziomie ministerialnym: sekretarze i

¹³ Gdyby decyzja o braku kwalifikowalności projektu w ramach PO IiŚ została podjęta zbyt późno, IP może nie zdążyć wydać tych środków na projekty konkursowe w ramach tego samego priorytetu .

podsekretarze stanu. **Osoby ze szczebla operacyjnego, bezpośrednio zaangażowane w realizację projektu nie znają się, nie komunikują ze sobą.** Ze względu na długą drogę formalnego obiegu dokumentów zwracają uwagę, że pojawiają się np. opóźnienia w docieraniu kluczowych informacji do osób ze szczebla wykonawczego lub przekraczanie zawartych w korespondencji terminów na wykonanie jakichś czynności. Wywołuje to poczucie frustracji, co negatywnie wpływa na skuteczność realizacji projektu.

Strony zaangażowane w projekt mają swoje dobre praktyki, z których wynika, jak bardzo ważna jest codzienna, bieżąca komunikacja przy wdrażaniu projektu. Wszyscy zgadzają się, że najbardziej efektywną formą komunikacji są bezpośrednie kontakty robocze między opiekunami/koordynatorami projektu: spotkania, korespondencja drogą elektroniczną (e-mail), telefony. Dzięki temu koordynatorzy/opiekunowie znają się osobiście, zmniejsza się dystans komunikacyjny, łatwiej jest przedstawić/wyjaśnić koncepcję działania, problemy rozwiązywane są na bieżąco. Formalne pisma wysyłane na szczeblu ministerialnym powinny być, w ich przekonaniu, tylko uzupełnieniem dla kontaktu roboczego. Choć przedstawiciele obydwu stron (IP i Beneficjent) zgadzają się co do potrzeby zainicjowania kontaktów roboczych – decyzję o ich rozpoczęciu MZ odkłada do czasu, kiedy wydana zostanie decyzja o kwalifikowalności projektu.

R: W związku z zaistniałą sytuacją – braku komunikacji bezpośredniej - rekomenduje się natychmiast po ustaleniu ww. kwestii zasadniczych:

- stworzenie listy, która zawierałaby nazwiska osób odpowiedzialnych za kontakty z ramienia Beneficjenta, Partnerów projektu, Instytucji Pośredniczącej, oraz Instytucji Zarządzającej;
- zorganizowania wspólnego spotkania, na którym przedstawiciele ww. podmiotów mogliby się wzajemnie poznać, przedstawić swoje propozycje oraz wyjaśnić wątpliwości, zastrzeżenia, uwagi.

Powyżej wskazano dwa najważniejsze problemy, które dotyczą wszystkich interesariuszy projektu. Dalej zaprezentowane są problemy/bariery wskazywane przez poszczególne podmioty.

Instytucja Pośrednicząca wskazała kilka błędów formalnych lub niedociągnięć w dokumentacji, które mogą spowodować realne zagrożenie dla realizacji projektu:

- **ustalenie, kto wypełnia zadania beneficjenta projektu systemowego**

IP nie ma pełnej jasności w kwestii, jaki podmiot aktualnie realizuje zadania beneficjenta projektu systemowego. Czy MSWiA przekazała komuś swoje uprawnienia w tym zakresie wynikające z zapisów PO IIŚ? A jeśli tak, to komu i na jakiej podstawie? Zdaniem przedstawicieli IP omawiana wyżej decyzja Nr 59 oraz jej uzasadnienie są niejednoznaczne, wprowadzają swego rodzaju zamieszanie oraz brak finalnego rozstrzygnięcia.

R: Rekomenduje się wykorzystanie dobrych praktyk w tym zakresie. Np. w VII osi priorytetowej POIG beneficjentem projektu jest Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ) na mocy porozumienia z Ministrem Zdrowia. CSIOZ jest, podobnie jak CPI, samodzielną jednostką podległą Ministrowi.

- **określenie, jaki jest udział i odpowiedzialność Wojewodów w projekcie**

W kontekście ustaleń, kto jest beneficjentem projektu, IP stawia także pytanie o rolę/udział w projekcie wojewodów. Kwestia ta pojawiła się wraz ze zmianą zakresu rzeczowego projektu. W aktualnej koncepcji – budowa jednolitego, ogólnopolskiego, wspólnego dla wszystkich służb SI PR – wszystkie zadania przejęło CPI.

R: Minister SWiA (lub/i CPI) musi wyjaśnić rolę wojewodów w obecnym kształcie projektu.

- **ryzyko podwójnego finansowania**

Zdaniem IP ze względu na to, że część zadań związanych z utworzeniem SI PR jest współfinansowana ze środków PO IG (sieć 112), a inna część ze środków POIIŚ („Budowa i wyposażenie...”), powinna zostać wyznaczona linia demarkacyjna pomiędzy wsparciem ze środków wyżej wymienionych PO. W opinii IP dokładne zdefiniowanie tych obszarów na wstępnym etapie prac projektowych pozwoli zniwelować ryzyko podwójnego finansowania.

Na potrzeby niniejszej ewaluacji zweryfikowano powiązania oraz dystynkcje pomiędzy projektem systemowym „Budowa i wyposażenie WCPR”, a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112”. Problem ten jest szczegółowo opisany w rozdziale 6.5.

- **szacowane koszty**

IP nie ma pełnej jasności w zakresie szacowanych kosztów utworzenia SI PR oraz SWD PRM. Pojawia się oczekiwanie szczegółowego wyjaśnienia, na jakiej podstawie zostały skalkulowane koszty dla 16 WCPR – odpowiednio SIPR - 28,3 mln i SWD PRM - 36,8 mln oraz dla 210 CPR – SIPR - 17,8 mln i SWD PRM - 33,5 mln.

R: Rekomenduje się uszczegółowienie i uwiarygodnienie stworzonych kosztorysów oraz przedstawienie ich IP.

- **finansowanie szkolenia dla administratorów oraz użytkowników WCPR w ramach POIIŚ**

W aktualnej koncepcji budowy SI PR ujęte są szkolenia z zakresu operowania i administrowania systemem. Zdaniem IP szkolenia są kosztem niekwalifikowalnym ze względu na brak cross-finansingu w ramach XII osi POIiŚ.

R: Rekomenduje się usunięcie z dokumentacji projektowej zapisu o szkoleniach dla administratorów i użytkowników do czasu ustalenia, co może być kosztem kwalifikowanym w projekcie oraz zaplanowanie ich finansowania z innych źródeł.

- **problemy z miesięcznym raportowaniem**

Zdaniem IP - CPI jako beneficjent projektu nie wywiązuje się ze zobowiązań wobec Instytucji Pośredniczącej w zakresie comiesięcznego raportowania o postępach w projekcie. Zarzuty te odnoszą się do sytuacji z minionego okresu, w którym zestawienia przedstawiano z opóźnieniem.

R: Biorąc pod uwagę fakt, że CPI pracuje nad projektem od stycznia i deklaruje, że posiada w ramach organizacji system monitoringu i kontroli postępów projektu (cotygodniowe raportowanie o stanie realizacji projektu dla potrzeb Ministra oraz comiesięczne raportowanie dla Ministerstwa Zdrowia) zaleca się respektowanie ustalonych terminów raportowania oraz, w miarę potrzeby, informowanie z wyprzedzeniem o problemach w sporządzaniu kolejnych raportów.

Niniejsze badanie pozwoliło również na zebranie listy ryzyk zauważonych przez **Centrum Projektów Informatycznych**:

- **opóźnienia w konsultacjach koncepcji w zakresie ratownictwa medycznego**

Wydaje się, że w wyniku utożsamiania przez CPI roli Instytucji Pośredniczącej z rolą partnera – przedstawiciela PRM, pojawił się problem dotyczący konsultacji koncepcji SI PR w zakresie funkcjonowania ratownictwa medycznego oraz nastąpiły pierwsze opóźnienia w harmonogramie realizacji zadań. Warto zwrócić uwagę, że w celu zniwelowania ryzyka dalszych opóźnień CPI wystosowało prośbę do MZ (21.03.2009) o wskazanie osób upoważnionych do prac w tym zakresie. W odpowiedzi MZ (9.04.2009) przekazało nazwiska osób odpowiedzialnych za projekt na szczeblu ministerialnym i w regionie, oraz listę uwag do SI PR.

Konkludując, w efekcie starań obu stron - CPI i MZ - powstało forum do konsultacji, dyskusji nad założeniami projektu. Wyniki niniejszej ewaluacji wskazują jednak na słabość w zakresie komunikacji oraz koordynacji działań, ponieważ prace nad uzgodnieniami posuwają się w stosunkowo wolnym tempie, co może negatywnie wpłynąć na osiągnięcie założonych celów.

R: Należy ustalić ścisły harmonogram współpracy pomiędzy CPI a Przedstawicielami PRM z ramienia MZ po to aby przyspieszyć prace nad uzgodnieniami dotyczącymi specyfiki działań i potrzeb RM i monitorować ich postępy dążąc do utrzymania terminu realizacji projektu (koniec roku 2011).

Przedstawiciele Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej uzupełnili listę zagrożeń o ryzyko związane ze stosowaniem PZP. Zazwyczaj procedura zamówień publicznych jest długotrwała i może zagrozić terminowej realizacji projektu. Obecny zakres rzeczowy projektu minimalizuje to ryzyko: jeden przetarg na system informatyczny organizowany przez CPI jest łatwiejszy w stosunku do kilkudziesięciu postępowań, jakie musiałyby zostać przeprowadzone przez PSP przy poprzednim zakresie projektu.

Przedstawiciele Ratownictwa Medycznego w Katowicach oraz Krakowie zgłosili kilka uwag do koncepcji CPI, które mogą stanowić ryzyko niepowodzenia projektu.

- **wielość systemów informatycznych używanych przez PRM**

Obecnie w Polsce każde pogotowie jest autonomiczne. Najczęściej więc stosuje rozwiązania informatyczne dostosowane do własnych potrzeb i możliwości finansowych. Część używanych systemów wspomagania dowodzenia jest „zamkniętych” i jako takie nie mają one możliwości wymiany danych z innymi systemami. Wykonawcy żądają dodatkowych, wysokich kwot za udostępnienie takiej funkcjonalności. Jest to informacja istotna z punktu widzenia założenia CPI o podłączeniu SI PR do istniejących systemów. Zagadnienie to może pociągnąć za sobą kolejne wysokie koszty, które powinno się uwzględnić szacując koszt budowy SI PR. Zdaniem przedstawicieli Ratownictwa Medycznego można by skłonić firmy IT do otwarcia systemów regulując to ustawą/rozporządzeniem.

- **zakres obowiązków oraz odpowiedzialności Ratownictwa Medycznego regulują odpowiednie ustawy.**

Powstający SI PR powinien być spójny z obowiązującymi regulacjami w zakresie RM. W przeciwnym wypadku RM nie będzie w stanie wywiązywać się ze swoich zobowiązań. Szczegółowo przedstawia ten problem wspomniane wyżej pismo z dn. 9 kwietnia 2009 r.

R: Zaleca się szczegółową analizę tego pisma pod kątem zobowiązań ustawowych RM i uwzględnienie uwag w planowanym przedsięwzięciu.

- **niedostosowanie kryteriów tworzenia CPRów do potrzeb RM**

W opinii przedstawicieli RM najlepszym rozwiązaniem organizacyjnym dla ratownictwa medycznego jest centralizacja. Tworzenie dużych obszarów działania pod jednym dyspozytorem jest najbardziej efektywne i racjonalne. Dyspozytor posiadający większą flotę karetek pogotowia w różnych

lokalizacjach jest w stanie efektywniej nimi zarządzać, co przekłada się bezpośrednio na skuteczność pomocy (czas dotarcia do chorego). Stanowisko to jest sprzeczne z założeniami przyjętymi w koncepcji CPI, która zakłada, że powstanie ok. 150-200 lokalnych CPR-ów i 16 WCPR-ów.

R: Zaleca się ponowne rozpatrzenie i przeanalizowanie konieczności powstania tak dużej liczby CPR-ów oraz zrobienie rachunku ekonomicznego przyjętych założeń w kontekście preferowanego przez ratownictwo medyczne rozwiązania organizacyjnego dążącego do centralizacji.

- **RM dostrzega poważny problem kadrowy związany z zakładaną w koncepcji CPI liczbą CPR-ów.**

Aktualnie przeszkoleni operatorzy/dyspozytorzy RM są zatrudnieni w pogotowiach ratunkowych oraz szpitalnych oddziałach ratunkowych. Zatrudnienie nowych osób dedykowanych dla CPR pociąga za sobą wysokie koszty związane ze szkoleniem i utrzymaniem kolejnego stanowiska pracy.

R: Jest to bardzo istotna do rozwiązania kwestia organizacyjno-finansowa, która może znacząco obciążyć budżet całego przedsięwzięcia. Zaleca się ponowne zrobienie rachunku ekonomicznego przyjętych aktualnie założeń.

6.6.2. Analiza SWOT projektu systemowego „Budowa i wyposażenie WCPR”

Mocne strony	Słabe strony
• Wsparcie dla podejmowanych działań ze strony decydentów, w szczególności ze strony Ministra SWiA • Doświadczenie podmiotu realizującego zadania Beneficjenta uzyskane podczas realizacji projektów ePUAP, PESEL2 • Doświadczony zespół projektowy • Doświadczony kierownik zespołu projektowego • Struktura dedykowana realizacji projektów wraz ze wszystkimi zasobami (zamówienia publiczne, analitycy, pomoc prawna) • Potencjalnie wysoka trwałość finansowa i instytucjonalna przedsięwzięcia informatycznego – SI PR • Na poziomie idei, pomysłu – czyli stworzenia ogólnopolskiego, zintegrowanego SI PR do koordynacji wszystkich służb - projekt ma duży potencjał, zaangażowane podmioty dostrzegają jego wysoką istotność.	• Na poziomie szczegółowym - koncepcja budowy SI PR jest niedoprecyzowana, nie uwzględnia specyficznych potrzeb Ratownictwa Medycznego • Przekazanie w ręce jednej służby – PSP – zadań związanych z funkcjonowaniem całego Systemu Powiadamiania Ratunkowego • Brak komunikacji bezpośredniej z IP, IZ • Brak skutecznej komunikacji z PRM i wojewodami • Brak precyzyjnego oszacowania kosztów przedsięwzięcia
Szanse	Zagrożenia
• Konieczność wydatkowania środków z PO IiŚ w określonym terminie • Konieczność uruchomienia WCPR/CPR-ów przed rozpoczęciem Mistrzostw - Euro 2012 odbywających się częściowo na terenie Polski • Zobowiązanie Polski do wdrożenia i stosowania dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 7 marca 2002r. w zakresie zapewnienia służbom ratowniczym dostępu do informacji o lokalizacji osób dzwoniących pod numer alarmowy.	• Brak rozstrzygającej decyzji IZ dot. kwalifikowalności • Brak dokumentu powierzającego CPI zadania beneficjenta systemowego • Brak wskazania departamentu odpowiedzialnego za projekt w MSWiA (brak „właściciela” projektu)

7. WNIOSKI I REKOMENDACJE

W toku badania ustalono, że wydarzeniem (i datą) wyznaczającą harmonogram realizacji projektu „Budowa i wyposażenie WCPR” są mistrzostwa EURO 2012, które będą odbywać się częściowo na terenie Polski. W związku z tym, realizacja projektu powinna zakończyć się w połowie roku 2011. Cezura ta była punktem odniesienia dla stwierdzenia o zaistniałych opóźnieniach w harmonogramie projektu oraz podstawą przekonania zespołu ewaluatorów, że **sformułowane rekomendacje powinny zostać wdrożone najszybciej jak to tylko możliwe**. Dlatego też wszystkim poniższym rekomendacjom ewaluatorzy przyporządkowali status wysokiej pilności wdrożenia.

Podział ról pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu systemowego - problemy

Niejasność co do tego, kto wypełnia zadania beneficjenta systemowego	Szerzej patrz.
Decyzja nr 59 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2009 unieważnia decyzję nr 109 z dn. 8 sierpnia 2008 r., która powierzyła Komendantowi Głównemu PSP obowiązki beneficjenta projektu. Nie wskazuje jednak, kto te zadania przejmie. W świadomości podmiotów, z którymi przeprowadzono wywiady w trakcie niniejszej ewaluacji, instytucją pełniącą obowiązki beneficjenta projektu jest Centrum Projektów Informatycznych MSWiA. Jednak wspomniana wyżej decyzja powierza Centrum wyłącznie „realizację projektu informatycznego dotyczącego przygotowania, budowy i wdrożenia „Systemu informatycznego powiadamiania ratunkowego” nie określając powiązań pomiędzy systemem informatycznym a projektem systemowym.	Rozdz. 6.1
Praktyka wdrażania FS w Polsce pokazuje, że możliwe jest przekazanie obowiązków przez beneficjenta innemu podmiotowi. Zakres zadań i obowiązków określany jest w umowie/porozumieniu.	

Rekomendacja1 : Określić precyzyjnie, jaka jest rola CPI w projekcie systemowym.

Działania: Doprecyzowanie powiązania między SI a projektem - uzupełnienie decyzji Ministra SWiA

Adresowane problemy: niedookreślenie ról w projekcie, zwłaszcza kto realizuje zadania beneficjenta systemowego

Adresaci: MSWiA, CPI

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Rekomendacja 2: Podpisać porozumienie/umowę między CPI a MSWiA

Działania: Uzgodnić zakres porozumienia/umowy z IP, tak aby spełniał jej oczekiwania.

Adresowane problemy: brak formalnego dokumentu przekazującego CPI zadania beneficjenta projektu

Adresaci: MSWiA, CPI, IP

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Brak jasnego wskazania, który Departament MSWiA jest odpowiedzialny za projekt systemowy	Szerzej patrz.
IP oczekuje jednoznacznego wskazania komórki organizacyjnej w MSWiA, która będzie sprawować nadzór nad projektem systemowym w związku z faktem, że Minister SWiA jest beneficjentem systemowym.	Rozdz. 6.1

Rekomendacja: Wskazać departament w MSWiA odpowiedzialny za projekt.

Działania: Umieścić stosowny zapis w regulaminie organizacyjnym MSWiA.

Adresowane problemy: brak jednoznacznego ustalenia, jaka komórka w MSWiA pełni nadzór nad projektem systemowym

Adresaci: MSWiA

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

CPI nie rozdziela w wystarczającym stopniu roli partnerskiej i nadzorczej pełnionej przez MZ.	Szerzej patrz
---	---------------

MZ występuje w projekcie w dwóch rolach: instytucji pośredniczącej (pierwszego i drugiego stopnia) oraz partnera (jako PRM). Oznacza to, że jeden z departamentów MZ nadzoruje projekt, podczas gdy inny go współtworzy. Badanie wykazało, że CPI w niewystarczającym stopniu dostrzega odrębność ról: nadzorczej i partnerskiej pełnionej przez dwa departamenty, które, choć umiejscowione w ramach tego samego resortu ¹⁴ , są niezależne. To „utożsamianie ról” wydaje się być przyczyną dotychczasowych nieporozumień i błędów we wzajemnej komunikacji. Zasygnalizowanie odrębności ról obu departamentów i ich wzajemnej niezależności rozwiązywałoby zdiagnozowany problem.	Rozdz. 6.1
--	------------

Rekomendacja: Wdrożyć współpracę trójstronną

Działania:

- Wdrożyć współpracę pomiędzy CPI, PRM i IP na poziomie roboczym.
- Zakomunikować obszary współpracy dla każdego podmiotu.

Powinno to pomóc dostrzec CPI, że de facto ma do czynienia z odrębnymi podmiotami w ramach tej samej instytucji.

Adresowane problemy: utożsamianie ról nadzorczej i reprezentacji PRM w ramach Ministerstwa Zdrowia w percepcji podmiotu pełniącego zadania beneficjenta systemowego.

Adresaci: CPI, MZ

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Udział i odpowiedzialność wojewodów w projekcie w jego aktualnym kształcie	Szerzej patrz.
W związku ze zmianą przedmiotową projektu oraz podmiotu realizującego zadania jego beneficjenta, zaistniał problem z ustaleniem, jaki jest udział i odpowiedzialność wojewodów w projekcie w jego aktualnym kształcie.	Rozdz. 6.6

Rekomendacja: Ustalić rolę wojewodów w obecnym kształcie projektu.

Działania:

- Opinia powinna jasno określać, czy wojewodowie nadal są partnerem w projekcie, a jeśli tak, to jakie zadania wypełniają.

Adresowane problemy: niejasna rola wojewodów w obecnym kształcie projektu

Adresaci: CPI, MSWiA

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Komunikacja w projekcie – problemy

Komunikacja między zaangażowanymi podmiotami jest niewystarczająca .	Szerzej patrz.
Zła komunikacja pomiędzy podmiotami wpływa negatywnie na skuteczność realizacji projektu.	Rozdz. 6.1
Wspomniane już wcześniej problemy z określeniem beneficjenta projektu na poziomie centralnym przekładają się także na struktury regionalne. Zdaniem prawie połowy respondentów beneficjentem jest MSWiA w porozumieniu z wojewodami (42%). Na drugim miejscu w percepcji badanych znalazła się KG PSP (38%), na trzecim CPI (8%).	Rozdz. 6.6
Niewiele osób w strukturach regionalnych ma świadomość zachodzących zmian w projekcie. Na dzień dzisiejszy w percepcji wojewodów oraz Komendantów Wojewódzkich PSP funkcjonuje poprzednia koncepcja. W percepcji respondentów głównym podmiotem związanym z SPR jest KG PSP. Strażacy odpowiedzialni są za większość zadań związanych ze wspomnianym systemem: budowę i wyposażenie lokali, szkolenia operatorów, a także częściowo za system informatyczny.	
Niska świadomość odpowiedzialności CPI za systemem informatyczny wynika bezpośrednio z małej wiedzy o zmianach i postępach prac. Analizowane dane pokazują otwartość Komendantów Wojewódzkich PSP oraz wojewodów na współpracę, chęć do uczestniczenia w projekcie. Wszyscy chcą być informowani o statusie projektu i postępach prac.	

¹⁴ IP - Departament Funduszy Europejskich, partner – Departament Polityki Zdrowotnej.

Rekomendacja 1: Usprawnić komunikację w ramach projektu - zarówno poziomą, jak i pionową (szczebel centralny vs regionalny)

Działania:

- Skorzystać ze sprawdzonych wzorców współpracy np. międzyresortowego zespołu ds. nr 112.
- Powołać pełnomocnika na poziomie Rady Ministrów. Jeśli powstanie takie ciało na poziomie SPR, to zdaniem Zespołu Ewaluacyjnego nie ma potrzeby powoływania go na poziomie projektu. Jeśli nie – trzeba powołać Grupę Sterującą dla projektu systemowego. W jej skład powinni wejść:
 - o CPI,
 - o Departament nadzorujący projekt w MSWiA,
 - o KG PSP
 - o reprezentanci PRM z MZ i nie tylko,
 - o wojewodowie (wszyscy lub reprezentanci wyłonieni przez nich samych).
- W ramach stworzonego systemu informować zainteresowane strony (zwłaszcza wojewodów i komendantów wojewódzkich PSP) o zmianach zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i co do podziału kompetencji pomiędzy podmiotami w SPR.
- Zaleca się także wykorzystanie chęci współpracy komendantów wojewódzkich PSP i wojewodów poprzez konsultowanie rozwiązań, uwzględnianie uwarunkowań regionalnych, czerpanie z ich codziennych doświadczeń itp.

Adresowane problemy: brak efektywnej komunikacji pomiędzy podmiotami tworzącymi SPR

Adresaci: Minister SWiA

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Rekomendacja 2: Stworzyć system komunikacji w projekcie pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w instytucjonalny system wdrażania projektu systemowego

Działania:

- o stworzenie listy, która zawierałaby nazwiska osób odpowiedzialnych za kontakty z ramienia Beneficjenta (oraz CPI jako realizującego jego zadania), Partnerów projektu, Instytucji Pośredniczącej oraz Instytucji Zarządzającej;
- o regularne organizowanie spotkań, na których przedstawiciele podmiotów mogliby się wzajemnie poznać, przedstawić swoje propozycje oraz wyjaśniać wątpliwości, zastrzeżenia, uwagi.

Adresowane problemy: brak komunikacji bezpośredniej

Adresaci: Beneficjent, CPI, Partnerzy projektu, Instytucja Zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Brak wiedzy na temat adekwatności struktur, zasobów kadrowych oraz procedur CPI do realizacji projektu systemowego	Szerzej patrz
Dotychczasowe doświadczenie zarówno instytucji beneficjenta (CPI, Komendy Głównej Policji i MSWiA – skąd rekrutuje się większość kadr Centrum), jak i pracowników Centrum pozwala na wysoką ocenę instytucji odpowiedzialnej za realizację projektu według kryterium adekwatności. Cechuje ją również duża sprawność instytucjonalna, co znajduje uzasadnienie w funkcjonalnej, dedykowanej realizacji projektów strukturze, doświadczeniu i wykształceniu kadr oraz w funkcjonujących procedurach (określonych Decyzją nr 45 Dyrektora Centrum Projektów Informatycznych z dnia 05.11.2008r. w sprawie ustalenia zasad zarządzania projektami informatycznymi w CPI). Pomimo inicjacyjnego stadium przygotowania projektu do realizacji, podmiot pełniący zadania beneficjenta wykazuje duże zaangażowanie w działania. Wskazane powyżej elementy, takie jak: przystosowana do realizacji projektów struktura, doświadczone, przygotowane merytorycznie i szkolone kadry, zespół procedur opisujących procesy związane z wdrażaniem projektów, nie są oczywiście gwarancją skutecznej i efektywnej realizacji projektu systemowego, ale stanowią tego przesłanki.	Rozdz. 6.2.1; 6.2.2; 6.2.3
Centrum Projektów Informatycznych wydaje się być adekwatnym realizatorem projektu w obecnym jego kształcie. Porównanie wyników kwestionariusza samooceny potencjału instytucjonalnego wypełnionego przez przedstawicieli CPI i KG PSP również może świadczyć o bardziej optymalnym dostosowaniu CPI do zadań związanych z realizacją projektu teleinformatycznego na potrzeby WCPR.	Rozdz. 6.3.1

Rekomendacja: Zaprezentować potencjał i dorobek CPI na spotkaniu trójstronnym (IZ, IP, Beneficjent)

Działania: W związku z faktem, iż Centrum Projektów Informatycznych jest jednostką młodą i istniejącą od niedawna, jej potencjał oraz dorobek powinien zostać zaprezentowany podczas spotkania trójstronnego (IZ, IP, IP2, Beneficjent). Mogłoby to przyczynić się do znaczącego obniżenia nieufności przedstawicieli IP do nieznanego podmiotu realizującego zadania beneficjenta systemowego. Prezentacja taka wydaje się być w interesie wszystkich stron.

Adresowane problemy: niepewność co do adekwatności potencjału instytucjonalnego beneficjenta do realizacji projektu systemowego; brak powszechnej wiedzy o podmiocie realizującym zadania beneficjenta.

Adresaci: MSWiA, CPI, IP, IZ

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Zgoda wszystkich uczestników SPR, co do potrzeby istnienia jednolitego systemu informatycznego SPR	Szerzej patrz
Wyniki ankiet z przedstawicielami WBiZK oraz KWSP z jednej strony są odzwierciedleniem lokalnych niedoborów i potrzeb, z drugiej wskazują na generalną istotność wyszczególnionych elementów SPR. Szczególną uwagę w kontekście tematyki niniejszej ewaluacji zwraca przyznanie wysokiej rangi problemowi braku jednolitego systemu informatycznego na potrzeby SPR w tym Centrów Powiadamiania Ratunkowego. Fakt ten można zinterpretować jako argument na rzecz trafności decyzji beneficjenta systemowego, co do przedmiotu finansowania w ramach projektu „Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego” (rozumianej w kategoriach pragmatyzmu a nie trafności formalnej, tj. zgodności z zapisami PO IIŚ).	Rozdz. 6.3.1
CPI nie przeprowadziło dotychczas konsultacji koncepcji SI z wojewodami i ich nie przewiduje. Jednak zdaniem Zespołu Ewaluacyjnego takie konsultacje są niezbędne, aby uwzględnić w projektowanym systemie uwarunkowania regionalne.	Rozdz. 6.1

Rekomendacja: Skonsultować szczegóły koncepcji SIPR z partnerami z regionów, również z wojewodami, gdyż są oni najlepszym źródłem wiedzy dotyczącej rzeczywistych uwarunkowań budowy systemu w terenie.

Działania: Zgoda wszystkich podmiotów, co do istotności budowy jednolitego systemu informatycznego SPR, istnieje na poziomie ogólnej idei. Szczegóły koncepcji budzą już znacznie więcej kontrowersji. Wykorzystując istniejący konsensus w tym zakresie szczegóły koncepcji powinny zostać skonsultowane z:

- Przedstawicielami wszystkich służb zaangażowanych w uruchomienie sieci Centrów Powiadamiania Ratunkowego (wojewódzkich i lokalnych), szczególnie zarówno centralnego, jak i lokalnego.
- wojewodami

Tam, gdzie to możliwe, konsultacje powinny mieć charakter bezpośredni. Mogą one przybrać formę spotkań podobnych do tych, jakie zrealizowano w dwóch województwach w ramach niniejszej ewaluacji. Były to ok. 2h spotkania organizowane przez UW, w których wzięły udział wszystkie podmioty zaangażowane w tworzenie SPR.

Adresowane problemy: priorytetowość poszczególnych elementów SPR, brak konsultacji ze strukturami terenowymi (zwłaszcza z wojewodami odpowiedzialnymi za SPR na terenie województwa) odnośnie szczegółów rozwiązania przyjętych w SI PR

Adresaci: MSWiA, CPI

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Prawodawstwo dotyczące WCPR/CPR – problemy

Luki prawne i ryzyka obecnych (i projektowanych) rozwiązań prawnych dot. WCPR i CPR	Szerzej patrz.
Złożenie na barki jednej ze służb obowiązku jednoczesnego opracowania całościowej koncepcji systemu, podstaw prawnych, analizy kosztów oraz funkcjonalności systemu wydaje się być ciężarem trudnym do podźwignięcia. Prowadzić może to do prawnego prymatu jednej ze służb nad innymi, przy jednoczesnej nieadekwatności takiego podejścia z punktu widzenia roli cywilnej rządowej administracji terenowej, której przedstawicielem odpowiedzialnym za sferę bezpieczeństwa jest wojewoda. Proponowana przez PSP koncepcja oznacza również konieczność stworzenia nowego rozwiązania organizacyjnego pracy dyspozytorów medycznych	Rozdz. 6.4.1

Wymienione przepisy prawne nie określają w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości zasad organizacji systemu powiadamiania ratunkowego oraz nie wymieniają podmiotów odpowiedzialnych za system powiadamiania ratunkowego. Nie specyfikują również kosztów przedsięwzięcia. Przy tak mgliście określonych uwarunkowaniach utworzony może zostać kolejny, autonomiczny system w ramach sfery bezpieczeństwa i ochrony ludności, co niewątpliwie przełoży się na ogromne koszty jego opracowania, organizacji i w efekcie – funkcjonowania.	
W ankietach CAWI, zrealizowanych z przedstawicielami WBiZK UW oraz KW PSP, znajdujemy potwierdzenie sformułowanych powyżej uwag odnośnie luk w prawodawstwie stanowiącym podstawę funkcjonowania WCPR/CPR. W głównej mierze odnoszą się one do kwestii niejasności kompetencyjnych. Zwrócono również uwagę na takie aspekty, jak brak jasnych zasad podziału kompetencji pomiędzy CPRami z różnych powiatów oraz pomiędzy CPRami w sytuacji konieczności zastępowania jednego przez drugi. Wiele z wątpliwości dotyczyło nieuregulowania zasad udziału i kompetencji władz samorządowych w Systemie Powiadamiania Ratunkowego.	

Rekomendacja1: Opracować dodatkowe narzędzia prawne

Działania: Opracowanie dodatkowych narzędzi prawnych dookreślających kwestie, które obarczone są wskazanymi lukami.

Adresowane problemy: nieprecyzyjność aktów prawnych regulujących funkcjonowanie CPR-ów w zakresie podziału kompetencji; ogólność kryteriów co do wielkości CPR; ryzyko jednostronności rozwiązań prawnych wynikające z dużego zakresu uprawnień jednej ze służb w określaniu założeń do funkcjonowania CPR-ów; niemożność oszacowania kosztów przedsięwzięcia

Adresaci: Minister SWiA

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Rekomendacja 2: Uwzględnić perspektywę regionalną w projektowanym rozporządzeniu dot. WCPR i CPR

Działania: Przy nadawaniu ostatecznego kształtu wzmiarkowanemu rozporządzeniu należy wziąć pod uwagę zauważone przez partnerów regionalnych luki prawne i dokonać ich uzupełnienia.

Adresowane problemy: nieprecyzyjność prawa, co do podziału kompetencji w zakresie nadzoru nad CPRami; nieuregulowana rola władz samorządowych w SPR

Adresaci: Minister SWiA

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Rekomendacja 3: „Zcentralizować” odpowiedzialność za SPR

Działania: W zaistniałej sytuacji pożądanym byłoby rozważenie:

- przeniesienia odpowiedzialności za tworzenie systemu z obecnych wielu niepowiązanych podmiotów (MZ, MSWiA, KG PSP, CPI, wojewodowie) w ręce jednego silnie umocowanego prawnie i politycznie podmiotu. Alternatywnie:
- ustanowienia pełnomocnika Rady Ministrów ds. Systemu Powiadamiania Ratunkowego lub powołanie Agencji Rządowej ze znaczącymi, interdyscyplinarnymi uprawnieniami dla jej szefa.
- Powołania Komitetu Sterującego złożonego z przedstawicieli podmiotów odpowiedzialnych.
- Powołania doradczego komitetu naukowego złożonego z osób o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu naukowym i szerokich kontaktach międzynarodowych w dziedzinie zarządzania kryzysowego i ratownictwa.

Adresowane problemy: dyspersja odpowiedzialności za SPR; luki prawne obecnych regulacji; słabość roli cywilnej administracji rządowej, zwłaszcza stopnia regionalnego, w kontroli nad systemem; brak systemowości obecnego rozwiązania.

Adresaci: Minister SWiA

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Finansowanie projektu - problemy

Wątpliwości co do kwalifikowalności projektu „Budowa i wyposażenie WCPR” w świetle jego aktualnej koncepcji	Szerzej patrz
---	---------------

Zapisy znajdujące się w uszczegółowieniach PO IIŚ i PO IG, a także odpowiednie dokumenty stanowiące wytyczne dla obydwu Programów Operacyjnych, nie pozwalają na jednoznaczne zakwalifikowanie projektu bez uprzedniego dokonania zmian w zapisach (bądź dokumentów projektowych, bądź programowych). W związku z czym projekt „Budowa i wyposażenie WCPR”, w swoim obecnym kształcie, wydaje się niemożliwy do finansowania w ramach instrumentów Narodowej Strategii Spójności bez odpowiednich uzgodnień.	Rozdz. 6.5
W PO IG wskazano w sposób klarowny finansowanie wszelkich działań związanych z systemami informatycznymi, zaś w PO IIŚ należy przyjąć założenie, iż będą one kwalifikowane, o ile stanowią integralną część szerszego przedsięwzięcia stanowiącego podstawę uruchomienia sprawnego systemu ratownictwa medycznego. Mimo opisywanych zależności należy podkreślić, iż projekt w pełni kwalifikuje się do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z uwagi na strategiczny charakter projektu, oraz konieczność jego wdrożenia do końca 2011 roku, jego finansowanie ze źródeł europejskich zależy jedynie od woli i wyniku uzgodnień międzyresortowych.	

Rekomendacja 1: Stosować podejście pragmatyczne w zakresie podejmowania decyzji o kwalifikowalności projektu systemowego w jego obecnym kształcie

Działania: Skoro, jak wykazano powyżej, przedsięwzięcie wykazuje kwalifikowalność czasową, geograficzną oraz kosztową, a także wpisuje się w cele NSRO, i już we wcześniejszych zapisach zostało uznane za strategiczne dla ich osiągnięcia – to w jego kwalifikowaniu w ramach Programu Operacyjnego, z uwagi na to samo źródło finansowania, powinno się stosować podejście jak najbardziej pragmatyczne tj. kierować się tym, aby skutecznie i efektywnie wdrożyć projekt, zachowując jego adekwatność do dokumentów programowych.

Adresowane problemy: ryzyko niekwalifikowalności projektu systemowego w świetle jego obecnej koncepcji, konieczność zmiany zapisów PO

Adresaci: Instytucja Zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Rekomendacja 2: Uzyskać w trybie pilnym wiążącą opinię co do możliwości finansowania projektu ze środków PO IIŚ

Działania: Przyspieszyć wydanie decyzji co do kwalifikowalności (ze wskazaniem zakresu koniecznych do dokonania zmian) projektu w wersji zaproponowanej przez CPI

Adresowane problemy: nieregulowany status projektu; ryzyko opóźnień w harmonogramie realizacji

Adresaci: Instytucja Zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca,

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Brak odniesienia w budżecie Koncepcji Systemu Informatycznego PR do istniejących systemów informatycznych używanych przez służby ratownicze w regionach	Szerzej patrz
W dokumencie prezentującym koncepcję budowy Systemu Informatycznego PR (w tym SI WCPR i SI CPR) nie znalazła się analiza możliwości wykorzystania regionalnych systemów podobnego typu. Nieuwzględnienie ich w ramach budowy nowego systemu nie tylko podwyższa koszt inwestycji poprzez niewykorzystanie tego potencjału, ale również wygeneruje koszty w postaci utraty dofinansowania tych systemów ze środków Unii Europejskiej (zakupione z udziałem środków europejskich powinny być wykorzystywane co najmniej przez 5 lat od zakończenia inwestycji). W rachunkach nie wzięto pod uwagę możliwości obniżenia kosztów systemu poprzez użycie istniejącej infrastruktury IT systemów lokalnych oraz przeszkolonych użytkowników.	Rozdz. 6.4.2
Obecnie w Polsce każde pogotowie jest autonomiczne, najczęściej więc stosuje rozwiązania informatyczne dostosowane do własnych potrzeb i możliwości finansowych. Część systemów wspomagania dowodzenia nie ma możliwości współpracy z innymi systemami, a Wykonawcy żądają dodatkowych wysokich opłat za możliwość połączenia ich z innym systemem (otwarcia systemu)	Rozdz. 6.5
Jest to informacja istotna w kontekście założenia przyjętego przez CPI - podłączenia SI PR do istniejących systemów. Z niniejszego badania wynika, że może to pociągnąć za sobą kolejne wysokie koszty.	

Rekomendacja: Zweryfikować założenia funkcjonowania SIPR w kontekście obecnie funkcjonujących systemów wspomagania dowodzenia RM oraz uwzględnić w kosztorysie inwestycji koszt ich ewentualnej integracji (bądź wykluczenia)

Działania: Dla uniknięcia zarzutów o nieadekwatność budżetu oraz dla uwiarygodnienia jego wysokości autorzy koncepcji SI PR, w tym SI WCPR, powinni :

- Zweryfikować, jakie systemy już funkcjonują w ramach ratownictwa medycznego,
- sprawdzić, które z nich można bezproblemowo podłączyć do przyszłego SI PR, a jaka część wymaga dodatkowych nakładów finansowych związanych z otwarciem systemu dla SI PR
- należy skorygować/zweryfikować kosztorys o ewentualne wydatki wynikające z sytuacji opisanych powyżej

Adresowane problemy:

- brak odniesienia w koncepcji do aktualnie funkcjonujących SWD PRM
- ryzyko poniesienia wysokich kosztów na dostosowanie obecnych SWD PRM do rozwiązań zawartych w SI PR

Adresaci: CPI

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Brak miarodajnych podstaw do oszacowania kosztów budowy SPR	Szerzej patrz
Nieznane są źródła, na podstawie których dokonano oszacowania kosztów budowy Systemu Powiadamiania Ratunkowego. Z ustaleń badawczych wynika bowiem, że wielkość środków koniecznych na logistyczne wyposażenie centrów powiadamiania ratunkowego nie jest jeszcze nikomu znana i obecnie dopiero rozpoczęły się prace nad kalkulacją kosztów przedsięwzięcia w każdym województwie. Konsultacje wojewódzkich koncepcji systemów powiadamiania ratunkowego zaplanowano na wrzesień bieżącego roku. Z ankiet przeprowadzonych z przedstawicielami wojewodów oraz Wojewódzkich Komend Państwowej Straży Pożarnej wynika, że w obecnej chwili ostateczna liczba CPRów nie jest znana.	Rozdz. 6.4.2
Brak wiedzy na temat ostatecznej liczby centrów oznacza, że niemożliwe stają się również do oszacowania koszty ich wyposażenia, a także zatrudnienia operatorów i dyspozytorów numerów alarmowych i ich szkolenia.	
Wysoka potencjalna trwałość instytucjonalna projektu „Budowa i wyposażenie WCPR” w jego obecnym kształcie	Szerzej patrz
W zdiagnozowanej sytuacji, charakteryzującej się niedookreśleniem ostatecznego kształtu Systemu Powiadamiania Ratunkowego, w tym funkcjonowania CPRów i WCPR-ów, brakiem precyzyjnego podziału ról odgrywanych przez poszczególnych partnerów w systemie oraz brakiem wiarygodnych danych odnośnie kosztów budowy całego systemu, wydaje się, że przeznaczenie środków zarezerwowanych w PO IIŚ na cele „Budowy i wyposażenia Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego” na sfinansowanie budowy systemu informatycznego dla 16 Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego może być krokiem maksymalizującym szanse na trwałość instytucjonalną efektów projektu systemowego.	Rozdz. 6.4.2
Paradoksalnie, poprzez swoją „wirtualność” oraz fakt, że aplikacje zostaną zakupione na użytek 16 Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego, SI WCPR może być najbardziej trwałym elementem całego przedsięwzięcia. Niezależnie bowiem od braku pewności co do ostatecznej ilości CPRów, ilość WCPR-ów nie jest poddawana w wątpliwość (nawet jeśli jego funkcję będzie pełnił jeden z CPR-ów).	
Z drugiej jednak strony, o ile możliwe wydaje się rozdzielenie pracy na etapy i wyposażenie w pierwszej kolejności w aplikacje WCPR-y, o tyle, w świetle obecnej koncepcji, funkcjonowanie WCPR-ów w oderwaniu od CPR-ów wydaje się być niemożliwe i bezcelowe – pełnić mają one bowiem funkcję jedynie wspomagającą wobec centrów lokalnych.	

Rekomendacja: Podejmując decyzję o finansowaniu przedsięwzięcia informatycznego polegającego na budowie systemu informatycznego WCPR uwzględnić jego potencjalnie wysoką trwałość finansową i instytucjonalną

Działania: Przy podejmowaniu decyzji o sfinansowaniu przedsięwzięcia ze środków przeznaczonych na projekt systemowy w ramach XII Priorytetu PO IIŚ należy rozważyć możliwość sfinansowania przedsięwzięcia informatycznego polegającego na budowie systemu informatycznego WCPR (po

rozstrzygnięciu kwestii formalnych). Argumentem przemawiającym za tym jest przewidywana wysoka trwałość instytucjonalna projektu.

Adresowane problemy: brak podstaw do oszacowania kosztów budowy SPR; niepewność co do ostatecznego kształtu SPR w tym ilości i wielkości CPR; rokowania odnośnie trwałości instytucjonalnej projektu systemowego

Adresaci: Instytucja Zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca,

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Projekty systemowy (PO IiŚ) i indywidualny (POIG) są względem siebie komplementarne	Szerzej patrz
Weryfikacja powiązań pomiędzy analizowanymi projektami wykazuje, że są one względem siebie komplementarne. Świadczy o tym fakt, iż w swoich założeniach projekt sieci teleinformatycznej tworzy ogólnopolską infrastrukturę teleinformatyczną, bez której nie mogłyby działać WCPRy. Projekt „Budowa i wyposażenie WCPR” tworzy zaś infrastrukturę techniczną w regionach (rozumianą jako aplikacje dyspozytorskie, serwery czy interfejs), która stanowić będzie podstawę dla sprawnego uruchomienia i obsługi numeru alarmowego 112. Wzmocnieniem tej komplementarności jest także fakt, iż harmonogramy obydwu projektów są ze sobą spójne i przewidują zakończenie prac do grudnia 2011.	Rozdz. 6.5
W ramach bieżącej koncepcji Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego można wytyczyć podział zadań projektowych uwzględniając ich odmienne źródła finansowania.	
Stosunkową przejrzystość w tym zakresie zakłada fakt, że aplikacje dla CPRów mają zostać sfinansowane z innych źródeł: planowane jest ich sfinansowanie z budżetu państwa lub ze środków PO IG. W związku z tym faktem rodzą się zatem pytania o to, czy działania (i ich sfinansowanie) związane z uruchomieniem CPRów mogą przebiegać odrębnie od prac i kosztów związanych z WCPR-ami? A także o to, czy finansowanie elementów tego samego przedsięwzięcia – SI WCPR i SI CPR z różnych programów operacyjnych nie podważa argumentu o zasadności finansowania projektu systemowego „Budowa i wyposażenie...” w obecnym kształcie ze środków PO IiŚ?	

Rekomendacja: Mocno wyeksponować linię demarkacyjną pomiędzy projektem systemowym PO IiŚ, a indywidualnym (POIG) Sieć 112

Działania: Należy położyć szczególny nacisk na wyeksponowanie w koncepcji SIWCPR oraz w SW dla projektu systemowego „Budowa i wyposażenie WCPR” linii demarkacyjnej pomiędzy projektami „Budowa i wyposażenie WCPR” oraz Sieć 112, a także pomiędzy działaniami i kosztami na rzecz SI WCPR, a SI CPR

Adresowane problemy: ryzyko podwójnego finansowania tych samych elementów SIPR

Adresaci: CPI

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Państwowe Ratownictwo Medyczne - problemy wynikające z odmiennej perspektywy

Partner do konsultacji koncepcji w zakresie ratownictwa medycznego	Szerzej patrz.
Aktualna koncepcja SPR oraz SIPR zakłada integrację Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego i Państwowego Ratownictwa Medycznego. Podmioty reprezentujące te strony powinny być zatem partnerami w uzgadnianiu funkcjonalności systemu informatycznego budowanego na użytek WCPR i CPRów. Do niedawna CPI borykało się z problemem braku reprezentanta PRM i wiązało z tym uzasadnioną obawę, że - ze względu na brak partnera do konsultacji koncepcji budowy SI PR - będzie ona niepełna.	Rozdz. 6.6
W toku ustaleń pomiędzy Ministrem nadzorującym CPI a MZ wskazano zespół reprezentujący PRM w celu uzgodnień funkcjonalności SI PR. Jednak na podstawie dotychczasowych doświadczeń w zakresie komunikacji pomiędzy CPI a PRM istnieje uzasadniona obawa, że konieczne ustalenia pojawią się z dużym opóźnieniem, co tym samym zaburzy sekwencję prac nad projektem lub spowoduje duże opóźnienia w harmonogramie.	

Rekomendacja: Zintensyfikować kontakty i efektywną współpracę pomiędzy CPI, a przedstawicielami PRM wyznaczonymi przez MZ

Działania: Konieczne jest ustalenie harmonogramu wspólnych prac i ściśle przestrzeganie wyznaczonych terminów

Adresowane problemy: brak partnera do konsultacji projektu w zakresie ratownictwa medycznego, opóźnienia w pracach nad koniecznymi uzgodnieniami

Adresaci: MZ – Departament Polityki Zdrowotnej, Wydział Ratownictwa Medycznego, CPI

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Struktura organizacyjna ratownictwa medycznego vs organizacja sieci CPR	Szerzej patrz
W opinii przedstawicieli RM najlepszym rozwiązaniem organizacyjnym dla ratownictwa medycznego jest centralizacja dyspozytorni.	Rozdz. 6.6
Stanowisko to jest sprzeczne z założeniami przyjętymi w koncepcji CPI, która zakłada, że powstanie ok. 150-200 lokalnych CPR-ów plus 16 WCPR-ów.	

Rekomendacja: Wykonać kalkulację przyjętych założeń w kontekście preferowanego przez ratownictwo medyczne rozwiązania organizacyjnego

Działania: Należy przeanalizować wady i zalety, koszty oraz zyski z organizacji dużej versus mniejszej sieci CPR-ów

Adresowane problemy: sprzeczność pomiędzy organizacją RM, a siecią CPR

Adresaci: MSWiA, KGPS

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Zobowiązania nałożone na ratownictwo medyczne w ustawodawstwie a funkcjonalność SI PR	Szerzej patrz.
Zakres obowiązków oraz odpowiedzialności RM regulują odpowiednie ustawy. W związku z tym powstający SI PR powinien być spójny z obowiązującymi regulacjami, uwzględniać ich specyfikę. W przeciwnym wypadku RM nie będzie w stanie wywiązywać się ze swoich zobowiązań, a SI PR okaże się niefunkcjonalny (dysfunkcjonalny) dla przedstawicieli RM.	Rozdz. 6.6

Rekomendacja: Dokonać analizy zobowiązań nałożonych na RM, jako końcowego użytkownika SI PR, i uwzględnić je w planowanym przedsięwzięciu.

Działania: skonsultować koncepcję SIPR z przedstawicielami PRM celem uwzględnienia w systemie ustawowych zobowiązań tego podmiotu

Adresowane problemy: brak nawiązania w koncepcji do zobowiązań nałożonych na RM w ustawodawstwie

Adresaci: CPI, MZ – Departament Polityki Zdrowotnej, Wydział Ratownictwa Medycznego

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

Stan zaawansowania prac nad projektem - problemy

Dokumentacja projektowa i harmonogram	Szerzej patrz.
Projekt systemowy „Budowa wyposażenie WCPR” jest na bardzo wstępnym etapie przygotowań do realizacji. Aktualnie beneficjent, bazując na dokumencie pt. „Koncepcja SI PR” wersja 2.0 z dn. 11 lutego 2009 r., przygotowuje Studium Wykonalności. Trwają też konsultacje odnośnie funkcjonalności SI z przedstawicielami PSP oraz PRM.	Rozdz.6.6
Dokument „Koncepcja budowy Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego” zawiera założenia odnośnie harmonogramu prac przy projekcie. Biorąc pod uwagę harmonogram do dnia 15 kwietnia 2009 r. nie zrealizowano w pełni zadania: przygotowanie zasad funkcjonowania i wymagań funkcjonalnych użytkowników końcowych systemu. Konsultacje dotyczące zasad funkcjonowania i wymagań funkcjonalnych użytkowników końcowych systemu zostały przeprowadzone z udziałem Państwowej Straży Pożarnej. Trwają – doświadczając opóźnień względem ustalonych terminów – konsultacje z PRM. Z ostatnich ustaleń badania wynika, że CPI zmodyfikowało koncepcję zgodnie z uwagami PRM, lecz nie otrzymało w tej sprawie informacji zwrotnej w ustalonym przez strony terminie.	

Podsumowując, można zauważyć pierwsze opóźnienia w harmonogramie przedstawionym w Koncepcji.	
Warto jednak podkreślić, że dokumentem wiążącym dla IP oraz IZ jest Studium Wykonalności. Dopiero na podstawie zawartych w nim założeń można wnioskować o terminowości prowadzonych działań.	
Jak już wspomniano wcześniej, jednym z głównych czynników nie tylko powodujących opóźnienia, ale krytycznym dla realizacji projektu, jest decyzja IZ o kwalifikowalności projektu: uzależniona ona jest od przedstawienia przez CPI szczegółów realizacji przedsięwzięcia. Decyzja powinna zostać podjęta w ciągu najbliższych dwóch tygodni, zwłoka w tym zakresie spowoduje opóźnienia w wyłonieniu wykonawcy i - w rezultacie - w realizacji projektu	Rozdz. 6.4.2; 6.6

Rekomendacja: Monitorować terminy określone w harmonogramie

Działania:

- Biorąc pod uwagę datę IV kwartał 2012, jako termin zamknięcia projektu, rekomenduje się przywiązywanie dużej uwagi i troski do zaplanowanych terminów.
- W przygotowywanym obecnie Studium Wykonalności należy zaplanować odpowiednią ilość czasu na konsultacje projektu z Ratownictwem Medycznym oraz na uzupełnienie Koncepcji budowy SI PR wynikłymi z konsultacji ustaleniami

Adresowane problemy: Ryzyko opóźnień wobec założeń przyjętych w harmonogramie

Adresaci: CPI

Pilność wdrożenia rekomendacji: (wysoka, umiarkowana) **WYSOKA**

8. ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1: Słowniczek

Załącznik nr 2: Garść rozważań „na temat” z perspektywy teorii instytucjonalizmu

Załącznik nr 3: Pytania i metody badawcze

Załącznik nr 4: Lista osób, które wzięły udział w badaniu

Załącznik nr 5: Scenariusz wywiadu IDI z beneficjentem

Załącznik nr 6: Scenariusz wywiadu IDI z instytucjami uczestniczącymi w systemie wdrażania projektu

Załącznik nr 7: Scenariusz wywiadu FGI

Załącznik nr 8: Kwestionariusz Ankiety CAWI

Załącznik nr 9: Kwestionariusz „Karta Złoty Standard Wdrażania Projektu”

Załącznik nr 10: Kwestionariusz Samooceny Potencjału Organizacji

Załącznik nr 11: Kwestionariusz do analizy relacji społeczno-instytucjonalnych (mapa interesariuszy)

Załącznik nr 12: Schemat Systemu Powiadamiania Ratunkowego

Załącznik nr 13: Lista materiałów źródłowych wykorzystanych w badaniu

8.1. Załącznik nr 1: Słowniczek

SPIS SKRÓTÓW (w kolejności alfabetycznej)

CPI MSWiA	Centrum Projektów Informatycznych MSWiA
CPR	Centrum Powiadamiania Ratunkowego
CSIOZ MZ	Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia MZ
FS	Fundusze Strukturalne
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KG PSP	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
KW PSP	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MZ	Ministerstwo Zdrowia
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OSWD	Policijny Ogólnopolski System Wspomagania Dowodzenia
PLI CBD	Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych
PMI	ang. <i>Public Management Institute</i> – instytut posiadający swoje oddziały w Polsce, szkolący kierowników projektów z zarządzania projektami,
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PRM	Państwowe Ratownictwo Medyczne
SI PR	System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego
SPR	System Powiadamiania Ratunkowego
SWD	System Wspomagania Dowodzenia
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UW	Urząd Wojewódzki
WBiZK	Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego
WCPR	Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego

8.2. Załącznik nr 2: Garść rozważań „na temat” z perspektywy teorii instytucjonalizmu

Uwagi do Raportu Końcowego (RK) „Ocena instytucjonalnego i organizacyjnego przygotowania beneficjenta do opracowania (...) Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego”.

Dr Piotr Chmielewski
Zakład Socjologii
Katedra Nauk Społecznych ALK

Uwaga redakcyjno-konceptualna:

RK w swym tytule i treści zawiera dwa słowa kluczowe – *instytucja* i *organizacja*. Są one stosowane zamiennie, a *instytucja* często ma konotacje charakterystyczne dla języka potocznego. Tego typu zamiennosc terminów występuje też w tekstach naukowych. Dobrym przykładem jest E. Goffman i jego instytucje totalne. Faktycznie analizuje on pewne typy organizacji, w ramach których reguły instytucjonalne, zwłaszcza te formalne i narzucone mieszkańcom mają regulować ich zachowania. Wiemy zarazem, iż tego typu formalizacja życia wywołuje u mieszkańców swoiste reakcje adaptacyjne oraz tworzenie się reguł nieformalnych umożliwiających swoisty opór, a w pewnych typach instytucji totalnych przetrwanie. Zawsze w organizacji, nawet o niezwykle sformalizowanych regułach instytucjonalnych, istnieje możliwość jej „ogrania” przez podmioty indywidualne i zbiorowe.

Przykład instytucji totalnych potwierdza znany w naukach społecznych fakt, iż w ramach każdej formalnej organizacji występują nieformalne grupy, wspólnoty czy kliki, które dążą do wywierania wpływu na działanie organizacji. Przepraszam za przypomnienie tej oczywistej prawdy, ale popiera ona argument na rzecz rozróżniania *instytucji* i *organizacji*. Dobrze uzasadnia to noblista D. North rozumiejąc przez instytucje reguły formalne i nieformalne oraz związane z nimi sankcje, czyli ujmując instytucje jako „reguły gry.” Organizacje natomiast to indywidualne i zbiorowe podmioty posługujące się w swych działaniach owymi „regułami gry”.

W RK wyraźnie widzimy, iż tworzy się określone reguły, normy, zasady postępowania i inne instytucje, które mają powołać do życia organizacje gwarantujące wzrost bezpieczeństwa poprzez gromadzenie i przekazywanie informacji, ułatwiających zarządzanie sytuacjami kryzysowymi. Mamy tu do czynienia z ruchem od instytucji do organizacji, co cechuje „społeczeństwa racjonalnie konstruowane” (w jakich przyszło nam żyć). Jeżeli organizacje i cały system powstanie i zarazem będzie działał powiemy o jego instytucjonalizacji, tzn o „działających regułach” lub „regułach będących w użyciu”.

W RK widzimy także ruch w odwrotnym kierunku od organizacji do instytucji. Te wzajemne relacje instytucje $\leftrightarrow$ organizacje są kręgosłupem życia społecznego, skłaniają ułomne, niedoskonałe, omyłne, etc. jednostki do działań zbiorowych na rzecz dobra indywidualnego i dobrostanu społecznego. Ujmując rzecz najkrócej, zarówno instytucja i organizacje tworzą strukturę dla przebiegu ludzkich interakcji, ale warto odróżniać reguły gry od graczy. Tak jak w zawodach sportowych tak w świecie organizacji podstawowym celem jest wygranie rywalizacji. To w tym momencie wkracza kwestia umiejętności, właściwej strategii, zdolności kooperacyjnych, zasobów, etc. RK doskonale ilustruje te relacje i skłaniając do refleksji nad poszukiwaniem właściwych rozwiązań równocześnie je proponuje.

Warto pamiętać, iż interesujące nas instytucje mają charakter ustaw, rozporządzeń, procedur, etc. i są przykładem działań konceptualnych na poziomie wyboru zbiorowego (tzw. poziom meso). Winny one być zgodne z regułami poziomów wyższych tzn. poziomu reguł konstytucyjnych oraz prawa wspólnotowego (poziom makro). Zarazem reguły poziomu meso i organizacje utworzone na ich podstawie określają reguły działania na poziomie operacyjnym (mikro). Zgodność reguł i ich skuteczność (ludzie w organizacjach robią rzeczy właściwe) tworzy efektywnie działający SPR.

Argumenty popierające wnioski Raportu Końcowego:

I. Dlaczego należy rozważyć powierzenie nadzoru nad tworzeniem SPR-u jednemu silnie umocowanemu podmiotowi?

Literatura Crisis Management (CM) na podstawie wielu badań wprowadziła i wykorzystuje koncepcję biuro-polityki (BP) lub po prostu, polityki biurokracji (*bureau-politics*). U podłoża leży dawno odrzucone przekonanie, iż administracja to niezaangażowany, neutralnie kompetentny podmiot wprowadzający w czyn decyzje prawne i polityczne, że jest to jednomyślny mechanizm dla podejmowania kolektywnych, zorganizowanych działań. Obecnie bardziej stosowne jest tworzenie policentrycznych modeli administracji, w obrębie tej ostatniej zaś występują różne interesy, konflikty i związane z tym potrzeby negocjacji w celu skłonienia administracji do współdziałania (Crozier i Friedberg, Koźmiński i Zawislak). Należy zatem zrezygnować z monocentrycznego podejścia góra-dół.

Zjawisko biuro-polityki charakteryzuje się w następujący sposób:

1. wiele podmiotów organizacyjnych podejmuje decyzje;
2. podmioty mają zróżnicowane, pozostające często ze sobą w konflikcie interesy;
3. żaden z podmiotów nie dysponuje przeważającym wpływem;
4. decyzje muszą być decyzjami kompromisowymi;
5. w efekcie osiągane kompromisowe rezultaty nie spełniają warunków potrzebnych do szybkiego wprowadzenia ich w życie i efektywnego działania.

Wpływ BP na procesy decyzyjne jest zróżnicowany i zależy od kombinacji w/w elementów. Jeżeli pierwsze trzy cechy mają wysokie wartości to tworzenie kompromisów jest trudne a ich rezultat nie spełnia wymogów CM.

Skrajną kombinację zmiennych określa się biuro-polityzmem (*bureau-politism*). Formy współzawodnictwa tego typu generują kolejne dysfunkcje organizacji: (a) biuro-polityczny paraliż (nie sposób osiągnąć konsensus); (b) biuro-polityczna nieefektywność (zbyt wiele czasu i wysiłku potrzeba dla osiągnięcia kompromisu); (c) biuro-polityczna niekompetencja (konsensus w niewielkim stopniu odpowiada wymogom sytuacji); (d) biuro-polityczne maksymalne rozczłonkowanie organizacji i współwystępujący brak komunikacji. Jest to najpoważniejsza patologia organizacyjna albowiem konflikt został zinstytucjonalizowany w takim stopniu, że szanse na jego załagodzenie są bardzo mizerne lub żadne. Zdaniem poważnych badaczy (Coser) jest to stan gorszy niż intensywny, otwarty i jawny konflikt, ponieważ nie ma nadziei na jego produktywnie wykorzystanie. Do tego typu sytuacji nie należy dopuszczać, a RK proponuje tu określone rozwiązania.

BP może występować na poziomie operacyjnym oraz tworzenia strategii instytucjonalno-organizacyjnej (systemowej). Literatura CM analizuje szereg kryzysów wskazując, iż są one rezultatem BP występującej we wszystkich fazach kryzysów (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa). Istnieje wiele przykładów negatywnej roli BP, która doprowadziła, na przykład, do tragedii na stadionie Heysel w Brukseli (38 osób zginęło, 450 poważnie rannych) czy Hillsborough w Anglii (95 osób zginęło, 400 trafiło do szpitala z niebezpiecznymi obrażeniami).

Nie twierdzimy broń boże, iż sytuacja projektu SPR-go ma prowadzić do tragedii. Twierdzimy natomiast, iż prace nad SPR-em zaczynają przypominać sytuację kryzysową (crisis) z jej podstawowymi elementami: (1) niebezpieczeństwo, zagrożenie (threat); (2) niepewność, nieokreśloność (uncertainty); (3) presja czasu (urgency and time pressure). W tej sytuacji trzeba podejmować kluczowe decyzje, które wpływają na jakość CM.

Podstawowe zagrożenie związane z presją czasu to niedotrzymanie terminu zorganizowania i wprowadzenia w życie projektu SPR-go, co oznacza solidne kary finansowe nie mówiąc o utracie pozycji odpowiedzialnego partnera. Równocześnie obecną fazę projektu, jak wskazują wyniki naszego badania, cechuje niepewność i nieokreśloność. Jego uczestnicy nie mają informacji i nie dysponują stosowną i potrzebną wiedzą do jego realizacji.

Dlatego uważamy, iż wyraźne określenie kompetencji wykonania wraz z przyporządkowaną im odpowiedzialnością jest niezwykle ważną kwestią. Tymczasem mamy obecnie do czynienia z wieloma podmiotami zbiorowymi i związaną z nimi kwestią ich kooperacji w ramach projektu. Aby wymienić tylko najważniejsze: w ramach MSWiA mamy do czynienia z trzema istotnymi podmiotami a w ramach

MZ z dwoma. Kooperacja w ramach MSWiA wydaje się być problematyczna, nie mówiąc już o proponowanych odmiennych rozwiązaniach projektowych między MSWiA oraz MZ (szczegóły oraz inne organizacje w raporcie). Fakt ten prowadzi do dwóch dodatkowych i istotnych argumentów, a mianowicie komunikacji i koordynacji działań.

II. Komunikacja.

Nigdy dość powtarzania i uświadamiania omylnym istotom ludzkim, że komunikacja jest prawie bezkosztową działalnością, która stanowi wartość dodaną w strukturze subiektywnych odpłat. Komunikacja ułatwia kooperację, albowiem w procesie komunikacji następuje:

- (a) przekaz informacji od tych, którzy dysponują optymalną strategią działania do tych, którzy nie posiadają takiej strategii i nie rozumieją jej istoty;
- (b) wymiana wzajemnych zobowiązań, która implikuje
- (c) wzrost zaufania, czyli oddziaływanie na oczekiwane zachowania innych (relacja oczekiwania – zobowiązania);
- (d) następuje normatywne wzmocnienie wspólnych wartości (celów działania i ustalenie środków ich realizacji);
- (e) kształtuje się powoli grupowa i międzygrupowa tożsamość.

Przepływ informacji i procesy komunikacji wiążą się z różnymi kategoriami zachowania organizacyjnego. Gdy idzie o wewnątrzorganizacyjny przepływ informacji, to w normalnych warunkach komunikacja przebiega wedle rutynowych skryptów. Ale w nowej sytuacji, takiej jak budowa SPR-u pojawiają się nowe problemy i nowi interesariusze. Potrzeba nowych kanałów przepływu informacji i co ważniejsze nowych, jasno określonych reguł kooperacji, które wezmą pod uwagę interesy różnych grup w organizacji. Z kolei międzyorganizacyjny przepływ informacji wymaga nowych relacji między członkami tych „niezależnych” organizacji i specjalnych reguł komunikacji, co bywa trudne nie tylko do zainicjowania ale także podtrzymania procesów komunikacji. Wynika to z faktu różnych systemów organizacyjnych zaprojektowanych wcześniej do wykonywania wyspecjalizowanych działań (Policja, PSP, RM, etc.). W takich sytuacjach komunikacja musi być wielostronna i wykluczać jednostronny przepływ informacji między organizacjami-interesariuszami. Ponieważ komunikacja związana z projektem SPR-u ma charakter horyzontalny i wertykalny, rozwiązania proponowane przez RK biorą pod uwagę tę jej specyfikę.

Jak się zdaje, problemy komunikacyjne wydają się także działać na rzecz rozwiązania proponowanego przez MZ, które jest zbieżne z utworzeniem WCPR. Rozwiązanie proponujące lokalne CPR w planowanej ilości poza tworzeniem nowych miejsc pracy nie przedstawia sobą większych zalet. Do wad tego rozwiązania należą natomiast koszty

III. Koordynacja działań.

Z kwestiami komunikacji i przepływu informacji w trakcie projektowania SPR-u wiąże się ściśle problematyka koordynacji działań. Zakładając, iż koordynacja to uporządkowanie, zharmonizowanie wzajemnie zależnego działania, to winna się ona opierać na przepływach informacji i wiedzy. Jako pożądany proces, koordynacja sama tworzy jednak wiele problemów. Po pierwsze, co wynika zarazem z RK, istnieje brak zgody co do znaczenia koordynacji. Pewne podmioty uznają, iż koordynacja to centralizacja w podejmowaniu decyzji (jak się wydaje PSP). Inne podmioty rozumieją przez koordynację co najwyżej informowanie innych o tym co będą robiły. Przy takiej rozbieżności poglądów formalne porozumienia mogą nie gwarantować ich dotrzymania. Warto także pamiętać, iż, po drugie, wymuszona koordynacja przy realizacji nowych zadań, takich jak realizacja projektu SPR-u, wymaga przekroczenia dawnych rutynowych działań i wzajemnego dotarcia się. Rozwiązaniem jest pozostawianie przedstawicieli organizacji w jak najczęstszych i najbliższych stosunkach, tak jak bywa to w pewnych wojewódzkich i lokalnych CPK, co wykazała analiza CM związana z zawaleniem się hali katowickiej (Chmielewski 2007). W ten sposób można przezwyciężać istniejące napięcia, konflikty organizacyjne tendencje wsobne.

Mówiąc krótko, nie należy koordynacji utożsamiać z władzą i wydawaniem wyłącznie poleceń góra – dół. W nowych sytuacjach, takich jak projektowanie SPR-u, należy nie tyle rozkazywać, co kontrolować, wymagać i raczej delegować władzę oraz częściej pytać i prosić niż oświadczać ex

cathedra. Warto także uświadamiać ludziom, iż działają w świecie pełnym „twardych” i „miękkich” ograniczeń oraz uświadamiać im długofalową przewagę gier o charakterze kooperacyjnym niż zero - jedynkowym. Należy też pamiętać, że koordynacja sama jest problemem a nie tylko panaceum umożliwiającym ich skuteczne rozwiązywanie.

Powyższe uwagi są efektem kilkuletnich badań autora nad kryzysami i CM. Ich rozwinięcie można znaleźć w Bynander, Chmielewski and Simon (2008), a w wersji „extremely compact” także: Bynander, Chmielewski (pp. 22-25).

8.3. Załącznik nr 3: Pytania i metody badawcze

Matryca metodologiczna badania

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
Wskazanie podmiotów, które w sposób formalny lub nieformalny uczestniczą we wdrażaniu projektu.	Sprawność	<i>PYTANIA BAZOWE:</i>	- Analiza dokumentów „desk research” - Mapa relacji społeczno-instytucjonalnych. - IDI - FGI
		Czy wyznaczono podmioty odpowiedzialne za realizację projektu? Jeśli tak, to jakie są to podmioty i za jaką część projektu odpowiadają?	
		<i>PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE:</i>	
		W jaki sposób wyznaczono lub planuje się wyznaczyć podmioty odpowiedzialne za realizację, jakie były kryteria ich wyboru (merytoryczne, prawne, organizacyjne, inne)?	
		Czy planowane jest, a jeśli tak to na jakich warunkach, sformalizowanie uczestnictwa wszystkich podmiotów w realizacji projektu?	
		Czy istnieją instytucje (podmioty), które nie zostały zaangażowane w realizację projektu, a z punktu widzenia skuteczności projektu oraz jego adekwatności do potrzeb, powinny uczestniczyć w przygotowaniu i wdrażaniu projektu?	
		Czy ustalono procedury współpracy z zewnętrznymi instytucjami uczestniczącymi w przygotowaniu / realizacji projektu?	

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
	instytucjonalna	Czy podział zadań i kompetencji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację projektu jest powszechnie znany wszystkim uczestnikom procesu? Jaki jest przepływ informacji pomiędzy beneficjentami a partnerami/podwykonawcami projektu?	
Określenie, czy istnieje jasny, adekwatny i precyzyjny podział obowiązków/zadań pomiędzy instytucjami uczestniczącymi w realizacji projektu (ewentualnie zaproponowanie podziału zadań między tymi podmiotami, jeżeli z punktu widzenia prawidłowej realizacji projektu obecnie przyjęte rozwiązanie okażą się niewystarczające)	Sprawność instytucjonalna Adekwatność	PYTANIA BAZOWE: Czy wyznaczono podmioty odpowiedzialne za realizację projektu? Jeśli tak, to jakie są to podmioty i za jaką część projektu odpowiadają? Czy istnieje jasny i precyzyjny podział zadań pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu? PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE: Czy w ramach realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wdrożeniem projektu systemowego istnieje zjawisko nakładania się kompetencji pomiędzy instytucjami biorącymi udział w procesie? Czy w ramach realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wdrożeniem projektu systemowego istnieją obszary i kompetencje nieprzydzielone i związane z tym zjawisko „braku właściciela” niektórych procesów? Czy wyznaczone do zadań podmioty wywiązują się ze swoich zadań w	- Analiza dokumentów – „desk research” - Mapa relacji społeczno-instytucjonalnych - IDI - FGI

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
		sposób satysfakcjonujący? Czy relacje pomiędzy poszczególnymi czynnościami w procesie są zarządzane? Czy podział zadań jest odpowiedni do skutecznej realizacji celów projektu?	
Ocena potencjału organizacyjnego beneficjenta	Adekwatność	<i>PYTANIA BAZOWE:</i> Czy beneficjent systemowy jest przygotowany do realizacji projektu? Czy beneficjent systemowy posiada doświadczenie w zakresie przygotowania i wdrażania projektów (szczególnie w zakresie przekazywania środków finansowych)? Jeśli nie, jak brak tego elementu wpływa na realizację projektu? <i>PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE</i> Czy beneficjent systemowy posiada doświadczenie w realizacji podobnych projektów i/lub infrastrukturalnych finansowanych ze środków UE?	• IDI • FGI • Karta oceny projektu – „Złoty standard projektu” • Kwestionariusz samooceny potencjału instytucjonalnego
A) ocena struktury organizacyjnej instytucji pod kątem adekwatności	Adekwatność	<i>PYTANIA BAZOWE:</i> Czy beneficjent systemowy określił w ramach swojej struktury organizacyjnej komórkę koordynującą i nadzorującą całość prac związanych z realizacją projektu? Jeżeli nie, w jaki sposób brak takiej	• IDI • FGI

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu		wyspecjalizowanej komórki wpływa na realizację projektu?	- Karta oceny projektu – „Złoty standard projektu” - Kwestionariusz samooceny potencjału instytucjonalnego
		PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE:	
		Czy komórka koordynująca i nadzorująca całość prac związanych z realizacją projektu posiada dostęp do odpowiednich zasobów : finansowych, technicznych, informacji?	
B) Ocena potencjału kadrowego instytucji realizujących projekt pod kątem adekwatności w stosunku do realizowanych zadań	Adekwatność	PYTANIA BAZOWE:	- IDI - FGI - Karta oceny projektu – „Złoty standard projektu” - Kwestionariusz samooceny potencjału instytucjonalnego
		Czy beneficjent systemowy posiada odpowiedni potencjał kadrowy potrzebny do realizacji projektu?	
		Czy dysponuje właściwą liczbą osób wskazanych do wdrażania projektu?	
		Czy osoby te posiadają odpowiednie wykształcenie i doświadczenie w stosunku do postawionych zadań?	
		Czy zakres obowiązków poszczególnych osób w projekcie został jasno określony? Jeśli nie, jak brak tych elementów wpływa na realizację projektu?	
		PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE:	
		Czy stan zatrudnienia w komórce odpowiedzialnej za przygotowanie i	

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
		wdrożenie projektu systemowego pozwala na sprawne i terminowe wywiązywanie się z powierzonych zadań?	
		Czy zakres obowiązków poszczególnych osób uczestniczących w realizacji projektu został jasno określony?	
		Czy efekty pracy są mierzone i na bieżąco oceniane?	
		Czy w związku z projektem dokonano analizy potrzeb szkoleniowych pracowników zaangażowanych w jego przygotowanie i realizację?	
		Czy pracownicy zaangażowani w realizację projektu przeszli szkolenia przygotowujące ich do realizacji stawianych przed nimi zadań. Jakie szkolenia związane z obecnie realizowanym projektem są obecnie prowadzone/zaplanowane?	
		Czy rozpoczęto procedury rekrutacji brakującego personelu projektu? Jeśli tak, to czy opis stanowisk, na które prowadzona jest rekrutacja personelu projektu zapewnia wybór odpowiednio wykwalifikowanej kadry? Jeśli nie, kiedy planowane jest uzupełnienie personelu?	
C) ocena procedur obowiązujących w tych instytucjach pod kątem kompletności, spójności i	Adekwatność spójność, kompletność	PYTANIA BAZOWE:	- Analiza procedur - IDI
		Czy beneficjent systemowy posiada kompletne, spójne i trafne procedury dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i wdrażania projektu? Jeśli nie, jak brak tych elementów wpływa na realizację	

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
trafności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu.		projektu?	• FGI • Karta oceny projektu – „Złoty standard projektu” • Kwestionariusz samooceny potencjału instytucjonalnego
		<i>PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE:</i>	
		Czy istnieją bariery proceduralne we wdrażaniu Działania („wąskie gardła” w systemie)? Jeżeli tak, czy konsekwencją tych barier mogą być opóźnienia w przygotowaniu lub realizacji projektu?	
		Czy określono miary (wskaźniki) realizacji założonych celów? Czy są one powszechnie znane? Monitorowane? Czy procedury i instrukcje wspomagające pracę na poszczególnych stanowiskach pracy zostały opracowane?	
Ocena potencjału organizacyjnego innych niż beneficjent instytucji uczestniczących w realizacji projektu (w zakresie struktury, kadr, procedur)		<i>PYTANIA BAZOWE:</i>	• IDI • FGI • CAWI • Kwestionariusz samooceny potencjału instytucjonalnego
		Czy podmioty zaangażowane w realizację projektu posiadają doświadczenie w zakresie przygotowania i wdrażania projektów? Jeśli nie, jak brak tego elementu wpływa na realizację projektu?	
		Czy podmioty zaangażowane w realizację projektu posiadają odpowiedni potencjał kadrowy w stosunku do realizowanych zadań?	
		Czy podmioty te dysponują właściwą liczbą osób wskazanych do wdrażania projektu? Czy osoby te posiadają odpowiednie wykształcenie i doświadczenie w stosunku do postawionych zadań? Czy zakres obowiązków poszczególnych osób uczestniczących w realizacji projektu został jasno określony? Jeśli nie, jak brak tych	

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
		elementów wpływa na realizację projektu?	
		Czy podmioty zaangażowane w realizację projektu posiadają kompletne, spójne i trafne procedury dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i wdrażania projektu? Jeśli nie, w jaki sposób brak tych elementów wpływa na realizację projektu?	
		<i>PYTANIA UZUPEŁNIAJACE:</i>	
		Czy instytucja posiada doświadczenie w realizacji podobnych projektów i/lub infrastrukturalnych finansowanych ze środków UE?	
		Czy w strukturze instytucji wyodrębniono komórkę odpowiedzialną za realizację projektu?	
		Czy stan zatrudnienia w komórce odpowiedzialnej za przygotowanie i wdrożenie projektu systemowego pozwala na sprawne i terminowe wywiązywanie się z powierzonych zadań?	
		Czy zakres obowiązków poszczególnych osób uczestniczących w realizacji projektu został jasno określony?	
		Czy efekty pracy są mierzone i na bieżąco oceniane?	
		Czy w związku z projektem dokonano analizy potrzeb szkoleniowych	

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
		pracowników zaangażowanych w jego przygotowanie i realizację? Czy pracownicy zaangażowani w realizację projektu przeszli szkolenia przygotowujące ich do realizacji stawianych przed nimi zadań. Jakie szkolenia związane z obecnie realizowanym projektem są obecnie prowadzone/zaplanowane? Czy rozpoczęto procedury rekrutacji brakującego personelu projektu? Jeśli tak, to czy opis stanowisk, na które prowadzona jest rekrutacja personelu projektu zapewnia wybór odpowiednio wykwalifikowanej kadry? Jeśli nie, kiedy planowane jest uzupełnienie personelu? Czy istnieją bariery proceduralne we wdrażaniu Działania („wąskie gardła” w systemie)? Jeżeli tak, czy konsekwencją tych barier mogą być opóźnienia w przygotowaniu lub realizacji projektu? Czy określono miary (wskaźniki) realizacji założonych celów? Czy są one powszechnie znane? Monitorowane? Czy procedury i instrukcje wspomagające pracę na poszczególnych stanowiskach pracy zostały opracowane?	
Ocena otoczenia formalno-prawnego systemu wdrażania projektu	Spójność	PYTANIA BAZOWE: Czy istnieją odpowiednie regulacje prawne umożliwiające sprawną realizację projektu? Czy obowiązujące regulacje są wystarczająco precyzyjne, kompletne i	- Analiza ekspercka - Analiza dokumentów „desk research” - IDI

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
A) Analiza spójności założeń projektu z obowiązującymi regulacjami prawnymi w zakresie SPR		adekwatne w kontekście zapewnienia prawidłowej realizacji projektu?	• FGI
B) Analiza strategii finansowej projektu z uwzględnieniem szans na pełne finansowanie celów Programu;	Skuteczność	PYTANIA BAZOWE:	• Analiza dokumentów „desk research” • IDI • FGI • Karta oceny projektu – „Złoty standard projektu”
		Czy istnieje wiarygodny kosztorys realizacji projektu?	
		Czy wybrana koncepcja realizacji projektu zapewnia trwałość instytucjonalną i finansową projektu?	
		Czy zapewniono źródła finansowania projektu?	
		Czy wskazano źródła finansowania projektu po zakończeniu finansowania projektu ze środków Unii Europejskiej?	
		PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE:	
		Czy istnieje zagrożenie niezrealizowania projektu w terminie przewidzianym Programem (termin kwalifikowalności kosztów)? Jeśli tak, z jakiego powodu (brak podstaw prawnych do rozpoczęcia procesu wdrażania, powiązania z innymi projektami, itp.)?	

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
Weryfikacja powiązań oraz dystynkcji (wytyczenie linii demarkacyjnej) pomiędzy projektem systemowym „Budowa i Wyposażenie WCPR (PO IiŚ) a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 (PO IG)”	Komplementarność	PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE:	- Analiza dokumentów „desk research” - IDI - Analiza dokumentacji obydwu projektów
		W jaki sposób projekty - systemowy „WCPR” oraz indywidualny – „Sieć 112” są ze sobą powiązane?	
		Jakie są obszary wspólne? Czy występują obszary, w których działania w obrębie obydwu projektów pokrywają się?	
		Czy projekty – systemowy WCPR i indywidualny Sieć 112 są względem siebie komplementarne? W jaki sposób?	
		Czy wytyczono jasną granicę pomiędzy tymi projektami? Jeśli tak, gdzie ona przebiega?	
Ocena stopnia przygotowania projektu do realizacji	Skuteczność	PYTANIA BAZOWE:	- Analiza dokumentów „desk research” - IDI - FGI - Karta oceny projektu – „Złoty standard projektu” - Kwestionariusz
		Czy beneficjent systemowy przygotował dokumentację dotyczącą wdrażania projektu?	
		Czy istnieje harmonogram realizacji projektu? Czy jest zatwierdzony? Jeśli tak, to czy jest realny i pozwala zrealizować projekt w terminie?	
		Czy można wskazać problemy związane z wdrażaniem projektu systemowego? Jeśli tak, to jakie są to problemy? Które z nich są najistotniejsze, jakie są ich przyczyny i	
		jakie są możliwości ich rozwiązania i zapobiegania im na przyszłość?	

ZAGADNIENIE	KRYTERIUM	PYTANIA EWALUACYJNE	METODA
		PYTANIA UZUPEŁNIAJĄCE:	samooceny potencjału instytucjonalnego Analiza SWOT i rejestr ryzyk.
		W jaki sposób dokonano wyceny inwestycji objętej projektem? Czy przewidziano alternatywne źródło pozyskania środków na realizację projektu w przypadku niedoszacowania kosztów wdrożenia projektu?	
		Czy plan wdrożenia projektu obejmuje również działania po zakończeniu jego realizacji w ramach PO IiŚ?	
		Czy ustalono listę ryzyk? Czy są one kontrolowane? W jaki sposób?	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie SIWZ

8.4. Załącznik nr 4: Lista osób, które wzięły udział w badaniu

Lista osób, z którymi przeprowadzono wywiady indywidualne

IZ - MRR Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych (IZ POIiŚ) - **Sławomir Pęksa**, tel. (022) 461 33 06, e-mail : sławomir.peksa@mrr.gov.pl

IP - Ministerstwo Zdrowia Departament Funduszy Europejskich (IP dla XII Priorytetu POIiŚ):

1. **Anna Goławska**, tel. (022) 522 24 40, e-mail: a.golawska@mz.gov.pl
2. **Agata Sobczak**, tel. (022) 522 24 43, e-mail: a.sobczak@mz.gov.pl

IP2 - Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (IP2 dla XII Priorytetu POIiŚ):

1. **Marta Błędowska**, tel. (022) 492 50 01, e-mail: m.bledowska@csioz.gov.pl
2. **Joanna Wdowiak**, tel. (022) 492 50 05, e-mail: j.wdowiak@csioz.gov.pl

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej -

1. Dyrektor Biura Współpracy Międzynarodowej – **Krzysztof Biskup**, tel. (022) 523 30 26, e-mail: kbiskup@kgpsp.gov.pl
2. Dyrektor Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności – **Dariusz Marczyński**, tel. (022) 523 30 58, e-mail: dmarczyński@kgpsp.gov.pl

MSWiA Centrum Projektów Informatycznych – (pełniący zadania Beneficjenta systemowego)

1. **Michał Kozera** e-mail: michal.kozera@cpi.mswia.gov.pl 327-69-30
2. **Krzysztof Pawłowski**, e-mail : krzysztof.pawlowski@cpi.mswia.gov.pl , 327-69-71
3. **Joanna Danilczuk**, e-mail : joanna.danilczuk@cpi.mswia.gov.pl , 327-69-45

MSWiA - Departament Analiz i Nadzoru – (przedstawiciel Beneficjenta systemowego)

Joanna Skwierczyńska główny specjalista Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA, e-mail: joanna.skwierczynska@mswia.gov.pl, 022 601 40 13

8.5. Załącznik nr 5: Scenariusz wywiadu IDI z beneficjentem

Scenariusz wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji
odpowiadających za przygotowanie i realizację projektu systemowego PO IŚ
Priorytet XII *Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia*,
Działanie 12.1 *Rozwój systemu ratownictwa medycznego*:
„Budowa i wyposażenie wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego”,
BENEFICJENT (i partnerzy)

I. Wstęp - miejsce i funkcja w instytucji

1. Jaka funkcję pełni Pan/i w instytucji?
2. Jakie są Pan/i główne zadania? Za co jest Pan/i odpowiedzialny/a?
3. Od jak dawna pracuje Pan/i na tym stanowisku/od jak dawna w instytucji / administracji?

II. Koncepcja projektowa – historia powstania, obecny kształt

4. Proszę opowiedzieć czego dotyczy projekt, jakie są jego cele, na jakie potrzeby odpowiada?
5. Kto był pomysłodawcą i inicjatorem projektu? Jaka jest historia powstania projektu? W jaki sposób projekt „ewoluował” na czym polega istota zmian, którym podlegała jego koncepcja? Pod wpływem jakich sił ulegała ona zmianom (politycznym, legislacyjnym, finansowym itp.)?
6. Jaka jest obecna koncepcja realizacji projektu? Czy w jej tworzeniu uwzględniono opinie przedstawicieli służb zaangażowanych w system PR? Jakich? Czy któreś z nich pominięto?
7. Jakie są mocne a jakie słabe strony obecnej koncepcji?
8. Czy zaplanowane działania w najbardziej efektywny sposób zagwarantują osiągnięcie celu jakim jest sprawne funkcjonowanie systemu WCPR?
9. Czy obecna koncepcja odpowiada na potrzeby, wyzwania i problemy w zakresie SPR?

III. Identyfikacja powiązań oraz dystynkcji (wytyczenie linii demarkacyjnej) pomiędzy projektem systemowym „Budowa i Wyposażenie WCPR (PO IiŚ) a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 (PO IG)”

10. Z jakimi innymi projektami jest powiązany projekt systemowy? W jaki sposób są one powiązane?
11. W jaki sposób projekty - systemowy „WCPR” oraz indywidualny – „Sieć 112” są ze sobą powiązane?
12. Jakie są obszary wspólne tych projektów? Czy w jakimś zakresie działania podejmowane w obrębie projektu systemowego i projektu indywidualnego 112 pokrywają się? Jakie są obszary graniczne?
13. Czy realizacja obydwu projektów przez jedną instytucję jest korzystna czy niekorzystna? Jakie są zalety a jakie wady takiej sytuacji?
14. W jaki sposób ten fakt może wpłynąć na efektywność, skuteczność i użyteczność realizowanego projektu systemowego WCPR? Jakie może mieć konsekwencje dla innych projektów realizowanych przez ten podmiot? A jakie dla projektów powiązanych z projektem systemowym w ramach SPR?
15. Czy, jeśli istnieją obszary wspólne, występuje ryzyko podwójnego finansowania tych samych działań? W jaki sposób instytucja zabezpiecza się przed tym ryzykiem?

IV. Zidentyfikowanie instytucji zaangażowanych w realizację projektu systemowego oraz rodzaju powiązań pomiędzy nimi

16. Kogo, jakich instytucji dotyczy projekt?
17. Proszę wskazać instytucje kluczowe – poprzez siłę swojego oddziaływania, poziom artykulacji interesów – dla realizacji projektu (poziom centralny, poziom regionalny)?
18. Czy wyznaczono podmioty odpowiedzialne za realizację projektu? Jakie to podmioty i jaka jest ich rola w projekcie? (formalna, nieformalna)
19. Jeśli nie wyznaczono jeszcze podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektu, dlaczego? Na kiedy to zaplanowano?

20. Czy istnieje koncepcja włączania podmiotów w realizację projektu? Jaki jest „algorytm doboru” partnerów (W jaki sposób wyznaczono lub planuje się wyznaczyć podmioty odpowiedzialne za realizację, jakie były kryteria ich wyboru (merytoryczne, organizacyjne, inne)? Czy precyzują to przepisy, czy beneficjent ma w tym zakresie dowolność. Czym warunkowana jest współpraca? (czy prowadzone są w tym zakresie konsultacje z partnerami społecznymi?)
21. Jeśli istnieją „nieformalni” partnerzy w realizacji projektu, czy planowane jest, a jeśli tak to na jakich warunkach, sformalizowanie ich uczestnictwa w realizacji projektu?
22. Czy ustalono procedury współpracy z zewnętrznymi instytucjami uczestniczącymi w przygotowaniu / realizacji projektu? Jaki jest przepływ informacji pomiędzy beneficjentami a partnerami/podwykonawcami projektu?

V. Struktura podziału zadań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w przygotowanie i realizację projektu

23. Czy istnieje jasny i precyzyjny podział zadań pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu?
24. Czy podział ten jest wyczerpujący? (tzn. nie istnieją zadania, które nie zostały nikomu przydzielone). Czy nie pozostawiono obszarów niezagospodarowanych?
25. Czy w ramach realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wdrożeniem projektu systemowego istnieje zjawisko nakładania się kompetencji pomiędzy instytucjami biorącymi udział w procesie?
26. Jeżeli istnieje zjawisko nakładania się lub nieprzydzieleni zadań i kompetencji pomiędzy instytucjami biorącymi udział we wdrażaniu projektu, proszę podać w jakim/jakich zakresie/zakresach ono występuje? Jakie są Pana/i zdaniem przyczyny tego stanu rzeczy, jakie skutki oraz proponowane rozwiązania tych problemów
27. Czy podział zadań i kompetencji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację projektu jest powszechnie znany wszystkim uczestnikom procesu?
28. Czy relacje pomiędzy poszczególnymi czynnościami w procesie są zarządzane?
29. Czy zostały określone odpowiednie cele cząstkowe dla poszczególnych procesów?
30. Czy wyznaczone do zadań podmioty wywiązują się ze swoich zadań w sposób satysfakcjonujący?
31. Czy kształt i obecne funkcjonowanie „struktury” wdrażania projektu jest adekwatny w stosunku do potrzeb?
32. Czy jest odpowiedni do skutecznej realizacji celów projektu?
33. Jak wygląda system komunikacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań? Czy mają miejsce spotkania przedstawicieli zaangażowanych w realizację projektu podmiotów? Jeśli tak, jak często? W jakim trybie?
34. Jak ma Pan/i sugestie odnośnie adekwatnej struktury wdrażania projektu?

VI. Ocena potencjału kadrowego instytucji realizujących projekt pod kątem adekwatności w stosunku do realizowanych zadań.

35. Czy struktura organizacyjna Pan/i instytucji jest odpowiednio dostosowana do potrzeb realizacji projektów systemowych? Jakie systemy/procedury wspomagające podejmowanie decyzji, obieg dokumentów należałoby wprowadzić/rozbudować/udoskonalić, aby skutecznie wdrożyć projekt systemowy?
36. Czy stan zatrudnienia w komórce odpowiedzialnej za przygotowanie i wdrożenie projektu systemowego pozwala na sprawne i terminowe wywiązywanie się z powierzonych zadań?
37. Czy Beneficjent dysponuje właściwą liczbą osób wskazanych do wdrażania projektu? Czy osoby te posiadają odpowiednie wykształcenie i doświadczenie w stosunku do postawionych zadań? Jeśli nie: na jakim szczeblu są braki – menedżerskim/specjalistycznym? W jakich dziedzinach? Jak brak tych elementów wpływa na realizację projektu?
38. Czy beneficjent systemowy posiada doświadczenie w realizacji podobnych projektów i/lub infrastrukturalnych finansowanych ze środków UE? Jakże? Kiedy one się odbyły?
39. Czy podmioty zaangażowane posiadają doświadczenie w realizacji podobnych projektów i/lub infrastrukturalnych finansowanych ze środków UE? Jakże? Kiedy one się odbyły?
40. Czy zakres obowiązków poszczególnych osób uczestniczących w realizacji projektu został jasno określony? Jeśli nie, jak brak tych elementów wpływa na realizację projektu?
41. Czy wszyscy pracownicy zaangażowani w realizację projektu mają wiedzę o nim? Czy mają dostęp do odpowiednich informacji? W jaki sposób się dowiadują? Kto/jaka komórka organizacyjna jest odpowiedzialna za udostępnienie /nieudostępnianie tych informacji?

42. Jeżeli dostęp do informacji niezbędnych do dobrego funkcjonowania systemu jest utrudniony lub/i przyjęta procedura obiegu dokumentów/delegowania zadań jest niefunkcjonalna - proszę powiedzieć jakie są Pana/i zdaniem przyczyny i skutki takiego stanu rzeczy i jak można mu zaradzić?
43. Czy pracownicy przeszli szkolenia przygotowujące ich do realizacji stawianych przed nimi zadań? Jakie to były szkolenia? Z jakiego zakresu? Jakie szkolenia związane z realizowanym projektem są obecnie realizowane/zaplanowane? Jaki procent personelu zajmującego się projektem podlega tym/będzie objęty tymi szkoleniami?
44. Czy Pan/i instytucja posiada wystarczające zasoby rzeczowe do realizacji projektu?
45. Czy posiadana przez Pana/i instytucję infrastruktura jest dostosowana do potrzeb realizacji projektu? Czy opracowano i/lub uruchomiono proces jej zapewnienia?
46. Czy został w Pan/i instytucji określony system monitorowania stanu przygotowania się do realizacji projektu? Oraz czy zaprojektowano system monitorowania postępów w realizacji projektu?

VII. Ocena procedur obowiązujących w tych instytucjach pod kątem kompletności, spójności i trafności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu.

47. Czy beneficjent systemowy posiada kompletne, spójne i trafne procedury dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i wdrażania projektu? Jeśli nie, jak brak tych elementów wpływa na realizację projektu?
48. Czy beneficjent systemowy posiada doświadczenie w zakresie przygotowania i wdrażania projektów (szczególnie w zakresie przekazywania środków finansowych)? Jeśli nie, jak brak tego elementu wpływa na realizację projektu?
49. Czy procedury i instrukcje wspomagające pracę na poszczególnych stanowiskach pracy zostały opracowane?
50. Czy istnieją bariery proceduralne we wdrażaniu Działania („wąskie gardła” w systemie)? Jeżeli tak, czy konsekwencją tych barier mogą być opóźnienia w przygotowaniu lub realizacji projektu?
51. Czy określono miary (wskaźniki) realizacji założonych celów? Czy są one powszechnie znane? Monitorowane?

VIII. Analiza kontekstu prawno-instytucjonalnego projektu

52. Czy Pana/i zdaniem istniejące regulacje prawne umożliwiają sprawną realizację projektu? Jeśli nie: Jakich regulacji brakuje? Na jakim są etapie przygotowania? Kiedy zostaną wprowadzone?
53. Czy obowiązujące regulacje są wystarczająco precyzyjne, kompletne i adekwatne w kontekście zapewnienia prawidłowej realizacji projektu? Jeśli nie, proszę wskazać, w jakim zakresie/ obszarze są one nieadekwatne lub nieprecyzyjne?
54. Czy zapewniono źródła finansowania projektu?
55. Czy istnieje wiarygodny kosztorys realizacji projektu?
56. W jaki sposób dokonano wyceny inwestycji objętej projektem? Czy przewidziano alternatywne źródło pozyskania środków na realizację projektu w przypadku niedoszacowania kosztów wdrożenia projektu?
57. Czy Pan/i zdaniem wybrana koncepcja realizacji projektu zapewnia trwałość instytucjonalną i finansową projektu?
58. Czy wskazano instytucje odpowiedzialne za koordynację działania WCPR po zakończeniu realizacji projektu?
59. Czy wskazano źródła finansowania projektu po zakończeniu finansowania projektu ze środków Unii Europejskiej?

IX. Stopień przygotowania projektu do realizacji

60. Jaki jest obecny stan przygotowania projektu? Jakie dokumenty konieczne do zrealizowania przedsięwzięcia zostały przez Pan/i instytucję pozyskane, jakie są w trakcie przygotowania, a jakich pozyskanie jest planowane i kiedy planuje się je pozyskać?
61. Jakie są przewidywane terminy gotowości do rozpoczęcia realizacji projektu? Czy istnieje harmonogram realizacji projektu? Czy jest zatwierdzony? Jeśli tak, to czy jest realny i pozwala zrealizować projekt w terminie?
62. Czy plan wdrożenia projektu obejmuje również działania po zakończeniu jego realizacji w ramach PO LiŚ?

X. Kluczowe kwestie realizacji projektu

63. Czy można wskazać problemy związane z wdrażaniem projektu systemowego? Jeśli tak, to jakie są to problemy? Które z nich są najistotniejsze, jakie są ich przyczyny i jakie są możliwości ich rozwiązania i zapobiegania im na przyszłość?
64. Czy ustalono listę ryzyk dla realizowanego projektu? Czy są one kontrolowane? W jaki sposób?
65. Co, z Pan/i punktu widzenia, jest kluczowe dla powodzenia przedsięwzięcia jakim jest sprawna i skuteczna realizacja projektu?
66. Jakie czynniki mają największy wpływ, Pan/i zdaniem, na powodzenie realizacji projektu?
67. Na jakiego typu bariery przewiduje Pan/i, że może napotkać w realizacji projektu (bariery wewnętrzne, zewnętrzne)?
68. Od jakich czynników zewnętrznych uzależniona jest skuteczna realizacja projektu? Co zwiększa, a co zmniejsza jego szanse na realizację?
69. Co stanowiło dotychczas największy problem na jaki natknął się Pan/i na etapie opracowywania/planowania projektu?

DZIĘKUJEMY ZA UDZIAŁ W WYWIADZIE!

8.6. Załącznik nr 6: Scenariusz wywiadu IDI z instytucjami uczestniczącymi w systemie wdrażania projektu

Scenariusz wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji uczestniczących w systemie wdrażania projektu systemowego PO IŚ
Priorytet XII *Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia*,
Działanie 12.1 *Rozwój systemu ratownictwa medycznego*:
„Budowa i wyposażenie wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego”,
(IZ, IP, IP2)

I. Wstęp - miejsce i funkcja w instytucji

1. Jaką funkcję pełni Pan/i w instytucji?
2. Jakie są Pan/i główne zadania? Za co jest Pan/i odpowiedzialny/a?
3. Od jak dawna pracuje Pan/i na tym stanowisku/od jak dawna w instytucji / administracji?
4. Proszę opowiedzieć czego dotyczy projekt, jakie są jego cele, na jakie potrzeby odpowiada?
5. Kto był pomysłodawcą i inicjatorem projektu? Jaka jest historia powstania projektu? W jaki sposób projekt „ewoluował” na czym polega istota zmian, którym podlegała jego koncepcja?
6. Pod wpływem jakich sił ulegała ona zmianom (politycznym, legislacyjnym, finansowym itp.)?
7. Jakie oczekiwania wiążą się z realizacją projektu?

II. Zidentyfikowanie instytucji zaangażowanych w realizację projektu systemowego oraz rodzaju powiązań pomiędzy nimi

8. Kogo, jakich instytucji dotyczy projekt?
9. Proszę wskazać instytucje kluczowe – poprzez siłę swojego oddziaływania, poziom artykulacji interesów – dla realizacji projektu (poziom centralny, poziom regionalny)?
10. Czy zna Pani strukturę instytucjonalną realizacji projektu – jakie podmioty są zaangażowane w realizację projektu? Jaka jest ich rola? Czy podział ról/zadań jest adekwatny do celów projektu? Czy jest adekwatny do potencjału oraz doświadczenia tych instytucji (podmiotów)?
11. Czy podział ten jest wyczerpujący? Czy nie występuje nakładanie się zadań/ról lub czy pewne obszary zadań nie zostały nikomu przydzielone?
12. Czy wyznaczone do zadań podmioty wywiązują się ze swoich zadań w sposób satysfakcjonujący?
13. Jak wygląda system komunikacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań? Czy mają miejsce spotkania przedstawicieli zaangażowanych w realizację projektu podmiotów? Jeśli tak, jak często w jakim trybie?
14. Jakie są instytucje (podmioty), które nie zostały zaangażowane w realizację projektu, a z punktu widzenia skuteczności projektu oraz jego adekwatności do potrzeb – powinny zostać włączone w przygotowanie i wdrażanie projektu?
15. Jakie ma Pan/i sugestie odnośnie adekwatnej struktury wdrażania projektu?

III. Identyfikacja powiązań oraz dystynkcji (wytyczenie linii demarkacyjnej) pomiędzy projektem systemowym „Budowa i Wyposażenie WCPR (PO IiŚ) a projektem indywidualnym „Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 (PO IG)”

16. Z jakimi innymi projektami jest powiązany projekt systemowy? W jaki sposób są one powiązane?
17. W jaki sposób projekty - systemowy „WCPR” oraz indywidualny – „Sieć 112” są ze sobą powiązane?
18. Jakie są obszary wspólne tych projektów? Czy w jakimś zakresie działania podejmowane w obrębie projektu systemowego i projektu indywidualnego 112 pokrywają się? Jakie są obszary graniczne?
19. Czy realizacja obydwu projektów przez jedną instytucję jest korzystna czy niekorzystna? Jakie są zalety a jakie wady takiej sytuacji?
20. W jaki sposób ten fakt może wpłynąć na efektywność, skuteczność i użyteczność realizowanego projektu systemowego WCPR? Jakie może mieć konsekwencje dla innych projektów realizowanych przez ten podmiot? A jakie dla projektów powiązanych z projektem systemowym w ramach SPR?
21. Czy, jeśli istnieją obszary wspólne projektów systemowego i indywidualnego, występuje ryzyko podwójnego finansowania tych samych działań? W jaki sposób beneficjent zabezpiecza się przed tym ryzykiem? A w jaki sposób instytucja Zarządzająca/Pośrednicząca?

IV. Ocena potencjału organizacyjnego i instytucjonalnego Beneficjenta pod kątem zdolności do skutecznej i sprawnej realizacji projektu systemowego

22. Czy wg Pana/i opinii zaplecze instytucjonalne dla realizacji projektu systemowego „Budowa i wyposażenie WCPR” jest wystarczające (kadry, infrastruktura, zaplecze finansowe)? Na ile Pan/i zna potencjał organizacyjny beneficjenta/ów?
23. Czy jest to beneficjent doświadczony w realizacji podobnych projektów? Czy instytucja, którą Pan/i reprezentuje ma doświadczenia we współpracy z tym Beneficjentem? Jeśli tak, przy jakiego typu projektach?
24. Czy Pana/i zdaniem Beneficjent posiada odpowiednie procedury do skutecznej i efektywnej realizacji projektu systemowego?
25. Czy podmioty zaangażowane posiadają doświadczenie w realizacji podobnych projektów i/lub infrastrukturalnych finansowanych ze środków UE?
26. Czy został w Pana/i instytucji określony system monitorowania stanu przygotowania się do realizacji projektu? Oraz czy zaprojektowano system monitorowania postępów w realizacji projektu?
27. Czy w Pana/i ocenie istnieją bariery proceduralne we wdrażaniu Działania („wąskie gardła” w systemie)? Jeżeli tak, czy konsekwencją tych barier mogą być opóźnienia w przygotowaniu lub realizacji projektu?

V. Analiza kontekstu prawno-instytucjonalnego projektu

28. Czy Pana/i zdaniem istniejące regulacje prawne umożliwiają sprawną realizację projektu?
29. Czy obowiązujące regulacje są wystarczająco precyzyjne, kompletne i adekwatne w kontekście zapewnienia prawidłowej realizacji projektu? Jeśli nie, proszę wskazać w jakim zakresie (obszarze są one nieadekwatne lub nieprecyzyjne)
30. Czy wskazano instytucje odpowiedzialne za koordynację działania WCPR po zakończeniu realizacji projektu?
31. Czy zapewniono źródła finansowania projektu?
32. Czy wskazano źródła finansowania projektu po zakończeniu finansowania projektu ze środków Unii Europejskiej?
33. Czy w Pana/i ocenie kosztorys realizacji projektu jest wiarygodny?
34. W jaki sposób dokonano wyceny inwestycji objętej projektem? Czy przewidziano alternatywne źródło pozyskania środków na realizację projektu w przypadku niedoszacowania kosztów wdrożenia projektu?
35. Czy Pana/i zdaniem wybrana koncepcja realizacji projektu zapewnia trwałość instytucjonalną i finansową projektu?

VI. Kluczowe kwestie realizacji projektu

36. Czy można wskazać problemy związane z wdrażaniem projektu systemowego? Jeśli tak, to jakie są to problemy? Które z nich są najistotniejsze, jakie są ich przyczyny i jakie są możliwości ich rozwiązania i zapobiegania im na przyszłość?
37. Czy ustalono listę ryzyk dla realizowanego projektu? Czy są one kontrolowane? W jaki sposób?
38. Co, z Pana/i punktu widzenia, jest kluczowe dla powodzenia przedsięwzięcia jakim jest sprawna i skuteczna realizacja projektu?
39. Jakie czynniki mają największy wpływ, Pana/i zdaniem, na powodzenie realizacji projektu?
40. Na jakiego typu bariery przewiduje Pan/i, że może napotkać w realizacji projektu (bariery wewnętrzne, zewnętrzne)?
41. Od jakich czynników zewnętrznych uzależniona jest skuteczna realizacja projektu? Co zwiększa, a co zmniejsza jego szanse na realizację?
42. Co stanowiło dotychczas największy problem na jaki natknął się Pan/i na etapie opracowywania/planowania projektu?

DZIĘKUJEMY ZA UDZIAŁ W WYWIADZIE!

8.7. Załącznik nr 7: Scenariusz wywiadu FGI

Scenariusz zogniskowanych wywiadów grupowych z przedstawicielami instytucji odpowiadających za przygotowanie i realizację projektu systemowego

PO IŚ Priorytet XII Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia, Działanie 12.1

Rozwój systemu ratownictwa medycznego:

1. „Budowa i wyposażenie wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego”,

I. Wstęp - miejsce i funkcja w instytucji

1. Jaką funkcję pełni w Systemie Powiadamiania Ratunkowego instytucja, którą reprezentują?
2. Jakie są jej główne zadania? Za co jest odpowiedzialna?
3. Czy rola ta jest adekwatna w stosunku do zasobów, posiadanych przez instytucję?

II. Koncepcja projektowa – historia powstania, obecny kształt

4. Proszę opowiedzieć czego dotyczy projekt, jakie są jego cele, na jakie potrzeby odpowiada?
5. Kto był pomysłodawcą i inicjatorem projektu? Jaka jest historia powstania projektu? W jaki sposób projekt „ewoluował” na czym polega istota zmian, którym podlegała jego koncepcja? Pod wpływem jakich sił ulegała ona zmianom (politycznym, legislacyjnym, finansowym itp.)?
6. Jaka jest obecna koncepcja realizacji projektu? Czy w jej tworzeniu uwzględniono opinie przedstawicieli służb zaangażowanych w system PR? Jakich? Czy któreś z nich pominięto?
7. Jakie są mocne a jakie słabe strony obecnej koncepcji?
8. Czy zaplanowane działania w najbardziej efektywny sposób zagwarantują osiągnięcie celu jakim jest sprawne funkcjonowanie systemu WCPR?
9. Czy obecna koncepcja odpowiada na potrzeby, wyzwania i problemy w zakresie SPR?

III. Zidentyfikowanie instytucji zaangażowanych w realizację projektu systemowego oraz rodzaju powiązań pomiędzy nimi

10. Kogo, jakich instytucji dotyczy projekt?
11. Proszę wskazać instytucje kluczowe – poprzez siłę swojego oddziaływania, poziom artykulacji interesów – dla realizacji projektu (poziom centralny, poziom regionalny)?
12. Czy wyznaczono podmioty odpowiedzialne za realizację projektu? Jakie to podmioty i jaka jest ich rola w projekcie? (formalna, nieformalna)
13. Jeśli nie wyznaczono jeszcze podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektu, dlaczego? Na kiedy to zaplanowano?
14. Czy istnieje koncepcja włączania podmiotów w realizację projektu? Jaki jest „algorytm doboru” partnerów (W jaki sposób wyznaczono lub planuje się wyznaczyć podmioty odpowiedzialne za realizację, jakie były kryteria ich wyboru (merytoryczne, organizacyjne, inne)? Czy precyzują to przepisy, czy beneficjent ma w tym zakresie dowolność. Czym warunkowana jest współpraca? (czy prowadzone są w tym zakresie konsultacje z partnerami społecznymi?)
15. Jeśli istnieją „nieformalni” partnerzy w realizacji projektu, czy planowane jest, a jeśli tak to na jakich warunkach, sformalizowanie ich uczestnictwa w realizacji projektu?
16. Czy ustalono procedury współpracy z zewnętrznymi instytucjami uczestniczącymi w przygotowaniu / realizacji projektu? Jaki jest przepływ informacji pomiędzy beneficjentami a partnerami/podwykonawcami projektu?

V. Struktura podziału zadań pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w przygotowanie i realizację projektu

17. Czy istnieje jasny i precyzyjny podział zadań pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu?
18. Czy podział ten jest wyczerpujący? (tzn. nie istnieją zadania, które nie zostały nikomu przydzielone). Czy nie pozostawiono obszarów niezagospodarowanych?
19. Czy w ramach realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wdrożeniem projektu systemowego istnieje zjawisko nakładania się kompetencji pomiędzy instytucjami biorącymi udział w procesie?

20. Jeżeli istnieje zjawisko nakładania się lub nieprzydzielenia zadań i kompetencji pomiędzy instytucjami biorącymi udział we wdrażaniu projektu, proszę podać w jakim/jakich zakresie/zakresach ono występuje? Jakie są Pana/i zdaniem przyczyny tego stanu rzeczy, jakie skutki oraz proponowane rozwiązania tych problemów
21. Czy podział zadań i kompetencji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację projektu jest powszechnie znany wszystkim uczestnikom procesu?
22. Czy relacje pomiędzy poszczególnymi czynnościami w procesie są zarządzane?
23. Czy wyznaczone do zadań podmioty wywiązują się ze swoich zadań w sposób satysfakcjonujący?
24. Czy kształt i obecne funkcjonowanie „struktury” wdrażania projektu jest adekwatny w stosunku do potrzeb?
25. Czy jest odpowiedni do skutecznej realizacji celów projektu?
26. Jak wygląda system komunikacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań? Czy mają miejsce spotkania przedstawicieli zaangażowanych w realizację projektu podmiotów? Jeśli tak, jak często? W jakim trybie?
27. Jakie ma Pan/i sugestie odnośnie adekwatnej struktury wdrażania projektu?

VI. Ocena potencjału kadrowego instytucji realizujących projekt pod kątem adekwatności w stosunku do realizowanych zadań.

28. Czy struktura organizacyjna Pan/i instytucji jest odpowiednio dostosowana do potrzeb realizacji projektów systemowych? Jakie systemy/procedury wspomagające podejmowanie decyzji, obieg dokumentów należałoby wprowadzić/rozbudować/udoskonalić, aby skutecznie wdrożyć projekt systemowy?
29. Czy stan zatrudnienia w instytucji odpowiedzialnej za udział w realizacji projektu systemowego pozwala na sprawne i terminowe wywiązywanie się z powierzonych zadań?
30. Czy Beneficjent projektu systemowego, ich zdaniem, dysponuje właściwą liczbą osób wskazanych do wdrażania projektu? Czy osoby te posiadają odpowiednie wykształcenie i doświadczenie w stosunku do postawionych zadań? Jeśli nie: na jakim szczeblu są braki – menedżerskim/specjalistycznym? W jakich dziedzinach? Jak brak tych elementów wpływa na realizację projektu?
31. Czy, ich zdaniem, Beneficjent systemowy posiada doświadczenie w realizacji podobnych projektów i/lub infrastrukturalnych finansowanych ze środków UE? Jakie? Kiedy one się odbyły?
32. Czy podmioty zaangażowane posiadają doświadczenie w realizacji podobnych projektów i/lub infrastrukturalnych finansowanych ze środków UE? Jakie? Kiedy one się odbyły?
33. Czy wszyscy pracownicy zaangażowani w realizację projektu mają wiedzę o nim? Czy mają dostęp do odpowiednich informacji? W jaki sposób się dowiadują? Kto/jaka komórka organizacyjna jest odpowiedzialny za udostępnienie /nieudostępnianie tych informacji?
34. Jeżeli dostęp do informacji niezbędnych do dobrego funkcjonowania systemu jest utrudniony lub/i przyjęta procedura obiegu dokumentów/delegowania zadań jest niefunkcjonalna - proszę powiedzieć jakie są Pana/i zdaniem przyczyny i skutki takiego stanu rzeczy i jak można mu zaradzić?
35. Czy pracownicy przeszli szkolenia przygotowujące ich do realizacji stawianych przed nimi zadań? Jakie to były szkolenia? Z jakiego zakresu? Jakie szkolenia związane z realizowanym projektem są obecnie realizowane/zaplanowane? Jaki procent personelu zajmującego się projektem podlega tym/będzie objęty tymi szkoleniami?
36. Czy Pan/i instytucja posiada wystarczające zasoby rzeczowe do realizacji projektu?
37. Czy posiadana przez Pana/i instytucję infrastruktura jest dostosowana do potrzeb realizacji projektu? Czy opracowano i/lub uruchomiono proces jej zapewnienia?
38. Czy został w Pan/i instytucji określony system monitorowania stanu przygotowania się do realizacji projektu? Oraz czy zaprojektowano system monitorowania postępów w realizacji projektu?

VII. Ocena procedur obowiązujących w tych instytucjach pod kątem kompletności, spójności i trafności dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji projektu.

39. Czy instytucje zaangażowane w realizację projektu systemowego posiadają kompletne, spójne i trafne procedury dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i wdrażania projektu? Jeśli nie, jak brak tych elementów wpływa na realizację projektu?

40. Czy instytucje zaangażowane w realizację projektu systemowego posiadają doświadczenie w zakresie przygotowania i wdrażania projektów (szczególnie w zakresie przekazywania środków finansowych)? Jeśli nie, jak brak tego elementu wpływa na realizację projektu?
41. Czy istnieją bariery proceduralne we wdrażaniu Działania („wąskie gardła” w systemie)? Jeżeli tak, czy konsekwencją tych barier mogą być opóźnienia w przygotowaniu lub realizacji projektu?
42. Czy określono miary (wskaźniki) realizacji założonych celów? Czy są one powszechnie znane? Monitorowane?

VIII. Analiza kontekstu prawno-instytucjonalnego projektu

43. Czy Pana/i zdaniem istniejące regulacje prawne umożliwiają sprawną realizację projektu? Jeśli nie: Jakich regulacji brakuje? Na jakim są etapie przygotowania? Kiedy zostaną wprowadzone?
44. Czy obowiązujące regulacje są wystarczająco precyzyjne, kompletne i adekwatne w kontekście zapewnienia prawidłowej realizacji projektu? Jeśli nie, proszę wskazać, w jakim zakresie/obszarze są one nieadekwatne lub nieprecyzyjne?
45. Czy zapewniono źródła finansowania projektu?
46. Czy istnieje wiarygodny kosztorys realizacji projektu?
47. W jaki sposób dokonano wyceny inwestycji objętej projektem? Czy przewidziano alternatywne źródło pozyskania środków na realizację projektu w przypadku niedoszacowania kosztów wdrożenia projektu?
48. Czy Pan/i zdaniem wybrana koncepcja realizacji projektu zapewnia trwałość instytucjonalną i finansową projektu?
49. Czy wskazano instytucje odpowiedzialne za koordynację działania WCPR po zakończeniu realizacji projektu?
50. Czy wskazano źródła finansowania projektu po zakończeniu finansowania projektu ze środków Unii Europejskiej?

IX. Stopień przygotowania projektu do realizacji

51. Jaki jest obecny stan przygotowania projektu? Jakie dokumenty konieczne do zrealizowania przedsięwzięcia zostały przez Pan/i instytucję pozyskane, jakie są w trakcie przygotowania, a jakich pozyskanie jest planowane i kiedy planuje się je pozyskać?
52. Jakie są przewidywane terminy gotowości do rozpoczęcia realizacji projektu? Czy istnieje harmonogram realizacji projektu? Czy jest zatwierdzony? Jeśli tak, to czy jest realny i pozwala zrealizować projekt w terminie?
53. Czy plan wdrożenia projektu obejmuje również działania po zakończeniu jego realizacji w ramach PO IIŚ?

X. Kluczowe kwestie realizacji projektu

54. Gdzie są zlokalizowane CPR-y?
55. W jaki sposób funkcjonują CPR-y dziś? Jak są zorganizowane? Kto za nie odpowiada administracyjnie, finansowo?
56. Jak są wyposażone stanowiska pracy operatorów? Czego brakuje? Jakie są potrzeby w tym zakresie? Które potrzeby są najważniejsze i powinny być zrealizowane w pierwszej kolejności? Dlaczego?
57. Jak wygląda praca operatorów? Czy są ustalone procedury postępowania operatorów 999, 998, 997, 112 (Policja)? Jak jest rozwiązana kwestia styku przyjmowania zgłoszeń i dysponowania sił?
58. Jakie są wady i zalety aktualnego rozwiązania?
59. W jaki sposób zostanie zorganizowana praca CPR-ów w okresie przejściowym, czyli do momentu wdrożenia całego Systemu Powiadamiania Ratunkowego?
60. W jaki sposób zostaną zintegrowane podmioty (PSP, Policja, PRM) funkcjonujące w ramach SPR? Czy, bazując na dotychczasowych doświadczeniach, pojawiają się jakieś obawy, problemy w tym zakresie?
61. W jaki sposób zostaną ujednolicone procedury postępowania? (Aktualnie każda służba posiada własne odrębne procedury, zasoby, dane. Policja nie chce udostępniać swoich tajnych danych)
62. W jaki sposób nastąpi reorganizacja CPR-ów z funkcji operatorskiej na operatorsko-funkcjonalną? Przy użyciu, jakich narzędzi zostanie to przeprowadzone? Kto będzie za to odpowiedzialny? Jak dużo czasu potrzeba na taką reorganizację? Czy, bazując na dotychczasowych doświadczeniach, pojawiają się jakieś obawy, problemy w tym zakresie?

63. Na jakich zasadach zostanie zatrudniony personel? Który podmiot/ z czyjego budżetu będzie finansował wynagrodzenia, szkolenia (z podziałem na WCPR-y i CPR-y)? Czy, bazując na dotychczasowych doświadczeniach, pojawiają się jakieś obawy, problemy w tym zakresie?
64. Czy nowy CPR będzie można rozwinąć w sztab kryzysowy, jako zaplecze do zarządzania kryzysowego? Czy sztab kryzysowy będzie powoływany oddzielnie?
65. Co, z Pan/i punktu widzenia, jest kluczowe dla powodzenia przedsięwzięcia jakim jest sprawna i skuteczna realizacja projektu?
66. Jakie czynniki mają największy wpływ, Pan/i zdaniem, na powodzenie realizacji projektu?
67. Na jakiego typu bariery przewiduje Pan/i, że może napotkać w realizacji projektu (bariery wewnętrzne, zewnętrzne)?
68. Od jakich czynników zewnętrznych uzależniona jest skuteczna realizacja projektu? Co zwiększa, a co zmniejsza jego szanse na realizację?
69. Co stanowiło dotychczas największy problem na jaki natknął się Pan/i na etapie opracowywania/planowania projektu?

DZIĘKUJEMY ZA UDZIAŁ W WYWIADZIE!

8.8. Załącznik nr 8: Kwestionariusz Ankiety CAWI

ANKIETA

Szanowni Państwo,

Zespół ewaluatorów Akademii Leona Koźmińskiego realizuje obecnie ewaluację projektu systemowego „Budowa i wyposażenie WCPR”. Otrzymujecie Państwo tę ankietę ponieważ posiadana przez Państwa wiedza o projekcie jest cennym źródłem informacji koniecznych do zrealizowania w.w. badania a także do sformułowania rekomendacji, które przyczynią się do usprawnień w realizacji przedsięwzięcia jakim jest sprawne funkcjonowanie Centrów Powiadamiania Ratunkowego.

Kwestionariusz ankiety, za pomocą którego gromadzone są informacje zawiera kilkanaście pytań. Spośród podanych możliwości odpowiedzi prosimy o wybór jednej i wyraźne jej zaznaczenie. W przypadku pytań, gdzie możliwości odpowiedzi jest więcej niż jedna – informacja o ich liczbie została podana bezpośrednio przy pytaniu.

Badania mają charakter anonimowy a ich wyniki wykorzystane zostaną wyłącznie w postaci zagregowanej. Bardzo prosimy o uważne wypełnienie ankiety i udzielenie odpowiedzi na każde pytanie. Dziękujemy.

1. Według Pana/i wiedzy który z elementów związanych z uruchomieniem Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego zostanie objęty dofinansowaniem ze środków Programu Operacyjnego PO Infrastruktura i Środowisko (sytuacja na dzień dzisiejszy)? Może Pan/i wybrać więcej niż jedną odpowiedź

- ☐₀₁ Adaptacja lokali
- ☐₀₂ Zakup sprzętu komputerowego
- ☐₀₃ Stworzenie i wyposażenie WCPR w aplikację informatyczną Powiadamiania Ratunkowego
- ☐₀₄ Szkolenie dyspozytorów i operatorów telefonów alarmowych
- ☐₀₅ Trudno powiedzieć

2. Kto według Pana/i wiedzy pełni obecnie zadania Beneficjenta projektu systemowego Budowa i Wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego?

- ☐₀₁ Centrum Systemów Informatycznych MSWiA
- ☐₀₂ MSWiA w porozumieniu z Wojewodami
- ☐₀₃ KG PSP
- ☐₀₄ KG Policji
- ☐₀₅ Ministerstwo Zdrowia
- ☐₀₆ Państwowe Ratownictwo Medyczne
- ☐₀₇ Trudno powiedzieć

3. Budowa Systemu Powiadamiania Ratunkowego jest kompleksowym zadaniem złożonym z wielu elementów, których realizacja wymaga zaangażowania różnych podmiotów. Proszę wskazać, który z podanych poniżej podmiotów, według Pan/i wiedzy, jest odpowiedzialny za poszczególne komponenty przedsięwzięcia:

3.1. Kto jest odpowiedzialny za System Powiadamiania Ratunkowego? Może Pan/i wybrać więcej niż jedną odpowiedź

- ☐ ₀₁ Państwowa Straż Pożarna
- ☐ ₀₂ MSWiA w porozumieniu z Wojewodami
- ☐ ₀₃ Centrum Projektów Informatycznych
- ☐ ₀₄ KG Policji
- ☐ ₀₅ Ministerstwo Zdrowia
- ☐ ₀₆ Państwowe Ratownictwo Medyczne
- ☐ ₀₇ Urząd Komunikacji Elektronicznej
- ☐ ₀₈ Trudno powiedzieć

3.2. Kto jest odpowiedzialny za system informatyczny Powiadamiania Ratunkowego ? Może Pan/i wybrać więcej niż jedną odpowiedź

	3.2.1. Wojewódzkie CPR	3.2.2. Lokalne CPR
Państwowa Straż Pożarna	☐ ₀₁	☐ ₀₁
MSWiA w porozumieniu z Wojewodami	☐ ₀₂	☐ ₀₂
Centrum Projektów Informatycznych	☐ ₀₃	☐ ₀₃
KG Policji	☐ ₀₄	☐ ₀₄
Ministerstwo Zdrowia	☐ ₀₅	☐ ₀₅
Państwowe Ratownictwo Medyczne	☐ ₀₆	☐ ₀₆
Urząd Komunikacji Elektronicznej	☐ ₀₇	☐ ₀₇
Trudno powiedzieć	☐ ₀₈	☐ ₀₈

3.3. Kto jest odpowiedzialny za budowę i wyposażenie Centrów Powiadamiania Ratunkowego (wojewódzkie/lokalne)? Może Pan/i wybrać więcej niż jedną odpowiedź

	3.3.1. Wojewódzkie CPR	3.3.2. Lokalne CPR
Państwowa Straż Pożarna	☐ ₀₁	☐ ₀₁
MSWiA w porozumieniu z Wojewodami	☐ ₀₂	☐ ₀₂
Centrum Projektów Informatycznych	☐ ₀₃	☐ ₀₃
KG Policji	☐ ₀₄	☐ ₀₄
Ministerstwo Zdrowia	☐ ₀₅	☐ ₀₅

Państwowe Ratownictwo Medyczne	06 ☐	06 ☐
Urząd Komunikacji Elektronicznej	07 ☐	07 ☐
Trudno powiedzieć	08 ☐	08 ☐

3.4. **Kto jest odpowiedzialny za szkolenie operatorów (dyspozytorów)?** Może Pan/i wybrać więcej niż jedną odpowiedź

	3.4.1. Wojewódzkie CPR	3.4.2. Lokalne CPR
Państwowa Straż Pożarna	01 ☐	01 ☐
MSWiA w porozumieniu z Wojewodami	02 ☐	02 ☐
Centrum Projektów Informatycznych	03 ☐	03 ☐
KG Policji	04 ☐	04 ☐
Ministerstwo Zdrowia	05 ☐	05 ☐
Państwowe Ratownictwo Medyczne	06 ☐	06 ☐
Urząd Komunikacji Elektronicznej	07 ☐	07 ☐
Trudno powiedzieć	08 ☐	08 ☐

4. **Czy Pana/i zdaniem wszystkie zadania związane ze stworzeniem Centrów Powiadamiania Ratunkowego (wojewódzkich i lokalnych) zostały rozdysponowane i nie ma zadań, które nie zostały nikomu przydzielone?**

- 01 ☐ Tak, w pełni
- 02 ☐ Nie
- 03 ☐ Trudno powiedzieć

jeśli udzielono odpowiedzi NIE – zadajemy pytanie 4.1.

4.1. Jakie zadania nie zostały nikomu przydzielone?

.....

5. **Spośród poniższych stwierdzeń proszę wybrać to, które najpełniej odzwierciedla Pana/i opinię:**

- 01 ☐ Posiadam wszystkie najważniejsze z punktu widzenia roli odgrywanej przeze mnie w SPR informacje o projekcie
- 02 ☐ Moja wiedza o projekcie jest niekompletna z punktu widzenia roli odgrywanej przeze mnie w SPR
- 03 ☐ Nie mam żadnej wiedzy o tym projekcie

(jeśli respondent wybrał odpowiedź nr 01 przechodzimy do pytania nr 7)

6. **Czy, biorąc pod uwagę pełnione przez Pana/ią zadania w systemie powiadamiania ratunkowego, chciałby/aby Pan/i otrzymywać bieżące informacje o postępach w projekcie „Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego” ?**

- 01 ☐ Tak, mam potrzebę otrzymywania takich informacji

⁰² ☐ Nie, nie mam takiej potrzeby

⁰³ ☐ Trudno powiedzieć

7. Z jaką jednostką/ podmiotem kontaktuje się Pan /Pani w sprawie projektu Budowa i Wyposażenie WCPR - dla każdego z poniższych podmiotów proszę wskazać relatywny (w stosunku do pozostałych podmiotów zaangażowanych w projekt) stopień częstości kontaktów używając skali od 1 do 5 (gdzie jeden oznacza całkowity brak kontaktów a 5 – bardzo częste kontakty)

01) PSP

1	2	3	4	5
Brak kontaktów				Bardzo częste kontakty

02) Wojewoda

1	2	3	4	5
Brak kontaktów				Bardzo częste kontakty

03) Centrum Projektów Informatycznych

1	2	3	4	5
Brak kontaktów				Bardzo częste kontakty

04) Policja

1	2	3	4	5
Brak kontaktów				Bardzo częste kontakty

05) Ministerstwo Zdrowia

1	2	3	4	5
Brak kontaktów				Bardzo częste kontakty

06) Podmiot reprezentujący Państwowe Ratownictwo Medyczne
(jaki?.....)

1	2	3	4	5
Brak kontaktów				Bardzo częste kontakty

07) MSWiA

1	2	3	4	5
Brak kontaktów				Bardzo częste

08) Inne służby (jakie?.....)

1	2	3	4	5
Brak kontaktów			Bardzo częste kontakty	

8. Obecna koncepcja projektu systemowego w ramach XII priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko pt „Budowa i Wyposażenie Centrów Powiadamiania Ratunkowego” zakłada stworzenie Systemu Informatycznego na potrzeby WCPRów. Czy i w jakim zakresie koncepcja ta była (jest) z Panem/Panią konsultowana. Odpowiedź proszę określić w odniesieniu do każdego z zakresów na skali od 1 do 5 (gdzie 1 oznacza – całkowity brak konsultacji w danym zakresie a 5 – bardzo intensywne konsultacje)

		Brak konsultacji				Bardzo intensywne konsultacje
	W zakresie:	1	2	3	4	5

- 01 ☐ Legislacji
- 02 ☐ Funkcjonalności systemu
- 03 ☐ Potrzeb sprzętowych
- 04 ☐ Infrastruktury lokalowej
- 05 ☐ Potrzeb kadrowych
- 06 ☐ Inne, jakie?

9. Ile, zgodnie z Pana/i wiedzą, planuje się stworzyć docelowo CPR w Pan/i województwie?

.....

10. Ile CPR funkcjonuje w chwili obecnej w Pan/i województwie?

.....

11. Z jakich środków zostaną sfinansowane prace adaptacyjno wyposażeniowe Centrów Powiadamiania Ratunkowego (wojewódzkich i lokalnych)?

	11.1. Wojewódzkie CPR	11.2. Lokalne CPR
01 Środki unijne	01 ☐	01 ☐
02 Rezerwa budżetowa państwa	02 ☐	02 ☐
03 Środki z budżetu samorządu lokalnego	03 ☐	03 ☐
04 Inne, jakie?.....	04 ☐	04 ☐
05 Trudno powiedzieć	05 ☐	05 ☐

12. Z jakich środków zostaną sfinansowane umowy z dyspozytorami medycznymi w WCPR/CPR-ach?

	12.1. Wojewódzkie CPR	12.2. Lokalne CPR
01 Środki unijne	01 ☐	01 ☐

- | | | | |
|----|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 02 | Rezerwa budżetowa państwa | 02 ☐ | 02 ☐ |
| 03 | Środki z budżetu samorządu lokalnego | 03 ☐ | 03 ☐ |
| 04 | Inne, jakie?..... | 04 ☐ | 04 ☐ |
| 05 | Trudno powiedzieć | 05 ☐ | 05 ☐ |

13. Z jakich środków zostaną sfinansowane umowy z dyspozytorami PSP w WCPR/CPR-ach?

- | | 13.1. Wojewódzkie CPR | 13.2. Lokalne CPR |
|----|--------------------------------------|-----------------------------|
| 01 | Środki unijne | 01 ☐ |
| 02 | Rezerwa budżetowa państwa | 02 ☐ |
| 03 | Środki z budżetu samorządu lokalnego | 03 ☐ |
| 04 | Inne, jakie?..... | 04 ☐ |
| 05 | Trudno powiedzieć | 05 ☐ |

14. Z jakich środków zostaną sfinansowane umowy z operatorami numerów alarmowych w WCPR/CPR-ach?

- | | 14.1. Wojewódzkie CPR | 14.2. Lokalne CPR |
|----|--------------------------------------|-----------------------------|
| 01 | Środki unijne | 01 ☐ |
| 02 | Rezerwa budżetowa państwa | 02 ☐ |
| 03 | Środki z budżetu samorządu lokalnego | 03 ☐ |
| 04 | Inne, jakie?..... | 04 ☐ |
| 05 | Trudno powiedzieć | 05 ☐ |

15. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie już posiadanych zasobów oraz niezaspokojonych potrzeb w zakresie uruchomienia WCPR/CPRów pomiędzy różnymi województwami, proszę określić na skali od 1 - 5 (gdzie 1 – oznacza brak istotności a 5 – największa istotność) priorytetowość poniższych elementów dla rozpoczęcia funkcjonowania WCPR/CPR w Pana/i województwie:

	Brak istotności	1	2	3	4	Bardzo duża istotność
01 ☐ Jednolity system teleinformatyczny						
02 ☐ Adaptacja (budowa) lokali						
03 ☐ Wyposażenie w infrastrukturę (komputery i sprzęt)						
04 ☐ Podstawy prawne						
05 ☐ Zasoby ludzkie						
06 ☐ Kompetencje (przeszkolone kadry)						
07 ☐ Porozumienie/ współpraca pomiędzy podmiotami /służbami zaangażowanymi w funkcjonowanie WCPR/CPR						

⁰⁸ ☐ Inne,
jakie?.....

16. Jakie główne problemy napotyka Pan/i w swoim województwie w działaniach związanych z uruchomieniem WCPR/CPR? Proszę określić na skali od 1 do 5 (gdzie 1 oznacza całkowity brak problemów a 5 – największą problemowość)

⁰¹ ☐ brak lokali

⁰² ☐ brak porozumienia pomiędzy służbami co do lokalizacji WCPR/CPR (usytuowanie przy jednostce PSP, przy stacji pogotowia, przy jednostce policji/inne)

⁰³ ☐ brak środków finansowych

⁰⁴ ☐ problemy w komunikacji z partnerami

⁰⁵ ☐ brak rozwiązań prawnych (w jakim zakresie?.....)

⁰⁶ ☐ brak kadr

⁰⁷ ☐ brak przeszkolonych kadr

⁰⁸ ☐ brak jednolitego ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego SPR

⁰⁹ ☐ brak infrastruktury (sprzęt biurowy, komputery, sprzęt peryferyjny)

¹⁰ ☐ inne,(jakie?.....)

¹¹ ☐ trudno powiedzieć

17. Spośród poniższych stwierdzeń proszę wybrać to, które najpełniej odzwierciedla Pana/i opinię:

⁰¹ ☐ Istniejące prawodawstwo regulujące założenia i funkcjonowanie WCPR/CPR uważam za spójne i kompletne

⁰² ☐ Istniejące prawodawstwo regulujące założenia i funkcjonowanie WCPR/CPR uważam za niewystarczające kompletne dla funkcjonowania WCPR/CPR

⁰³ ☐ trudno powiedzieć

[jeśli wybrano odpowiedź 02 zadajemy pytanie nr 17.1.]

17.1. Jakie obszary nie zostały jednoznacznie uregulowane?

.....

METRYCZKA

18. Instytucja

⁰¹ ☐ PSP

⁰² ☐ UW

19. Województwo (liczba mieszkańców).....

20. Płeć

⁰¹ ☐ kobieta

⁰² ☐ mężczyzna

21. Wiek

⁰¹☐ do 30 lat ⁰²☐ 31-40 lat ⁰³☐ 41-50 lat ⁰⁴☐ powyżej 50 lat

22. Staż pracy w obecnym miejscu pracy

⁰¹☐ od 1-5 lat ⁰²☐ 6-10 lata ⁰³☐ 11-15 lat ⁰⁴☐ ponad 15 lat

8.9. Załącznik nr 9: Kwestionariusz „Karta Złoty Standard Wdrażania Projektu”

KARTA „ZŁOTY STANDARD PROJEKTU”, OKRESLAJĄCA POŻĄDANY STAN PRZYGOTOWANIA BENEFICJENTA DO REALIZACJI PROJEKTU

Poniżej w kolumnie „wartość w projekcie” prosimy o określenie stopnia osiągnięcia opisanych wskaźników lub wskazania terminu w jakim powinien/zostanie on osiągnięty.

STANDARD	WSKAŹNIK	WARTOŚĆ W PROJEKCIE
Doświadczenie instytucji w realizacji innych projektów finansowanych ze środków zewnętrznych (UE, EOG)	Minimum jeden projekt zrealizowany (projekt dotyczący podobnego zakresu przedmiotowego lub projekt o zupełnie odmiennym zakresie działań)	
Doświadczenie instytucji w realizacji projektów w dziedzinie informatyzacji na takim samym / podobnym stopniu oddziaływania	Minimum jeden projekt zrealizowany (skale: krajowa, regionalna, lokalna)	
Doświadczenie instytucji w realizacji projektów w dziedzinie budowy/modernizacji infrastruktury o takim samym / podobnym stopniu oddziaływania	Minimum jeden projekt zrealizowany (skale: krajowa, regionalna, lokalna)	
Znajomość procedur wdrażania projektów w ramach POIiŚ oraz wymogów funduszu	Wszystkie osoby zaangażowane w projekt (zespół projektowy) znają procedury wdrażania projektów w ramach PO IiŚ i wymagania EFRR	
Doświadczenie w rozliczaniu projektów (UE/EOG)	Podmiot/osoba rozliczająca projekt posiada doświadczenie w rozliczaniu projektów (minimum jeden projekt/minimum rok)	
Dokumentacja projektowa	Zgromadzono wszystkie dokumenty np. SW, wniosek, inne / wytyczne niezbędne do realizacji projektu	
Badanie potrzeb odbiorców	Przeprowadzono badanie potrzeb odbiorców	

Zespół projektowy	Powołano zespół projektowy – osoby pracujące w projekcie zostały o tym poinformowane i wchodzi w skład zespołu projektowego	
Role członków zespołu projektowego	Poszczególnym osobom przypisano funkcję i odpowiedzialność w projekcie (w tym również w regionach)	
Koordynator projektu	Wybrany koordynator w projekcie: TAK/NIE	
Doświadczenie koordynatora w realizacji innych projektów finansowanych ze środków zewnętrznych (UE, EOG)	Minimum jeden projekt/ nie mniej niż jeden rok	
Doświadczenie koordynatora w realizacji projektów w dziedzinie informatyzacji na takim samym / podobnym stopniu oddziaływania	Minimum jeden projekt/ nie mniej niż jeden rok (skale: krajowa, regionalna, lokalna)	
Zarządzanie Projektem	Posiadanie opracowanego systemu zarządzania projektem	
System komunikacji w projekcie	Opracowano system komunikacji w projekcie i wszystkie podmioty systemu zostały z nim zapoznane	
System obiegu dokumentów w ramach projektu	Opracowano system obiegu dokumentów w ramach projektu	
Plan promocji projektu	Opracowano plan promocji projektu	
System monitoringu i kontroli postępów projektu	Opracowano system monitoringu i kontroli postępów projektu Minimum raz na kwartał przeprowadzany jest monitoring wskaźników oraz kontrola wykonania na poszczególnych stanowiskach pracy Zaplanowano mechanizmy reagowania na niepokojące zjawiska	

Kontrola jakości	Opracowano system kontroli jakości wykonania zadań projektowych Zaplanowano kontrole czynności poszczególnych pracowników zespołu projektowego	
Budżet projektu pozwala na osiągnięcie celów	Stawki założone w projekcie odpowiadają rynkowym stawkom w regionie/sektorze Budżet określony w projekcie pozwoli sfinansować wszystkie działania projektowe	
Księgowość projektu	Projekt posiada wyodrębnioną księgowość/ opracowano system księgowania wydatków w ramach projektu w sposób pozwalający ich wyodrębnić	
Kwalifikowalność kosztów	Opracowano system kontroli i notyfikacji kosztów kwalifikowanych Istnieje system opisywania dokumentów księgowych pozwalający na kwalifikację kosztów w ramach projektu	
Harmonogram projektu pozwala na jego realizację	Możliwe jest zrealizowanie wszystkich czynności projektowych w zaplanowanym czasie Nie występują ryzyka mogące wpływać na wydłużenie czasu realizacji projektu Prace postępują zgodnie z harmonogramem Nie istnieją czynniki prawne-formalne mogące wpływać na opóźnienia w projekcie	
Zostały określone ryzyka projektowe	Dla każdego z ryzyk określono – przeciwdziałanie	

	Określenie w jaki stopniu wystąpienie wyszczególnionych ryzyk jest niezależne od beneficjenta – mniej niż 50% ryzyk jest niezależnych od beneficjenta	
Bariery prawne	Nie ma barier prawnych w realizacji projektu	
Bariery organizacyjne	Struktura organizacyjna instytucji wdrażających projekt pozwala na wyodrębnienie stanowisk wdrażających projekt i jest dostosowana do potrzeb realizacji projektu/	
Bariery proceduralne	Nie istnieje potrzeba wprowadzania odrębnych procedur dla realizacji projektu Procedury niezbędne do realizacji projektu zostały dostosowane do procedur instytucji wdrażających projekt	
Bariery techniczne	Potrzeby techniczne zostały w pełni zaspokojone dla celów przygotowania projektu do realizacji Nie istnieją bariery techniczne, które muszą zostać uzupełnione w regionach	
Bariery kadrowe	Zespół projektowy jest kompletny.	
Ewaluacja/ Audyt	Zaplanowano ewaluację/audyt projektu Opracowano sposób wykorzystywania wyników ewaluacji/audytów – informowania o dobrych i złych praktykach w realizacji projektów.	

8.10. Załącznik nr 10: Kwestionariusz Samooceny Potencjału Organizacji

KWESTIONARIUSZ SAMOOCENY DLA BENEFICJENTA PROJEKTU SYSTEMOWEGO

Legenda:

0 = Brak/ stan zupełnie nie satysfakcjonujący, o ile możliwe, wymagane są zdecydowane zmiany/działania naprawcze

1 = Stan mało satysfakcjonujący, o ile możliwe, wymagane są istotne zmiany/działania naprawcze

2 = Stan satysfakcjonujący, o ile możliwe, wymagane są niewielkie zmiany/działania naprawcze

3 = Stan bardzo satysfakcjonujący, działania naprawcze nie są wymagane

Lp.	Kryteria – oceniane aspekty organizacyjne	Pytania / zagadnienia badawcze	Skala oceny				Uzasadnienie
			0	1	2	3	
1.1	Struktura organizacyjna	Czy instytucja/firma ma system zarządzania procesami, opis procedury, wraz z systemem kontroli ich przestrzegania? (np.: system indywidualny lub ISO). lub Czy instytucja/firma opracowuje system zarządzania procesami, opis procedury, wraz z systemem kontroli ich przestrzegania? (np.: system indywidualny lub ISO).					
1.2		Czy instytucja/firma ma opracowaną strukturę organizacyjną, z podziałem na komórki/stanowiska operacyjne z opisem zakresu odpowiedzialności?					

Lp.	Kryteria – oceniane aspekty organizacyjne	Pytania / zagadnienia badawcze	Skala oceny				Uzasadnienie
			0	1	2	3	
1.3		Czy w strukturze organizacyjnej instytucji/firmy przed podjęciem prac nad złożeniem wniosku na udzielenie wsparcia na prowadzenie przedsięwzięcia znajdowała się komórka/stanowisko, której pracownicy/pracownik zajmowali/ł się koordynacją projektów finansowanych ze środków zewnętrznych?					
2.1	Zarządzanie zasobami ludzkimi, rozwój i zaangażowanie pracowników	Czy koordynator projektu posiada doświadczenie w zakresie zarządzania projektem EFRR? - Wcześniej nie był zaangażowany w działalność projektową EFRR – 0 - Zarządzał lub był zaangażowany w zarządzanie jednym projektem EFRR – 1 - Zarządzał lub był zaangażowany w zarządzanie dwoma projektami EFRR – 2 - Zarządzał lub był zaangażowany w zarządzanie trzema projektami EFRR – 3					
2.2		Czy określono osoby wchodzące w skład zespołu realizującego projekt? - Nie – 0 - Wyłoniono koordynatora – 1 - Wyłoniono koordynatora oraz przydzielono mu wsparcie organizacyjne – 2 - Wyłoniono wszystkich członków zespołu projektowego – 3					

Lp.	Kryteria – oceniane aspekty organizacyjne	Pytania / zagadnienia badawcze	Skala oceny				Uzasadnienie
			0	1	2	3	
2.3		Jaka fluktuacja kadr wystąpiła w instytucji/firmy w ciągu ostatnich 2 lat? <u>Liczba wszystkich stałych pracowników instytucji/firmy w danym roku</u> x 100% Liczbę pracowników, którzy odeszli z instytucji - o W ciągu ostatnich 2 lat nikt nie odszedł – 3 - o Średnia z ostatnich 2 lat – do 20% - 2 pkt. - o Średnia z ostatnich 2 lat – od 20 do 40% - 1 pkt - o Średnia z ostatnich 2 lat – powyżej 40% - 0 pkt					
2.4		Czy w instytucji/firmie istnieje opisany system motywacji pracowników? Czy jest znany pracownikom?					
2.5		Czy instytucja/firma posiada i realizuje plan szkoleń dla swoich pracowników? (kto realizuje szkolenia? wewnętrzni czy zewnętrzni specjaliści?)					
3.1	Podejście do zarządzania i kultura organizacyjna	Czy instytucja/firma posiada ogólnie znany dokument opisujący misję organizacji, czy jest realizowana i czy istnieje procedura jej aktualizacji?					
3.2		Czy instytucja/firma opracowuje plany operacyjne swojej działalności w perspektywie rocznej i kilkuletniej? Czy prowadzony jest monitoring skuteczności realizacji tych planów?					
3.3		Czy w ostatnim roku nastąpiły istotne z punktu widzenia działalności, zmiany na stanowiskach kierowniczych w instytucji/firmie?					

Lp.	Kryteria – oceniane aspekty organizacyjne	Pytania / zagadnienia badawcze	Skala oceny				Uzasadnienie
			0	1	2	3	
3.4		Czy istnieje w instytucji/firmie system zarządzania wiedzą? (np. pracownicy, którzy uczestniczą w szkoleniach, dzielą się wiedzą z innymi, czy materiały są gromadzone i archiwizowane w ustrukturyzowany sposób na nośnikach elektronicznych, ogólnie dostępnych serwerach, czy organizacja posiada system gromadzenia wiedzy)					
4.1	Doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć	Ile kompleksowych projektów o podobnej tematyce do tego, który ma być obecnie realizowany w ramach Priorytetu XII PO IIŚ beneficjent zrealizował przed aplikacją? o Brak – 0 pkt. o Co najmniej jeden – 1pkt. o Dwa projekty – 2pkt. o Trzy lub więcej projektów – 3 pkt.					
5.1	Zdolności techniczne	Czy instytucja/firma posiada odpowiadające liczbie pracowników zaplecze techniczne, np. komputery, stanowiska pracy, etc.?					
5.2		Czy instytucja/firma korzysta z zaawansowanego oprogramowania wspomagającego zarządzanie projektami / finansami instytucji? (inne programy niż MS Excel, MS Word)					
6.1	Podejście do klienta (beneficjenta)	Czy instytucja/firma posiada wypracowany mechanizm gromadzenia informacji o potrzebach i oczekiwaniach potencjalnych klientów (beneficjentów ostatecznych/użytkowników końcowych)?					
6.2		Czy istnieje opracowana strategia kompleksowej/standardowej obsługi klienta/ beneficjenta/ w jakim stopniu została wdrożona? (czy istnieje jakiś dokument opisujący te procedury?)					

Lp.	Kryteria – oceniane aspekty organizacyjne	Pytania / zagadnienia badawcze	Skala oceny				Uzasadnienie
			0	1	2	3	
7.1	Planowanie i orientacja na wyniki organizacji	Czy organizacja prowadzi bieżącą ewaluację swojej działalności (szkolenia, doradztwo, akcje informacyjne, ocenę opinii beneficjentów ostatecznych)?					
7.2		Czy organizacja doskonali swoje działania w oparciu o wyniki ww. ewaluacji efektów swojej działalności?					
8.1	Związki z innymi instytucjami	Czy instytucja/firma utrzymuje stałe kontakty z innymi instytucjami na szczeblu centralnym i regionalnym zaangażowanymi w realizację projektu systemowego?					
8.2		Czy instytucja/firma prowadzi współpracę z krajowymi lub zagranicznymi instytucjami zajmującymi się tematyką zarządzania kryzysowego/systemem ratownictwa ?					
9.1	System przepływu informacji	Czy koordynator projektu ustalił stałe kanały przepływu informacji między kluczowymi osobami projektu/partnerami?(jakie?)					

8.11. Załącznik nr 11: Kwestionariusz do analizy relacji społeczno-instytucjonalnych (mapa interesariuszy)

Kwestionariusz do analizy relacji społeczno-instytucjonalnych (mapa interesariuszy projektu)

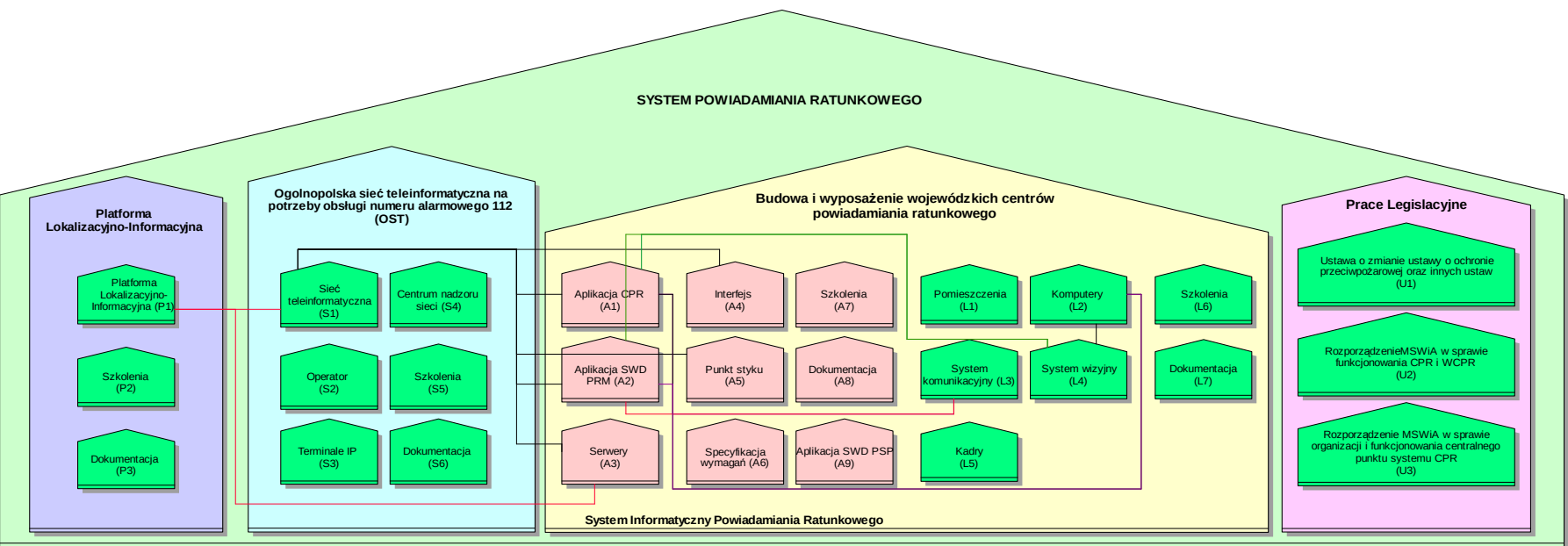
Prosimy o wskazanie instytucji i podmiotów istotnych z punktu widzenia przygotowania i realizacji projektu „Budowa i wyposażenie WCPR”. Jeśli współpraca z tymi instytucjami wykracza poza projekt ale jest istotna w kontekście budowy całego systemu powiadamiania ratunkowego, którego projekt Budowa i Wyposażenie WCPR jest tylko jednym z elementów, prosimy o zaznaczenie, że wskazany partner jest rozpatrywany z tej właśnie szerszej perspektywy.

KTO TO JEST	Zasoby jakie posiada (wnosi do procesu wdrażania projektu)	Jaki dokument wprowadza ich obecność do projektu?	Jaką pełnią rolę w projekcie? Jakie są ich zadania?	Jak mogą skorzystać na naszym projekcie? Jakie mają oczekiwania wobec projektu?	Nastawienie do projektu (+/-)	STOPIEŃ ISTOTNOŚCI dla projektu I ° – instytucje bezpośrednio włączone w proces wdrażania projektu II ° - opcjonalnie współpracujące z Beneficjentem III ° - posiadające wiedzę o uwarunkowaniach projektu ale nie zaangażowane bezpośrednio we współpracę
Formalni Partnerzy projektu: 1. 2.						
Nieformalni partnerzy projektu: • Instytucje publiczne • • Organizacje społeczne						

• Inne						
Wykonawcy zadań projektowych/ Podwykonawcy:						

8.12. Załącznik nr 12: Schemat Systemu Powiadamiania Ratunkowego

Koncepcja budowy Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego
wersja 2.0 CPI MSWiA : Umiejscowienie projektu w ramach budowy „Systemu Powiadamiania Ratunkowego”



8.13. Załącznik nr 13: Lista materiałów źródłowych wykorzystanych w badaniu

DOKUMENTY WYKORZYSTANE W BADANIU

- Założenia do organizacji i funkcjonowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego na obszarze województwa, Warszawa, listopad 2008r.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.) i przygotowane do niej wytyczne ministra spraw wewnętrznych i administracji z grudnia 2006 r. dotyczące zawierania porozumień na podstawie art. 61 ustawy z dnia 8 września 2006r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym;
- Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 17 września 2007 r. w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego (Dz.U. Nr 178, poz. 1263);
- Strategiczny dokument programowy „Koncepcja Systemu 112”, sierpień – wrzesień 2007 roku.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2002r. Nr 147, poz. 1229 z późn. zm.);
- Projekt rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 6 kwietnia 2009 r.¹⁵ w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego.
- Koncepcja budowy systemu informatycznego do zarządzania i monitoringu satelitarnego Zespołami Ratownictwa Medycznego oraz Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym w Małopolsce.
- System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego – koncepcja v 2.0. z dnia 11 lutego 2009 roku, Centrum Projektów Informatycznych MSWiA
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 wersja z dnia 29 stycznia 2009
- Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 Wersja 3.1 z dnia 13 maja 2009 r.

¹⁵ Konsultacje międzyresortowe projektu zakończono dnia 21 kwietnia 2009 r.