

**Ocena stopnia gotowości i
przygotowania beneficjentów wpisanych
na listę projektów indywidualnych do
realizacji w ramach XI Priorytetu POIiŚ**

RAPORT KOŃCOWY

Wersja skrócona



PAG  Uniconsult

Warszawa, grudzień 2009 r.



INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**Ministerstwo
Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego**

**UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO**



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

Spis treści

Streszczenie	4
Executive summary	7
1. Wprowadzenie	10
1.1. Opis przedmiotu badania	10
1.2. Opis głównych celów i założeń badania	10
2. Opis metodologii badania i wykorzystanych źródeł informacji	11
2.1. Założenie metodologiczne	11
2.2. Koncepcja i schemat badawczy	12
2.3. Moduły badawcze i przebieg badania	14
2.4. Sposoby zagwarantowania rzetelności oraz trafności zastosowanych narzędzi	15
3. Opis wyników badania	16
3.1. Doświadczenia i rozwiązania systemowe w zakresie zarządzania projektami	16
3.1.1. Doświadczenia beneficjentów	16
3.1.2. Struktury organizacyjne zarządzania projektami	21
3.1.3. Dostosowanie struktur organizacyjnych do specyfiki projektu	22
3.1.4. Przyjęte rozwiązania organizacyjne i związane z nimi zagrożenia ..	28
3.1.5. Potencjał kadrowy	30
3.1.6. Zasoby materialne.....	39
3.1.7. Zasoby finansowe	40
3.1.8. Procesy doskonalenia	42
3.2. Analiza stopnia przygotowania dokumentacji projektowej	43
3.2.1. Znajomość dokumentów i wytycznych oraz zaawansowanie przygotowania poszczególnych dokumentów	43
3.3. Identyfikacja i analiza czynników ryzyka	46
3.3.1. Analiza czynników ryzyka na poszczególnych etapach realizacji projektów	46
3.3.2. Obszary kluczowe dla przygotowania i realizacji projektów	49
3.3.3. Działania mające na celu obniżenie ryzyka	50
3.4. Współpraca z administracją i komunikacja w obrębie priorytetu	51
3.4.1. Współpraca z administracją publiczną	51
3.4.2. Komunikacja i współpraca pomiędzy beneficjentami	55
4. Wnioski i rekomendacje	56
4.1. Tabela wdrażania rekomendacji	61

Wykaz skrótów:

MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
IP	Instytucja Pośrednicząca - MKiDN
IP II	Instytucja Pośrednicząca Drugiego Stopnia - WWPE
IZ	Instytucja Zarządzająca
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
WWPE	Władza Wdrażająca Programy Europejskie

Streszczenie

Niniejszy raport przedstawia podsumowanie wyników badania ewaluacyjnego pt. „Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ” (Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko). Badanie realizowane było w okresie październik – grudzień 2009 r. Objęto nim grupę 29 projektów (i ich beneficjentów), uwzględnionych zarówno na liście projektów podstawowych (21), jak i rezerwowych (8), w ramach trzech Działań Priorytetu XI: 11.1. „Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym” (12 projektów: 8 podstawowych i 4 rezerwowe), 11.2. „Rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym” (10 projektów: 6 podstawowe i 4 rezerwowe) oraz 11.3. „Infrastruktura szkolnictwa artystycznego” (7 projektów, wszystkie z listy podstawowej).

Założenia badawcze

W celu odpowiedniej konfiguracji ewaluacji gotowości i przygotowania beneficjentów projektów indywidualnych do absorpcji środków z funduszy strukturalnych przyjęto – zasadnicze dla całego badania – założenie, dotyczące definicji potencjału badanych jednostek do pozyskiwania i wykorzystywania wsparcia. Uznano, że potencjał ten tworzy sześć elementów. Są to: (i) strategia i cele instytucji (beneficjenta), (ii) stosowane rozwiązania organizacyjne (struktury obsługujące procesy pozyskiwania i wykorzystywania środków wsparcia), (iii) zasoby ludzkie, (iv) zasoby niematerialne, materialne i finansowe, (v) procesy i procedury związane z ubieganiem się o środki wsparcia oraz (vi) doświadczenia i wiedza w dziedzinie pozyskiwania wsparcia oraz realizacji projektów inwestycyjnych. Tak rozumiany potencjał poddano analizie z punktu widzenia występowania ograniczeń, barier i zagrożeń limitujących lub negatywnie oddziałujących na jego znaczenie w zakresie przygotowania i realizacji projektów indywidualnych XI Priorytetu. Rezultaty wykonanego badania oraz przeprowadzonych w jego ramach analiz stały się podstawą do sformułowania wniosków i wynikających z nich rekomendacji.

Koncepcja badawcza

Badanie zrealizowano przy zastosowaniu koncepcji metodologicznej, w której uwzględniono trzy perspektywy oglądu i opinii dotyczących badanej problematyki. W badaniu odwołano się do: (i) perspektywy systemowej – prezentującej stanowiska i opinie wyrażane przez przedstawicieli instytucji zaangażowanych w procesy zarządzania i wdrażania działań wspierających, (ii) perspektywy instytucji - beneficjentów projektów indywidualnych (osób odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrażanie projektów po stronie beneficjentów wsparcia) oraz (iii) perspektywy eksperckiej, skupiającej opinie artykułowane przez ekspertów z zakresu zarządzania, funduszy strukturalnych i infrastruktury społecznej.

Metodologia badania

Badanie skoncentrowano wokół metody wizyty studyjnej. Przeprowadzono 29 wizyt studyjnych, w ramach których stosowane były rozmaite techniki badawcze (były to: analiza dokumentów zastanych - projektowych, indywidualne wywiady pogłębione, ankieta papierowa oraz uzupełniające wywiady telefoniczne). Wizyty studyjne posłużyły

Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych
do realizacji w ramach XI Priorytetu POIiŚ

sporządzeniu 29 studiów przypadku, obrazujących stopień gotowości, przygotowania i potencjał beneficjentów projektów indywidualnych. W dalszym toku badania studia przypadków poddano szczegółowej analizie, co ostatecznie umożliwiło sformułowanie wniosków i odpowiadających im rekomendacji. W końcowej części procesu badawczego przeprowadzono również zogniskowany wywiad grupowy z beneficjentami oraz panel ekspercki. Wywiad grupowy i panel ekspercki posłużyły weryfikacji i uzupełnieniu wniosków oraz zaleceń. Cały proces uzupełniały również: analiza dokumentów zastanych (systemowych) oraz indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej, Pośredniczącej i Pośredniczącej II Stopnia w ramach Priorytetu XI PO IiŚ.

Wyniki badania

Przeprowadzone badanie pozwoliło na wskazanie następujących wniosków:

- Doświadczenie beneficjentów jest bardzo zróżnicowane. Aż 25% nigdy dotąd nie realizowało żadnych projektów inwestycyjnych. Z kolei beneficjenci dysponujący doświadczeniem w realizacji projektów inwestycyjnych, finansowanych za środków europejskich zwracają uwagę na olbrzymią rolę tych doświadczeń w przygotowaniach do realizacji obecnego projektu.
- Beneficjenci stosują także zróżnicowane rozwiązania organizacyjne od wyodrębnienia zespołu projektowego poprzez jego realizację w ramach swoich typowych struktur aż do powierzenia zarządzania projektem jednostkom zewnętrznym.
- Zaledwie 29% beneficjentów posiada opracowane pisemne procedury zarządzania projektem. Część z nich deklaruje jednak sporządzenie takich procedur w przyszłości.
- Bardzo zróżnicowany jest potencjał kadrowy. W przypadku doświadczonych instytucji jest on na ogół znaczny, w przypadku instytucji bez większych doświadczeń, tylko nieliczne podjęły decyzję o zatrudnieniu nowych pracowników takimi doświadczeniami dysponujących. Znaczna część takich instytucji polega na doświadczeniach inwestora zastępczego.
- Znaczna część członków zespołów projektowych jest obciążona innymi zadaniami poza realizacją projektu. Może to rodzić pewne zagrożenia na przyszłość.
- Beneficjenci są zainteresowani uczestnictwem w szkoleniach. Jako najbardziej interesujące oceniają szkolenia rozliczania projektów, prawa zamówień publicznych oraz zarządzania projektami.
- Bardzo istotnym i wrażliwym obszarem jest finansowanie projektu. W tym kontekście należy szczegółowo analizować założenia dotyczące zagwarantowania wkładu własnego. Beneficjenci nie doceniają też znaczenia zapewnienia sobie finansowania pomostowego, zakładając, że finansowanie będzie realizowane bardzo płynnie.
- W większości projektów podatek VAT jest kosztem kwalifikowanym. W projektach w których jest on niekwalifikowany problemem może się okazać jego sfinansowanie do czasu otrzymania zwrotu podatku z urzędu skarbowego.
- Zróżnicowane jest zaawansowanie przygotowania dokumentacji projektowej. W momencie realizacji badania ankietowego (I połowa listopada 2009) 60% badanych wskazało, że jest ona już gotowa lub prawie kompletna.

Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu POIiŚ

- Beneficjenci generalnie bardzo dobrze oceniają współpracę z IZ, IP oraz IP II. Współpraca między samymi beneficjentami istnieje, choć ma ograniczony charakter.

Podsumowanie rekomendacji

Analiza stanu aktualnego dokumentacji projektowej i procedur stosowanych przez beneficjentów wskazuje przede wszystkim na ich bardzo zróżnicowany stopień w kontekście przygotowania do realizacji projektów. Jeśli chodzi o możliwe działania, to kluczowe jest:

- Przekazanie beneficjentom informacji o całym przebiegu realizacji projektu i jego zasadach;
- Wskazywanie zagrożeń związanych z radykalnym „outsourcingiem” zarządzania projektem;
- Włączenie w działania szkoleniowe przedstawicieli inwestorów zastępczych i inżynierów kontraktu.
- Zwracanie uwagi na fakt, że znalezienie się na liście projektów indywidualnych nie jest równoznaczne z podpisaniem umowy. Uświadamianie innych zagrożeń związanych z realizacją projektu;
- Szczegółowa analiza źródeł i sposobów finansowania projektu pod kątem ryzyka i zagrożeń jego realizacji;
- Uświadamianie beneficjentów, co do zasad kwalifikowalności podatku VAT i związanych z tym ograniczeń;
- Uruchomienie szkoleń dla beneficjentów;
- Ułatwienie beneficjentom wzajemnych spotkań i wymiany doświadczeń.

Executive Summary

This report provides a summary of results of a study entitled "Evaluation of the level of readiness and preparation of beneficiaries on the list of individual projects to be implemented within the XI Priority of Operational Programme "Infrastructure and Environment"). The study was carried out within the period from October to December 2009 and comprised a group of 29 projects (and their beneficiaries), included both on the basic list of projects (21) as well as reserve projects (8) within the framework of three Measures of Priority XI: 11.1. „Protection and preservation of cultural heritage of supraregional importance” (12 projects: 8 basic and 4 reserve), 11.2. „Development and improvement of the condition of cultural infrastructure of supraregional importance” (10 projects: 6 basic and 4 reserve) and 11.3. „Infrastructure of artistic education” (7 projects, all on the basic projects list).

Study assumptions

To ensure adequate configuration of the evaluation of readiness and preparation of beneficiaries of individual projects as regards absorption of resources under the structural funds, an assumption – essential for the entire study – was made as regards the definition of the potential of beneficiaries to obtain and capitalize on the support. It was assumed that the said potential consists of six elements, i.e.: (i) strategy and objectives of the (beneficiary's) institution, (ii) applied organizational solutions (structures serving the processes of gaining and utilizing funds), (iii) human resources, (iv) non-material, material and financial resources, (v) processes and procedures relating to fund applications and (vi) the experience and expertise as regards gaining support and implementing investment projects. The potential was also analyzed in terms of existing obstacles, barriers and threats limiting or affecting its impact upon preparation and implementation of individual projects under XI Priority. The results of the study and analyses carried out within the study have become a basis for conclusions and the resulting recommendations.

Concept

The study was based on a methodology including three perspectives of the key stakeholders. The study referred to (i) a systematic perspective presenting positions and opinions expressed by representatives of institutions involved in management and implementation of supporting activities, (ii) perspective of the institutions – beneficiaries of individual projects (persons responsible for preparing and implementing projects on the side of the beneficiaries of support) and (iii) expert perspective, i.e. opinions of experts in management, structural funds and social infrastructure.

Study methodology

The study focused on the study visit method. 29 study visits were organised, during which a range of evaluation techniques was applied (including analysis of project documents on site, individual in-depth interviews, questionnaire and supplementary telephone interviews). Study visits were used to prepare 29 case studies describing the degree of readiness, preparation and potential of beneficiaries of individual projects. In the further course of the study, case studies were subject to a comprehensive analysis, which eventually led to conclusions and resulting recommendations. The closing phase of the study process involved a focus group interview with beneficiaries and an expert

panel. The group interview coupled with the expert panel allowed for verifying and supplementing the conclusions and recommendations. The whole process was complemented with an analysis of documents on site (system documents) and individual in-depth interviews with representatives of the Managing Authority, Intermediate Authority and Intermediate Authority II Level within the framework of XI Priority of the Operational Programme "Infrastructure and Environment".

Results of the study

In result of the study the following conclusions were drawn:

- The experience of the beneficiaries varies. As much as 25% of the beneficiaries have never undertaken any investment project. On the other hand, beneficiaries experienced in implementation of investment projects, financed under European funds point to the great role of such experience in the preparations for the present project.
- Beneficiaries apply different organizational solutions, starting from a separate project team, through typical internal structures across their organizations to outsourcing project management tasks.
- Merely 29% of beneficiaries have developed written procedures for project management. However, part of them declares that such procedures shall be developed in the future.
- The staff potential is very varied. Experienced institutions usually have ample human resources, whereas among institutions without experience only few decided to employ staff with necessary experience. A considerable part of institutions relies on expertise of the substitute investor.
- A considerable part of project team members is delegated to perform other tasks apart from the project. This may give rise to certain problems in the future.
- Beneficiaries are interested in training. Trainings on project reporting and accounting, public procurement law and project management are considered the most valuable.
- Project financing is a very important and sensitive area. In this context assumptions regarding the guaranteed own contribution should be analyzed thoroughly. Beneficiaries do not also recognize the importance of ensuring bridge financing, assuming that the funds shall be provided swiftly.
- In most projects, VAT is a qualified cost. In case of projects, where it is not a qualified cost, financing of VAT until it is paid back by the relevant tax office, may become a problem.
- The progress in preparing project documentation is different. At the time of the questionnaire (1st half of November 2009), 60% of respondents declared such documentation was ready or almost complete.
- In general, beneficiaries regard cooperation with the Managing Authority, Intermediate Authority and Intermediate Authority II Level as very good. There is some cooperation between the beneficiaries, but it is rather limited.

Recommendations

The analysis of the present condition of project documentation and procedures applied by beneficiaries proves their variedness in terms of preparation of the projects. As regards possible actions, it is essential to:

- communicate to the beneficiaries information about the entire process of project implementation and its principles;
- identify threats caused by outsourcing of project management;
- invite representatives of substitute investors and contract engineers to join training activities;
- draw attention to the fact that being included on the list of individual projects does not necessarily mean that the contract shall be signed; increasing awareness of other project-related threats;
- analyse the sources and methods of financing the project in terms of risks and related threats;
- advise the beneficiaries about the rules of qualifying VAT and related limitations;
- launch training for the beneficiaries;
- facilitate meetings and experience sharing among beneficiaries.

1. Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi podsumowanie wykonanego na zamówienie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego badania ewaluacyjnego „Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” (PO IiŚ).

1.1. Opis przedmiotu badania

Badaniem ewaluacyjnym objęto instytucje (beneficjentów) i realizowane przez nie projekty indywidualne XI Priorytetu PO IiŚ „Kultura i dziedzictwo kulturowe”. Stosownie do wymagań Zamawiającego w badaniu uwzględniono 29 projektów, w przypadku których nie zostały jeszcze (na dzień uruchomienia badania) zawarte umowy o dofinansowanie. Badaniem objęto zarówno projekty znajdujące się na liście podstawowej, jak i projekty rezerwowe – w ramach trzech działań Priorytetu XI:

- Działania 11.1. „Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym” – 12 projektów (8 z listy podstawowej i 4 z listy rezerwowej),
- Działania 11.2. „Rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym” – 10 projektów (6 z listy podstawowej i 4 z listy rezerwowej),
- Działania 11.3. „Infrastruktura szkolnictwa artystycznego” – 7 projektów (wszystkie projekty z listy podstawowej).

1.2. Opis głównych celów i założeń badania

Biorąc pod uwagę główny cel badania ewaluacyjnego, jakim była ocena, zarówno stopnia przygotowania jak i gotowości do realizacji projektów indywidualnych przez beneficjentów w ramach XI Priorytetu PO IiŚ, jako podstawę wykonania niniejszego badania przyjęto potrzebę trafnej identyfikacji istniejących oraz potencjalnych problemów, towarzyszących procesowi przygotowania projektów indywidualnych oraz dążenie do wypracowania odpowiednich działań i mechanizmów korygujących, służących skutecznemu niwelowaniu tych problemów. W związku z powyższym określono następujący cel główny badania oraz wiązkę celów szczegółowych:

Cel główny

Ocena stopnia przygotowania beneficjentów projektów indywidualnych w ramach Priorytetu XI PO IiŚ, 2007-2013, do realizacji projektów

Cele szczegółowe

- 1) Ocena stopnia przygotowania beneficjentów projektów indywidualnych do realizacji (w tym dokumentacji projektowej),**
- 2) Ocena dotychczasowych doświadczeń beneficjentów w realizacji projektów inwestycyjnych,**
- 3) Ocena jakości struktur odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację projektów w instytucjach poszczególnych beneficjentów,**
- 4) Identyfikacja obszarów krytycznych mających znaczenie dla wdrożenia projektów (zagrożenia i czynniki sukcesu).**

Cele szczegółowe badania ewaluacyjnego wyznaczyły kluczowe obszary analizy stopnia przygotowania i gotowości beneficjentów do realizacji projektów indywidualnych. Obszaram tym przyporządkowano pytania badawcze, na które poszukiwano odpowiedzi w całym toku procesu badawczego. W kolejnych rozdziałach raportu (Rozdział 3 i następne)

zaprezentowano odpowiedzi na te pytania, prowadzące do sformułowania ostatecznych wniosków i odpowiadających im zaleceń.

2. Opis metodologii badania i wykorzystanych źródeł informacji

2.1. Założenie metodologiczne

Badanie oparto na wykorzystaniu metody wizyt studyjnych, prowadzących do opracowania studium przypadku każdego projektu i odpowiednio do charakteru i zakresu projektu, jego beneficjenta. W ramach wizyt studyjnych stosowano rozmaite techniki badawcze. Ich łączna aplikacja – analogiczna w odniesieniu do każdego beneficjenta – umożliwiła uchwycenie pełnego obrazu (studium) projektu. Ostatecznie, wnioski płynące z wizyt studyjnych zostały zsyntetyzowane na poziomie ogólnym, na którym dokonana została ocena stanu przygotowania beneficjentów do wdrożenia projektów indywidualnych. Na tej podstawie sformułowano wnioski oraz zalecenia dotyczące całej badanej populacji oraz wdrażania XI Priorytetu PO IiŚ. Badanie umożliwiło zatem przeprowadzenie analizy oraz, w oparciu o jej wyniki, sformułowanie wniosków i zaleceń na dwóch poziomach – poziomie ogólnym (Priorytet XI) oraz poziomie indywidualnych projektów.

Dla osiągnięcia celów ewaluacji przyjęto założenie badawcze – zasadnicze dla całego badania – dotyczące definicji potencjału instytucji (beneficjenta) do absorpcji i skutecznego wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich. Uznano, że potencjał ten warunkowany jest, z jednej strony przez zasoby instytucji oraz procesy i relacje stanowiące o jej funkcjonowaniu, z drugiej zaś, przez skumulowaną wiedzę i nabyte doświadczenia związane z tym obszarem. Elementy składowe tak rozumianego potencjału obejmują: (i) strategię i cele instytucji, (ii) stosowane rozwiązania organizacyjne (iii) zasoby ludzkie, (iv) zasoby niematerialne, materialne i finansowe, (iv) procesy i procedury związane z ubieganiem się o środki wsparcia oraz (vi) doświadczenie i wiedzę w dziedzinie pozyskiwania wsparcia unijnego i realizacji projektów o charakterze inwestycyjnym.

Rys. 1. Składowe potencjału do absorpcji środków z funduszy strukturalnych.



2.2. Koncepcja i schemat badawczy

Dla uzyskania maksymalnie pełnego oglądu problematyki badawczej, w badaniu ewaluacyjnym uwzględniono trzy perspektywy. Były to:

Perspektywa

- 1) **Systemowa** (instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie XI Priorytetu PO IiŚ). W tym zakresie respondentami badania byli:
 - Przedstawiciel Instytucji Zarządzającej (MRR - Ministerstwa Rozwoju Regionalnego),
 - Przedstawiciele Instytucji Pośredniczącej (MKiDN – Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego)
 - Przedstawiciel Instytucji Wdrażającej (WWPE - Władzy Wdrażającej Programy Europejskie).
- 2) **Instytucji** (beneficjentów projektów indywidualnych zaangażowanych w ich przygotowanie i wdrażanie) XI Priorytetu PO IiŚ. W tym zakresie respondentami badania byli:
 - Przedstawiciele instytucji – beneficjentów XI Priorytetu PO IiŚ odpowiedzialni za kierowanie przygotowaniem i realizacją 29 projektów indywidualnych,
- 3) **Ekspercka:**
 - Eksperti w dziedzinie zarządzania i infrastruktury społecznej,
 - Eksperti do spraw funduszy unijnych (środków wsparcia z funduszy strukturalnych).

Schemat badawczy zaprojektowano zgodnie z zasadą triangulacji metod, źródeł danych oraz etapów badawczych. Odpowiedzi na pytania badawcze sformułowano dzięki zastosowaniu logiczno-sekwencyjnego modelu badawczego. Dzięki niemu z etapu na etap rozszerzano, uzupełniano i weryfikowano gromadzoną wiedzę, aż do uzyskania pełnego i wszechstronnego oglądu problematyki badawczej.

Proces realizacji badania podzielono na trzy etapy (moduły badawcze):

Etap 1: Eksploracja. Moduł ten pełnił rolę etapu bazowego. Proces badawczy rozpoczęto od przeprowadzenia analizy danych zastanych związanych z problematyką badania. Zebrane dane z dokumentów źródłowych pogłębiono dzięki przeprowadzeniu indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami perspektywy systemowej.

Głównym celem tego etapu było uzyskanie odpowiedzi na pytanie:

Jakie są wymagania i oczekiwania wobec beneficjentów w zakresie przygotowania i realizacji projektów indywidualnych w ramach działań XI Priorytetu POIiŚ?

W ramach badania dokumentów zastanych analizie poddano:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, 2007-2013,
- Szczegółowy opis Priorytetu XI PO IiŚ,
- Listę projektów indywidualnych dla XI Priorytetu PO IiŚ,
- Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych, zgodnych z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.),

- Dokumenty aplikacyjne oraz inne dokumenty pozostające w związku z przedmiotem badania, w szczególności „Podręcznik beneficjenta” (XI Priorytetu PO IiŚ) – część 1 „Jak aplikować o środki?” oraz część 2 „Jak wdrażać i rozliczać projekt?”.
- Dokumentację aplikacyjną (w szczególności: wnioski, studia wykonalności, inne dokumenty projektowe).

Etap 2: Diagnoza. Celem tej części procesu badawczego było szczegółowe rozpoznanie potencjału beneficjentów projektów indywidualnych XI Priorytetu PO IiŚ oraz skonfrontowanie tego potencjału z wymogami wynikającymi ze specyfiki pozyskiwania środków unijnych oraz wymogami dotyczącymi wdrażania projektów indywidualnych, z uwzględnieniem ich charakteru w ramach określonego działania¹. W ramach tego etapu sporządzonych zostało 29 studiów przypadku obrazujących:

- Stopień przygotowania beneficjentów do realizacji projektów indywidualnych XI Priorytetu PO IiŚ,
- Doświadczenia beneficjentów w zakresie planowania i realizacji projektów o charakterze inwestycyjnym,
- Postać struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację projektów w instytucjach beneficjentów,
- Zindywidualizowane (na poziomie danego projektu) obszary krytyczne, które mają (lub mogą mieć) znaczenie dla zapewnienia prawidłowego toku pozyskania wsparcia i wdrożenia projektu.

Głównym celem tego etapu badania było zgromadzenie materiału poznawczego, umożliwiającego udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Jak należy ocenić potencjał poszczególnych beneficjentów projektów indywidualnych XI Priorytetu PO IiŚ, biorąc pod uwagę specyfikę XI Priorytetu, jego działań wspierających oraz zaplanowanych projektów?

Etap 3: Weryfikacja i wnioskowanie. Realizacja dwóch poprzedzających etapów umożliwiła wypracowanie wniosków i zaleceń w odniesieniu do problematyki stanowiącej przedmiot badania. Na podstawie wypracowanych wniosków sporządzono zestaw rekomendacji dotyczących rozwiązań sprzyjających wzmocnieniu potencjału instytucji w dziedzinie ich przygotowania do absorpcji wsparcia i jego skutecznego wykorzystania. Uogólnienia formułowano opierając się na wynikach szczegółowej analizy studiów przypadków. Wyniki tej analizy (wnioski i wynikające z nich zalecenia) skonfrontowano ze stanowiskami ekspertów w dziedzinie zarządzania, środków unijnych oraz infrastruktury społecznej. W tym celu, w końcowej części badania (po opracowaniu projektu raportu końcowego) przeprowadzono panel ekspercki.

Niniejszy moduł stanowił etap zamykający badanie ewaluacyjne. Dlatego jego celem głównym było:

Podsumowanie badania ewaluacyjnego, sformułowanie wniosków i zaleceń oraz ich weryfikacja w gronie ekspertów ds. infrastruktury społecznej i funduszy unijnych

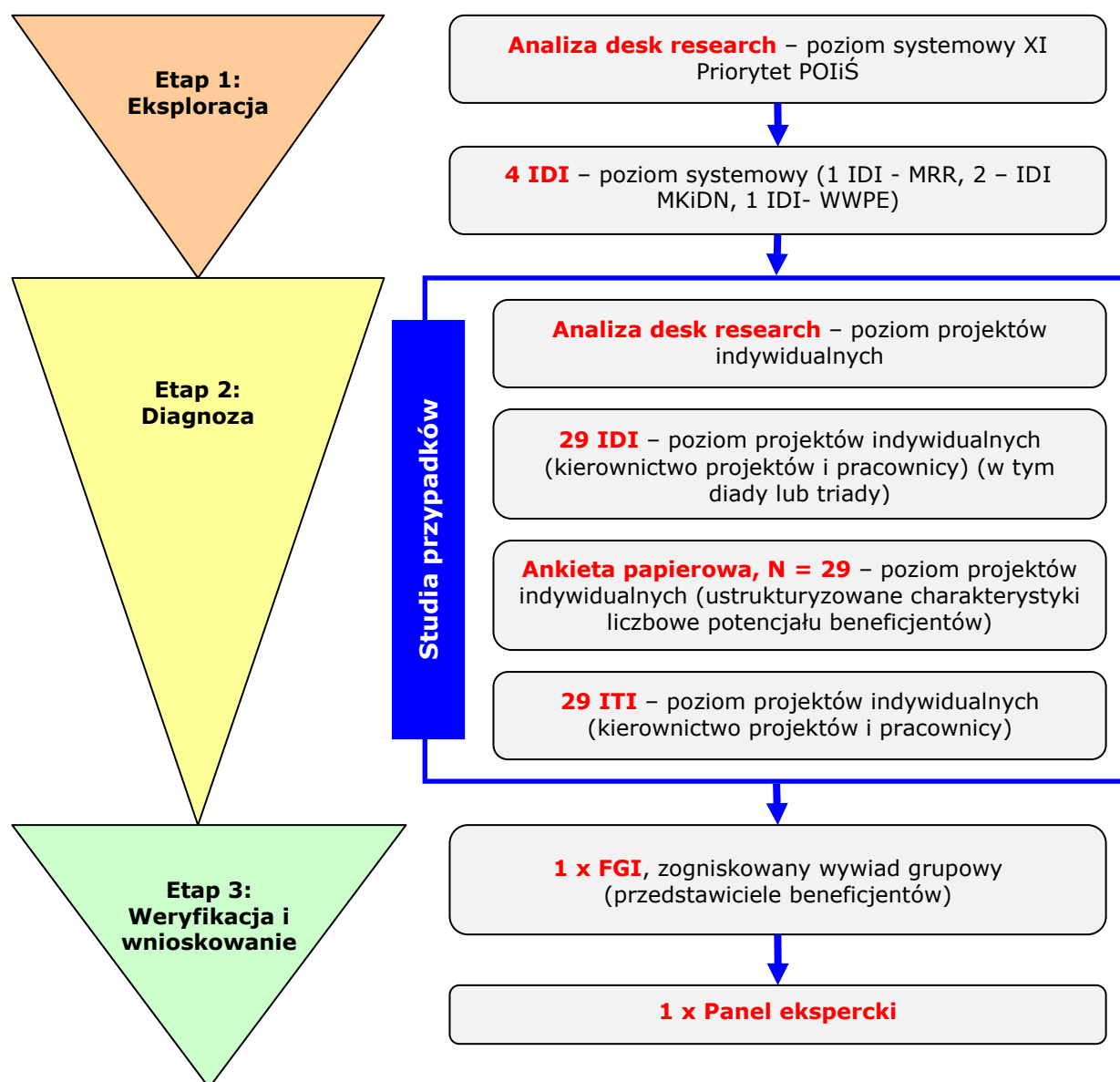
¹ W ramach XI Priorytetu PO IiŚ realizowane są różniące się, co do zakresu i charakteru realizowanych projektów, Działania: 11.1, 11.2, 11.3 wskazane w punkcie 1.1 niniejszego raportu.

2.3. Moduły badawcze i przebieg badania

Prezentowany poniżej rysunek obrazuje przebieg badania w układzie procesowym. Na rysunku wskazano:

- Etapy / moduły badawcze,
- Zastosowane w ramach poszczególnych etapów techniki badawcze (z podaniem ich liczebności),
- Umiejscowienie w procesie badawczym wizyt studyjnych, z uwypukleniem ich zawartości narzędziowej.

Rys. 2. Moduły badawcze i proces realizacji badania ewaluacyjnego.



2.4. Sposoby zagwarantowania rzetelności oraz trafności zastosowanych narzędzi

W trakcie badań znalazły zastosowanie różne techniki badawcze, wymagające udziału moderatora (badania jakościowe). Wykorzystanie każdej z tych technik wymagało podjęcia adekwatnych kroków maksymalizujących jakość wyników badania oraz umożliwiających eliminację typowych źródeł błędów, właściwych dla każdej ze stosowanych metod – zarówno na etapie tworzenia narzędzi badawczych, jak i na etapie realizacji badania oraz końcowego przetwarzania i interpretacji danych. W związku z tym w toku badania zastosowanie znalazły odpowiednie procedury kontrolne, w odniesieniu do każdej z wykorzystanych metod badawczych na różnych etapach ewaluacji.

- **Narzędzia badawcze.** W celu maksymalizacji trafności wykorzystywanych w badaniu narzędzi dochowano wszelkich standardów staranności pracy badawczej. W toku badania oparto się na następujących rozwiązaniach zapewniających spójność wewnętrzną i zewnętrzną wykorzystywanych narzędzi badawczych:
 - konsultacje na poziomie (etapie) budowy narzędzi z ekspertami projektu (zarówno w kwestiach zapewnienia poprawności merytorycznej, jak i metodologicznej),
 - konsultacje narzędzi z Zamawiającym,
 - wewnętrzny system weryfikacji kwestionariuszy, w celu eliminacji błędów i ewentualnych niezręczności.

Wszystkie narzędzia badawcze (ankieta, scenariusze wywiadów) wykorzystane w ramach badania, przed ich praktycznym zastosowaniem, skonsultowano z Zamawiającym na etapie raportu metodologicznego.

- **Rozwiązania organizacyjne.** Kluczowym rozwiązaniem mającym na celu zapewnienia maksymalnej jakości na etapie gromadzenia danych był również fakt, że wywiady prowadzone były wyłącznie przez pracowników Wykonawcy oraz stale z nim współpracujących ekspertów i badaczy (członków zespołu powołanego w celu realizacji niniejszego badania) – specjalistów w dziedzinie ewaluacji, posiadających doświadczenie w moderowaniu wywiadów pogłębionych i grupowych oraz wiedzę w dziedzinie przedmiotu badania. Ponadto, przed uruchomieniem badania, przeprowadzono wewnętrzne szkolenie, dotyczące narzędzi badawczych i całego procesu badania. W ramach zespołu projektowego skoncentrowane było także podsumowanie wyników badania, formułowanie i weryfikacja wniosków oraz zaleceń.

3. Opis wyników badania

Poniższy opis wyników badania opiera się na wynikach badań ilościowych (ankiety) oraz jakościowych – indywidualne wywiady pogłębione (IDI) ze wszystkimi beneficjentami, uzupełnione indywidualnymi wywiadami telefonicznymi (ITI) oraz zogniskowanym wywiadem grupowym (FGI).

3.1. Doświadczenia i rozwiązania systemowe w zakresie zarządzania projektami

3.1.1. Doświadczenia beneficjentów

Pytania i obszary badawcze:

- (1) *Jakie są dotychczasowe doświadczenia instytucji beneficjentów w realizacji projektów inwestycyjnych?*
- (2) *Czy beneficjent realizował projekty infrastrukturalne współfinansowane ze środków funduszy strukturalnych UE (i ewentualnie innych źródeł)?*
- (3) *Jakie wskazania/przeciwskazania, wynikające z dotychczasowych doświadczeń, można sformułować wobec beneficjentów w kontekście realizacji projektów indywidualnych?*
- (4) *Czy w przygotowaniach/w realizacji projektu w ramach PO IIŚ wzięto pod uwagę dotychczasowe doświadczenia? Jakże konkretnie?*

Wyniki przeprowadzonego badania prowadzą do stwierdzenia, że beneficjenci XI Priorytetu PO IIŚ posiadają bardzo zróżnicowane doświadczenie w realizacji projektów inwestycyjnych, mających na celu budowę, bądź rozbudowę obiektów, ich modernizację lub konserwację. Największe doświadczenie mają wnioskodawcy samorządowi, realizujący w okresie ostatnich 10 lat szereg inwestycji, które zresztą często później przekazywane są w użytkowanie innym podmiotom. Wśród projektodawców istnieje jednak także znaczna grupa instytucji, które nie mają żadnych doświadczeń w realizacji takich projektów – jest to zresztą zrozumiałe, skoro realizacja projektu polega na budowie na przykład nowej siedziby danej instytucji.

Duża część projektów realizowana jest w istniejących obiektach, często o zabytkowym charakterze. W obiektach tych, z uwagi na ograniczone środki finansowe i wymogi konserwatorskie, prowadzone były drobne projekty adaptacyjne, modernizacyjne czy konserwatorskie, mające na celu głównie zabezpieczenie istniejących obiektów przed dalszą degradacją. Projekty, mające na celu budowę nowych obiektów kubaturowych, składane są przeważnie przez władze samorządowe.

Pośród różnego rodzaju wdrażanych w przeszłości projektów infrastrukturalnych dominowały projekty drogowe, rozwój infrastruktury miejskiej – to w przypadku władz samorządowych – ale zdarzały się również projekty o charakterze inwestycji kubaturowych. Wśród beneficjentów realizujących projekty we własnych obiektach dominowały projekty mające na celu rozbudowę, modernizację oraz konserwację zabytkowych obiektów. W wielu przypadkach musiało dochodzić do uzgodnień z konserwatorami zabytków. Pomimo generalnego niedoinwestowania szeroko rozumianych instytucji kultury, część beneficjentów realizowała inwestycje na mniejszą lub większą skalę, które pozwoliły na gromadzenie doświadczeń przydatnych do realizacji kolejnych zadań o tym charakterze. Często były to też projekty o znacznie mniejszych budżetach inwestycyjnych, niż przewidywane obecnie w przypadku projektów zaplanowanych w ramach XI Priorytetu PO IIŚ. Z drugiej jednak strony zdarzały się rzadkie przykłady, projektów o skali porównywalnej do projektów planowanych w ramach XI priorytetu, czy nawet o większej skali. W tych przypadkach najczęściej wykorzystywanym źródłem

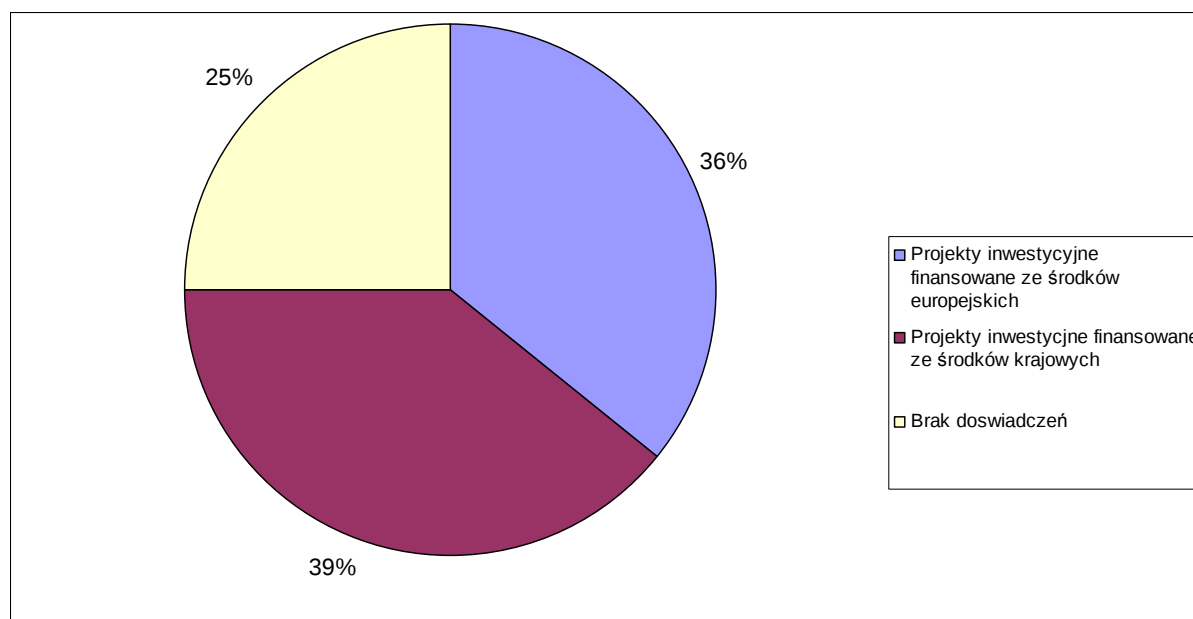
współfinansowania projektów z Funduszy Strukturalnych UE był Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Taka sytuacja miała miejsce po 2004 roku. Wcześniej wykorzystywane były bardzo różne źródła finansowania, w tym fundusze z programów przedakcesyjnych.

Znaczna grupa beneficjentów (ok. 35%) korzystała też z programów oferowanych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego - przede wszystkim w celu sfinansowania projektów inwestycyjnych, choć na ogół o istotnie mniejszej skali, niż w ramach XI Priorytetu PO IiŚ. Doświadczenie z realizacji tych projektów może mieć istotne znaczenie; z drugiej strony warto jednak pamiętać, że zasady wykorzystywania środków europejskich są przeciętnie bardziej sformalizowane i restrykcyjne, niż środków krajowych. Z tego punktu widzenia doświadczenie to może okazać się nawet mylące – niektórzy beneficjenci są skłonni zakładać, że zasady realizacji projektów w ramach XI Priorytetu PO IiŚ będą generalnie zbliżone do zasad obowiązujących w ramach programów MKiDN, finansowanych ze środków krajowych.

Tylko pojedynczy beneficjenci realizowali „miękkie” (na przykład szkoleniowe) projekty finansowane ze środków europejskich, które często pozwalają na nabycie przydatnych doświadczeń, na przykład w sferze rozliczania projektów.

Poniżej przedstawiamy rysunek podsumowujący doświadczenia badanych beneficjentów.

Rys. 3. Dotychczasowe doświadczenia w realizacji projektów.



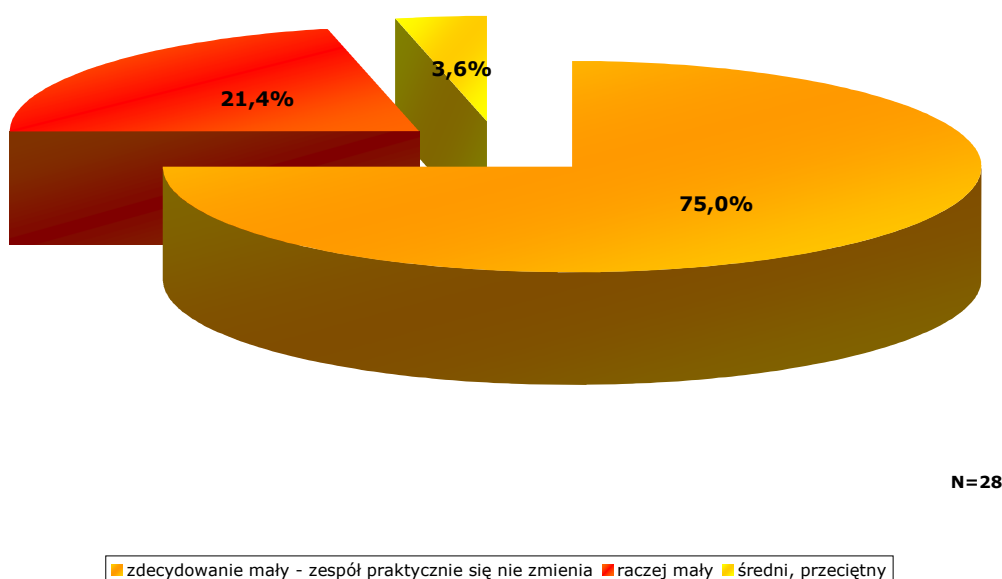
Źródło: badanie ankietowe

Jak widać, nieco ponad 1/3 beneficjentów posiada kluczowe doświadczenie w realizacji projektów inwestycyjnych, finansowanych ze środków europejskich. Jednocześnie jednak aż 25% beneficjentów nie posiada żadnych doświadczeń. Wykres ten jasno wskazuje na bardzo znaczne zróżnicowanie sytuacji badanych instytucji.

Bardzo ważnym elementem umożliwiającym skuteczną akumulację, a ostatecznie szerokie wykorzystywanie doświadczeń płynących z wcześniej realizowanych projektów infrastrukturalnych, w tym w szczególności finansowanych z udziałem środków strukturalnych i ostatnio zakończonych, jest stosunkowo niski poziom rotacji kadr w instytucjach beneficjentów, odpowiedzialnych za zarządzanie procesami inwestycyjnymi.

Fakt ten obrazuje rysunek przedstawiający ocenę dotychczasowego poziomu rotacji kadr na podstawie badań ankietowych. Zagadnienie rotacji kadr, ciągłości doświadczeń oraz przekazywania wiedzy nowozatrudnionym pracownikom, było też bardzo ważnym elementem wywiadów prowadzonych w trakcie spotkań z beneficjentami. Należy podkreślić, że w części badanych instytucji przywiązuje się duże znaczenie do kumulacji i przekazywania wiedzy i doświadczeń.

Rys. 4. Ocena dotychczasowego poziomu rotacji kadr przy obecnym projekcie.

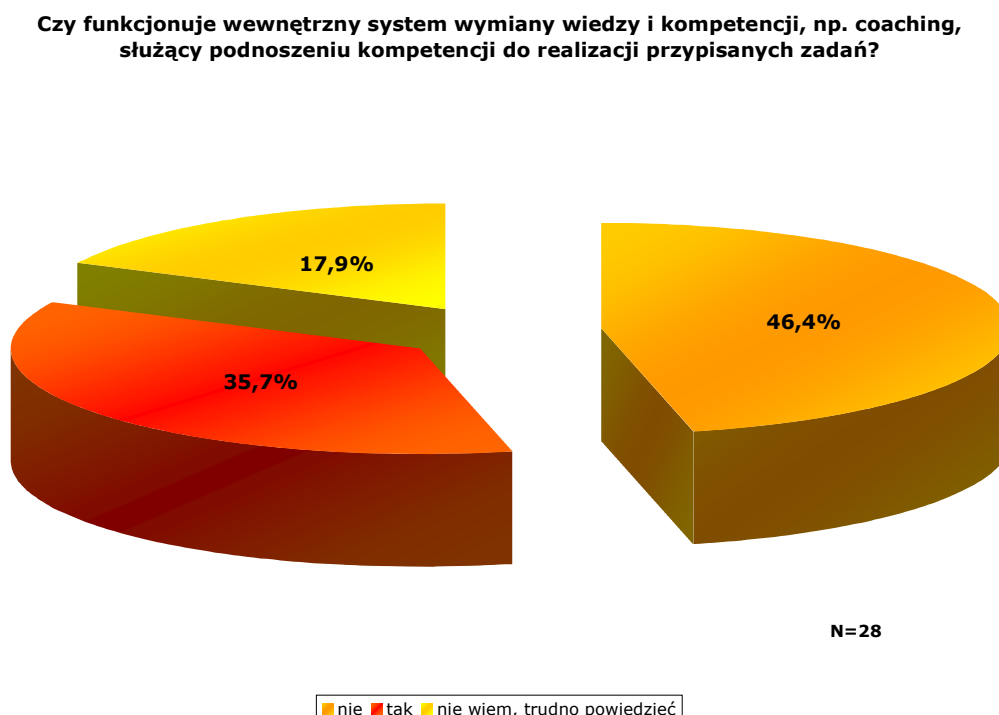


Źródło: Badanie ankietowe

Waga czynnika, jakim jest niski poziom rotacji kadr, jest oczywista. W większości przypadków przedstawiciele badanych beneficjentów podkreślali znaczenie praktyczne tego elementu oraz jego bardzo pozytywne oddziaływanie w ramach przygotowywania i realizacji projektów XI Priorytetu PO IiŚ. Sytuacja tego rodzaju zapewnia możliwość skutecznego utrzymania i przenoszenia doświadczeń członków zespołów zarządzających procesami inwestycyjnymi na obecnie planowane i rozpoczynane przedsięwzięcia. Naturalnie dotyczy to wyłącznie beneficjentów, którzy dysponują takimi doświadczeniami. Jak wynika z przeprowadzonego badania, w takich jednostkach stabilność kadr dotyczy wszystkich kluczowych specjalistów, odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację projektu, a zatem służb finansowo-księgowych, specjalistów ds. inwestycji, czy też personelu koordynującego realizację projektu.

Z drugiej jednak strony, jak wykazały przeprowadzone przez nas analizy, w strukturach beneficjentów w dość licznych przypadkach można zidentyfikować fakt przenoszenia doświadczeń na nowe kadry (rozwiązań typu *coaching*owego – rys. 5). Wzmacnia to znaczenie czynnika, jakim jest stabilizacja kadr. Trzeba jednak pamiętać, że jest to czynnik dość wrażliwy na zmiany i trudno jest powiedzieć, na ile zjawisko to jest trwałe. Oba te czynniki dobrze rokują tym projektom, które posiadają takie kadry do realizacji projektów. Istnieją jednak beneficjenci, którzy z uwagi na charakter swojej działalności takich wewnętrznych zespołów nie zamierzają budować.

Rys. 5. System wymiany wiedzy i kompetencji.



Źródło: Badanie ankietowe

Wśród beneficjentów, którzy taki system przekazywania wiedzy posiadają, większość wskazuje na fakt, że jest on raczej skuteczny (80% odpowiedzi). Szersza analiza zagadnienia przekazywania wiedzy i wymiany kompetencji dokonana na podstawie wywiadów wykazała, że takie systemy (często nieformalne) istnieją w większej liczbie przypadków, niżby wskazywały na to badania ankietowe.

Z oczywistych powodów rozwiązania takie nie mają jednak znaczenia w przypadku podmiotów nie posiadających doświadczeń w realizacji projektów inwestycyjnych, w tym finansowanych ze środków europejskich.

Spośród najważniejszych doświadczeń zgromadzonych w wyniku wcześniejszej realizacji projektów inwestycyjnych, finansowanych z udziałem środków strukturalnych, badane jednostki uznają następujące sfery:

- W przypadku beneficjentów realizujących w przeszłości (i obecnie) zadania inwestycyjne, finansowane ze środków europejskich pojawia się często przekonanie o znacznej specyfice takich projektów. W badanej grupie tacy beneficjenci stanowią zdecydowaną mniejszość, jednak element ten jest powszechnie uznawany za istotny, co rodzi bardzo praktyczne wskazanie dla instytucji kultury, które wcześniej nie realizowały zadań przy wykorzystaniu finansowania unijnego, a wykorzystywały jedynie środki budżetowe².

² Przedstawiciele IP oraz IP II w ramach XI Priorytetu, a także niektórzy reprezentanci doświadczonych beneficjentów są przeświadczeni, że doświadczenia, gromadzone w wyniku realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, finansowanych w oparciu o krajowe środki budżetowe, nie przekładają się na przedsięwzięcia podlegające finansowaniu ze środków unijnych.

- W kontekście doświadczeń z realizacją projektów inwestycyjnych w przeszłości zwracano uwagę na kwestie związane z płynnością finansową, powiązane z często występującymi opóźnieniami w przekazywaniu środków. Przyjęcie odpowiednich rozwiązań (z udziałem środków własnych lub finansowania dłużnego), prowadzących do zachowania płynności finansowej, uznawano za niesłuchanie istotne w sprawnej realizacji projektu.
- Prawidłowa realizacja projektów wymaga utrzymywania bieżącego kontaktu z jednostkami zewnętrznymi – IP, IP II, IZ³. Badani zwracali uwagę na fakt, że zapewnienie sprawnego przepływu informacji jest zadaniem bardzo skomplikowanym, choć jak dotąd w tej sferze nie występowały znaczące problemy. Dotyczy to również przepływu informacji w ramach struktur beneficjenta, kierowanych ze szczebla zespołu zarządzającego na poziom kierownictwa.
- Za bardzo ważne zagadnienie uznawana jest również kwestia kwalifikowalności wydatków projektowych, która zawsze budzi wątpliwości interpretacyjne (występują one również po stronie instytucji administrujących programem, na przykład Instytucji Zarządzającej). Jednolitość interpretacyjna kwalifikowalności wydatków jest generalnym problemem, spotykanym w ramach projektów unijnych. Jak pokazały badania, obecnie, w odniesieniu do XI Priorytetu, problem ten jest szczególnie widoczny w odniesieniu do kwalifikowalności podatku VAT, jako kosztu projektowego i konsekwencji tego faktu w okresie trwałości projektu.
- Zwracano także uwagę na konieczność zapewnienia bieżącego wsparcia szkoleniowego i informacyjnego, ułatwiającego przygotowanie i realizację projektów. Wskazywano, że idealnie jest, gdy wsparcie to jest zapewniane bezpośrednio przez instytucje odpowiedzialne za zarządzanie całym priorytetem (IZ, IP, IP II), wówczas bowiem najłatwiej jest uzyskać precyzyjne interpretacje obowiązujących przepisów, czy też wytycznych.

W procesie przygotowania projektu w ramach XI Priorytetu PO IiŚ brano naturalnie pod uwagę poprzednie doświadczenia, związane z przygotowaniem i realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych. Ze względu na ograniczone grono beneficjentów, dysponujących takimi doświadczeniami oraz zróżnicowanie realizowanych projektów, doświadczenia te wykorzystywano w różny sposób. Najczęściej zwracano uwagę na następujące kwestie:

- Dużą rolę faktu dysponowania doświadczonym personelem, nadzorującym prowadzone prace budowlane, a w przypadku działań realizowanych za pośrednictwem inwestora zastępczego także jego działania.
- Konieczność idealnego przygotowania procedur przetargowych, aby minimalizować ryzyko protestów, opóźniających wybór wykonawcy. W tym kontekście zwracano jednak też uwagę na fakt, że nawet idealnie przygotowany przetarg nie wyklucza możliwości pojawienia się takich działań.
- Duże znaczenie stabilności kadrowej w instytucjach nadzorujących realizację projektu. Mimo tego, że zasady realizacji programu są regulowane w wielu dokumentach bardzo ważna jest ich interpretacja i niezmienność dokonywanych wykładni. Ta zaś jest w największym stopniu gwarantowana przez stabilność kadrową.

³ Niezwykle istotnym faktem podnoszonym przez większość beneficjentów jest posiadanie indywidualnego „opiekuna” projektu ze strony MKiDN.

3.1.2. Struktury organizacyjne zarządzania projektami

Rozwiązania organizacyjne

Pytania i obszary badawcze:

(5) Czy w instytucjach beneficjentów są wyodrębnione struktury organizacyjne do zarządzania projektem?

(6) Czy stosowane są powszechne metodyki zarządzania projektami?

Przeprowadzane badania pozwalają na stwierdzenie, iż w całej grupie beneficjentów XI Priorytetu PO IiŚ sytuacja w dziedzinie struktur organizacyjnych zarządzania projektami jest dość zróżnicowana. W gronie beneficjentów występują liczne jednostki, które nie realizowały dotąd podobnej skali projektów infrastrukturalnych z udziałem środków europejskich. W tej sytuacji brak jest wystarczających doświadczeń, które rzutowałyby na postać planowanych struktur zarządzania. Należy jednak zauważyć, że w przypadku niektórych instytucji brak ten jest w pewnym stopniu łagodzony występowaniem doświadczeń w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych (finansowanych z innych źródeł niż środki europejskie) – dotyczy to pewnych kwestii szczegółowych np. w zakresie stosowania procedur zamówień publicznych.

Wśród badanych instytucji przyjęto bardzo różnorodne rozwiązania organizacyjne zarządzania projektem. W jednostkach takich jak urzędy miast, zespoły projektowe są na ogół powoływane na bazie istniejących stałych struktur, takich jak wydziały i referaty, czy biura (często w ramach samorządów, czy też uczelni wyższych istnieją wyspecjalizowane komórki ds. europejskich, czy też ds. inwestycyjnych). Zwykle organ wykonawczy danej jednostki samorządowej powołuje też pełnomocnika, który pełni rolę koordynującą w projekcie. Często przedstawiciele poszczególnych jednostek tworzą zespół ds. realizacji danego projektu. Zespół taki jest obsługiwany przez biuro ds. europejskich, czy też inwestycyjnych. Biuro takie w trakcie realizacji projektu współpracuje z osobami zatrudnionymi w różnych wydziałach, stosownie do etapu realizacji bądź przygotowania projektu. Najczęściej chodzi tu o osoby zatrudnione w jednostce ds. zamówień publicznych, dziale księgowości, dziale inwestycji, itp. Ten rodzaj beneficjentów rzadko powierza zadania, związane z realizacją projektu instytucjom, czy osobom zewnętrznym (naturalnie z wyjątkiem prac budowlanych). Wyjątek stanowią inżynierowie kontraktu, bądź inwestorzy zastępczy, których wyłania się w drodze przetargu na czas realizacji prac w ramach projektu. Zwykle też pewne elementy dokumentacji projektowej, takie jak projekt architektoniczno-budowlany, wykonywane są przez podmioty zewnętrzne.

W przypadku beneficjentów o najmniejszych doświadczeniach najczęściej spotykane jest rozwiązanie, gdy spośród osób stałych pracowników beneficjenta projekt koordynuje jedna, bądź dwie osoby, a zarządzanie projektem niemal w całości zostaje zlecone na zewnątrz, zwykle w drodze planowanego przetargu. Takie rozwiązanie jest wprawdzie zrozumiałe, jednak niesie za sobą znaczne ryzyko.

Incydentalnie wskazywano na stosowanie powszechnie przyjętych metodyk przygotowywania projektów i zarządzania projektami, takich jak zarządzanie macierzowe, metoda zarządzania cyklem projektu (PCM), czy też metoda matrycy logicznej. Sytuacje takie były jednak stosunkowo rzadko spotykane.

3.1.3. Dostosowanie struktur organizacyjnych do specyfiki projektu

Pytania i obszary badawcze:

- (7) *Czy struktura organizacyjna jest dostosowana do potrzeb realizacji projektów i gwarantuje prawidłową realizację projektu?*
- (8) *Czy struktury organizacyjne gwarantują właściwą kontrolę/audyt wewnętrzny realizacji projektu?*
- (9) *Czy zostały opracowane pisemne procedury zarządzania projektem (np. zarządzanie zmianą, zarządzanie ryzykiem)?*

Ze względu na bardzo znaczne zróżnicowanie beneficjentów (wielkość instytucji, jej doświadczenia, status prawny) dość trudno jest podsumować przygotowanie przez nich własnej struktury organizacyjnej do realizacji projektu. Generalnie można wskazać, że w przypadku większości beneficjentów przyjęte struktury organizacyjne gwarantują prawidłową realizację projektu.

W przypadku większości projektów mamy do czynienia z trzema podstawowymi rozwiązaniami:

- Nadzór nad projektem sprawuje dyrektor lub inna upoważniona osoba, liczba pracowników zajmujących się projektem w ramach struktury Beneficjenta jest bardzo ograniczona. Większość zadań – zarządzanie projektem, pełnienie funkcji inwestora zastępczego jest zlecana na zewnątrz. Takie rozwiązanie jest najczęściej spotykane w przypadku niewielkich jednostek, bez większych doświadczeń w realizacji projektów inwestycyjnych.
- Do celów realizacji projektu jest powoływany specjalny zespół, składający się z pracowników różnych jednostek (biur, wydziałów) Beneficjenta. Zespół taki jest też niekiedy wspomagany przez konsultantów zewnętrznych. Wchodzący w skład zespołu pracownicy mogą pracować wyłącznie dla danego projektu lub też poświęcać mu tylko część swojego czasu. Zasady funkcjonowania zespołu są uregulowane odpowiednią decyzją (zarządzeniem).
- Projekt jest realizowany w ramach normalnych struktur beneficjenta. Przewodnią rolę pełni wyspecjalizowana jednostka np. biuro ds. europejskich lub biuro ds. inwestycji.

Każde z wyżej wymienionych rozwiązań pozwala teoretycznie na skuteczną realizację projektu. Ważne jest, aby było dopasowane do specyfiki Beneficjenta i projektu. Największe zagrożenie niesie za sobą model 1, choć w przypadku najmniejszych, mało doświadczonych jednostek jest on uzasadniony. Wymaga on jednak bardzo ścisłej kontroli prac podmiotów zewnętrznych (inwestora zastępczego, konsultantów) przez kompetentną osobę i bardzo dokładnego określenia zakresu ich prac i odpowiedzialności.

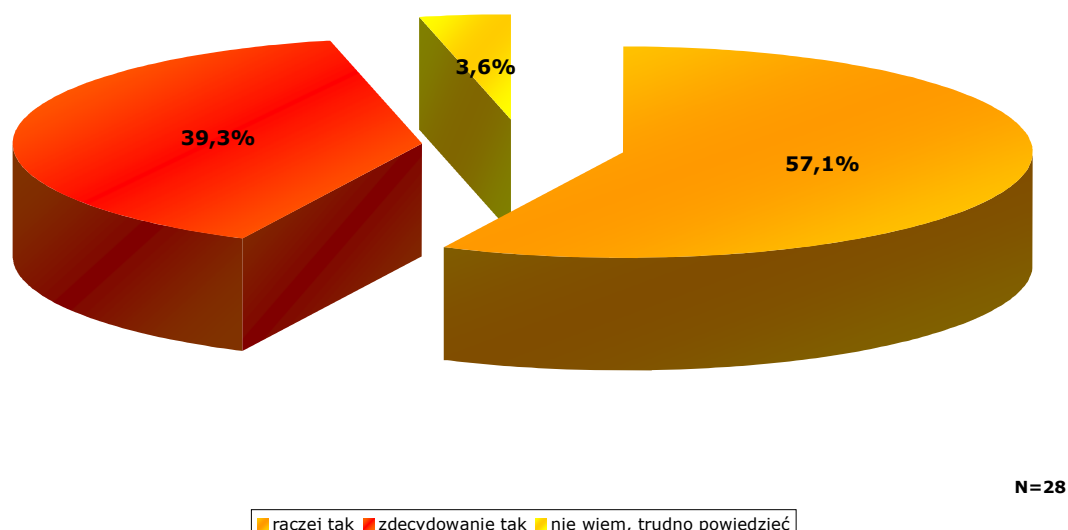
W przypadku rozwiązań w ramach których realizacja projektu jest zarządzana bezpośrednio przez beneficjenta, kluczowymi kwestiami wpływającymi na jakość zarządzania są: przyznanie realizacji projektu, w stosunku do innych działań beneficjenta, odpowiednio wysokiego, możliwie jak najwyższego, priorytetu, odpowiednie umocowanie kierownika zespołu i rozwiązanie kwestii wykonywania przez pracowników zaangażowanych w realizację projektu także innych zadań.

Warto też podkreślić, że większość beneficjentów dynamicznie dostosowuje strukturę organizacyjną do etapu, na którym znajduje się realizacja projektu, w miarę postępu w przygotowywaniu projektu struktura powoli się rozrasta.

Beneficjenci pytani w trakcie badania o stopień dostosowania tych struktur do potrzeb realizacji projektów wyrażają przekonanie, że właściwie będą one spełniać swoje zadania (rys. 6).

Rys. 6. Dostosowanie struktury organizacyjnej do potrzeb projektu

Jak ocenia Pan(i) strukturę organizacyjną instytucji w kontekście zarządzania projektem? Czy uważa Pan(i), że ta struktura jest dopasowana do potrzeb projektu?



Źródło: Badanie ankietowe

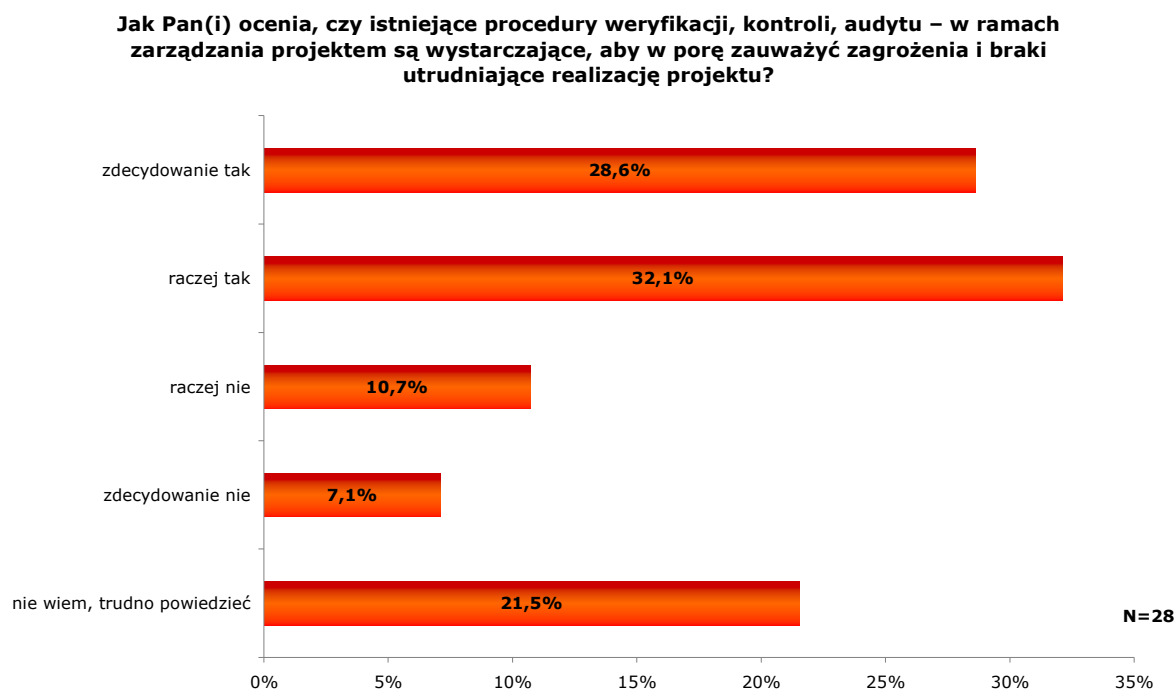
W gronie beneficjentów występują jednostki, które nie realizowały dotąd żadnych projektów infrastrukturalnych z udziałem środków europejskich lub były to projekty o bardzo ograniczonej skali. W tej sytuacji brak jest doświadczeń, które rzutowałyby na postać planowanych struktur zarządzania. Część beneficjentów posiada jednak doświadczenia w realizacji podobnych projektów, finansowanych ze środków krajowych. W oczywisty sposób ogranicza to ryzyka pojawiające się w związku z procesami zarządzania. W sferze zarządzania, w zasadzie, ograniczają się one do kwestii specyficznych, związanych z korzystaniem z funduszy europejskich.

Większość beneficjentów zauważa potrzebę audytu wewnętrznego realizowanych projektów i odróżnia jego rolę od bieżącego monitoringu. W przyjętych rozwiązaniach zamierza się przeprowadzanie takiego audytu nawet raz na dwa miesiące, ale były też takie instytucje, które wskazały, że jednorazowy audyt projektu spełnia ich proceduralne wymagania. Generalnie na poziomie ankiet beneficjenci oceniali przyjęte przez siebie w tej sferze rozwiązania jako wystarczające i prawidłowe (rys. 7). Opinie te jednak ulegały niekiedy zmianom w trakcie prowadzonych wywiadów.

W kilku przypadkach, dopiero pytania zadawane przez ekspertów na ten temat w ramach przeprowadzonych wywiadów uzmysłowiły beneficjentom potrzebę włączenia audytów do procedury realizacji projektów. Sytuacja taka ma miejsce z uwagi na fakt, że tylko nieliczne projekty posiadają pisemne procedury zarządzania projektem, we wszystkich jego obszarach, nie tylko np. w obszarze zamówień publicznych czy rozliczeń

finansowych. Należy zatem przyjąć, że kwestia opracowania przez beneficjentów odpowiednich rozwiązań w odniesieniu do audytu wewnętrznego, czy też kontroli wewnętrznej powinna być przedmiotem odpowiedniego monitoringu. Warto przy tym zauważyć, że poważnym wyzwaniem pozostaje kształt takich procedur i konieczność ich opracowania w przypadku beneficjentów, którzy znaczną część zarządzania projektem zlecają na zewnątrz.

Rys. 7. Ocena procedur weryfikacji i kontroli

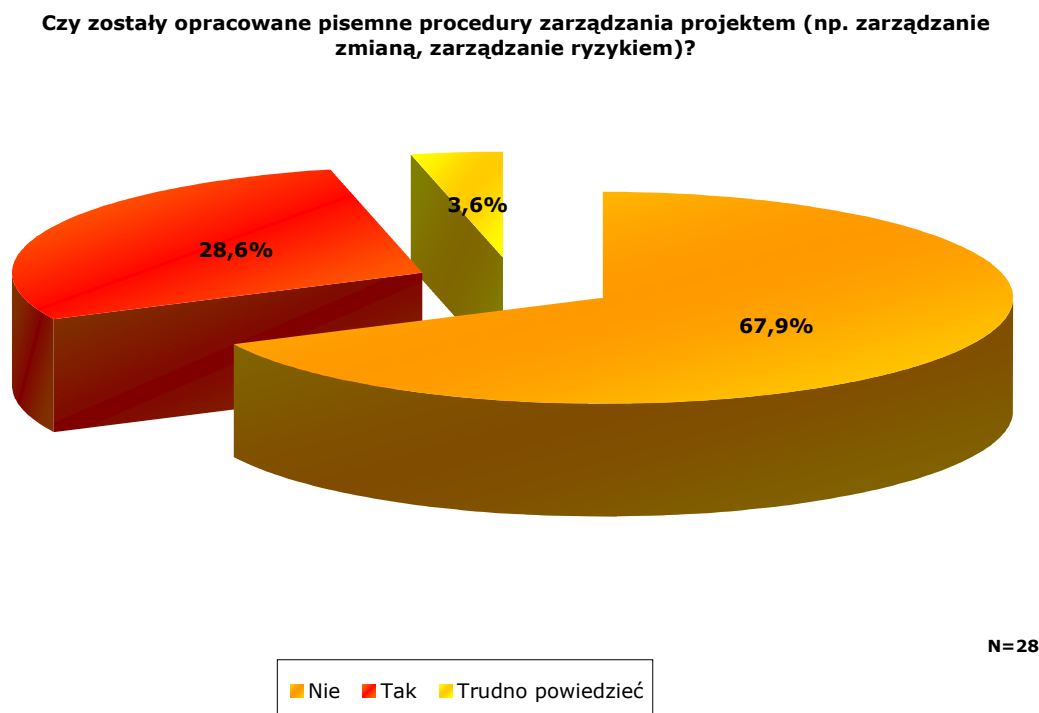


Źródło: Badanie ankietowe

Niezależnie od przyjętego modelu zarządzania projektem, przeprowadzone badania wykazały istnienie u części beneficjentów procedur (w tym szczegółowych instrukcji postępowania), które odpowiadają specyfice realizowanych projektów inwestycyjnych. U znacznej części beneficjentów występują rozwinięte i stosowane w przeszłości procedury zamówień publicznych, powiązane z funkcjami w zakresie formułowania przedmiotu zamówienia. Podobnie jest, jeśli chodzi o dziedzinę sprawozdawczości finansowo-księgowej. Te dwa obszary pozostają dość dobrze rozwinięte i trudno jest obecnie przesądzać, czy stosowane w ich ramach rozwiązania mogą wywoływać w przyszłości problemy większej wagi. W przypadku rozliczeń finansowych (np. przygotowywania wniosków o płatność), wyzwaniem pozostaje ich odpowiednie zastosowanie (ewentualnie dostosowanie), uwzględniające wymogi rządzące rozliczaniem projektów finansowanych z udziałem środków unijnych. Z prawidłową sytuacją mamy do czynienia w przypadku upoważnienia kierowników projektów / zespołów projektowych, gdy chodzi o ich szczegółowe obowiązki i uprawnienia. Są one każdorazowo wyznaczane przez władze instytucji beneficjenta. Jednak w pewnych (nielicznych) sytuacjach – szczególnie w strukturach macierzowych – kompetencje kierowników projektów / zadań wydają się nie być wystarczająco silne. W rezultacie rodzić to może określone konsekwencje w sferze koordynacji pracy zespołu.

Zdecydowana większość beneficjentów (67,6%) nie posiada pisemnych procedur zarządzania projektem. W przypadku niektórych beneficjentów istnieją procedury funkcjonowania całej instytucji (szczególnie dotyczy to urzędów), które są wykorzystywane do zarządzania projektami.

Rys. 8. Istnienie procedur zarządzania projektem w formie pisemnej.



Źródło: Badanie ankietowe

W trakcie wywiadów indywidualnych beneficjenci podawali różne powody dla których takie procedury nie zostały opracowane. W tym kontekście najczęściej wskazywano na następujące powody:

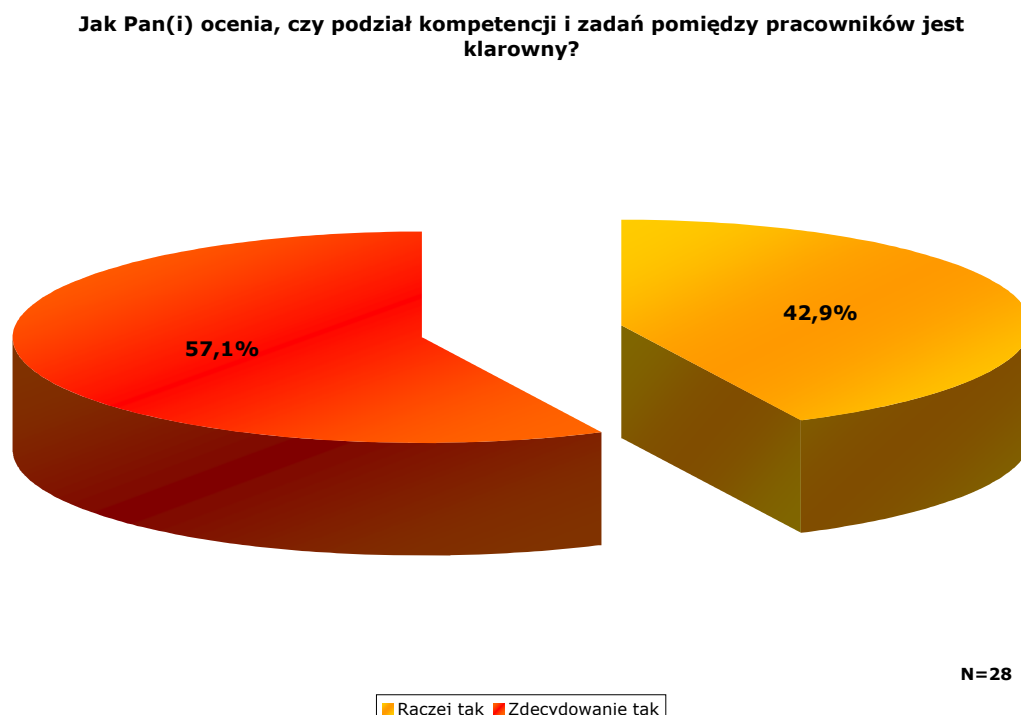
- Wielu beneficjentów uważało, że w sytuacji realizacji projektu za pośrednictwem inwestora zastępczego opracowywanie takich procedur nie jest konieczne.
- Niektórzy badani wskazywali także na to, że ich jednostka jest zbyt mała, zaś liczba osób zaangażowanych w realizację projektu zbyt ograniczona, aby takie procedury były rzeczywiście przydatne.
- Niekiedy wskazywano też, że procedury obowiązujące w ramach całego Priorytetu IX PO IiŚ są na tyle szczegółowe (w tym kontekście przywoływano podręcznik realizacji projektów⁴), że nie ma konieczności opracowywania oddzielnych procedur.
- Część beneficjentów wskazywała wreszcie, że zamierzają opracować takie procedury, tyle, że w obecnej fazie przygotowywania projektu nie są one jeszcze niezbędne.

Beneficjenci wskazywali też niekiedy, że procedury zarządzania projektem, w ich opinii, dość często w wystarczającym stopniu zastępuje podział kompetencji i zadań

⁴ Podręcznik Beneficjenta XI Priorytetu Kultura i dziedzictwo kulturowe Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko „Jak wdrażać i rozliczać Projekt?”, MKiDN, Warszawa 2009 r.

pomiędzy pracowników. Wyniki badań ankietowych w tej kwestii przedstawia poniższy wykres.

Rys. 9. Podział kompetencji i zadań pracowników



Źródło: Badanie ankietowe

Fakt, że procedury mające regulować zasady realizacji projektu w ramach XI Priorytetu PO IiŚ zostały przygotowane tylko przez część beneficjentów należy oceniać niejednoznacznie. Z jednej strony należy oczywiście unikać opracowywania procedur tylko po to, aby istniały. Procedury mają porządkować i usprawniać realizację projektu. Powinny one zatem być przydatne przede wszystkim samemu beneficjentowi – jeśli nie widzi on potrzeby ich opracowywania być może jest to uzasadnione.

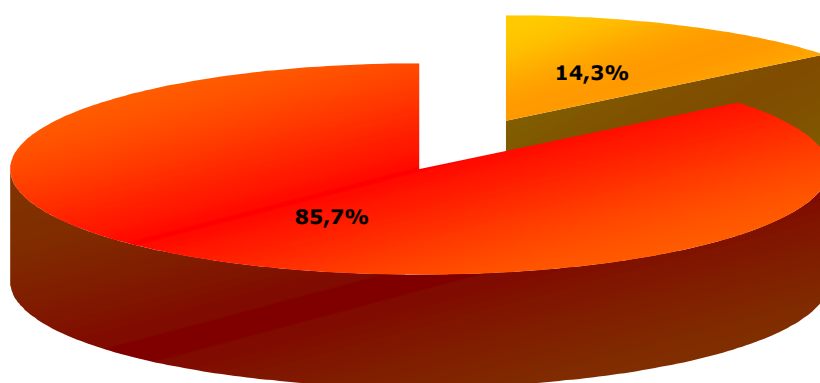
Jak się jednak wydaje, niechęć do opracowywania takich dokumentów może także wynikać z niedostrzegania złożoności projektu i ryzyk z tym związanych. Jeśli przykładowo w ramach struktury organizacyjnej beneficjenta projektem zajmują się tylko 2 osoby, to dla tak niewielkiej liczby osób zasadność opracowywania oddzielnych procedur może faktycznie budzić wątpliwości. W takiej sytuacji mamy jednak najczęściej do czynienia z wykorzystaniem instytucji inwestora zastępczego. Tymczasem właśnie szczegółowy podział obowiązków, sposobów wzajemnej komunikacji etc. pomiędzy beneficjenta i inwestora zastępczego powinien być stanowczo opisany w odpowiednich procedurach; co więcej, tam gdzie jest to możliwe i uzasadnione powinny one zostać odpowiednio odzwierciedlone w umowie zawartej pomiędzy beneficjentem i inwestorem zastępczym.

Z faktu, że część beneficjentów nie posiada pisemnych procedur zarządzania projektem, nie wynika jednak, że brak jest jakiejkolwiek dokumentacji pisemnej. Zwykle przy powołaniu zespołu projektowego, określa się funkcje i zadania każdego członka zespołu, sposób komunikacji i częstotliwość raportowania. Bardzo rzadko beneficjenci

wykorzystują specjalistyczne oprogramowanie do zarządzania projektem. Przeważnie wykorzystywane jest powszechnie dostępne oprogramowanie i arkusze kalkulacyjne. O ile tylko nieliczni beneficjenci mają całościowo opisane procedury zarządzania projektem, to powszechne jest posiadanie procedur prowadzenia zamówień publicznych (patrz rysunek poniżej). Ogólnie można przyjąć, że beneficjenci posiadają procedury, dotyczące obszarów, które są szczególnie narażone na kontrole organów zewnętrznych (zamówienia publiczne, księgowanie przychodów i wydatków, itp.) Istnienie takich procedur w odniesieniu do zamówień publicznych dokumentuje poniższy rysunek.

Rys. 10. Posiadanie procedur dotyczących zamówień publicznych

Czy w Państwa instytucji istnieją wewnętrzne instrukcje i procedury prowadzenia zamówień publicznych?



N=28

nie tak

3.1.4. Przyjęte rozwiązania organizacyjne i związane z nimi zagrożenia

Pytania i obszary badawcze:

- (10) *Czy w strukturze instytucjonalnej beneficjentów istnieją czynniki, które mogą mieć negatywny wpływ na prawidłową realizację projektów? Jeżeli istnieją takie czynniki, to jakie należy podjąć działania naprawcze w celu ich wyeliminowania?*
- (11) *Czy przyjęte przez beneficjentów systemy zarządzania projektami gwarantują skuteczną realizację projektów?*
- (12) *Czy przyjęty system zarządzania jest kompletny i odpowiadający potrzebom związanym z realizacją projektów?*
- (13) *Czy podział kompetencji i zadań pomiędzy pracowników instytucji zaangażowanych w realizację projektu jest poprawnie i klarownie określony?*
- (14) *Czy istnieje odpowiedni nadzór i kontrola realizowanych zadań?*

Beneficjenci deklarują, że stosowane przez nich procedury zarządzania projektami wynikają ze struktury instytucjonalnej i sprawdziły się w przeszłości w realizowanych przez nich projektach. Tym niemniej można wskazać pewne czynniki, które mogą mieć negatywny wpływ na realizację projektów. Do najważniejszych takich czynników można zaliczyć:

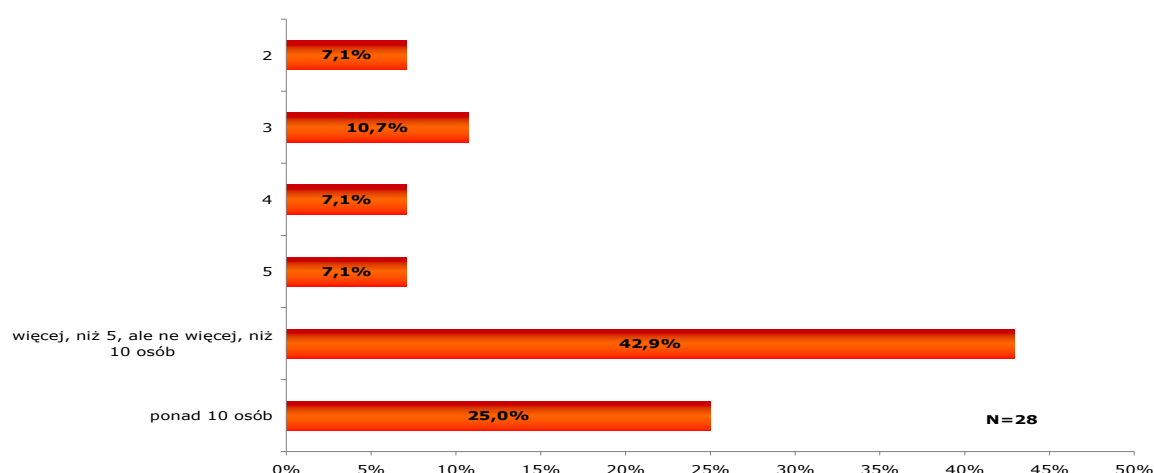
- Realizowanie przez pracowników, zajmujących się projektem, także innych, konkurencyjnych zadań, związanych z innymi, niezwiązanymi z projektem, działaniami beneficjenta. Rozwiązaniem może być tutaj przypisanie realizacji projektu jak najwyższego priorytetu (oznacza to, że zadania związane z realizacją projektu powinny być wykonywane w pierwszej kolejności), a także – tam gdzie jest to możliwe i sensowne – wyznaczanie pracowników, którzy w 100% będą zajmowali się projektem.
- Brak znajomości przez pracowników, na przykład działu księgowości, specyfiki projektów unijnych. Tutaj rozwiązaniem pozostaje naturalnie kierowanie takich osób na odpowiednie szkolenia.

Stosunkowo rzadko beneficjenci deklarują posiadanie procedur dedykowanych wyłącznie do zarządzania projektem w ramach XI Priorytetu PO IiŚ, co jednak nie musi oznaczać, iż brak takich rozwiązań stwarza szczególne ryzyko dla projektu. Decydujące znaczenie mieć będzie bowiem obecność procedur ogólnych, w kształcie umożliwiającym ich zastosowanie wobec projektu inwestycyjnego XI Priorytetu. Z przeprowadzonej analizy na podstawie ankiet i wywiadów indywidualnych wynika, że właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w praktyce. Oczywiście nie oznacza to braku znaczenia zindywidualizowanych rozwiązań proceduralnych. W rzeczywistości mogą okazywać się one pomocne, szczególnie poprzez uwypuklenie specyfiki projektów współfinansowanych z wykorzystaniem finansowania unijnego, co w zasadzie stanowi główny motyw ich tworzenia.

Grupa beneficjentów, którzy wcześniej realizowali już inne projekty inwestycyjne wykorzystujące finansowe środki strukturalne pochodzące z Unii Europejskiej uważa, że przyjęte przez nich systemy zarządzania projektami są podobne, jak przy poprzednich projektach, są sprawdzone w praktyce i są wystarczające. Można się z tym zgodzić o ile wdrażane wcześniej projekty były podobnej skali finansowej i stosowano w nich podobne

procedury sprawozdawcze i rozliczeniowe. W przypadkach, gdy realizowane wcześniej projekty były dużo mniejszej skali i mniej skomplikowane, na etapie realizacji te same struktury mogą okazać się nie wystarczające. Wydaje się, że model 6-10 osobowego zespołu, z którego co najmniej połowa osób jest na stałe zaangażowana tylko w ramach danego projektu powinien być w przypadku realizacji projektów z XI Priorytetu PO IiŚ optymalny. W blisko połowie projektów zaangażowana jest właśnie taka liczba osób, w 7 projektach liczba osób zaangażowanych w przygotowanie i realizację projektów ze strony beneficjentów przekracza 10, a w 9 projektach zawiera się w przedziale 2-5 osób (patrz rys. 11).

Rys. 11. Liczba osób zaangażowanych w przygotowanie/realizację projektu



Źródło: Badanie ankietowe

Niepokojące są jednak sytuacje, gdy wszystkie osoby zaangażowane w projekt, łącznie z koordynatorem projektu mają jeszcze inne zadania do realizacji w swoich instytucjach w tym samym okresie. W niektórych sytuacjach może to prowadzić do poważnych spiętrzeń i w konsekwencji opóźnień w realizacji projektu.

Wszyscy z badanych respondentów wskazują, że stosowany w zespołach podział kompetencji jest klarowny i odpowiada potrzebom projektu (rys. 9). Jednocześnie wielu z beneficjentów stosuje system, w którym podstawowe kompetencje danej osoby może w przypadku jej okresowej nieobecności przejąć na czas zastępstwa inna osoba z zespołu.

Nadzór i kontrolę nad realizowanymi projektami sprawuje przeważnie ściśle kierownictwo instytucji beneficjentów wyznaczając jednak do bieżącej kontroli i koordynacji działań swoich pełnomocników. Spotkania zespołów mające na celu wymianę informacji odbywają się przeważnie nie według ściśle określonego harmonogramu, lecz w zależności od potrzeb rzadziej lub częściej i są zwoływane przeważnie przez lidera bądź koordynatora zespołu projektowego. Generalnie jakość nadzoru i kontroli należy przeważnie ocenić jako zróżnicowaną i w niektórych sytuacjach wymagającą udoskonalenia i poprawy.

Najtrudniej jest ocenić struktury i system zarządzania projektami wśród beneficjentów bez żadnych dotychczasowych doświadczeń w realizacji projektów inwestycyjnych. Realizacja tych projektów niesie za sobą na pewno dużo większe ryzyko, o ile beneficjent do zarządzania projektem nie pozyska osób, które wcześniej pracując w innych instytucjach zdobyły już „doświadczenie projektowe”. Są też projekty, które

realizowane będą przez nowopowstałe instytucje, które są dopiero w fazie budowania instytucji. Jednocześnie jest to projekt, który ma największą wartość ze wszystkich projektów, które znajdują się na liście objętych niniejszym badaniem. W tym przypadku kumuluje się wiele różnych ryzyk, co nie przesądza o powodzeniu realizacji takiego projektu.

Z kolei powszechnie stosowane użycie instytucji inwestora zastępczego jest całkowicie uzasadnione, o ile tylko jego zadania i odpowiedzialność są precyzyjnie określone, a jego praca jest wystarczająco nadzorowana.

Generalnie w większości sytuacji przyjęte systemy zarządzania projektami gwarantują skuteczną realizację projektów, choć w wielu przypadkach są one dopiero w trakcie budowy. Z tego powodu trudno jest ocenić ich kompletność – w wielu przypadkach będzie to możliwe dopiero za kilka miesięcy.

3.1.5. Potencjał kadrowy

Pytania badawcze:

- (15) *Czy istniejący potencjał kadrowy instytucji beneficjentów zapewnia sprawne przygotowanie i realizację projektów?***
- (16) *Czy osoby odpowiedzialne za przygotowanie i realizację projektem posiadają wystarczające doświadczenie i kompetencje w tym zakresie, aby realizować projekt? Czy konieczne jest zlecenie zarządzania projektem wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym? Jeśli tak, to czy zostały na ten cel zarezerwowane środki finansowe?***
- (17) *Jaka część pracowników zaangażowanych w projekt ma doświadczenie w realizacji projektu współfinansowanego z funduszy UE?***
- (18) *Czy jest przewidziane zatrudnienie pracowników zajmujących się zarządzaniem przedmiotowym projektem (czy zostały przewidziane etaty) oraz ich odpowiednie przeszkolenie dla celów zarządzania projektem?***
- (19) *Czy jest przewidziane uczestnictwo w szkoleniach dla pracowników zaangażowanych w projekt?***
- (20) *Czy funkcjonuje wewnętrzny system wymiany wiedzy i kompetencji, np. coaching, służący podnoszeniu kompetencji do realizacji przypisanych zadań? Czy ten system jest skuteczny?***
- (21) *Czy przewidziany został system oceny kompetencji pracowników?***
- (22) *Jaki jest system motywacji pracowników – płacowy i pozapłacowy?***

Potencjał kadrowy beneficjentów XI Priorytetu stanowi jeden z kluczowych czynników, decydujących o sprawności wdrażania zaplanowanych projektów. Kluczowa jest dostępność personelu pełniącego zadania bezpośrednio w sferze przygotowania i realizacji projektów inwestycyjnych (a więc realizującego funkcje planistyczne, koordynacyjne, nadzorcze i rozliczeniowe).

Sytuacja w dziedzinie zasobów kadrowych, rozpatrywana w badanej grupie beneficjentów na tle przygotowywanych projektów inwestycyjnych, może być oceniana jako zróżnicowana. Ważnym czynnikiem jest przede wszystkim zaobserwowane zjawisko niskiej rotacji kadr (zob. rys. 4). W przypadku 21 projektów ich przedstawiciele zwracali uwagę na bardzo wysoką stabilność składu personalnego zespołów zarządzających, a w kolejnych 6 na co najmniej wysoki poziom stabilizacji. W przypadku podmiotów, dysponujących doświadczeniami w realizacji projektów inwestycyjnych w większości

badanych przypadków, beneficjenci dysponują personelem, który w przeszłości obsługiwał procesy wdrażania inwestycji infrastrukturalnych, w niektórych przypadkach finansowanych z udziałem środków unijnych. Niektórzy beneficjenci posiadają zatem personel, który może gwarantować sprawne przygotowanie i realizację badanych projektów.

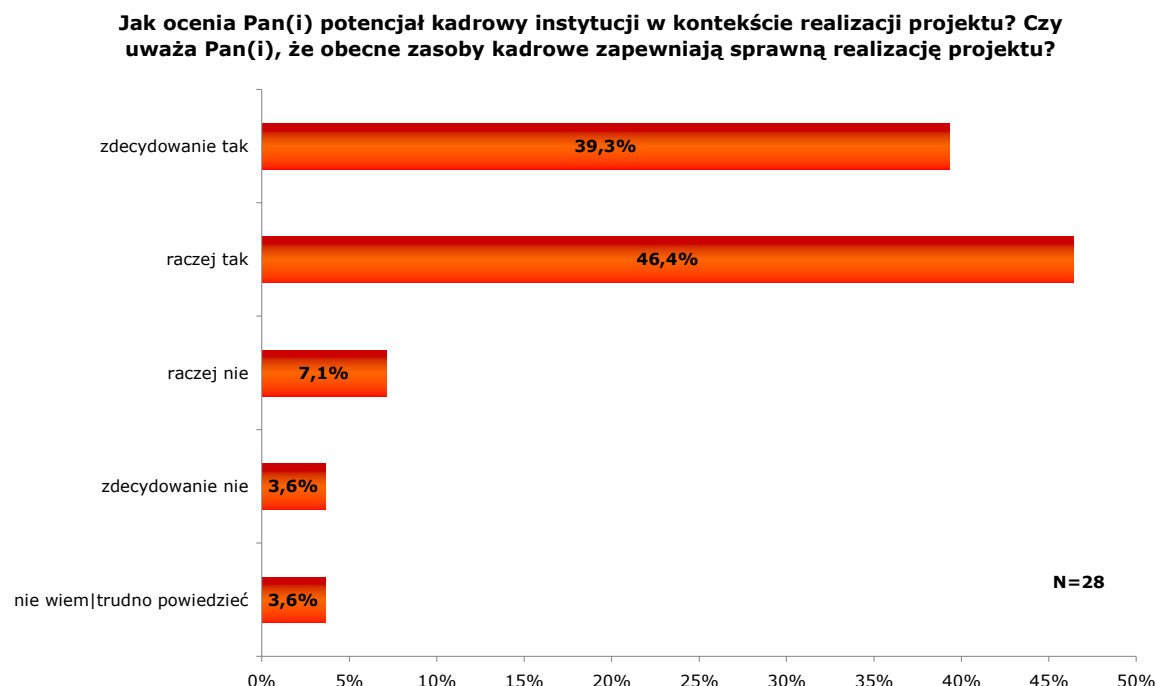
Personelu takiego nie posiada natomiast znaczna grupa podmiotów bez doświadczeń w realizacji projektów inwestycyjnych. W ich przypadku zjawisko stabilności kadrowej nie ma niestety istotnego znaczenia. W tym przypadku stosowane są różne strategie, zmierzające do zapewnienia takiego personelu. Niektóre instytucje zatrudniają po prostu osoby dysponujące doświadczeniami w realizacji projektów unijnych (przy czym nie ma tutaj większego znaczenia forma zatrudnienia – etat, umowa zlecenie, inna umowa cywilnoprawna). Takie podejście jest godne polecenia, nie jest jednak powszechne. Alternatywą jest próba nabycia odpowiednich kompetencji przez obecny personel Beneficjenta w połączeniu z wykorzystaniem instytucji inwestora zastępczego. Takie rozwiązanie, choć dopuszczalne, niesie ze sobą znacznie większe ryzyko. Skala posiłkowania się w zarządzaniu projektem podmiotami zewnętrznymi jest bardzo znaczna; na ogół finansowanie kosztów ich pracy zostało przewidziane w kosztorysach projektów.

Generalnie można zatem powiedzieć, że wszyscy beneficjenci mający doświadczenie w realizacji projektów ze środków unijnych dysponują pracownikami o takim doświadczeniu (niska rotacja kadr). Z kolei, w przypadku instytucji nie posiadających takich doświadczeń tylko nieliczne zdecydowały się na zatrudnienie (w tej, czy innej formie) takich osób.

Duża część beneficjentów dysponuje też doświadczonym personelem odpowiedzialnym za przygotowanie i prowadzenie postępowań w sferze zamówień publicznych, obejmujących głównie przygotowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz prowadzenie przetargów. Obecnie, z uwagi na uprzednio realizowane projekty, czy zakupy, wymuszające wybór wykonawców w trybie Prawa zamówień publicznych, beneficjenci przeważnie (w 27 przypadkach) dysponują odpowiednimi specjalistami w tej dziedzinie (często funkcjonującymi w ramach odrębnych, specjalistycznych jednostek organizacyjnych pionu administracji ocenianych instytucji lub też delegowanymi do obsługi procesów w ramach wyodrębnionych zespołów zarządzających projektami XI Priorytetu).

Sprawność realizacji projektów inwestycyjnych, wynikającą z potencjału posiadanych zasobów kadrowych, podkreślała większość z respondentów indywidualnych wywiadów pogłębionych. W przypadku 24 beneficjentów XI Priorytetu dominuje przekonanie, iż pozostający w ich dyspozycji potencjał kadrowy zapewnia sprawną realizację projektów inwestycyjnych. Tylko w 4 przypadkach kwestia ta podawana była w wątpliwość. Rozkład opinii na ten temat przedstawia rys. 12. Taka samoocena wydaje się nadmiernie optymistyczna.

Rys. 12. Istnienie zasobów kadrowych umożliwiających realizację projektu.



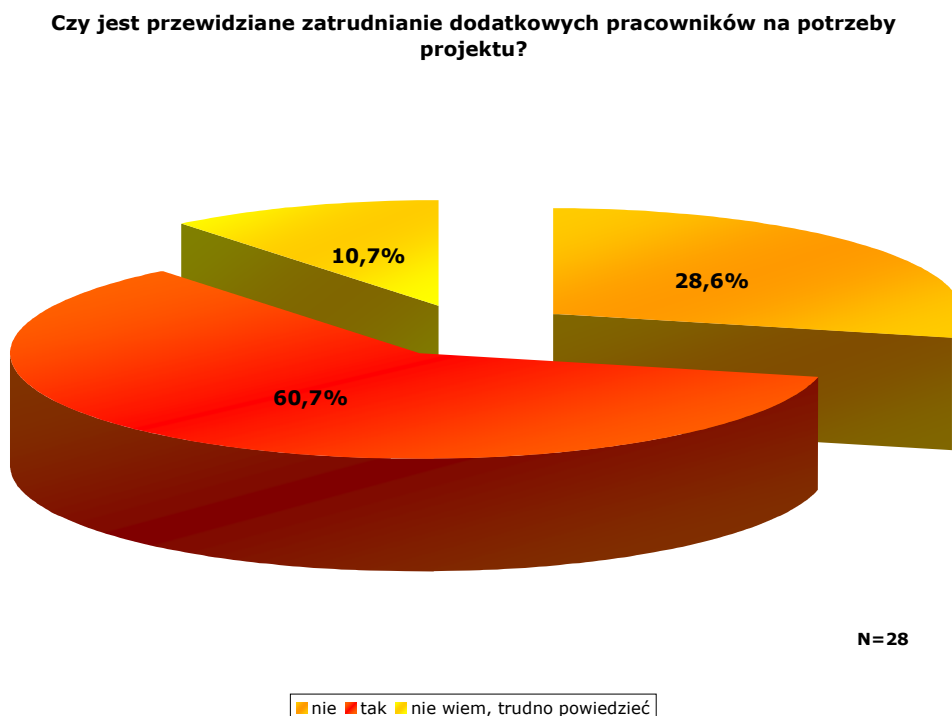
Źródło: Badanie ankietowe

Rozkład odpowiedzi na rysunku 12 nie jest w pełni spójny z odpowiedziami na kolejnym rysunku (rys. 13). Szczegółowe rozmowy na ten temat przeprowadzane w trakcie wywiadów doprowadziły do wyjaśnienia tych rozbieżności. Odpowiadając na pytanie zilustrowane rys. 12 beneficjenci mieli na myśli obecny etap realizacji projektu i zasoby kadrowe na obecnym etapie. Jednocześnie większość beneficjentów uświadamia sobie potrzebę rozszerzenia tych zasobów na etapie realizacji projektu.

Wysoki potencjał kadrowy, którym, w ich opinii, dysponują badane instytucje nie oznacza, że wszystkie potrzeby w zakresie obsady personalnej systemu zarządzania analizowanymi projektami zostały już w pełni zaspokojone. Z uwagi na początkowy etap wdrażania większości projektów, twierdzenie tego rodzaju byłoby nieuzasadnione. Zasadne są zatem przewidywania dotyczące uzupełnień obsady kadrowej zespołów zarządzających.

Fakt występowania potrzeb w dziedzinie wzmacniania obsady personalnej zespołów zarządzających projektami bardzo dobrze obrazują stanowiska respondentów dotyczące przewidywanych uzupełnień kadrowych. Uzupełnienia takie planowane są w przypadku 17 projektów. Z kolei w 8 przypadkach uznaje się skład zespołów za wystarczający i w związku z tym nie przewiduje się uzupełnień. Rozkład stanowisk na ten temat przedstawia rys. 13.

Rys. 13. Konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników na potrzeby projektu.

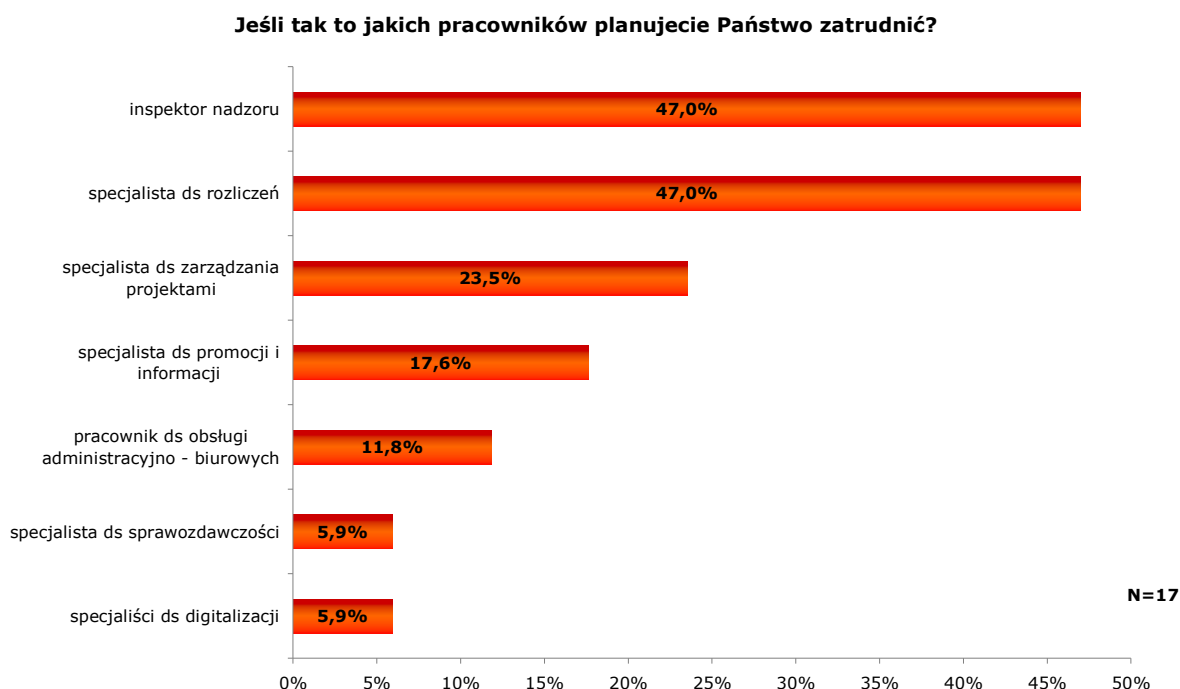


Źródło: Badanie ankietowe

Planowane uzupełnienia dotyczą przede wszystkim specjalności w trzech sferach zarządzania projektami: (i) nadzoru procesu inwestycyjnego (inspektorzy nadzoru budowlanego), (ii) księgowości i rozliczeń (personel finansowo-księgowy) oraz (iii) ogólnego wsparcia zespołów zarządzania projektami (pracownicy administracyjni). W przypadku trzech projektów wskazywano również na plany w zakresie pozyskania specjalistów ds. promocji i informacji (rys. 14).

Planowane uzupełnienia personelu nie oznaczają braku sprawności operacyjnej zespołów zarządzających na obecnym etapie przygotowania projektów. Jak zaznaczono wcześniej, w większości przypadków projekty znajdują się we wczesnych fazach realizacji, co umożliwia sprawne funkcjonowanie zespołów przy obecnej obsadzie kadrowej. Plany dotyczące uzupełnień odzwierciedlają raczej uzasadnione przewidywania przedstawicieli beneficjentów, co do konieczności wzmocnienia zespołów w miarę przechodzenia procesów wdrażania projektów w ich bardziej zaawansowane fazy, szczególnie zaś w fazę rzeczywistej realizacji procesu inwestycyjnego (uruchomienia zaplanowanych prac oraz rozliczania kolejnych etapów projektów i rozliczenia końcowego). Znaczenie wzmocnienia zespołów zarządzających wydaje się szczególnie istotne w sytuacjach, gdy członkowie określonego zespołu obciążeni są zadaniami wychodzącymi poza zarządzanie projektem w ramach XI Priorytetu. Chodzi tu o te wszystkie sytuacje, gdy personel projektowy nie jest dedykowany wyłącznie do sprawowania funkcji zarządzania w odniesieniu do analizowanych projektów (rys. 15). A zatem, personel projektowy wypełnia również inne zadania, przy czym potencjalnym problemem jest zakres obciążenia zadaniami niezwiązanymi z projektem. Istotny jest również charakter tych pozostałych zadań.

Rys. 14. Plany zatrudnienia nowych pracowników⁵



Źródło: Badanie ankietowe

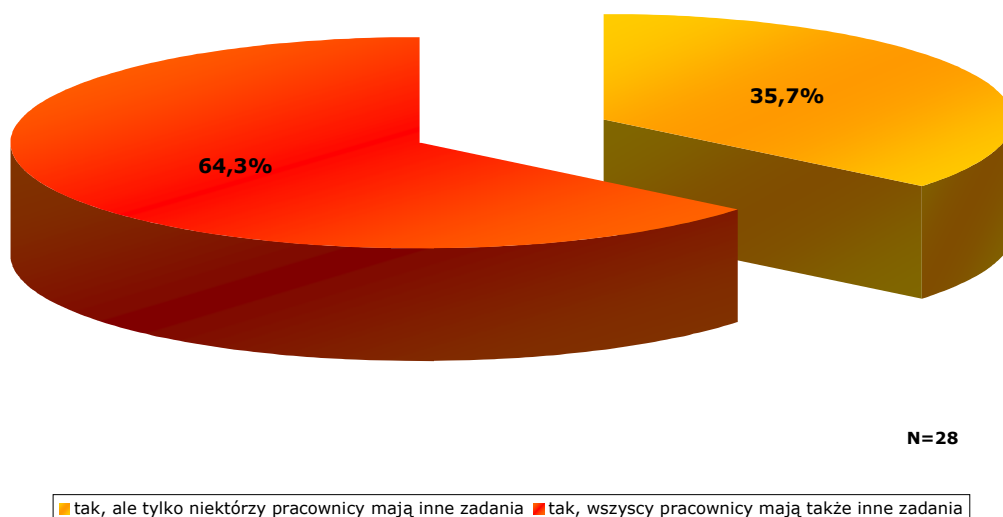
Wyniki przeprowadzonego badania ujawniają, że w przypadku 18 projektów (64,3%) wszyscy członkowie zespołów zarządzających realizują również inne zadania, a w przypadku 10 projektów sytuacja taka dotyczy niektórych uczestników zespołów zarządzających. Jak zaznaczono, obciążenie innymi zadaniami stanowić może zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania zespołów zarządzających i dlatego też silne uzasadnienie znajdują przewidywania, co do konieczności wzmocnień kadrowych. Na obecnym, początkowym etapie realizacji projektów, zagrożenie to nie odgrywa jeszcze większego znaczenia. Należy natomiast mieć świadomość możliwości jego pojawienia się (w skali wymagającej pilnej reakcji) w miarę postępującego zaawansowania projektów.

Zdaniem autorów niniejszego raportu przynajmniej operacyjny koordynator projektu (oczywiście nie mamy na myśli sytuacji, gdy formalnie szefem zespołu projektowego pozostaje osoba bardzo wysoko umocowana na przykład wiceprezydent miasta, ale realnego koordynatora projektu) nie powinien, co do zasady, mieć innych obowiązków poza koordynowaniem realizacji projektu. Niestety, taka sytuacja nie jest regułą, raczej należy ona do rzadkości. W miarę jednak możliwości zarówno IP, jak i IP II powinny zwracać uwagę beneficjentom na to, aby koordynator projektu był absolutnie skoncentrowany na realizacji projektu.

⁵ Na wykresie przedstawione są odpowiedzi instytucji planujących zatrudnienie nowych pracowników.

Rys. 15. Inne obowiązki pracowników zaangażowanych w realizację projektu.

Czy pracownicy zaangażowani w realizację projektu mają także inne zadania, niezwiązane z projektem?

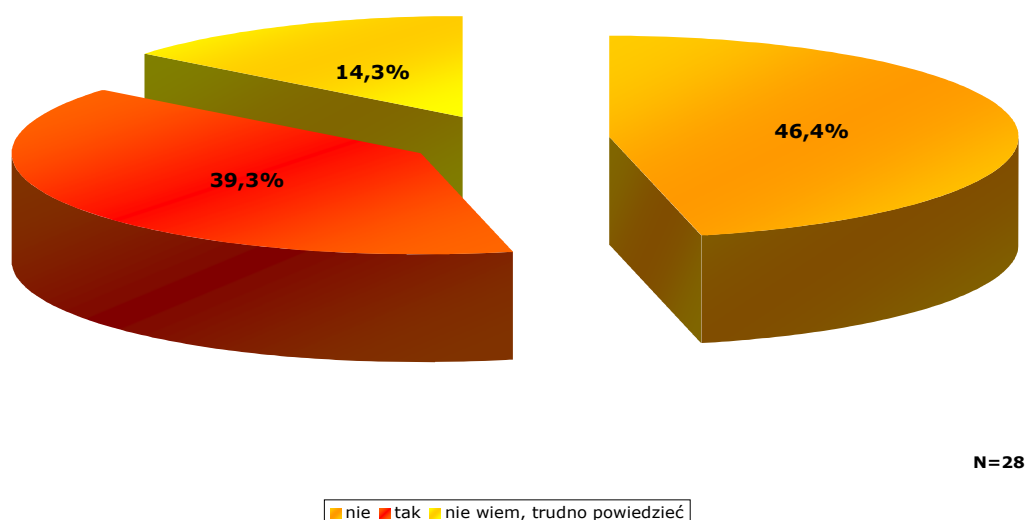


Źródło: Badanie ankietowe

W dziedzinie utrzymania i rozwoju zasobów ludzkich ważne zagadnienie stanowią kwestie motywacyjne, a także dotyczące oceny kompetencji oraz ich podnoszenia. W tym przypadku sytuacja jest zróżnicowana. Jak obrazuje to rys. 16, w odniesieniu do członków zespołów zarządzających projektami inwestycyjnymi, systemy oceny kompetencji funkcjonują tylko w przypadku 11 beneficjentów (39,3%) XI Priorytetu.

Rys. 16. Istnienie systemu oceny kompetencji pracowników?

Czy przewidziany został system oceny kompetencji pracowników?



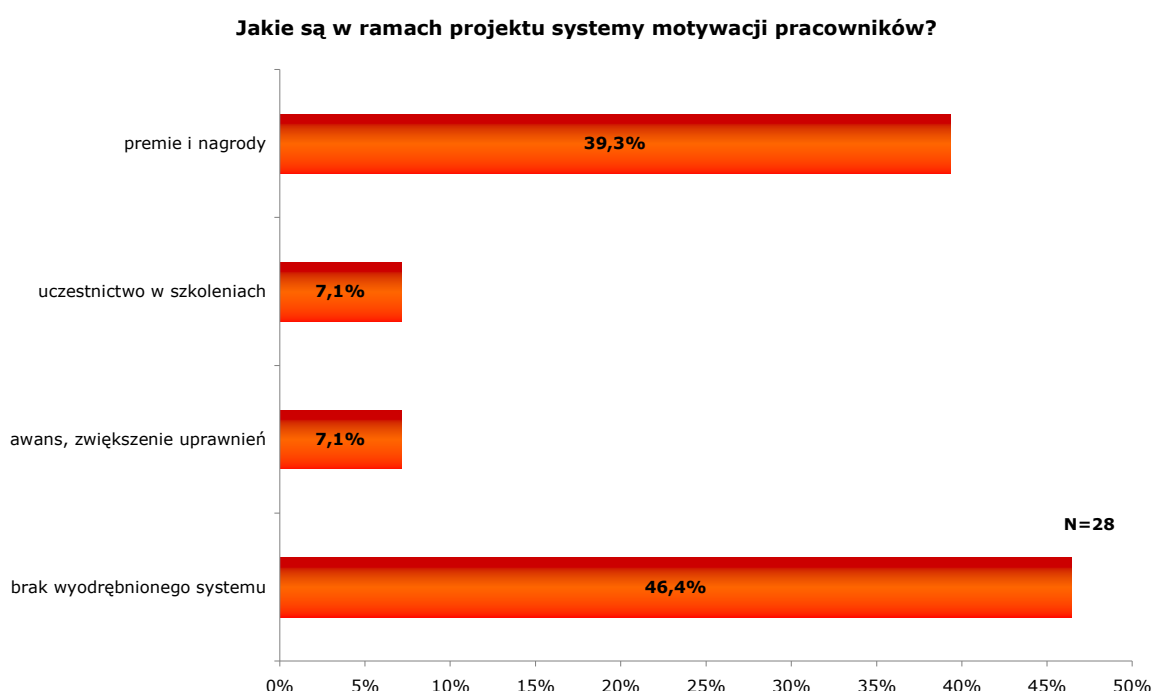
Źródło: Badanie ankietowe

W pozostałych przypadkach respondenci wywiadów indywidualnych stwierdzali brak tego rodzaju systemów lub też nie byli wystarczająco przekonani, co do ich istnienia. Stan ten nie wydaje się w pełni satysfakcjonujący, przy czym należy zaznaczyć, iż jest tu mowa o systemach oceny adresowanych bezpośrednio do osób delegowanych do zarządzania analizowanymi projektami.

Oczywiście tego typu systemy są znacznie bardziej użyteczne (a wręcz konieczne) w sytuacji instytucji o dużej liczbie pracowników i gdy duża część zarządzania projektem jest realizowana w ramach danej instytucji, nie zaś za pośrednictwem instytucji zewnętrznej, na przykład inwestora zastępczego.

Co do zasady, z podobną sytuacją mamy również do czynienia, jeśli chodzi o sferę rozwiązań motywacyjnych, zarówno o charakterze materialnym (płacowym), jak i niematerialnym (pozapłacowym). Przedstawia to poniższy rysunek.

Rys. 17. Systemy motywacji pracowników – płacowy i pozapłacowy



Źródło: Badanie ankietowe

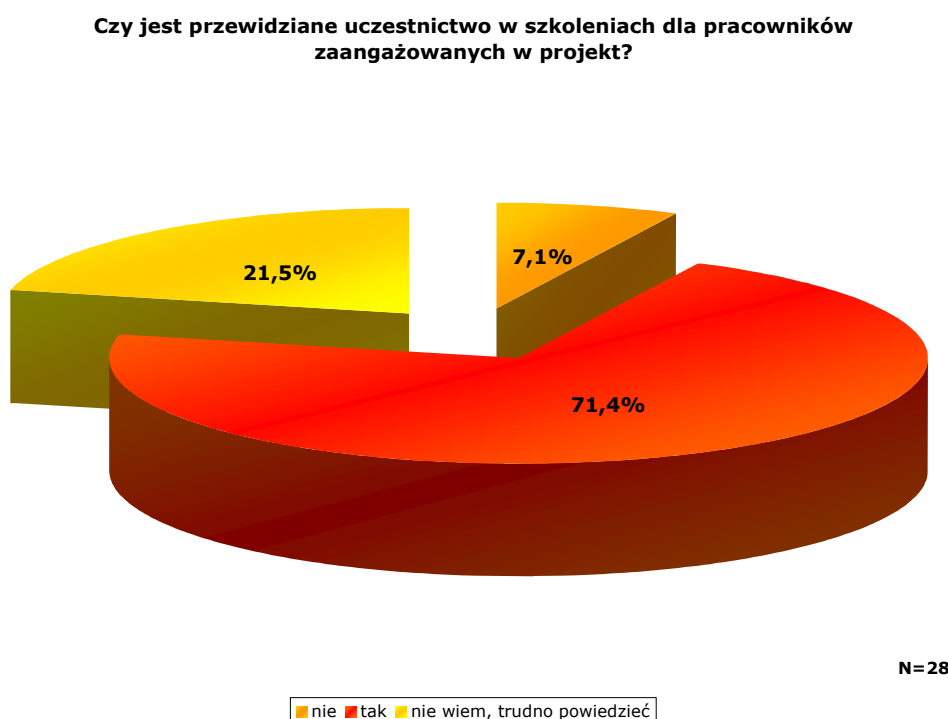
Systemy motywacji materialnej (premie i nagrody), adresowane bezpośrednio do osób uczestniczących w zarządzaniu projektami XI Priorytetu i powiązane z efektami realizacji zadań inwestycyjnych obecne są zatem w mniejszości przypadków – zidentyfikowane zostały w przypadku niecałych 40% beneficjentów. Bardzo słabo rozwinięte pozostają również systemy motywacji o charakterze niematerialnym. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, iż brak takich systemów jest dość powszechny – występują tylko w kilku projektach.

Jak się wydaje, należy postulować zwracanie uwagi beneficjentów na konieczność budowy systemów motywacji, zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Wprawdzie rotacja kadr w ramach badanych instytucji jest niewielka, to jednak w przypadku najbardziej kompetentnych, doświadczonych osób istnieje zawsze poważne zagrożenie ich utraty na skutek zaoferowania bardziej konkurencyjnej finansowo, bądź też

interesującej, pracy przez pracodawców z sektora prywatnego, ale też publicznego (rynek pracy dla osób z doświadczeniem w realizacji projektów europejskich jest bardzo szeroki i tacy specjaliści są bardzo poszukiwani).

W obszarze podnoszenia kwalifikacji członków zespołów zarządzających projektami inwestycyjnymi podstawowe znaczenie odgrywają szkolenia oferowane przez instytucje administrujące procesami przygotowania i wdrażania XI Priorytetu, w szczególności zaś MKiDN. W toku całego przebiegu badań dominowały bardzo wysokie oczekiwania wobec szkoleń powiązanych tematycznie z procesami przygotowywania i wdrażania projektów. Jak wynika z rys. 18 znakomita większość beneficjenci projektów XI Priorytetu widzi potrzebę kontynuowania szkoleń i zamierza kierować na szkolenia personel zespołów zarządzających projektami.

Rys. 18. Uczestnictwo w szkoleniach dla pracowników zaangażowanych w projekt?



Źródło: Badanie ankietowe

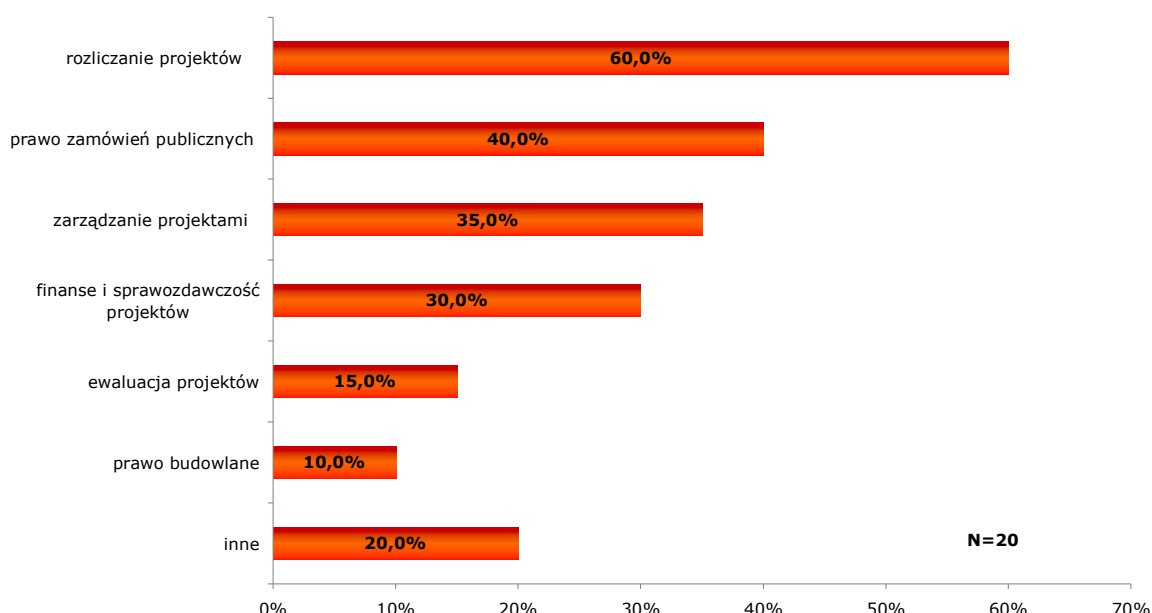
Jeśli chodzi o preferowaną tematykę szkoleń, zdecydowanie na pierwszym miejscu zainteresowanie koncentruje się na szkoleniach, dotyczących problematyki rozliczania projektów i prawa zamówień publicznych. Dziedziny te (w szczególności rozliczanie projektów unijnych) uznawane są za szczególnie istotne⁶. Na trzecim miejscu wśród tematyki szkoleń plasuje się zarządzanie projektami. Pozostałe ze wskazywanych (preferowanych) dziedzin szkoleń odgrywają już relatywnie mniejsze znaczenie.

Wskazywane obszary szkoleń są naturalnie dostosowane do potrzeb różnego rodzaju odbiorców. Można zasadnie założyć, że szkolenia dotyczące rozliczania projektów powinny być skierowane do osób odpowiedzialnych za rozliczanie i sprawozdawczość finansową, być może także (na poziomie podstawowym) z udziałem osób koordynujących projekt na poziomie operacyjnym. Szkolenia, dotyczące zamówień publicznych, powinny

⁶Te wskazania mogą dziwić, jeśli pamięta się o tym, że obszary zamówień publicznych i rozliczeń finansowych, to te w których najczęściej funkcjonują u beneficjentów procedury na piśmie. Beneficjenci uważają jednak, że stosowane przez nich procedury mogą nie być wystarczające w przypadku realizacji projektów w ramach XI Priorytetu PO IIŚ

obejmować pracowników działów ds. zamówień publicznych, analogicznie być może z udziałem koordynatorów projektów. Do najszerszego grona powinny być skierowane szkolenia, dotyczące zarządzania projektami.

Rys. 19. Tematyka planowanych szkoleń



Źródło: Badanie ankietowe

Jako interesujący, należy ocenić pomysł stworzenia możliwości uczestnictwa w wybranych szkoleniach (o ile będzie to dopuszczalne formalnie) także przedstawicieli zewnętrznych konsultantów – inwestorów zastępczych, inżynierów kontraktu, czy innych osób wspomagających. To na tych osobach (instytucjach) w przypadku niektórych projektów będzie bowiem spoczywać gros obowiązków.

W przypadku 10 projektów podejmowane są również działania mające na celu budowę wewnętrznych rozwiązań (systemów), służących wymianie informacji związanych z realizowanym projektem. Co do zasady, służą one również rozpowszechnianiu wiedzy i wzmacnianiu kompetencji w gronie uczestników zespołów projektowych (patrz rys. 5).

Bez wątpienia, z punktu widzenia jakości działania zespołów zarządzających, funkcjonowanie tego rodzaju rozwiązań jest bardzo ważne, gdyż umożliwia szybkie nabywanie doświadczeń przez członków zespołów, którzy wcześniej nie uczestniczyli w realizacji podobnych projektów lub ich doświadczenia w tym zakresie pozostają nadal umiarkowane. Nie bez znaczenia jest również zapewnienie skutecznego dostępu do bieżącej informacji „projektowej” pośród właściwych członków zespołów, co w sposób bezpośredni i pozytywnie oddziałuje na jakość procesów zarządzania. Przy czym, dokonując ewentualnej oceny stosowanych rozwiązań w dziedzinie wymiany informacji, należy brać tu pod uwagę nie tylko samą ich obecność w systemie zarządzania, ale przede wszystkim skalę rozpowszechnienia, która powinna upoważniać do postrzegania tych rozwiązań jako często powtarzalnej (standardowej) praktyki organizacyjnej.

Najczęściej w ramach wykorzystywanych rozwiązań znajdują zastosowanie tradycyjne formy wymiany informacji oraz grupowego podejmowania najważniejszych

uzgodnień, zachodzące podczas organizowanych okresowo zebrań roboczych (o charakterze sprawozdawczym i koordynacyjnym) i wzajemnych konsultacji pomiędzy pracownikami zespołów zarządzających oraz osobami z ich organizacyjnego otoczenia. Często formy te (np. konsultacje) stosowane są w sposób niesformalizowany, co zapewnia wysoką elastyczność ich stosowania oraz szybkość przepływu informacji.

Należy jednocześnie zauważyć, że stosowane w ramach zespołów zarządzających rozwiązania dotyczące rozpowszechniania informacji okazują się w przeważającej mierze przydatne i skuteczne. Znakomita większość respondentów wywiadów indywidualnych, reprezentujących przypadki, w których rozwiązania takie znajdują zastosowanie, wyraża wysoce pozytywne opinie co do ich skuteczności.

3.1.6. Zasoby materialne

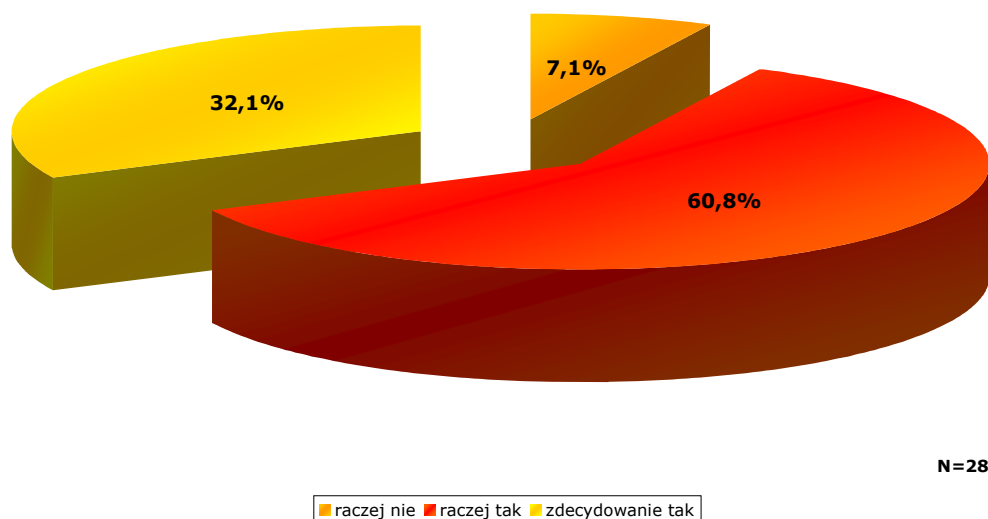
(23) Czy beneficjent posiada wystarczające zasoby do realizacji przedsięwzięcia?

(24) W jakich obszarach potencjał ten nie jest wystarczający? Jakie kroki zostały podjęte, aby ten potencjał zwiększyć?

Poza nielicznymi przypadkami, na podstawie badań ankietowych i analizy studiów przypadków można stwierdzić, że posiadane zasoby materialne, na które składają się warunki lokalowe, sprzęt komputerowy i sprzęt biurowy są wystarczające i dopasowane do potrzeb realizacji projektów. Tylko w przypadku dwóch projektów zasoby te oceniono jako raczej niewystarczające. Rozkład opinii na ten temat ilustruje rys. 20.

Rys. 20. Ocena zasobów rzeczowych

Jak ocenia Pan(i) zasoby rzeczowe (tzn. lokal, sprzęt np. komputery itp.) posiadane przez Państwa instytucję w kontekście realizacji przedsięwzięcia? Czy uważa Pan(i), że są one wystarczające dla sprawnej realizacji projektu?

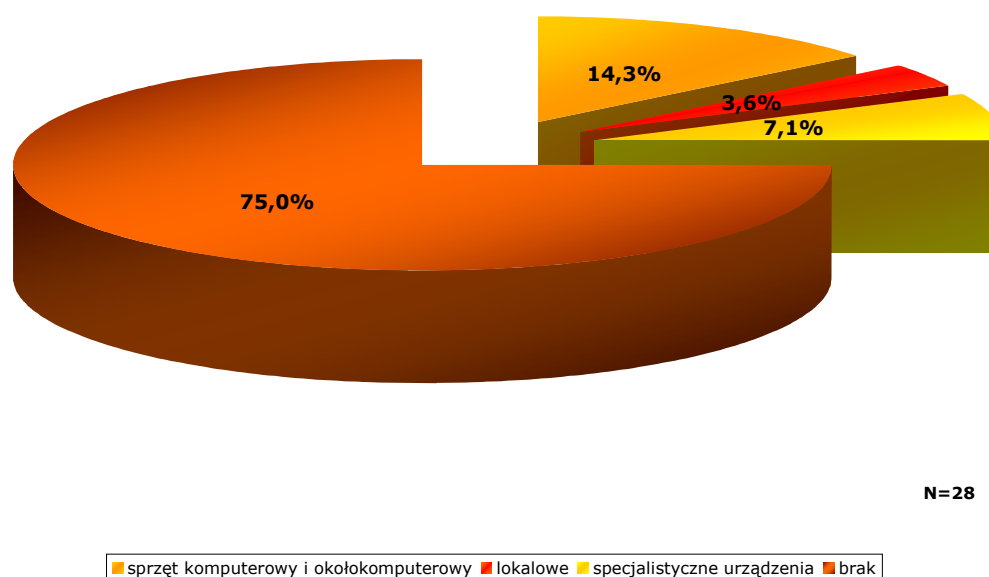


Źródło: Badanie ankietowe

Dokładniejsza analiza wywiadów oraz obserwacje poczynione w trakcie wizyt studyjnych pozwala jednak na stwierdzenie, że nie zawsze te optymistyczne odpowiedzi odpowiadają rzeczywistości, szczególnie w zakresie warunków lokalowych. W biurach niektórych beneficjentów panuje nadmierne zagęszczenie pracowników w jednym

pomieszczeniu. Czasami biura te mają kłopotliwe sąsiedztwa (hałas itp.), które utrudniają skupienie w czasie pracy. Z analizy ankiet wynika natomiast, że tylko jeden beneficjent wskazał warunki lokalowe jako raczej niewystarczające, czterech wskazało natomiast na braki w sprzęcie komputerowym i bezpośrednio związanym z komputerami (np. drukarki), zaś dwóch na braki w urządzeniach specjalistycznych. Zadowolający jest fakt, że aż trzy czwarte beneficjentów nie skarży się na żadne braki w zasobach materialnych. Rozkład odpowiedzi dotyczących braków materialnych pokazuje poniższy rysunek.

Rys. 21. Braki w zakresie zasobów rzeczowych



Źródło: Badanie ankietowe

Nie można też wykluczyć, że w rzeczywistości niektórzy beneficjenci mają problemy z zasobami materialnymi, jednak albo ich nie ujawniają albo też nie uświadamiają sobie ich znaczenia. Dotyczyć to może w szczególności beneficjentów nie posiadających doświadczeń w sferze realizacji tego typu projektów. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, że braki te mogą się ujawnić dopiero na etapie realizacji projektu, szczególnie, gdy okaże się niezbędne zatrudnienie nowych pracowników.

Podsumowując tę część analizy zasobów, którymi dysponują beneficjenci, należy stwierdzić, że, na podstawie obecnie posiadanych przez nas danych, nie można wskazać projektu, w przypadku którego braki zasobów materialnych mogłyby stanowić poważną przeszkodę w ich realizacji.

3.1.7. Zasoby finansowe

Pytania i obszary badawcze:

(25) Jaka jest zdolność finansowa beneficjenta (finansowanie wkładu własnego - środki własne/obce)?

Badanie ankietowe w zasadzie nie zawierało pytań dotyczących zasobów finansowych, źródeł finansowania projektów, itp. Kwestie te, jako z natury traktowane jako dość wrażliwe, pozostawiono na etap wizyt studyjnych. W trakcie badania ankietowego obszar zasobów finansowych beneficjenci mogli jedynie wskazać jako

obecny bądź potencjalny (przewidywany) problem. Znalazło to odzwierciedlenie w odpowiedziach 5 beneficjentów (rys.24).

Szerzej zagadnienie zasobów finansowych było omawiane w trakcie wywiadów, przeprowadzanych u beneficjenta. Na podstawie analizy wywiadów można stwierdzić, że zdecydowana większość projektów ma – zdaniem beneficjentów – zapewnione finansowanie wkładu własnego. Źródłem finansowania wkładu własnego w 13 projektach będzie dotacja MKiDN (w dwóch przypadkach uzupełniona środkami z innych źródeł takich jak środki województwa małopolskiego lub Komitetu Badań Naukowych), w dalszych 6 projektach pochodzić będzie z dotacji celowej budżetu samorządowego (miasta, gminy), w 7 projektach finansowana będzie z budżetu województwa poprzez urzędy marszałkowskie (w 3 z tych przypadków przewiduje się takie finansowanie, ale nie jest ono zagwarantowane lub jest niepełne), zaś w 3 przypadkach ze środków własnych i darowizn (np. składki wiernych). Finansowanie wkładu własnego z dotacji MKiDN oraz z dotacji samorządowych (szczególnie jeśli projekty znajdują się w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym) postrzegane jest przez beneficjentów jako pewne, co nie zawsze może być zasadne. W przypadku sześciu projektów z wyżej wymienionych istnieje duże ryzyko związane z zapewnieniem wkładu własnego. W tych przypadkach dopuszcza się częściowe posiłkowanie się kredytem bankowym. Również w przypadku jednego projektu, o którym już dziś wiadomo, że jego wartość wzrośnie znacznie w stosunku do pierwotnie planowanej (w stosunku do której wyliczana była wartość dofinansowania projektu), zwiększona wartość projektu zostanie pokryta kredytem z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Jak zakładamy, brak najmniejszych wątpliwości, co do pewności wniesienia przez beneficjenta zakładanego wkładu własnego jest i będzie jednym z kluczowych elementów oceny wniosków o dofinansowanie.

Większość beneficjentów uważa, że ewentualne finansowanie pomostowe, związane z długim okresem rozliczania projektów i przekazywaniu finansowania, znajdzie swoje źródło w ramach tych samych instytucji z których pochodzić będzie wkład własny. To rozumowanie jest niestety obarczone poważnym ryzykiem – i jak się obawiamy – jest nadmiernie optymistyczne. Tylko kilka projektów zakłada, że w tym celu posiłkować się będzie kredytem krótkoterminowym. Jak się wydaje, duża część beneficjentów nie docenia zagrożeń, związanych z zapewnieniem odpowiedniego finansowania. W rzeczywistości największym problemem może okazać się problem płynności, gdyż większość beneficjentów zakłada w swych projekcjach finansowych bardzo optymistyczny wariant przepływu środków zarówno budżetowych, jak i pochodzących z UE. W wielu przypadkach wynika to z braku doświadczeń w realizacji projektów, finansowanych ze środków unijnych i przyjęciu założenia, że ich płatności będą realizowane równie sprawnie, jak w przypadku dotacji MKiDN. Takie rozumowanie może niestety okazać się mylące.

Dla większości z analizowanych projektów (19 projektów) VAT będzie kosztem kwalifikowanym. W 9 przypadkach VAT w całości jest kosztem niekwalifikowanym, który pokrywany będzie ze środków własnych beneficjenta, przy czym w trzech przypadkach beneficjent planuje skorzystać w tym celu z finansowania dłużnego, do czasu zwrotu podatku VAT z urzędu skarbowego. W niektórych przypadkach nie jest jeszcze jasne, z jakich środków uda się sfinansować VAT do czasu otrzymania zwrotu.

W jednym przypadku beneficjent przyjął założenie, że podatek VAT w niewielkiej części (ok. 10,7%) jest kosztem kwalifikowanym, zaś reszta stanowi koszt

niekwalifikowany projektu i będzie pokrywana przez beneficjenta. Formalna dopuszczalność takiego podejścia pozostaje wysoce wątpliwa.

Jednocześnie większość beneficjentów postrzega kwestie związane z rozliczeniami finansowymi projektów jako jedno z najtrudniejszych przy realizacji całego projektu. W tym kontekście należy wskazać na następujące ważne obszary, na które należy zwrócić uwagę beneficjentów, w celu minimalizacji ryzyk, związanych z finansowaniem projektu:

- Wskazywanie (choćby na przykładzie bardziej zaawansowanych projektów konkursowych) realnego czasu jaki może upływać pomiędzy złożeniem pierwszej wersji wniosku o płatność i faktyczną realizacją płatności.
- Wskazywanie (korzystając z doświadczeń innych beneficjentów, w tym także projektów konkursowych) możliwości pozyskiwania finansowania dłużnego na sfinansowanie VAT do czasu jego zwrotu z urzędu skarbowego. W przypadku niektórych beneficjentów problemem może natomiast być kwestia przedstawienia odpowiednich zabezpieczeń.
- Precyzyjną weryfikację deklaracji o finansowaniu udziału własnego, czy też finansowania pomostowego. W obecnej sytuacji cięć budżetowych, jeżeli deklaracje nie są poparte konkretnymi decyzjami (uchwała budżetowa, zapis w WPI) powinny być traktowane niesłuchanie ostrożnie.

3.1.8. Procesy doskonalenia

Pytania i obszary badawcze:

(26) Czy procedury weryfikacji i kontroli są powiązane z procedurami działań korygujących i zapobiegawczych eliminującym odpowiednio nieprawidłowości zaistniałe i potencjalne przy realizacji projektów?

(27) Na czym dokładnie to polega? Czy proces ten miał już szanse zadziałać?

Kwestia procesów doskonalenia w projekcie poprzez właściwe procedury kontroli i weryfikacji oraz ich stopień powiązania z procedurami działań korygujących i zapobiegawczych znalazła swoje odzwierciedlenie w pytaniu ankietowym zilustrowanym na rys. 7., gdzie w większości przypadków stwierdzono istnienie i skuteczność takich procedur.

Beneficjenci stosują też szeroki zakres rozwiązań w sferze kontroli i audytu. Poniżej przedstawiamy wybrane, szczegółowe rozwiązania w tym obszarze:

- Prowadzenie audytu wewnętrznego co 2 miesiące,
- Comiesięczne spotkania koordynujące i monitorujące przebieg realizacji projektu,
- Wewnętrzne kontrole finansowe i audyt wewnętrzny,
- Procedury kontrolne ujęte w opisie na każdym szczeblu struktury organizacyjnej,
- Prowadzenie działań zgodnie z metodyką IPMA Międzynarodowego Stowarzyszenia Zarządzania Projektami,
- Działanie prowadzone są w oparciu o regulaminy „Standardy Kontroli finansowej” oraz „Postępowanie w sprawie udzielania zamówień publicznych”,
- Karta kontroli zadania inwestycyjnego wysyłana okresowo do Urzędu Marszałkowskiego,
- Działania kontrolne w oparciu o Regulamin Kontroli Wewnętrznej, Regulamin Kontroli Finansowej oraz przez zewnętrzne Biuro Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Marszałkowskiego,

- Nadzorowanie i kontrola za pośrednictwem Samodzielnego Stanowiska ds. Kontroli Wewnętrznej i Audytu,

W 3 przypadkach wskazano jedynie na kontrole, które dokonywane będą przez instytucje nadrzędne w programie (MKiDN, WWPE)

W 9 przypadkach brak jest jakichkolwiek procedur w tym zakresie lub nie zostały one opisane w ankiecie. Jeden z beneficjentów stwierdził, że jest w trakcie opracowywania takich procedur. Część beneficjentów ma wdrożony System Zapewnienia Jakości ISO 9001:2000. Dotyczy to wyłącznie urzędów.

Analiza odpowiedzi udzielonych w ankietach wskazała na bardzo różnorodne rozwiązania stosowane przez beneficjentów w obszarze audytu i kontroli. Przeprowadzone później rozmowy ekspertów z przedstawicielami beneficjentów skupiały się głównie na skuteczności zaproponowanych metod i procedur.

Beneficjenci, którzy wskazali na konkretne rozwiązania w rozmowach z ekspertami przeprowadzającymi wywiady stwierdzili, że takie systemy stosowali w poprzednio realizowanych projektach i się one sprawdziły. Beneficjenci, którzy wcześniej w ankietach nie wskazali żadnych procedur w tym zakresie, w większości przypadków, w rozmowach z ekspertami wskazali jednak na istnienie takich procedur, głównie w formie kontroli zwierzchników. W kilku przypadkach pytania zadawane przez ekspertów w trakcie wywiadów uzmysłowiły rozmówcom potrzebę opracowania takich procedur.

Generalnie na obecnym etapie przygotowywania projektów trudno jest ocenić skuteczność założonych rozwiązań. W olbrzymiej większości przypadków nie było jeszcze okazji, aby mogły one zostać użyte w ramach obecnego projektu.

Warto jednak zauważyć, że część beneficjentów traktuje je raczej jako wymóg formalny, niż jako skuteczne narzędzie do zarządzania projektami. Na kwestię tę warto być może zwracać uwagę w trakcie realizowanych szkoleń i spotkań informacyjnych.

3.2. Analiza stopnia przygotowania dokumentacji projektowej

- (28) Czy beneficjent posiada wiedzę na temat aktualnych dokumentów i wytycznych dotyczących przygotowania projektu?**
- (29) Na jakim etapie znajduje się przygotowywana przez beneficjenta dokumentacja projektowa?**
- (30) Które projekty są najlepiej/najslabiej przygotowane do realizacji?**
- (31) Czy stan przygotowania beneficjentów jest wystarczający dla osiągnięcia celów realizowanych projektów?**

Większość beneficjentów jest już bardzo zaawansowanych, jeśli chodzi o przygotowanie dokumentów projektowych. Na podstawie przesłanych ankiet można stwierdzić, że w przypadku 5 projektów ukończono już przygotowanie wszystkich dokumentów. Dalsze 6 projektów ma już ukończone przygotowanie wszystkich dokumentów, z wyjątkiem dokumentacji przetargowej. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że sytuacja ma charakter dynamiczny i że od momentu prowadzenia badań (otrzymania ankiety, wizyty studyjnej) mogła już ona ulec istotnym zmianom.

3.2.1. Znajomość dokumentów i wytycznych oraz zaawansowanie przygotowania poszczególnych dokumentów

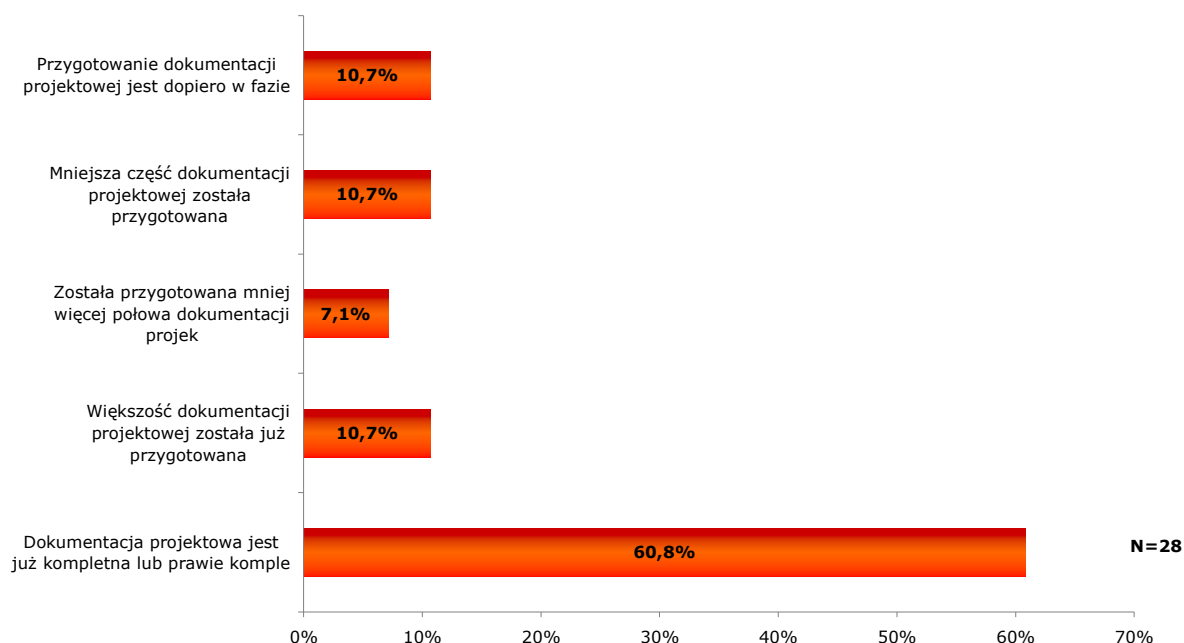
Generalnie badani deklarowali znajomość aktualnych dokumentów i wytycznych, regulujących przygotowanie i realizację projektów. Przy tej okazji powszechnie wskazywano jednak na niebezpieczeństwo częstych zmian dokumentów i ich

interpretacji. Taka opinia w większości wypadków opierała się na doświadczenia z realizacji projektów w ramach poprzedniego okresu programowania.

Na ogólne pytanie o stan przygotowania dokumentacji projektowej, ponad 60% badanych odpowiedziało, że dokumentacja jest już gotowa lub prawie kompletna. Obrazuje to rys. 22. Trochę inaczej obraz ten wygląda, gdy przeanalizujemy szczegółowo stopień przygotowania poszczególnych dokumentów.

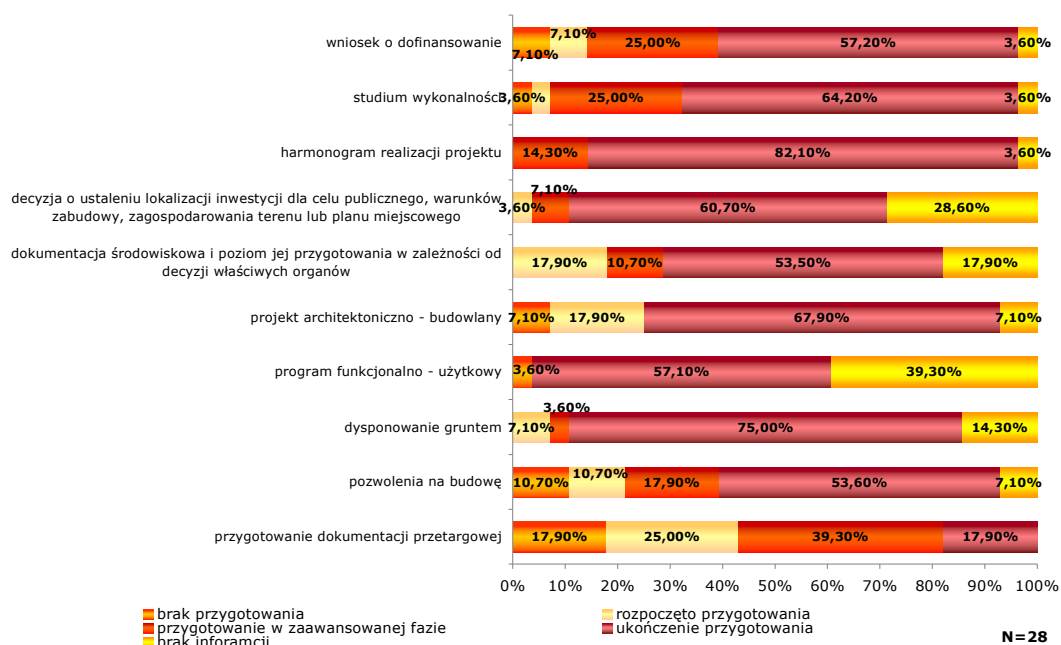
Stopień przygotowania poszczególnych dokumentów wchodzących w skład dokumentacji projektowej obrazuje rys. 23 sporządzony na podstawie otrzymanych 28 ankiet wypełnionych przez beneficjentów. W badaniu poprosiliśmy o ocenę stopnia przygotowania 10 dokumentów wchodzących w skład dokumentacji projektowej w czterostopniowej, dokładnie opisanej skali.

Rys. 22. Stopień przygotowania dokumentacji projektowej.



Źródło: Badanie ankietowe

Rys. 23. Stan przygotowania następujących dokumentów: [1] oznacza – brak przygotowania, [2] oznacza – rozpoczęto przygotowanie, [3] oznacza – przygotowanie w zaawansowanej fazie, zaś [4] oznacza – ukończenie przygotowania. [9] oznacza brak informacji co do stanu przygotowania dokumentu.



Źródło: Badanie ankietowe

W przypadku większości projektów gotowy jest już harmonogram realizacji projektu. Ukończono jego przygotowanie już w przypadku 24 projektów. Najczęściej nie rozpoczęto jeszcze przygotowania dokumentacji przetargowej. Jest w tym pewna logika, gdyż w procesie przygotowania projektu ten element bezpośrednio poprzedza etap fizycznej realizacji procesu inwestycyjnego. Blisko połowa projektów oczekuje jeszcze na przygotowanie dokumentacji środowiskowej i pozwolenia na budowę. W przypadku części beneficjentów nie jest przygotowywany program funkcjonalno-użytkowy, gdyż ze względu na specyfikę projektu nie jest on wymagany.

Stan przygotowania dokumentów został potwierdzony w trakcie wizyt studyjnych, przy czym w niektórych przypadkach część dokumentów przeszła w międzyczasie na wyższy etap przygotowania. Nie dokonywaliśmy szczegółowej analizy w tym zakresie, ale w zależności od różnicy czasu pomiędzy wypełnieniem ankiety, a przeprowadzeniem wizyty dało się zaobserwować, że faza przygotowywania dokumentacji jest bardzo dynamiczna.

Stan przygotowania beneficjentów należy ocenić jako bardzo zróżnicowany. Obok bardzo dobrze przygotowanych projektów, można zidentyfikować projekty, w których przypadku można obawiać się wystąpienie poważnych trudności na etapie realizacyjnym. Podstawowe zagrożenia, związane z realizacją poszczególnych projektów są opisane w tabeli podstawowych ryzyk, a także – bardziej szczegółowo - w załączonych studiach przypadku.

Można wskazać projekty, w przypadku których stopień przygotowania od strony zarządczej i finansowej pozwala sądzić, że ich realizacja powinna przebiegać bez większych zakłóceń.

Jeśli chodzi o najsłabiej przygotowane projekty, to nasze największe obawy budzą projekty, w przypadku których następuje złożenie braku doświadczeń i braku identyfikacji zagrożeń w realizacji projektu, w połączeniu z ograniczonym liczebnie personelem projektowym.

Oceniając jednak sytuację całej grupy badanych projektów można stwierdzić, że stopień przygotowania większości beneficjentów gwarantuje osiągnięcie celów projektów. Zagrożenia, związane z ich realizacją można jednak minimalizować poddając projekty, szczególnie te o znacznym, ponadprzeciętnym ryzyku, odpowiedniemu nadzorowi.

3.3. Identyfikacja i analiza czynników ryzyka

3.2.1. Analiza czynników ryzyka na poszczególnych etapach realizacji projektów

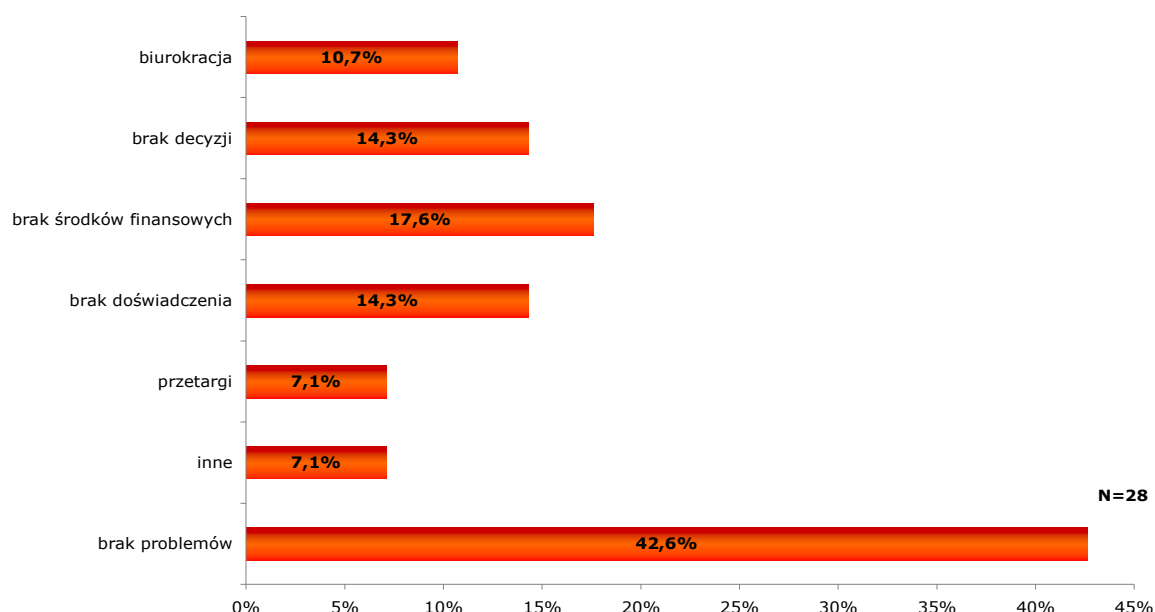
Pytania badawcze:

- (32) *Które obszary przygotowania i realizacji są kluczowe dla powodzenia realizacji projektów? Jakie zagrożenia dla realizacji projektów występują w tych obszarach?***
- (33) *W jakich obszarach istnieje największe zagrożenie dla prawidłowej i efektywnej realizacji projektów?***
- (34) *Jakie są główne czynniki ryzyka dla poszczególnych projektów i które projekty są najbardziej ryzykowne do zrealizowania? Jakie bariery dla osiągnięcia gotowości do realizacji projektów występują najczęściej?***
- (35) *Czy wystąpiły dotychczas jakieś problemy podczas przygotowywania projektu? Jakie mają one znaczenie?***
- (36) *Jak beneficjenci odnoszą się do kwestii zapewnienia trwałości projektów? Czy będą w stanie zapewnić odpowiednie środki finansowe niezbędne do utrzymania trwałości projektów***

Z analizy ankiet wynika, że beneficjenci jako największe źródło problemów upatrują problemy finansowe, na które składają się problemy z pozyskaniem środków na pokrycie wkładu własnego jak i zatory finansowe wynikające z opóźnień w płatnościach środków z puli dofinansowania. W trakcie wywiadów bezpośrednich z kolei, większość beneficjentów bardzo optymistycznie oceniała źródła finansowania wkładu własnego oraz nie dostrzegała problemów z płynnością przepływu środków. Wystąpienie problemów w tej właśnie sferze może prowadzić do znaczących opóźnień w realizacji projektów, w radykalnych przypadkach zaś zagrozić w ogóle realizacji projektu.

Kolejnym problemem mogą być przedłużające się procedury decyzyjne, mające wpływ na zatwierdzanie wniosków o dofinansowanie, wniosków o płatność, wniosków o zaliczkę, itp., a w konsekwencji mające wpływ na realizację projektów zgodnie z przyjętym harmonogramem. Na możliwość wystąpienia tego typu zagrożeń wskazywali przede wszystkim beneficjenci mający doświadczenia w realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych. Kilku beneficjentów wskazało również na brak własnego doświadczenia w realizacji tego typu projektów i zadań, co może wydłużać proces rozwiązywania ewentualnie pojawiających się problemów bieżących. Rys. 24 wskazuje jednak na fakt, że blisko połowa respondentów nie dostrzega żadnych problemów. W ramach prowadzonych wywiadów (IDI) większość beneficjentów nie była już tak optymistyczna, wskazując możliwe zagrożenia; nadała jednak pewna część takich zagrożeń nie dostrzegała lub też minimalizowała ich znaczenie.

Rys. 24. Najważniejsze problemy, z jakimi muszą się zmierzyć beneficjenci w ramach zarządzania projektem i jego realizacji.



Źródło: Badanie ankietowe

Szczegółowej analizie zagrożeń i ryzyk poświęcony jest w opisie każdego przypadku rozdział 3 studium przypadku. Analiza poszczególnych przypadków wskazuje na całą paletę potencjalnych i aktualnie występujących zagrożeń.

Na etapie przygotowania dokumentacji projektowej (przed rozpoczęciem fizycznej realizacji etapu inwestycyjnego) najwięcej zagrożeń beneficjenci widzą w następujących elementach:

- Przeciąganie się procesów związanych z realizacją zamówień publicznych. Może to mieć wpływ zarówno na prace budowlane, jak i dostawy sprzętu - zagrożenie realizacji zgodnie z harmonogramem oraz na poziomie produktów,
- Część osób stanowiących zespoły realizujące projekty wykonuje swą pracę jako dodatkowe zadanie, bez zmniejszenia pozostałych obciążeń. Występuje tu poważne zagrożenie, związane z odpowiednim ustawieniem priorytetów przez kierownictwo danej jednostki,
- Problemy z koordynacją działań poszczególnych członków zespołów,
- Zastrzeżenia konserwatorskie – wpływ na realizację projektu zgodnie z harmonogramem,
- Wydłużone procedury administracyjne – wpływ na realizację projektu zgodnie z harmonogramem,
- Zespół projektowy stworzony z zupełnie nowych osób, których doświadczenie jest trudne do zweryfikowania przez beneficjentów,
- Duży wzrost wartości projektu już na etapie projektowania, podczas gdy wartość dofinansowania została już ustalona. Wiąże się to z koniecznością zaciągnięcia dużego kredytu bankowego – zagrożenie na poziomie zdolności do finansowania projektu,

- Protesty okolicznych mieszkańców na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę.

Dodatkowo jako istotne zagrożenie należy naszym zdaniem skazać na zlecenie bardzo dużej części realizacji projektu podmiotom zewnętrznym. Ma to wpływ na ponoszone koszty i utratę części kontroli nad właściwą realizacją projektu, a także potencjalne zagrożenie, że dla podmiotu zewnętrznego praca nad projektem beneficjenta nie będzie priorytetem. Zagrożenie to było niekiedy, choć stosunkowo rzadko, dostrzegane przez samych beneficjentów.

Jako podstawowe bariery w osiągnięciu gotowości do realizacji projektu należy wskazać:

- Niedocenywanie złożoności całego procesu realizacji projektu i stąd niedoszacowanie potrzeb kadrowych, wskutek czego dany beneficjent może w rzeczywistości nie być gotowy do prawnej realizacji projektu, nawet jeśli ma w tej kwestii odmienny pogląd. Z drugiej strony część beneficjentów obawia się nadmiernego zwiększania zatrudnienia w swojej instytucji.
- Brak pewności, co do zapewnienia finansowania projektu – na przykład sposobu finansowania VAT w sytuacji jego niekwalifikowalności.
- Wspomniane powyżej jako zagrożenia problemy, związane z procesem przygotowywania projektu.

Z kolei na podstawie swoich dotychczasowych doświadczeń, w ramach wcześniej realizowanych projektów, na etapie fizycznej realizacji etapu inwestycyjnego najwięcej potencjalnych zagrożeń beneficjenci dostrzegają w następujących elementach:

- Wydłużające się terminy akceptacji elementów dokumentacji (szczególnie wniosków finansowych), co ma z kolei wpływ na przedłużanie terminu przepływu środków finansowych. Generalnie część, szczególnie bardziej doświadczonych, beneficjentów wyraża obawy, co do utrzymania płynności finansowej projektu.
- Możliwość dokonania odkryć archeologicznych po rozpoczęciu prac przygotowawczych do prac budowlanych – niespodziewane odkrycia archeologiczne są bardzo prawdopodobne, gdyż spora część projektów realizowana będzie na obiektach zabytkowych – wpływ na realizację projektu zgodnie z harmonogramem,
- Uciążliwe warunki klimatyczne. Część projektów polega na budowie nowych obiektów kubaturowych lub rozbudowie istniejących – warunki pogodowe mają zatem wpływ na realizację projektu zgodnie z harmonogramem,
- Prowadzenie bieżącej działalności w niektórych obiektach, w których realizowany będzie projekt. Wymusza to zmiany organizacyjne w zakresie działalności bieżącej, ale i czasem wstrzymanie prac na okres wykorzystania obiektu – wpływ na realizację projektu zgodnie z harmonogramem,
- Wzrost cen na usługi i dostawy. Większość beneficjentów w projekcjach finansowych przyjęła pewne marginesy na taki wzrost, ale jeżeli wzrost ten byłby wyższy od zakładanego, może to stanowić poważne zagrożenie realizacji projektów na poziomie produktów,
- Wzrost stawki VAT. Dotyczy to przede wszystkim tych beneficjentów, dla których VAT stanowi koszt niekwalifikowany, a projekt w dużej mierze opiera się na zakupach wyposażenia, ale nie bez wpływu pozostaje też na projekty, w których VAT stanowić będzie koszt kwalifikowany – wielkość dofinansowania jest stała,

więc mniej środków pozostanie na pokrycie innych kosztów - zagrożenie realizacji projektów na poziomie produktów,

- Realizacja projektu na kilku obiektach – problemy koordynacyjne,
- Zastrzeżenia konserwatorskie – wpływ na realizację projektu zgodnie z harmonogramem,
- Wydłużone procedury administracyjne – wpływ na realizację projektu zgodnie z harmonogramem,
- Brak procedur kontroli w trakcie realizacji projektu,
- Problemy z wyłonieniem inspektorów nadzoru.

Część ze wskazanych zagrożeń już wystąpiła, szczególnie u projektodawców, którzy rozpoczęli fizyczną realizację projektów (dotyczy to 3-4 projektów), zaś część rozpatrywana jest hipotetycznie, ale prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest dosyć wysokie - np. zastrzeżenia konserwatorskie.

Istotną kwestią do omówienia na tym etapie analizy, tzn. etapie związanym z ryzykami i zagrożeniami jest problem zapewnienia trwałości projektów. Beneficjenci wskazują przeważnie, że źródłem środków finansowych do zapewnienia trwałości projektów jest dotychczasowe źródło finansowania działalności bieżącej instytucji beneficjentów. Najczęściej są to dotacje pochodzące z MKiDN oraz budżetów samorządów (gminy, miasta, województwa). Niekiedy realizacja projektu doprowadzi do zmniejszenia kosztów eksploatacji budynku, w większości jednak przypadków zakładany jest wzrost kosztów utrzymania, wskutek zwiększenia powierzchni budynku/wybudowaniu nowego. W takich sytuacjach beneficjenci zakładają wzrost dotacji na utrzymanie swojej instytucji. Czasami zakłada się finansowanie poprzez sponsorów i wiernych. Dużą wagę część beneficjentów przywiązuje do wzrostu przychodów własnych z bieżącej działalności statutowej, związany z realizacją omawianych projektów. W tym przypadku dość powszechnie zaniedbywanym faktem jest problem ograniczeń w prowadzeniu działalności, w wyniku której beneficjent będzie uzyskiwał przychody opodatkowane VAT-em, w sytuacji, gdy koszt VAT będzie kosztem kwalifikowanym w projekcie.

3.3.2. Obszary kluczowe dla przygotowania i realizacji projektów

Kluczowymi czynnikami warunkującymi płynną i w miarę bezproblemową realizację badanych projektów, na podstawie analizy potencjału beneficjentów oraz zidentyfikowanych zagrożeń, wydają się następujące obszary:

- Finansowanie projektów. W tym obszarze istotnymi czynnikami są:
 - Płynność i terminowość przekazywania dotacji budżetowych, stanowiących często wkład własny projektu,
 - Płynność i terminowość przekazywania dofinansowania projektu ze środków finansowych Unii Europejskiej,
 - W kontekście dwóch powyższych zapewnienie finansowania pomostowego,
 - Zapewnienie dodatkowego finansowania (np. dłużnego) w przypadku wzrostu kosztów realizacji projektów,
 - Kwestie, związane z podatkiem VAT.

Nadmiernie optymistyczne założenia co do finansowania projektu mogą opóźnić jego realizację, a w skrajnym przypadku uniemożliwić jego realizację. Dlatego też obszar

finansowania powinien być pod szczególnym nadzorem instytucji zajmujących się zarządzaniem programem.

- Potencjał beneficjenta do realizacji projektu:
 - Doświadczenia projektowe beneficjentów,
 - Potencjał kadrowy beneficjentów,
 - Potencjał organizacyjny i materialny beneficjentów.

Ten obszar, obok zagadnień finansowych, ma kluczowy charakter dla sprawnej realizacji projektu. Brak odpowiednich doświadczeń może być oczywiście zrównoważony pozyskaniem doświadczonego personelu; powinno to jednak mieć miejsce na jak najwcześniejszym etapie przygotowań do projektu. Dodatkowo w takiej sytuacji bardzo istotne jest przygotowanie i wdrożenie odpowiednich procedur zarządzania projektem i komunikacji.

- Zdolność beneficjenta do pozyskania i nadzorowania podmiotów zewnętrznych przygotowujących dokumentację przetargową. Część beneficjentów nie posiada stałych struktur zarządzania projektami i wcale nie jest przesądzone, że takie struktury muszą budować z uwagi na fakt, że realizowany projekt jest faktem wyjątkowym w historii beneficjenta. Istotna jest jednak w tym wypadku możliwość pozyskania i skutecznego nadzorowania firm zewnętrznych oraz precyzyjnego podziału obowiązków.
- Zdolność beneficjenta do przeprowadzania procedur przetargowych. Wydaje się, że sprawne przeprowadzenie przetargów może mieć kluczowe znaczenie w terminowej realizacji projektów, zgodnie z przyjętym harmonogramem. W tym kontekście należy podkreślić następujące czynniki:
 - Posiadanie osób z doświadczeniem w przygotowaniu i przeprowadzaniu przetargów w oparciu o ustawę o zamówieniach publicznych,
 - Stosowanie posiadanej procedury zamówień publicznych.
- Realizacja zadań inwestycyjnych. W tym obszarze istotnymi czynnikami są:
 - Posiadanie inspektorów nadzoru budowlanego,
 - Umiejętność monitorowania przebiegu prac inwestycyjnych.
- Raportowanie i rozliczenie projektu.

W tym obszarze zagrożenia wiążą się ze sprawnym i kompetentnym raportowaniem i rozliczaniem projektu, uwarunkowanym posiadaniem odpowiedniego, kompetentnego personelu.

- Zapewnienie trwałości projektu.

W tym obszarze zagrożenia są związane z niekiedy nadmiernie optymistycznymi założeniami, co do kosztów utrzymania wyremontowanego/wybudowanego obiektu i możliwością pozyskania finansowania na ten cel.

3.3.3. Działania mające na celu obniżenie ryzyka

Badanie ewaluacyjne potwierdziło, że beneficjenci w znakomitej większości są świadomi występujących, bądź mogących wystąpić zagrożeń realizacji projektów, związanych z czynnikami organizacyjnymi, dlatego też dużą uwagę przywiązują do zapewnienia jak najskuteczniejszych struktur organizacyjnych, starając się bazować na osobach z dużym doświadczeniem wyniesionym z realizacji poprzednich projektów. Z drugiej strony, duża liczba beneficjentów nie dostrzega zagrożeń związanych z

finansowaniem projektów, o czym wspomniano wcześniej w raporcie. W tym zakresie działaniem, które może zmniejszyć to ryzyko powinna być wnikliwa analiza prognoz finansowych projektów, ze strony IP oraz IP II pod kątem zaplanowania rezerw finansowych i uwzględnienia potencjalnych opóźnień w harmonogramach. W tym celu zasadne byłoby także zorganizowanie szkolenia dla beneficjentów nakierowanego na te zagadnienia.

Niektórzy beneficjenci korzystają z możliwości, jaką ostatnio otrzymali od instytucji nadrzędnej tj. zweryfikowania swojej dokumentacji projektowej w ramach tzw. Project Pipeline – pomocy technicznej oferowanej przez program. Innym sposobem obniżania ryzyka jest weryfikacja swoich rozwiązań organizacyjnych we współpracy z konsultantami zewnętrznymi. Niektórzy nasi rozmówcy podkreślali, że nawet to badanie ewaluacyjne zmusiło ich do zastanowienia się nad niektórymi aspektami realizacji kierowanych przez nich projektów.

Kolejnym sposobem na obniżenie ryzyka niepowodzenia realizacji własnego projektu jest możliwość kontaktowania się i innymi beneficjentami XI Priorytetu, którzy są bardziej zaawansowani w realizacji swoich projektów. Wydaje się logicznym, że przedstawiciele projektów o podwyższonym ryzyku powinni korzystać z doświadczeń tych projektów, gdzie to ryzyko jest obniżone.

3.4. Współpraca z administracją i komunikacja w obrębie priorytetu

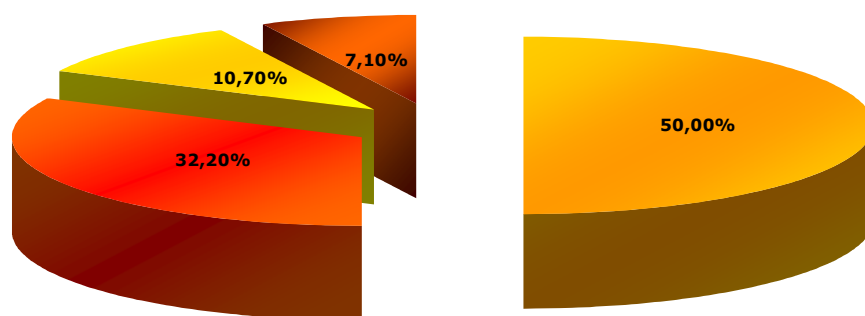
3.4.1. Współpraca z administracją publiczną

Pytania badawcze:

- (37) *Czy współpraca z administracją (Instytucją Zarządzającą, Instytucją Pośredniczącą, Instytucją Pośredniczącą II Stopnia) pomaga w przygotowaniu, realizacji projektów? W jakich obszarach konieczne są usprawnienia w tej współpracy?***
- (38) *Jakiego typu pomoc ze strony IP, IP II i IZ jest potrzebna w celu prawidłowej realizacji projektów?***
- (39) *Jak oceniany jest proces komunikacji: płynność przepływu informacji, dostępność, aktualność i użyteczność informacji?***

Beneficjenci objęci badaniem ewaluacyjnym podkreślali w trakcie wywiadów fakt, że MKiDN przypisało do każdego projektu indywidualnego opiekuna, poprzez którego można kierować większość zapytań dotyczących procedury, wymaganych dokumentów i innych problemów, z którymi nie mogą sobie poradzić samodzielnie beneficjenci. Pomoc jakiej udzielają Instytucja Pośrednicząca i Instytucja Pośrednicząca II Stopnia beneficjenci oceniają bardzo wysoko. Opinie na ten temat przedstawiają kolejne dwa rysunki.

Rys. 25. Ocena współpracy z Instytucją Wdrażającą – Władzą Wdrażającą Programy Europejskie

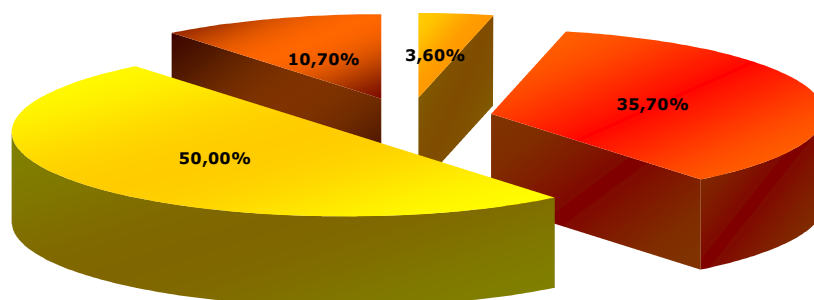


N=28

raczej dobrze bardzo dobrze nie współpracujemy z IW nie wiem, trudno powiedzieć

Źródło: Badanie ankietowe

Rys. 26. Ocena współpracy z Instytucją Pośredniczącą – Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego



N=28

raczej źle raczej dobrze bardzo dobrze nie wiem, trudno powiedzieć

Źródło: Badanie ankietowe

Beneficjenci trochę wyżej oceniają współpracę z MKiDN. Na fakt takiej oceny może mieć wpływ częstotliwość kontaktów z Ministerstwem także w innych kwestiach, związanych z bieżącą działalnością danej jednostki⁷.

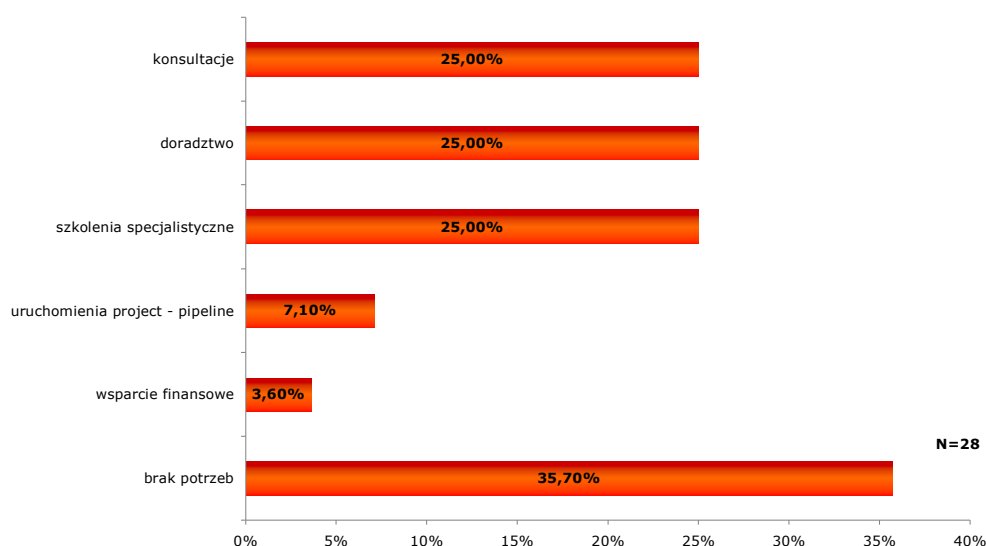
⁷ Należy pamiętać, że beneficjenci 13 projektów realizowanych w ramach XI Priorytetu PO IiŚ otrzymują dotacje na działalność bieżącą z MKiDN

Także w wywiadach indywidualnych wskazywano, że współpraca zarówno z IP, jak i IP II jest oceniana bardzo korzystnie. Jako elementy wymagające ewentualnych udoskonaleń wskazywano na:

- Doskonalenie komunikacji – nie zawsze łatwo było skontaktować się z opiekunem projektu – być może funkcje te powinny być „dublowane”.
- Udzielanie jasnych i jednolitych interpretacji przepisów – czasami zdarzają się interpretacje sprzeczne, zależne od osoby je wydającej.
- Wprowadzenie, w miarę możliwości, ogólnego harmonogramu przekazywania niezbędnych informacji, aby nie być zaskakiwanym przez pisma z prośbą o przekazanie informacji w bardzo krótkim czasie.

Prowadzący badania zapytali też beneficjentów o typ pomocy najbardziej przez nich oczekiwany. W odpowiedzi mogli oni wskazać kilka odpowiedzi (rys. 27).

Rys. 27. Oczekiwany typ pomocy ze strony Instytucji Pośredniczącej, Instytucji Pośredniczącej II Stopnia i Instytucji Zarządzającej dla prawidłowej realizacji projektu

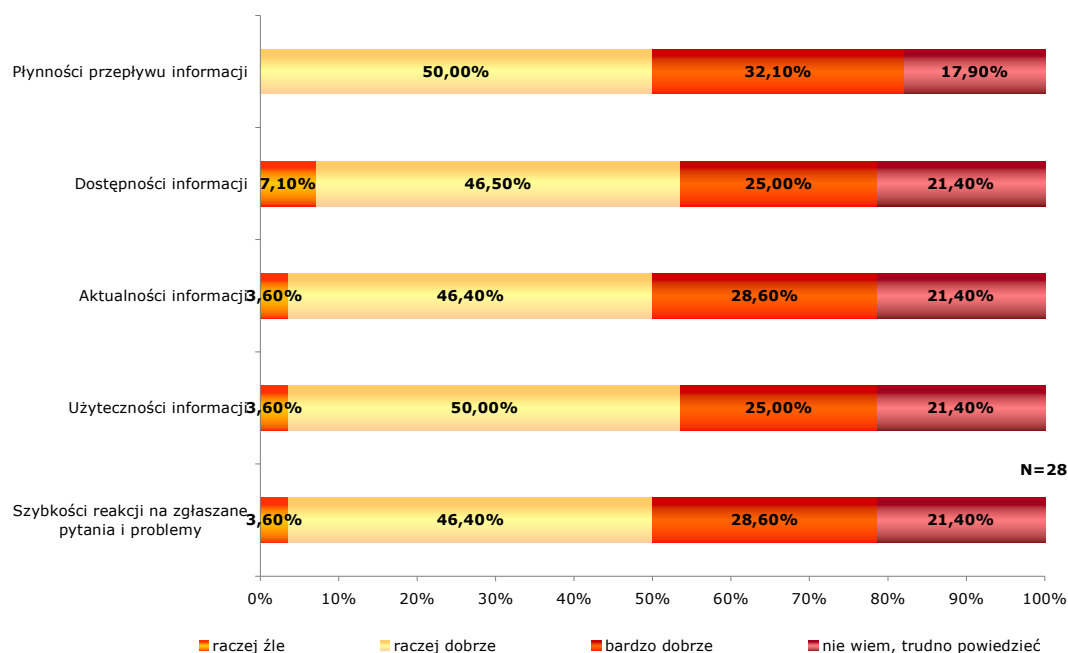


Źródło: Badanie ankietowe

Jedna czwarta (7) beneficjentów, wskazała na konsultacje, doradztwo i specjalistyczne szkolenia. Spora grupa beneficjentów (36%) nie wskazała żadnych oczekiwań wobec pomocy ze strony instytucji nadrzędnych. Temat ten był elementem wywiadów i okazało się, że niekiedy brak wskazań nie wiązał się z brakiem oczekiwań, lecz z trudnością w ich sformułowaniu. Najczęściej eksponowanym sposobem pomocy oczekiwanej w tej grupie jest możliwość bieżących konsultacji i doradztwa z zakresu przygotowania dokumentacji i wdrażania projektu.

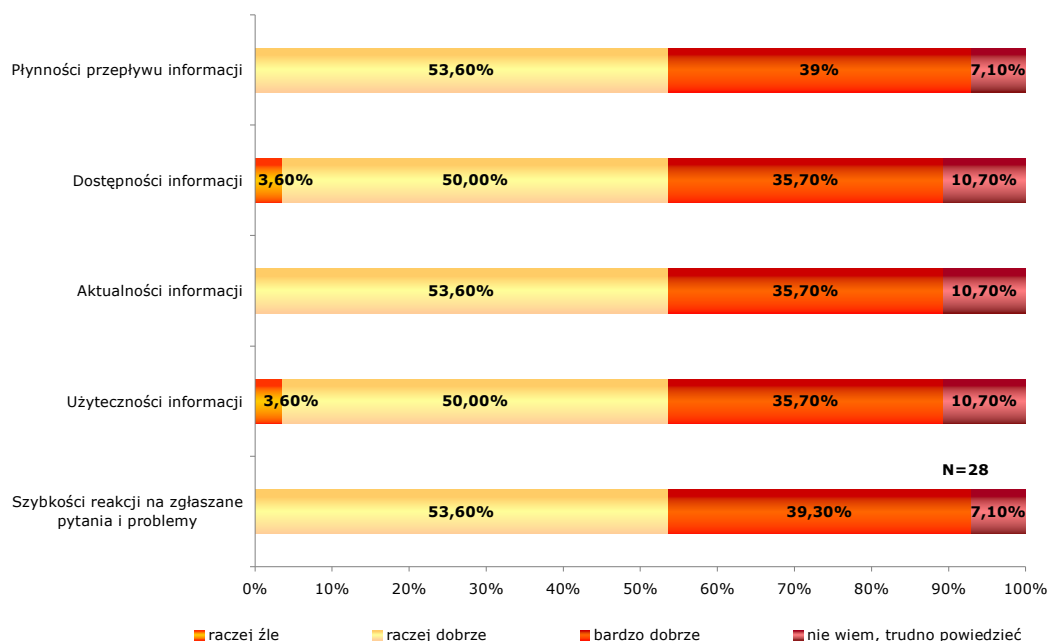
Osobnym zagadnieniem, na które chcieliśmy uzyskać odpowiedź była ocena jakości komunikacji z instytucjami nadrzędnymi w kontekście płynności przepływu informacji, dostępności, aktualności i użyteczności tych informacji, a także szybkości reakcji na zgłaszane problemy i pytania. Opinie na ten temat w odniesieniu do WWPE oraz MKiDN przedstawiają dwa kolejne rysunki.

Rys. 28. Ocena komunikacji z Instytucją Wdrażającą (WWPE)



Źródło: Badanie ankietowe

Rys. 29. Ocena komunikacji z Instytucją Pośredniczącą (MKiDN)?



Źródło: Badanie ankietowe

Beneficjenci w trakcie wywiadów, przy ocenie współpracy z Instytucją Wdrażającą i Instytucją Pośredniczącą, duży nacisk kładli na sprawność komunikacji z tymi instytucjami. Bardzo ważnym czynnikiem jest indywidualne podejście do każdego projektu, które realizowane jest przez MKiDN poprzez wyznaczenie indywidualnych opiekunów każdego projektu. Należy zwrócić uwagę, że wyniki przedstawione na rys. 28 i 29 są bardzo silnie skorelowane z odpowiednimi wynikami z rys. 25 i 26, co podkreśla obserwacje z analizy wywiadów.

3.4.2. Komunikacja i współpraca pomiędzy beneficjentami

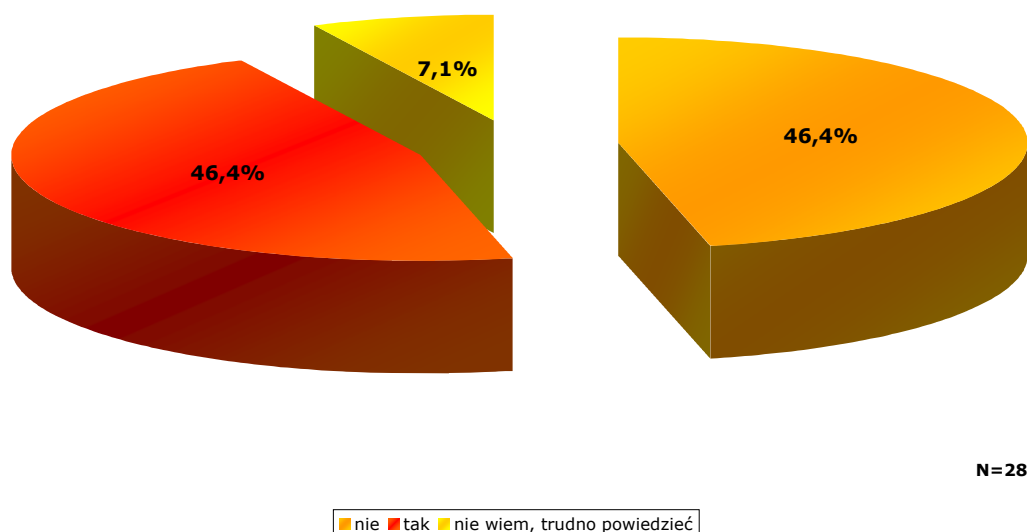
Pytania badawcze:

(40) Czy istnieje współpraca pomiędzy beneficjentami? Jakie są jej rezultaty?

Komunikacja i współpraca między beneficjentami istnieje, chociaż w stopniu dość ograniczonym. Dyskusja na ten temat w trakcie wywiadów z beneficjentami pokazała, że beneficjenci o mniejszym stopniu zaawansowania w przygotowaniu i realizacji projektów mogą wiele skorzystać z doświadczeń tych beneficjentów, którzy są projekty są bardziej zaawansowane w procesie przygotowania lub realizacji. W tym obszarze jest również pole do działania dla IP oraz IP II. Można próbować grupować projekty według typów działań (11.1, 11.2, 11.3) oraz w szczególności typów projektów, a w następstwie stymulować współpracę pomiędzy beneficjentami realizującymi podobne projekty. Dodatkowo celowa może się też okazać współpraca z projektami konkursowymi, których status od momentu podpisania umowy jest praktycznie identyczny, co status projektu indywidualnego.

Rys. 30. Współpraca i komunikacja z innymi beneficjentami projektów indywidualnych w ramach XI priorytetu PO IiŚ

Czy Państwa instytucja współpracuje lub komunikuje się z innymi beneficjentami projektów indywidualnych w ramach XI Priorytetu PO IiŚ?



Źródło: Badanie ankietowe

4. Wnioski i rekomendacje

W wyniku przeprowadzonego badania można sformułować szereg wniosków i rekomendacji. Częściowo są one zawarte w tekście raportu, częściowo zaś (związane z przygotowaniem poszczególnych projektów) w opisie poszczególnych studiów przypadku. Poniżej przedstawiamy najważniejsze wnioski i rekomendacje. Na końcu rozdziału przedstawiamy też tabelę rekomendacji w formacie zalecanym przez Krajową Jednostkę Oceny.

Zasadniczym wnioskiem (prawdopodobnie zresztą dość oczywistym dla Zamawiającego), wynikającym z badania jest bardzo duży stopień **zróżnicowania** badanych projektów, jeśli chodzi o doświadczenia realizujących je beneficjentów, stopień przygotowania do realizacji projektu, podejście do realizacji projektu (zakładanie, że nie powinny wystąpić żadne problemy vs. podejście oparte na identyfikacji ryzyk). Z wniosku tego nie można wyprowadzić w zasadzie żadnej konkretnej rekomendacji z wyjątkiem konieczności traktowania projektów w indywidualny sposób.

Beneficjenci generalnie, o czym już wspominaliśmy, bardzo dobrze oceniali współpracę z instytucjami zajmującymi się wdrażaniem Programu, w szczególności zaś z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Wskazywano jednak także pewne obszary możliwych usprawnień, jeśli chodzi o pomoc beneficjentom.

Jeden z takich obszarów dotyczył **przekazania beneficjentom (i to najlepiej jeszcze na etapie przygotowywania wniosku) pełnej (zgodnej naturalnie ze stanem na danym moment) informacji o zasadach realizacji projektu od momentu podpisania umowy do jego zakończenia, a nawet do momentu upływu okresu trwałości**. Niektórzy beneficjenci wskazywali bowiem na to, że o ile znają i rozumieją różne szczegóły związane ze złożeniem wniosku, to okres realizacji projektu i związanych z tym wymogów (terminy i rodzaj płatności, w tym zaliczek, realne terminy płatności, inne wymogi) pozostają im w szczegółach nieznane. Tymczasem właśnie zakres obowiązków w okresie realizacyjnym może wpływać na sposób zarządzania projektem.

Rekomendacja 1

W związku z powyższymi postulatami należałoby naszym zdaniem zorganizować dla wszystkich beneficjentów znajdujących się na liście projektów indywidualnych **spotkanie informacyjne z elementami szkolenia, na którym zostałby przedstawiony cały proces realizacji projektu z uwzględnieniem kluczowych wymogów i obowiązków**. Dodatkowo przy tej okazji można zaprezentować plan wsparcia szkoleniowego beneficjentów: jakie szkolenia i w jakich terminach będą organizowane przez IZ, IP i IP II i w mniej więcej w jakich terminach. Ponadto na takich spotkaniach warto omawiać kluczowe dokumenty regulujące realizację projektów, w szczególności „Podręcznik realizacji projektów w ramach XI Priorytetu”.

Znaczna część beneficjentów (w szczególności dotyczy to jednostek o niewielkich doświadczeniach) przewiduje, że duża część (lub niemal całość) zarządzania projektem zostanie zlecona na zewnątrz, niezależnej firmie. Najczęściej przybiera to formę inwestora zastępczego, który wybierany jest w drodze przetargu. Takie podejście jest zrozumiałe, a w przypadku mniejszych, niedoświadczonych organizacji takie rozwiązanie pozostaje jedynym możliwym do zastosowania. Kwestią, która może natomiast budzić pewne obawy jest stopień nadzoru sprawowany nad działaniami inwestora zastępczego przez beneficjenta i dysponowanie personelem zdolnym czasowo i kompetencyjnie do sprawowania takiego nadzoru. Tymczasem, **w co najmniej kilku przypadkach,**

beneficjent zamierza niemal całkowicie zdać się na inwestora zastępczego i wykonawcę, sobie pozostawiając tylko ogólne funkcje nadzorcze.

Takie podejście należy uznać za bardzo ryzykowne. Ostatecznie bowiem całkowita odpowiedzialność za prawidłową realizację projektu spoczywa na beneficjencie. W sytuacji, gdy jakość pracy wykonawcy i/lub inwestora zastępczego nie będzie odpowiednia, brak wystarczającego nadzoru ze strony beneficjenta może prowadzić do bardzo niekorzystnych skutków. Dodatkowo bardzo ważną kwestią jest jasny podział obowiązków pomiędzy inwestora zastępczego i beneficjenta. Ważne jest, aby umowy to regulujące były dokładne i szczegółowe. Wszędzie tam, gdzie istotna jest rola w zarządzaniu projektem podmiotów zewnętrznych powinni oni zostać włączeni w działania szkoleniowe.

Rekomendacja 2 Należy na etapie akceptacji wniosku projektowego oraz być może poprzez działania szkoleniowe **uświadomić beneficjentom ryzyko związane z radykalnym outsourcingiem projektu.** Celowe jest również promowanie najlepszych rozwiązań (także spośród grona beneficjentów Priorytetu XI PO IiŚ) w tym obszarze, na przykład w postaci zatrudnienia u beneficjenta kompetentnych osób, zdolnych do prowadzenia działań nadzorczych.

Rekomendacja 3 Należy rozważyć **włączenie w działania szkoleniowe** zapewniane przez IP oraz IP II **przedstawicieli inwestorów zastępczych oraz inżynierów kontraktu.** O ile będzie to możliwe w kluczowych szkoleniach powinni uczestniczyć w takich sytuacjach po 2 osoby – przedstawiciel inwestora zastępczego oraz przedstawiciel beneficjenta. Oczywiście decyzja o tym, kto uczestniczy w szkoleniu z ramienia danego beneficjenta (2 przedstawicieli beneficjenta lub też przedstawiciel beneficjenta i przedstawiciel inwestora zastępczego) powinna być podejmowana przez samego beneficjenta.

W trakcie wizyt studyjnych w siedzibach beneficjentów XI Priorytetu POIiŚ (znajdujących się rzecz jasna na liście podstawowej), **niektórzy beneficjenci wydawali się być całkowicie przekonani, że otrzymanie środków finansowych jest już całkowicie pewne i że nie ma żadnej możliwości, aby nie została z nimi podpisana umowa.** Wariantem tej postawy, często występującym u tych samych organizacji **jest przekonanie, że realizacja projektu jest zadaniem w sumie łatwym i że nie są z nią związane żadne istotne zagrożenia.** Takie podejście jest bardzo groźne: w przypadku przekonania, że podpisanie umowy jest oczywiste w nieunikniony sposób może ulec znacznemu zmniejszeniu jakość przygotowania realizacji projektu. Z kolei przekonanie, że realizacja projektu jest łatwym zadaniem i że z tym procesem nie są związane żadne zagrożenia, prowadzi do sytuacji w której pojawiające się w nieunikniony sposób problemy całkowicie zaskakują beneficjenta.

Rekomendacja 4

Należy przekazywać (oczywiście w odpowiednio profesjonalny i przyjazny sposób) w trakcie kontaktów z beneficjentami informacje o wymogach, jakie są niezbędne do podpisania umowy i o **możliwości, że umowa może nie zostać podpisana, jeżeli wniosek nie uzyska pozytywnej oceny na wskutek niespełnienia odpowiednich warunków. Niezbędne jest też uświadamianie beneficjentom zagrożeń, związanych z realizacją projektów.**

Obszarem o **potencjalnie dużych zagrożeniach jest obszar związany z finansowaniem projektu.** Zagrożenia dotyczą szeregu obszarów, w szczególności takich jak:

- **Zapewnienie udziału własnego.** W tym obszarze zagrożenia należy generalnie ocenić jako zróżnicowane. Problemy mogą natomiast pojawiać się wszędzie tam, gdzie źródłem udziału własnego są środki MKiDN (nie zawsze jest jasne, czy środki te są faktycznie zapewnione w budżecie ministerstwa), ale także środki samorządów, szczególnie w sytuacji, gdy koszt inwestycji okaże się wyższy od zaplanowanego.
- **Zapewnienie finansowania pomostowego.** Beneficjenci wskazują na brak szczegółowych informacji o formalnych warunkach finansowania. Część beneficjentów przyjmuje też, że płatności będą zawsze realizowane płynnie, w niedługim czasie od złożenia wniosku o płatność, co jak wskazuje doświadczenie jest niezbyt prawdopodobne. Problemem jest przede wszystkim to, że wielu beneficjentów nie dysponuje jakimikolwiek rezerwami w postaci środków własnych, czy też finansowania dłużnego, pozwalających im na finansowanie realizacji projektu w sytuacji opóźnień w płatnościach. Stwarza to poważne zagrożenie dla płynności realizacji projektu.
- **Zapewnienie środków na sfinansowanie podatku VAT** w sytuacji, gdy jest on kosztem niekwalifikowanym. Środki takie mogą mieć częściowo charakter pomostowy (sfinansowanie VAT do czasu otrzymania zwrotu podatku z urzędu skarbowego), ale także po prostu sfinansowania kosztów niekwalifikowanych (w sytuacji, gdy niekwalifikowość VAT wynika na przykład z planów prowadzenia w miejscu inwestycji działalności opodatkowanej VAT).

Rekomendacja 5

Kwestia finansowania projektu i realność przyjętych założeń powinna być poddana szczególnie dokładnej analizie w trakcie procesu oceny wniosku. Konieczne wydaje się także położenie dużego nacisku na tę kwestię w trakcie prowadzonych szkoleń i spotkań informacyjnych. W szczególności warto wskazywać jaka może być realna (a nie tylko teoretyczna – zapisana w umowach) sprawność przekazywania środków finansowych. Jeśli będzie taka możliwość można się posiłkować przykładami z realizowanych już projektów konkursowych w ramach XI Priorytetu.

Zgodnie z oficjalną interpretacją Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko niemożliwe jest rozliczanie podatku VAT tzw. strukturą. Oznacza to, że podatek VAT może być w całości tylko kwalifikowany lub niekwalifikowany. **Jednocześnie, w przypadku zadeklarowania podatku VAT jako kosztu kwalifikowanego, w okresie trwałości nie jest dopuszczalne**

prorowadzenie w miejscu inwestycji, sfinansowanej w ramach PO IIŚ, jakiejkolwiek działalności gospodarczej opodatkowanej VAT. Tymczasem niektórzy beneficjenci (deklarujący podatek VAT jako koszt kwalifikowany) planują prowadzić taką działalność w miejscu zrealizowanej inwestycji. Analogicznie zdarzają się pojedyncze przypadki beneficjentów deklarujących część podatku VAT jako koszt kwalifikowany. Co interesujące, istotna część beneficjentów deklaruje znajomość tych zasad i sposób wydatkowania środków planuje w dopasowany do nich sposób.

Rekomendacja 6 **Należy pilnie przekazać beneficjentom informację o zasadach kwalifikowalności podatku VAT i związanych z tym ograniczeniach,** zarówno w postaci oficjalnej wykładni przepisów, popartej konkretnymi przykładami, jak i w trakcie realizowanych szkoleń i spotkań informacyjnych.

Do momentu realizacji niniejszego badania została przeprowadzona stosunkowo niewielka liczba szkoleń dla beneficjentów. Tymczasem warto pamiętać, że status projektów indywidualnych jest istotnie odmienny od projektów konkursowych; w zasadzie dąży się (pod warunkiem spełnienia oczywiście odpowiednich warunków) do podpisania umowy z wszystkimi beneficjentami, znajdującymi się na liście podstawowej. Dlatego też, w przypadku projektów indywidualnych, **szkolenia dla projektodawców mogłyby istotnie poprawić jakość przygotowanych projektów i następnie sprawność ich realizacji.** Oczywiście powstaje pytanie, czy obecnie nie jest już za późno na takie szkolenia; do końca stycznia 2010 wszystkie projekty będą musiały mieć podpisaną umowę albo pre-umowę; w innym wypadku zostaną skreślone z listy projektów indywidualnych. Naszym jednak zdaniem działania szkoleniowe należy rozpocząć jak najszybciej, przynajmniej do końca I kwartału 2010, choć oczywiście do dyskusji pozostaje ich harmonogram i zakres. Z całą pewnością szkolenia powinny dotyczyć takich kwestii jak zarządzanie projektem, rozliczanie projektu (w tym przygotowywanie wniosku o płatność), nadzór nad realizacją prac budowlanych.

Rekomendacja 7 **Należy przygotować i przeprowadzić cykl szkoleń dla beneficjentów, zarówno tych, którzy będą mieli podpisaną umowę, jak i pre-umowę.** W tym ostatnim wypadku znaczny nacisk należy położyć na elementy, które mogą jeszcze zostać skorygowane w ostatecznym wniosku o dofinansowanie.

Niektórzy beneficjenci (na przykład uczestnicy zogniskowanego wywiadu grupowego) wskazywali, że **brakuje im spotkań z przedstawicielami innych beneficjentów projektów indywidualnych w ramach XI Priorytetu. Z doświadczeń we wdrażaniu innych programów wynika, że takie spotkania (np. przy okazji szkoleń) są bardzo użyteczne** – ich uczestnicy wymieniają opinie i doświadczenia z przygotowywania i realizacji własnych projektów, często zaś nawiązują kontakty, które później utrzymują przez czas realizacji projektu. W rezultacie często udaje się odciążyć IP, czy IP II od kontaktów z beneficjentami, gdyż przy dobrze funkcjonującej sieci kontaktów dużo z nich przebiega horyzontalnie, nie zaś wertykalnie. Oczywiście warto sprawować ogólny nadzór nad taką horyzontalną współpracą, aby w jej wyniku były promowane rzeczywiście najlepsze i w dodatku formalnie akceptowalne rozwiązania.

Rekomendacja 8

Należy promować kontakty pomiędzy samymi beneficjentami, choćby przez organizację np. dwudniowych szkoleń, w ramach których byłaby możliwość wymiany doświadczeń w sposób nieformalny (poza normalnymi godzinami zajęć), a najlepiej także poprzez poświęcenie części szkolenia na wymianę doświadczeń.

4.1. Tabela wdrażania rekomendacji

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
1.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ	Brak znajomości przez znaczną część beneficjentów szczegółowych zasad realizacji projektu od momentu podpisania umowy – s.56.	Zorganizowanie, nawet jeszcze przed podpisaniem umowy, szkolenia lub spotkania informacyjnego na którym zostaną przedstawione szczegóły dotyczące realizacji projektu (warunki finansowe, sprawozdawczość etc.), a także plan dalszych szkoleń dla personelu beneficjentów. Przekazywanie informacji zawartych w podręczniku realizacji projektów s.56.	Operacyjna	IP, IP II	Zorganizowanie spotkania/szkolenia		Styczeń 2010
2.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania	Często spotykane u wielu	Uświadamianie beneficjentom ryzyka,	Operacyjna	IP, IP II	Działania informacyjne przy okazji wspólnych		Luty 2010

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
	beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ	beneficjentów rozwiązanie organizacyjne, polegające na zlecaniu znacznej części realizacji projektu „na zewnątrz” w połączeniu z minimalną obsadą kadrową u samego beneficjenta – s.23-24, 57.	związanego z radykalnym outsourcingiem realizacji projektu. Promowanie korzystnych rozwiązań stosowanych przez niewielkie instytucje bez doświadczeń w realizacji projektów inwestycyjnych s.57.			spotkań.		
3.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ		Rozważenie włączenia inwestorów zastępczych i inżynierów kontraktu w działania szkoleniowe, prowadzone przez IP oraz IP II – do decyzji beneficjentów s.57	Operacyjna	IP, IP II	Decyzje co do uczestników szkoleń.		Luty 2010
4.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów	Nadmierny i nie zawsze uzasadniony optymizm części	Przekazywanie informacji o możliwości, że w razie	Operacyjna	IP, IP II	Działania informacyjne.		Luty 2010

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
	wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ	beneficjentów z listy podstawowej, polegający na przekonaniu, że umowa zostanie z nimi podpisana, a także, że realizacja projektu jest w zasadzie zadaniem łatwym i że nie wiążą się z nią istotne zagrożenia s.49-50, 57.	niespełnienia odpowiednich warunków umowa może nie zostać podpisana. Uświadamianie beneficjentom zagrożeń, związanych z realizacją projektów s.58.					
5.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ	Przyjęcie przez niektórych beneficjentów nadmiernie optymistycznych i nie zawsze realnych założeń, dotyczących finansowania projektu s.41-42, 58.	Kwestia finansowania projektu i realność przyjętych założeń powinna być poddana szczególnie dokładnej analizie w trakcie procesu oceny wniosku. Konieczne wydaje się także położenie dużego nacisku na tę	Operacyjna	IP, IP II	Analiza w trakcie oceny wniosków; działania informacyjne.		Styczeń 2010

LP	Tytuł raportu	Wniosek (strona w raporcie)	Rekomendacja (strona w raporcie)	Klasa rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Status/stan wdrożenia	Termin wdrożenia
			kwestię w trakcie prowadzonych szkoleń i spotkań informacyjnych s.58.					
6.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ	Brak wystarczającej wiedzy wśród części beneficjentów, co do zasad kwalifikowalności VAT i związanych z tym ograniczeń s. 20, 59.	Szczegółowe poinformowanie beneficjentów o zasadach związanych z kwalifikowalnością VAT, w szczególności zaś z ograniczeniami dotyczącym z prowadzeniem działalności opodatkowanej w VAT w miejscu zrealizowanej inwestycji s.59.	Operacyjna	IP, IP II	Działania informacyjne		Luty 2010
7.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ	Ograniczona oferta szkoleniowa dla beneficjentów przed podpisaniem umowy s. 37-38, 59.	Przeprowadzenie intensywnych szkoleń dla beneficjentów w niedługim czasie po podpisaniu umowy, ale także wcześniej s.59.	Operacyjna	IP, IP II	Organizacja szkoleń		Marzec 2010

8.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu PO IiŚ	Brak spotkań z wszystkimi beneficjentami s. 58, 59.	Należy promować kontakty pomiędzy samymi beneficjentami, choćby przez organizację np. dwudniowych szkoleń, w ramach których byłaby możliwość wymiany doświadczeń w sposób nieformalny (poza normalnymi godzinami zajęć), a najlepiej także poprzez poświęcenie części szkolenia na wymianę doświadczeń. Należy jednak pilnować, aby takie kontakty służyły faktycznie upowszechnianiu najlepszych praktyk s.60.	Operacyjna	IP, IP II	Promowanie kontaktów pomiędzy beneficjentami.		Marzec 2010
----	---	---	---	------------	-----------	---	--	-------------