

Znajomość możliwości dofinansowania przedsięwzięć ze środków unijnych oraz sprawne i efektywne zarządzanie, wsparte narzędziami informatycznymi jest pożądane, a nawet niezbędne dla osiągnięcia przez przedstawicieli sektora prywatnego i publicznego, sukcesów w obszarze planowania, pozyskiwania funduszy, wdrażania oraz realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego¹.

Przeprowadzone przez Dolnośląską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A w lutym i marcu 2008 roku bezpośrednie wywiady z kadrą kierowniczą urzędów pokazały, iż przeszkodą w pozyskiwaniu funduszy unijnych, realizacji oraz rozliczaniu projektów w jednostkach samorządu terytorialnego², jest z jednej strony brak świadomości wśród decydentów o metodologii zarządzania projektami jaką jest *Projekt Cycle Management (PCM – Zarządzanie Cyklem Projektu)*, opracowanej i zalecanej przez Komisję Europejską (co z kolei przekłada się na braki w zrozumieniu, czym jest zarządzanie projektami), a z drugiej strony utrudnienie w zdobyciu wiedzy i umiejętności niezbędnych do realizacji własnych przedsięwzięć, w których urząd mógłby odgrywać kluczową rolę. W latach 2004-2006 samorządy znakomicie radziły sobie z przygotowaniem projektów inwestycyjnych. Natomiast mniejszym zainteresowaniem cechowały się projekty z zakresu problematyki społecznej, edukacyjnej i rozwoju zasobów ludzkich. Tymczasem EFS w okresie programowania 2007-2013 niesie ogromne możliwości ich finansowania. Nieumiejętne wykorzystywanie szans nadchodzących z otoczenia, czego źródłem są niedostatki w merytorycznym przygotowaniu personelu do planowania, zarządzania i rozliczania projektów oraz niedostateczne zasoby kadrowe i braki w zapleczu techniczno – organizacyjnym, mogą w przyszłości stanowić zagrożenie dla globalnego procesu zmniejszania dysproporcji w obszarach społeczno-gospodarczych Polski w stosunku do pozostałych krajów Unii Europejskiej.

Na to nakładają się problemy mniejszych JST, albowiem w małych urzędach pracownicy pełnią wiele funkcji i wykonują różne obowiązki. Planując projekt są zmuszeni dokonywać szczegółowej analizy potrzeb przyszłych Beneficjentów Ostatecznych³, rzetelnie opracować założenia projektu, budżet i harmonogram, skorelować przepływy pieniężne z terminami i wielkością kolejnych transz, a następnie rozliczać projekt. Poza tym podczas realizacji projektów zaangażowany personel musi niejednokrotnie wykazać się znajomością obowiązujących przepisów prawnych czy dokumentów unijnych, jak również wiedzą i umiejętnościami z zakresu zarządzania projektami począwszy od fazy programowania, identyfikacji, oceny wstępnej, finansowania poprzez wdrażanie i ewaluację. Wszystkie te

¹ W dalszej części publikacji wyrażenie Europejski Fundusz Społeczny zastąpiono skrótem EFS

² W dalszej części publikacji wyrażenie jednostki samorządu terytorialnego zastąpiono skrótem JST

³ W dalszej części publikacji wyrażenie Beneficjenci Ostateczni zastąpiono skrótem BO

kompetencje gwarantują powodzenie projektu. Biorąc pod uwagę fakt, że kolejne projekty są coraz bardziej skomplikowane, zaawansowane, składają się z coraz większej liczby komponentów, wiedza zakresu zarządzania projektami wg metodyki PCM staje się kluczowa, a wręcz niezbędna. Niestety tylko w nielicznych i dużych jednostkach pracują urzędnicy posiadający wiedzę z tego zakresu.

Idea Projektu pn. „Projekty finansowane z Unii, czyli jak dobrze zarządzać w warunkach różnorodności” zrodziła się w celu wzmocnienia potencjału administracji samorządowej poprzez: poprawę procesów zarządzania projektami miękkimi współfinansowanymi ze środków Unii Europejskiej w oparciu o metodykę PCM, podniesienia poziomu wiedzy i umiejętności pracowników JST z tego zakresu, wykorzystując przy tym najlepsze dostępne praktyki i narzędzia informatyczne.

W ramach Projektu oprócz kompleksowego wsparcia w postaci trójpoziomowego, wyjazdowego cyklu szkoleniowego z zakresu zarządzania projektami metodyką PCM, gdzie pierwszy i drugi etap skupiał się na tematyce PCM, a trzeci (prowadzony w formie warsztatowej) dotyczył obsługi specjalnie zaprojektowanej aplikacji informatycznej do zarządzania projektami – VICTORI PM, dokonano analizy luki kompetencyjnej pracowników JST w obszarze aktywnego pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania projektów i realizowania planowanych przedsięwzięć. Badanie to przeprowadzono na próbie 721 JST oraz 1005 BO, którzy otrzymali wsparcie w ramach przedmiotowego przedsięwzięcia. Jako narzędzie badawcze wykorzystano tu deklaracje przystąpienia JST do Projektu oraz formularze zgłoszeniowe wypełniane przez oddelegowanych pracowników, zawierające następujące pytania dotyczące kwestii ściśle związanych z pozyskiwaniem funduszy unijnych:

1. W przypadku JST: czy w urzędzie istnieją wydziały/zespoły zadaniowe/osoby realizujące lub planujące realizację projektów współfinansowanych ze środków EFS oraz jaki jest/będzie ich zakres tematyczny?; które z kompetencji zawodowych oczekiwanych od pracowników, zatrudnionych lub planowanych do zatrudnienia przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków EFS, biorąc pod uwagę potrzeby związane z tym zakresem obowiązków są niezbędne, pożądane, istotne?; jakie były przyczyny niezrealizowania projektów współfinansowanych ze środków EFS?;
2. W przypadku pracowników JST: jaki jest zakres obowiązków powierzony lub planowanych do powierzenia?; jakie problemy występują przy planowaniu, tworzeniu i wdrażaniu projektów współfinansowanych ze środków EFS?.

Analiza sytuacji jednostek samorządu terytorialnego przed przystąpieniem do Projektu

Wyniki uzyskane z analizy deklaracji JST udziału w Projekcie pokazały, że w ponad 40% JST nie realizowano przedsięwzięć współfinansowanych z EFS, przy czym sytuacja ta dotyczy w większej mierze gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Z drugiej strony badania wykazały, że większość urzędów planuje stworzyć w swoich strukturach zespoły/osoby realizujące projekty unijne, bądź też realizuje już tego typu przedsięwzięcia (70% gmin wiejskich, 75% miejsko-wiejskich, 79% pozostałych JST⁴). Najwięcej urzędów, zarówno z obszarów wiejskich, jak i miejsko-wiejskich i miejskich, realizowało lub planowało do realizacji projekty współfinansowane ze środków EFS z zakresu: edukacji, kultury oraz pomocy i integracji społecznej. Najmniejszy odsetek badanych planował, bądź już realizował przedsięwzięcia związane z kwestiami ochrony zdrowia i bezrobocia, a niektóre JST wskazały inne zakresy działań jak: bezpieczeństwo, współpraca międzynarodowa z partnerami, ochrona środowiska, podnoszenie kwalifikacji i kadry pracowniczej, związany ze sportem. Wyniki te mogą być odwzorowaniem kompetencji oraz obszarów działalności poszczególnych JST oraz podległych im instytucjom. Edukacja i kultura to tematyka, która w dużym stopniu należy do kompetencji urzędów, natomiast projekty z zakresu ochrony zdrowia i bezrobocia są domeną innych jednostek np.: centrów sportowo – rekreacyjnych, bibliotek, Miejskich Zakładów Opieki Zdrowotnej, szpitali, Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej, Wojewódzkich i Powiatowych Urzędów Pracy oraz pozostałych instytucji rynku pracy.

Dodatkowo analizując wyniki można było zauważyć, iż w niektórych obszarach tematycznych przedsięwzięć planowanych bądź już realizowanych przez JST istnieją niewielkie różnice pomiędzy odpowiedziami jednostek z priorytetowych⁵ i pozostałych JST.

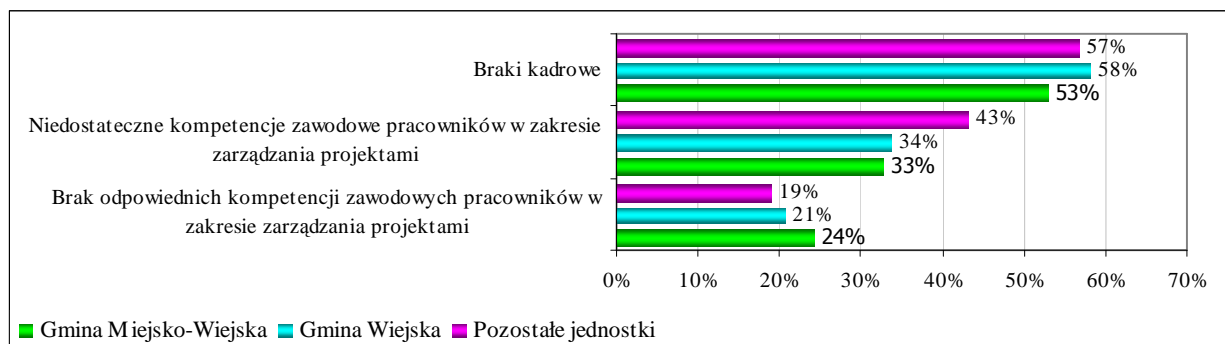
JST z gmin miejsko-wiejskich i wiejskich więcej niż JST z pozostałych obszarów realizuje bądź planuje do realizacji projekty związane z kwestiami pomocy i integracji społecznej (56% gmin priorytetowych, 50% pozostałych JST). Jak wskazują badania statystyczne problemy społeczne w większej mierze dotyczą biednych obszarów, a przede wszystkim wiejskich i miejsko-wiejskich. Dlatego też gminy te realizują więcej projektów dotyczących pomocy i integracji społecznej niż pozostałe jednostki. Ponadto w bieżącym okresie programowania duży nacisk kładzie się na rozwój obszarów wiejskich, czego dowodem jest między innymi priorytetowe traktowanie BO pochodzący z obszarów wiejskich w projektach współfinansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, jak również opracowany w tym celu specjalny Program Rozwój Obszarów Wiejskich.

⁴ Pozostałe JST/gminy – urzędy zlokalizowane w gminach miejskich, miastach na prawa powiatu, starostwach powiatowych, w powiatach ziemskich i grodzkich.

⁵ JST/gminy priorytetowe – urzędy zlokalizowane w gminie wiejskiej i miejsko-wiejskiej

Natomiast JST z pozostałych obszarów częściej niż JST z gmin priorytetowych realizują bądź planują do realizacji projekty związane ze współpracą z partnerami społecznymi (50% pozostałych jednostek, 36% gmin priorytetowych); z edukacją (90% pozostałych jednostek, 82% gmin priorytetowych); z kwestiami bezrobocia (39% pozostałych jednostek, 34% gmin priorytetowych) oraz z ochroną zdrowia (17% pozostałych jednostek, 14% gmin priorytetowych). Tematyka ta również ma odzworowanie w specyfice oraz występujących problemach w dużych aglomeracjach miejskich.

W przypadku JST, które na dzień przystąpienia do Projektu nie realizowały żadnych przedsięwzięć dotowanych z EFS, a jak już wcześniej wspomniano było ich ponad 40%, jako powód wskazały: braki kadrowe (średnio ponad 56% z w/w urzędów) oraz niedostateczne kompetencje zawodowe pracowników w zakresie zarządzania projektami (średnio ponad 34%). Wyniki dla poszczególnych kategorii odpowiedzi w aspekcie JST, której przedmiotowy problem dotyczy w największej mierze prezentuje wykres poniżej:



Biorąc pod uwagę potrzeby związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków EFS oraz kompetencje oczekiwane od pracowników, zatrudnionych lub planowanych do zatrudnienia przy tych projektach duża liczba kadry zarządzającej JST jako niezbędne kompetencje zawodowe urzędników zajmujących się tymi przedsięwzięciami zaznaczyła:

- znajomość możliwości dofinansowania projektu w ramach EFS oraz sporządzanie wniosków dotacyjnych z EFS (średnio 63% JST z gmin priorytetowych i 67% pozostałych jednostek). Aż 40% wszystkich JST zgłoszonych do projektu na dzień rozpoczęcia wsparcia nie realizowało żadnych projektów unijnych dotowanych z EFS, dlatego też kompetencje te są dla nich jak najbardziej niezbędne;
- rozliczanie i dokumentowanie wydatków w projekcie (średnio 52% JST z gmin priorytetowych i 56% pozostałych jednostek);
- zarządzanie projektem (średnio 50% JST z gmin priorytetowych i 56% pozostałych jednostek).

- kompetencje związane ze znajomością narzędzi informatycznych, wspierających zarządzanie projektem przez większość kadry zarządzającej JST ze wszystkich obszarów zostały uznane za pożądane (ponad 40%), a nawet niezbędne (ponad 20%).

Dzięki analizie sytuacji JST przed przystąpieniem do Projektu w aspekcie realizacji przedsięwzięć dotowanych z EFS, uzyskano wyniki, które potwierdziły diagnozę dotyczącą potrzeby poprawy procesów zarządzania projektami miękkimi, wspartymi narzędziami informatycznymi. Kompetencja związana z zarządzaniem projektami była uznana przez prawie połowę JST jako niezbędna, a w przypadku aż 33% jako pożądana. Również jako pożądana (dla ponad 40% kadry zarządzającej JST ze wszystkich obszarów), a nawet niezbędna (ponad 20%) okazała się umiejętność obsługi programów informatycznych, wspierających zarządzanie.

Analiza sytuacji pracowników JST przed przystąpieniem do Projektu

W opinii BO wypełniających formularze zgłoszeniowe, zakres wykonywanych przez nich obowiązków lub planowanych do powierzenia w największej mierze związany był: **z edukacją** (53% wszystkich BO), **współpracą z partnerami społecznymi, kulturą** oraz **inny, związany z szeroko rozumianymi kwestiami społecznymi** (średnio 50% BO wszystkich BO), a w stosunkowo najmniejszej z ochroną zdrowia (15% wszystkich BO). Ma to swoje odzworowanie w planowanych bądź realizowanych przez JST przedsięwzięciach dotowanych z EFS. Ponieważ najwięcej urzędów wskazało obszar tematyczny projektów związany z edukacją, współpracą z partnerami społecznymi, kulturą, dlatego też pracownicy odpowiedzialni za projekty o tej tematyce byli najczęściej oddelegowywani do udziału w Projekcie. W zależności od wykształcenia wyniki uzyskanie z analizy zakresów obowiązków uczestników szkoleń prezentują się następująco:

- wykształcenie wyższe: najwięcej osób zaznaczyło zakres obowiązków związany z edukacją oraz ze współpracą z partnerami społecznymi (średnio po 52% BO z tym wykształceniem), a stosunkowo najmniej z ochroną zdrowia (16%);
- wykształcenie pomaturalne: najwięcej osób zaznaczyło inny zakres obowiązków, związany z szeroko rozumianymi kwestiami społecznymi oraz związany z edukacją i kulturą (średnio po 48% BO z tym wykształceniem), a stosunkowo najmniej z ochroną zdrowia (13%);
- wykształcenie ponadgimnazjalne: najwięcej osób zaznaczyło zakres obowiązków związany z edukacją (59% BO z tym wykształceniem), a najmniej z ochroną zdrowia (5%);

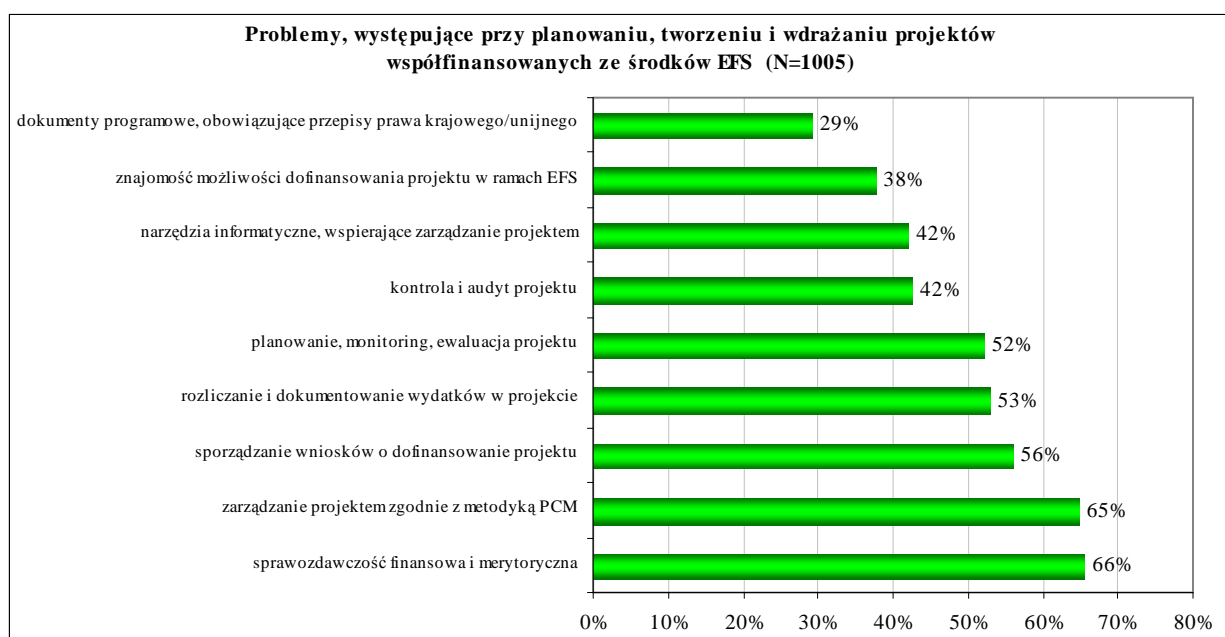
Uwzględniając kryterium statusu reprezentującej jednostki wyniki w w/w kategorii przedstawiają się w następujący sposób:

- gmina wiejska i miejsko-wiejska: najczęściej osób zaznaczyło zakres obowiązków związany z edukacją (kolejno 50% i 64% BO z tych obszarów), stosunkowo najmniej z ochroną zdrowia oraz kwestiami bezrobocia (średnio po 17% BO);
- pozostałe jednostki: najczęściej osób zaznaczyło zakres obowiązków związany ze współpracą z partnerami społecznymi (54% BO z tego obszaru), stosunkowo najmniej z ochroną zdrowia (13%).

Jak już wspomniano w analizie wyników uzyskanych z deklaracji przystąpienia JST do Projektu, niektórymi obszarami tematycznymi projektów unijnych zajmują się w większym stopniu poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, a innymi podległe im instytucje. Na to nakłada się również podział tematyczny pomiędzy tego typu przedsięwzięciami realizowanymi w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz w pozostałych obszarach, gdzie działania te odnoszą się do problemów najczęściej pojawiających się w tych gminach. Wyniki, które prezentują zakres obowiązków związany z realizacją projektów współfinansowanych z EFS zarówno w skali globalnej jak i w podziale na poszczególne JST, są również odzwierciedleniem w/w wymienionych zależności.

Luka kompetencyjna

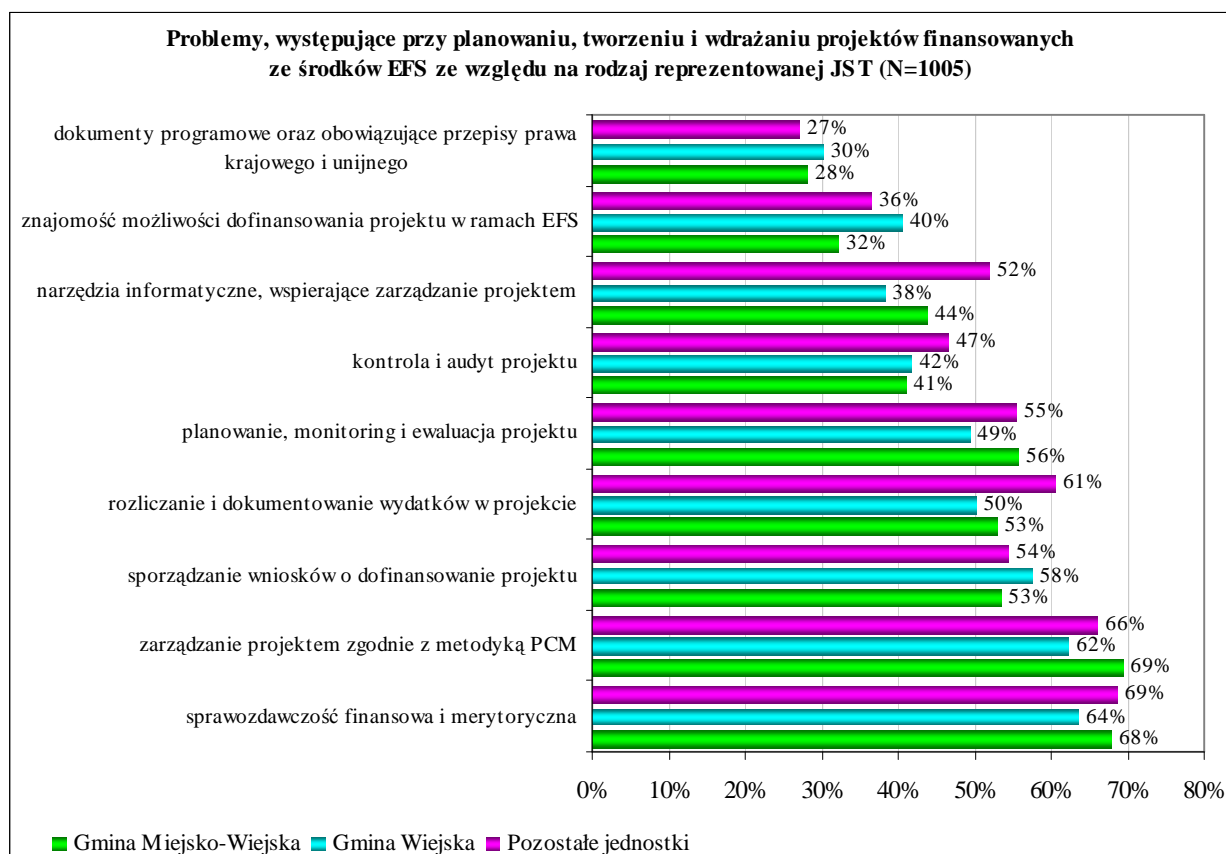
Diagnozy luki kompetencyjnej dokonano przede wszystkim w oparciu o odpowiedzi na pytanie zawarte w formularzu zgłoszeniowym, w którym to przyszli uczestnicy szkoleń wskazywali problemy, występujące przy planowaniu, tworzeniu i wdrażaniu projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Wykres na kolejnej stronie prezentuje wyniki dla całej grupy badawczej.



Z punktu widzenia uczestników szkoleń największa liczba BO jako problem w planowaniu, tworzeniu i wdrażaniu projektów współfinansowanych z EFS zaznaczyła:

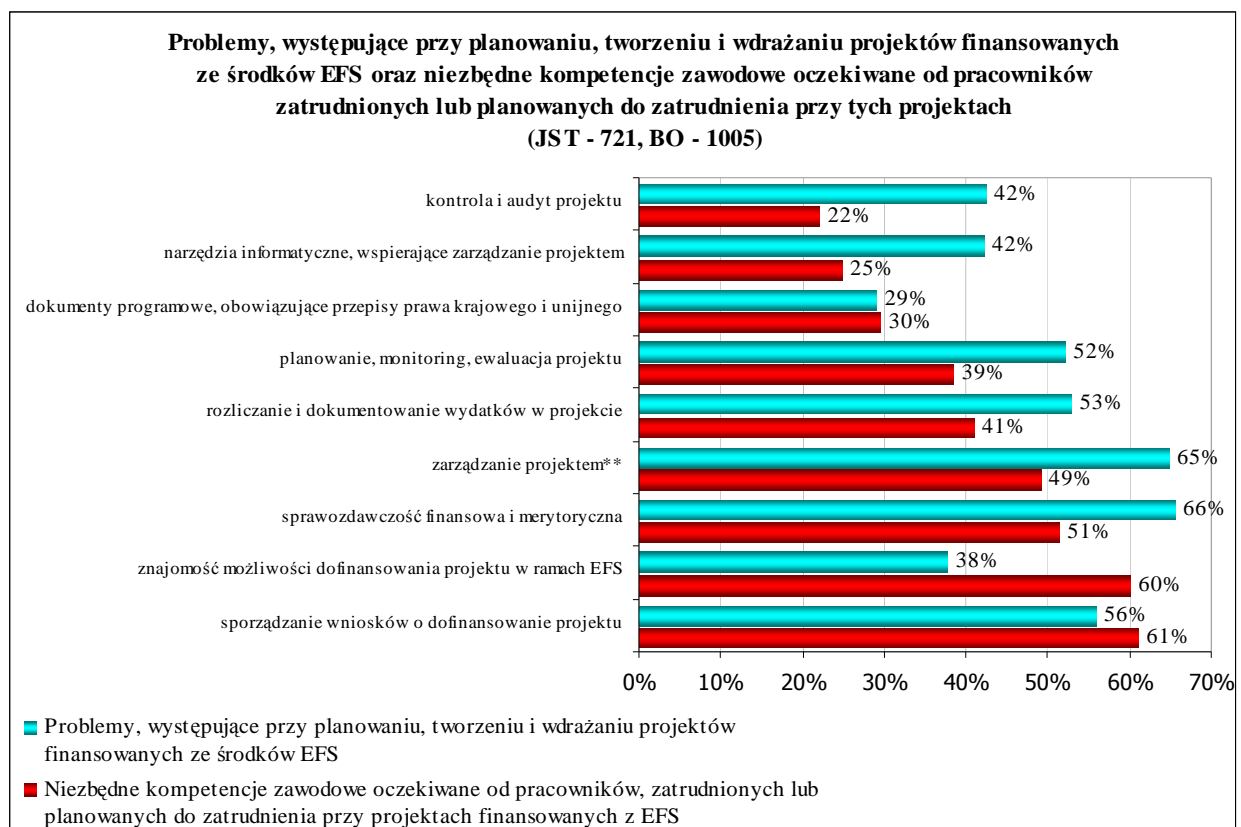
- zarządzanie projektem zgodnie z metodyką PCM: prawdopodobnie ze względu na małą wiedzę w tym zakresie, co potwierdzają niskie wyniki badania poziomu wiedzy przeprowadzonego przez rozpoczęciem szkoleń I poziomu (nieco ponad 22% poprawnych odpowiedzi, podczas gdy w pozostałych etapach było ich ponad 40%)
- sprawozdawczość finansowa i merytoryczna: 66% BO z każdej gminy zaznaczyło tę odpowiedź – najprawdopodobniej w konsekwencji ciągle zmieniających się wytycznych w kwalifikowaniu wydatków, sporządzaniu wniosków, coraz bardziej restrykcyjnych wymogów stawianych przez Instytucje Pośredniczące Beneficjentom realizującym projekty;
- natomiast najmniejszej liczby BO dotyczył problem związany z dokumentami programowymi oraz obowiązującymi przepisami prawa krajowego i unijnego (29% BO z każdej gminy). Z jednej strony BO Projektu mogli posiadać podstawową wiedzę z zakresu prawa, albowiem przyjmując się na dane stanowisko musieli wykazać się znajomością ustawy o samorządzie województwa oraz niejednokrotnie innych dokumentów prawa krajowego, bądź też odbyli szkolenia w tym zakresie, a z drugiej mogą również otrzymywać wsparcie prawników lub specjalistów z zakresu prawa zatrudnionych w większości JST, dlatego też uzyskany w tym obszarze wynik wydaje się być uzasadniony.

Powyższe wyniki w podziale na status reprezentowanej jednostki kształtują się następująco:



Z gminy wiejskiej najwięcej osób zaznaczyło problemy związane z sprawozdawczością finansową i merytoryczną – 64% pracowników JST z tego obszaru, z gminy miejsko-wiejskiej problemy związane z zarządzaniem projektem zgodnie z metodyką PCM – 69% pracowników JST z tego obszaru, natomiast z pozostałych jednostek podobnie jak w przypadku gmin wiejskich najwięcej osób zaznaczyło problemy związane ze sprawozdawczością finansową i merytoryczną – 69% JST. Ponadto u ok. 10% BO zatrudnionych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich występowały wszystkie wymienione trudności.

Zarówno w deklaracji przystąpienia JST do Projektu, jak i formularzu zgłoszeniowym pracownika urzędu niektóre pytania dotyczyły tej samej kwestii. Pozwoliło to na porównanie z jednej strony opinii kadry zarządzającej, a z drugiej poglądów oddelegowanych urzędników. Poniżej przedstawiono graficzne zestawienie niezbędnych kompetencji zawodowych oczekiwanych od pracowników zatrudnionych lub planowanych do zatrudnienia przy projektach współfinansowanych z EFS oraz wykazanych przez BO problemów.



Jak przedstawia zaprezentowany wykres, wyniki odpowiedzi dla obydwu kwestii są do siebie zbliżone:

- zarządzanie projektami jest dla 49% JST niezbędną kompetencją, a dla ponad 33% pożądaną, podczas gdy jeszcze większa ilość BO ma z tą kwestią problemy (65% BO)

- niezbędną kompetencją są również umiejętności sporządzania wniosków o dofinansowanie projektów (dla 61% JST) oraz znajomość możliwości dofinansowania projektu z EFS (dla 60% JST), podczas gdy z pierwszą kwestią ma 56% BO problemy, a z drugą tylko 38%
- umiejętność posługiwania się narzędziami informatycznymi wspierającymi zarządzanie projektem prawie połowa JST określiła jako kompetencję pożądaną, a 25% jako niezbędną, natomiast prawie połowa BO ma z tą kwestią problemy;
- Stosunkowo najmniej niezbędną, ale z drugiej strony bardzo pożądaną umiejętnością okazała się znajomość dokumentów programowych i prawa. Najmniej osób ma również z tą kwestią problemów.

Podsumowanie

Badania sytuacji BO oraz JST przed przystąpieniem do Projektu potwierdziły problem dotyczący luki kompetencyjnej występującej u grupy docelowej. Luka ta w przypadku wszystkich BO biorących udział w Projekcie w największym stopniu dotyczyła następujących obszarów:

- zarządzanie projektami zgodnie z metodyką PCM: problem ten zaznaczyło najwięcej osób z gmin miejsko-wiejskich (69% urzędników z tych JST, z pozostałych jednostek 64%). Biorąc pod uwagę przygotowanie zawodowe BO osób które problem ten wskazały to w największej mierze byli to BO legitymujących się wykształceniem wyższym – 67% ze wszystkich osób o tym wykształceniu, a w nieco mniejszej pomaturalnym (51%) i ponadgimnazjalnym (45%)
- sprawozdawczość finansowa i merytoryczna: problem w równej mierze zaznaczyli BO ze wszystkich obszarów – średnio po 67% BO z poszczególnych typów JST. Biorąc pod uwagę przygotowanie zawodowe tych osób wyniki prezentują się następująco: uczestnicy z wykształceniem ponadgimnazjalnym – 77%, 65% z wykształceniem wyższym, z wykształceniem pomaturalnym 64%);
- sporządzanie wniosków o dofinansowanie projektu: więcej osób gmin wiejskich zaznaczyło ten problem (58% BO), z pozostałych obszarów problem ten odnosił się do średnio 54% uczestników. Ponadto uczestnicy ci w większości posiadali wykształcenie pomaturalne i wyższe (58% i 56%), BO z wykształceniem ponadgimnazjalnym – stanowią 50% ze wszystkich osób o tym wykształceniu).

Mniejszą lukę kompetencyjną zaobserwowano w następujących obszarach:

- Dokumenty programowe oraz obowiązujące przepisy prawa karowego i unijnego: 30% BO z gmin wiejskich, 28% z gmin miejsko-wiejskich oraz 27% z pozostałych JST zaznaczyło

ten problem, natomiast biorąc pod uwagę wykształcenie uczestników szkoleń to problem ten dotyczy 31% osób z wykształceniem pomaturalnym, 29% z wyższym, 27% z ponadgimnazjalnym.

- Znajomość możliwości dofinansowania projektów w ramach EFS: 40% BO z gmin wiejskich, 32% z gmin miejsko-wiejskich oraz 36% z pozostałych jednostek zaznaczyło ten problem. Legitymowali się oni w większości wykształceniem pomaturalnym (44% osób), z wykształceniem wyższym było 37%, a ponadgimnazjalnym 32%;

Można przypuszczać, iż wsparcie udzielone BO w ramach Projektu o nazwie „Projekty finansowane z Unii, czyli jak dobrze zarządzać w warunkach różnorodności” w postaci kompleksowych szkoleń z zakresu zarządzania projektami metodą PCM, wsparte narzędziem informatycznym przyczyniły się do pomniejszenia w/w luki kompetencyjnej. Uczestnicy szkoleń zostali wyposażeni w niezbędną wiedzę i umiejętności z zakresu pozyskiwania funduszy, zarządzania projektami oraz obsługi narzędzi informatycznych wspierających zarządzanie projektami, co potwierdzają wysokie wyniki badania poziomu wiedzy po zakończeniu szkoleń na poszczególnych etapach (w przypadku I poziomu było to ponad 78% poprawnych odpowiedzi, II i III – ponad 85%) oraz duży wskaźnik BO, którzy otrzymali pozytywny wynik egzaminu końcowego (aż 86% wszystkich uprawnionych BO).