



Raport

Podsumowanie i wnioski z realizacji
Mechanizmu Finansowego EOG oraz
Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021
w Polsce

Spis treści

Streszczenie w języku angielskim (English summary)	3
1. Wprowadzenie (cele badania i zarys metodologii)	3
2. Ocena skuteczności w osiągnięciu celu ogólnego Funduszy Norweskich i EOG oraz celów w obszarach priorytetowych	3
2.1. Wpływ wsparcia na realizację celów ogólnych Funduszy Norweskich i EOG	3
2.2. Rzeczywisty zakres wpływu funduszy na realizację celów	4
2.3. Stopień realizacji komponentów współpracy bilateralnej	8
2.4. Analiza kontrfaktyczna w zakresie współpracy bilateralnej	8
2.5. Skuteczność i trafność narzędzi promocji i informacji.....	9
2.6. Wpływ uwarunkowań zewnętrznych, otoczenia społeczno-politycznego	9
3. Ocena efektywności	10
3.1. Aspekt organizacyjny i systemowy w kontekście szansy na osiągnięcie celów	10
3.2. Ocena jakości i efektywności współpracy partnerów instytucjonalnych	10
3.3. Zdefiniowanie obszarów, w których najlepiej realizowana była współpraca dwustronna	10
3.4. Ocena wystarczalności nakładów na realizację Programów i współpracę bilateralną	11
4. Ocena użyteczności wsparcia	11
4.1. Największe osiągnięcia i wyzwania	11
4.2. Ocena skali i rodzajów wsparcia	14
4.3. Trafność zdefiniowanych obszarów wsparcia	14
4.4. Ocena kluczowych czynników decydujących o skuteczności wsparcia	15
4.5. Ocena skuteczności i użyteczności wsparcia	15
4.6. Ocena użyteczności pomocy technicznej	17
5. Ocena trwałości wsparcia	17
5.1. Mocne strony systemu zarządzania wsparciem	17
5.2. Słabości systemu zarządzania wsparciem	17
5.3. Rekomendacje w zakresie systemu wsparcia.....	18
6. Ocena ogólna i rekomendacje na przyszłość	18
6.1. Doświadczenia pozytywne	18
6.2. Doświadczenia negatywne	18
6.3. Obszary najefektywniejszej współpracy dwustronnej	19
6.4. Ocena trwałości współpracy dwustronnej	19
6.5. Rekomendacje na przyszłość	19
Załączniki	20

Streszczenie w języku angielskim (English summary)

The research shows that, in general, the EEA and Norway Grants play a significant role in achieving their intended goals. When it comes to fostering cooperation between donor and beneficiary countries, the results are evident, though a key challenge is the limited number of interested parties on the donor side. Cooperation is strongest in the areas of administration and social organizations, while collaboration between businesses is somewhat less extensive.

It's clear that bilateral relations are most effective in areas where the donor countries have extensive experience. In these cases, there is a genuine transfer of not just financial resources but also knowledge.

Regarding the second objective—reducing social and economic disparities—the outcomes are harder to quantify. The scale of the financial support isn't large enough to assess its broader macroeconomic impact on the Polish economy. However, it's worth noting that many of the tools introduced through the financial mechanisms serve as pilot projects and provide a solid foundation for future solutions funded from other sources.

Thanks to the wide range of support areas, the Financial Mechanism enables targeted interventions across multiple sectors. Here too, it's evident that projects are most successful in areas where beneficiaries can draw on the best practices of donor countries.

One major issue identified by the research is time management. The programming process takes considerable time, leaving limited room for the actual implementation of the projects. In the third edition of the EEA and Norway Grants, this was further complicated by the COVID-19 pandemic and the Russian invasion of Ukraine, which led to a significant increase in the number of terminated contracts.

For future editions, it's recommended to introduce mechanisms that allow for greater flexibility in spending, such as reducing bureaucratic obstacles and adopting a more flexible approach to extending the eligibility period for expenditures. Another important suggestion is to lessen the reporting burden on beneficiaries. This report concludes with 11 specific recommendations detailed at the end.



1. Wprowadzenie (cele badania i zarys metodologii)

Cele badania

Celem niniejszego badania pn. „Podsumowanie i wnioski z realizacji Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 w Polsce”, zgodnie z założeniami sformułowanymi w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej SOPZ), jest ocena przyznanego Polsce wsparcia z Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego w perspektywie 2014-2021.

Cele szczegółowe zostały opisane w *załączniku nr 1*.

Zarys metodologii

Badanie zostało podzielone na 5 etapów i objęło swoim zakresem analityczne (m.in. desk research, benchmarking, analizę dobrych praktyk), badania ilościowe (CAWI/CATI) oraz jakościowe (IDI, FGI/panel ekspertów) techniki badawcze.

Szerszy opis metodologii został przedstawiony w *załączniku nr 1* oraz *raporcie metodologicznym*.



2. Ocena skuteczności w osiągnięciu celu ogólnego Funduszy Norweskich i EOG oraz celów w obszarach priorytetowych¹

2.1. Wpływ wsparcia na realizację celów ogólnych Funduszy Norweskich i EOG

Główne cele funduszy norweskich i EOG to:

1. Zmniejszanie różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie EOG,
2. Wzmacnianie stosunków dwustronnych pomiędzy państwami-darczyńcami a państwem-beneficjentem.

W odniesieniu do pierwszego celu, wsparcie w ramach Mechanizmów można uznać za istotne, jednak jego efekty są mocno powiązane ze skalą wsparcia, która jest stosunkowo mała w porównaniu do innych narzędzi finansowania, np. ze środków UE². Dlatego, aby wsparcie było naprawdę skuteczne, trzeba je odpowiednio skierować – na przykład na niedofinansowane obszary, które szczególnie potrzebują pomocy, lub takie, gdzie trzeba wprowadzić innowacyjne rozwiązania i standardy. Stąd działania realizowane w ramach Programów w perspektywie 2014-2021 miały często charakter „testowy”, „pilotażowy” - np. wyprzedzający założenia programów finansowanych ze środków z UE z poprzedniej perspektywy (m.in.: koncentracja na tematach związanych ze środowiskiem, zaadresowanie unikalnych problemów czy obszarów badawczych, realizacja innowacyjnych projektów np. w obszarze więziennictwa, wspieranie przedsiębiorczości kobiet, rozwój małych i średnich miast, zwiększanie dostępności i włączenia społecznego).

Niszowy i innowacyjny charakter pozwalał wypełniać luki w finansowaniu z innych środków, a jednocześnie realizować projekty wyróżniające się nowatorskim podejściem lub rozwiązaniami. Dzięki temu wzmocniono potencjał promocyjny realizowanych projektów, co pozytywnie wpłynęło na większe upowszechnienie ich efektów. Skala oddziaływania realizowanych programów dzięki

¹ Wprowadzenie, cele badania, zarys metodyki, streszczenie w języku angielskim zostały przedstawione w załączniku nr 1 do raportu

² Jednocześnie wyniki badania ankietowego pokazują, że efekty wsparcia są adekwatne do nakładów na nie poniesionych – średnia odpowiedzi na skali od 1 do 10 wyniosła 8,6.

temu była szersza niż ich bezpośrednie efekty. Dużą wartość w tym obszarze przyniosły również projekty predefiniowane, które były ukierunkowane na obszary wymagające wsparcia, np. poprzez tworzenie pilotażowych rozwiązań, standardów i dobrych praktyk.

Ważnym aspektem wpływającym na skuteczność działań związanych z realizacją celu 1. jest zdefiniowanie w Memorandum of Understanding (MoU) pięciu obszarów priorytetowych (następnie podzielonych na 22 obszary programowe), w ramach których są definiowane programy realizowane przez OP. Trafne zdefiniowanie tych obszarów ma duże znaczenie dla adekwatności później realizowanych programów, tak by rzeczywiście odpowiadały na potrzeby związane ze zmniejszaniem różnic ekonomicznych i społecznych w EOG. Wyniki badania potwierdzają, że obszary te – mimo że zostały zdefiniowane jako wspólne dla wszystkich Państw-Beneficjentów (PB) – zostały odpowiednio dostosowane do specyficznych wyzwań i potrzeb każdego z nich. Realizowane działania znacznie przyczyniły się do realizacji celu 2, czyli wzmocnienia stosunków dwustronnych pomiędzy Państwami-Darczyńcami (PD) a Państwem-Beneficjentem (PB) – zarówno na poziomie współpracy pomiędzy OP a partnerami programu z PD czy organizacjami partnerskimi, jak i na poziomie Beneficjent-Partner Projektu.

Fundusz Współpracy Dwustronnej (FWD) odegrał kluczową rolę we wspieraniu relacji dwustronnych. Środki w ramach FWD były dysponowane zarówno przez Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK), jak i poszczególnych OP (w MoU wskazano dla każdego Operatora odpowiednie kwoty środków do wydatkowania w tym obszarze). Z FWD finansowane były działania mające na celu wzmocnienie stosunków dwustronnych, poszukiwania partnerów do projektów partnerskich, tworzenia sieci kontaktów oraz wspieranie wymiany doświadczeń, dobrych praktyk, know-how, wiedzy, technologii.

Zasady dotyczące współpracy dwustronnej określają m.in. „Regulacje w sprawie wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)” na lata 2014-2021 i „Regulacje w sprawie wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021”, które stanowią jeden z podstawowych dokumentów regulujących kwestie związane z wdrażaniem NMF i MF EOG. Zgodnie z zasadami, partner programu z Państw-Darczyńców (PD) czyli podmiot publiczny pełniący funkcję doradcą przy przygotowywaniu lub wdrażaniu programu oraz międzynarodowa organizacja partnerstwa są wyznaczane przez Komitet Mechanizmów Finansowych (KMF) i NMSZ. Członkowie tych organizacji wraz z przedstawicielami OP tworzą Komitet Współpracy, który stanowi ciało o charakterze doradczym dla programu. Współpraca na tym poziomie wynika więc już przede wszystkim z regulacji przyjętych w Mechanizmach.

Dodatkowo beneficjent danego programu może (lub powinien, w zależności od zasad), realizować projekt we współpracy z partnerem z PD. Odsetek projektów realizowanych w partnerstwie był bardzo różny dla poszczególnych programów, zależny przede wszystkim od specyfiki danego programu, jego beneficjentów oraz realnych możliwości pozyskania partnera w danym obszarze. W projektach realizowanych przez PARP wynosił około 30%, a FRSE – 89%. Należy tu podkreślić szczególnie duże zaangażowanie OP w promowanie i wspieranie partnerstw, m.in. wsparcie w wyszukiwaniu możliwych partnerów, co często było zadaniem bardzo trudnym z uwagi na ograniczoną liczbę potencjalnych instytucji i firm zainteresowanych udziałem w projekcie. Ta sytuacja wynikała zarówno z ograniczeń związanych z potencjałem danego PD (np. wielkości rynku i liczby ewentualnych partnerów –w kraju), jak i w niektórych przypadkach, jak wskazywano podczas wywiadów – z relatywnie niskiej rozpoznawalności NMF i MF EOG wśród potencjalnych partnerów z PD, co prowadziło do nieufności wobec ewentualnej współpracy. Można więc stwierdzić, że problemy we współpracy z partnerami z Państw-Darczyńców wynikały bardziej z ograniczonej dostępności partnerów niż z braku zainteresowania taką współpracą. Mimo to, efekty współpracy pomiędzy beneficjentami a partnerami są znaczące i wzmocniają wpływ NMF i MF EOG również w kontekście realizacji celu 1. Co więcej, nawiązane partnerstwa często mają trwały charakter - wielu beneficjentów deklaruje chęć kontynuacji współpracy lub już kontynuuje wspólne działania.

Podsumowując, działania realizowane w perspektywie 2014-2021 przyczyniały się znacząco do realizowania obu celów głównych Funduszy.

2.2. Rzeczywisty zakres wpływu funduszy na realizację celów

Praktyczny wkład w osiąganiu celów przejawiał się w licznych pozytywnych efektach uzyskanych w wyniku realizacji programów w poszczególnych obszarach – na pewno nie sposób wymienić wszystkich pozytywnych rezultatów, wśród nich można jednak wyszczególnić takie efekty jak:

Cel 1. zmniejszanie różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie EOG:

- ❖ Ukierunkowanie na istotne obszary wymagające wsparcia poprzez realizację innowacyjnych projektów, często o charakterze pilotażowym – to czynniki wyróżniające NMF i EOG³. Jako przykłady takich działań można wymienić m.in. budowę czterech pilotażowych kompleksów penitencjarnych oraz programów zapobiegających przemocy domowej (Program Sprawiedliwość), wypracowanie standardów i innowacyjnych rozwiązań dla edukacji (takich jak podręczniki, poradniki, programy nauczania, narzędzia do nauki online), wypracowanie dobrych praktyk dla małych i średnich miast (Program Rozwój Lokalny – działania objęły 29 miast), stworzenie innowacyjnych standardów w zakresie telemedycyny (Program Zdrowie)⁴.
- ❖ Wspieranie unikalnych obszarów badawczych, m.in. w obszarze systemowo niedofinansowanych badań podstawowych i aplikacyjnych. Przykładem projektu adresującego unikalne obszary jest np. projekt predefiniowany CRIOS – Cryosphere Integrated Observatory System on Svalbard, realizowany w obszarze badań polarnych (Program Badania Podstawowe)⁵.
- ❖ Tworzenie międzynarodowych zespołów badawczych, kontynuujących współpracę w projektach horyzontalnych; taka współpraca była podejmowana np. w ramach Programu Badania podstawowe (projekty GRIEG czy IdeaLab) – a zgodnie

³ Wniosek został potwierdzony w trakcie Panelu.

⁴ Wnioski pochodzą m.in. z przekazanych danych przez OP oraz wywiadów z przedstawicielami MFIPR, FRSE, MSWiA.

⁵ Wnioski pochodzą z danych przekazanych przez NCN.

z informacjami przekazanymi przez OP, zawiązane partnerstwa były często kontynuowane z wykorzystaniem innych narzędzi finansowania (np. program Horyzont czy projekty NCN finansowane z innych źródeł). Podobne efekty były obserwowane w Programie Badania Stosowane⁶.

- ❖ Wzmacnianie potencjału ludzkiego i wzrost kompetencji kadr (np. w obszarze rozwoju miast, działalności naukowej, edukacji, służb podległych MSWiA, więziennictwie). Przykładowo w ramach Programu Edukacja zrealizowano 29 intensywnych szkoleń dla pracowników instytucji edukacyjnych w Polsce, z udziałem trenerów z PD. Z kolei w ramach Programu Sprawy Wewnętrzne (obszar „Azył i Migracja”) zrealizowano szkolenia dla ok. 100 pracowników Straży Granicznej i Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz ośrodków dla cudzoziemców, poświęcone rozpoznawaniu symptomów krzywdzenia dzieci i podejmowaniu interwencji w takich przypadkach. Przeprowadzono też warsztaty i konsultacje dla ok. 150 rodziców przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców. W ramach projektu realizowanego w obszarze Współpraca policyjna szkolenia dla ekspertów z dziedziny informatyki śledczej objęły ok. 100 funkcjonariuszy⁷.
- ❖ Obustronny transfer wiedzy, technologii, know-how między partnerami projektu z PD i PB – ten efekt był widoczny m.in. w programie Rozwój Przedsiębiorczości i Innowacje (30% projektów było realizowanych w partnerstwach) czy w Programie Sprawy Wewnętrzne, gdzie współpraca w obszarze zwalczania przestępczości, cyberbezpieczeństwa czy zarządzania kryzysowego przyniosła korzyści w postaci transferu dobrych praktyk i standardów zarówno służbom po stronie polskiej, jak i z PD. W przypadku tego typu projektów, gdzie współpraca przyniosła obu stronom wymierne korzyści, często podejmowane są inicjatywy na rzecz jej kontynuacji w przyszłości.
- ❖ Promocja polskiej gospodarki na rynkach PD – poprzez projekty realizowane w partnerstwie w ramach Programu Rozwój Przedsiębiorczości i Innowacje, w zakresie branż objętych projektami (Technologie przyjazne środowisku, Innowacje w obszarze wód śródlądowych lub morskich oraz Technologie poprawiające jakość życia).
- ❖ Obustronny transfer „dobrych praktyk” w danym obszarze pomiędzy PD a PB; efekt ten był widoczny praktycznie we wszystkich obszarach, a w szczególności w Programie Edukacja (np. w zakresie kształcenia zawodowego), Rozwój Lokalny (w zakresie rozwoju kompetencji samorządów miast), Kultura (w obszarze realizacji wspólnych inicjatyw o charakterze artystycznym), Sprawy wewnętrzne (wymiana dobrych praktyk w obszarze zwalczania i zapobiegania przestępczości, cyberbezpieczeństwa, czy zarządzania kryzysowego) itp.⁸.
- ❖ Wsparcie przedsiębiorczości z uwzględnieniem innowacyjnych lub „niszowych” obszarów (np. projekty z obszaru technologii przyjaznych środowisku, wspieranie przedsiębiorczości kobiet, projekty nakierowane na poprawę jakości życia wrażliwych grup).
- ❖ Większa dywersyfikacja realizowanych projektów i dostępnych narzędzi wsparcia dla beneficjentów – to efekt widoczny m.in. w Programie Rozwój Przedsiębiorczości i Innowacje (programy ukierunkowane na obszary słabiej reprezentowane w innych narzędziach wsparcia, np. ze środków UE), w programach Badania podstawowe (np. możliwość realizacji badań w obszarze polarnym czy innych unikalnych badawczo obszarach półkuli północnej), czy w przypadku projektów konkursowych ukierunkowanych na testowanie innowacyjnych rozwiązań i standardów wypracowanych w projektach predefiniowanych (np. w ramach Programu Zdrowie Beneficjenci mieli możliwość wdrożenia i testowania rozwiązań z zakresu telemedycyny, a w Programie Sprawiedliwość – standardów dotyczących zapobiegania przemocy domowej oraz wobec osób starszych i z niepełnosprawnościami).
- ❖ Ukierunkowanie programów na istotne wyzwania poszczególnych obszarów poprzez realizację projektów predefiniowanych (np. zwiększanie dostępu do usług medycznych, rozwój małych i średnich miast, budowa pilotażowych kompleksów penitencjarnych itp.). Przykładowo w ramach Programu Sprawiedliwość w projektach predefiniowanych wypracowano nowe programy przeciwdziałania przemocy domowej oraz przemocy wobec osób starszych i z niepełnosprawnościami (w tych obszarach do tej pory brakowało wypracowanych standardów, które mogłyby być wdrażane na szerszą skalę). Dodatkowo w ramach konkursowych projektów małych grantów wypracowane rozwiązania w zakresie przeciwdziałania przemocy były wdrażane w 22 gminach⁹.
- ❖ Możliwość realizacji programów wsparcia skierowanych na wyzwania związane z wojną w Ukrainie – np. w ramach Programu Badania podstawowe sfinansowano 36 stypendiów dla studentów i naukowców z Ukrainy nieposiadających stopnia doktorskiego; w ramach Programu Badania Stosowane zrealizowano działania w ramach Schematu Wsparcia dla Ukraińskich Naukowców finansowane z FWD, umożliwiające im kontynuację kariery naukowej. Z kolei w Programie Edukacja zrealizowano 29 wakacyjnych warsztatów edukacyjnych, w których wzięło udział ponad 2 800 uchodźców z Ukrainy przebywających na terenie RP, w tym ponad 1 100 kobiet i prawie 1 700 dzieci¹⁰.
- ❖ Wzrost umiędzynarodowienia polskiej nauki – np. w ramach projektu GRIEG zrealizowano 35 projektów we współpracy polsko-norweskiej. Efektem były m.in. liczne publikacje naukowe w międzynarodowych periodykach (np. w efekcie projektu *Transport z prądami oceanicznymi farmaceutyków stosowanych w terapii człowieka i wpływ tych związków na morskie organizmy w europejskiej części Arktyki* opublikowano 5 artykułów). Z kolei efektem projektu *Cyberodporność. W jaki sposób internetowe sieci społecznościowe mogą zbudować odporność na dezinformację?* realizowanego w formule IdeaLab było aż 13 publikacji w międzynarodowych periodykach naukowych międzynarodowych czasopismach, w tym dwie w prestiżowym *Nature Communications*¹¹.
- ❖ Podniesienie świadomości społecznej w kluczowych obszarach (np. w obszarze przemocy w rodzinie, potrzeb osób starszych, profilaktyki zdrowotnej, postaw proekologicznych). Przykładowo w ramach Programu Zdrowie działania edukacyjne objęły blisko 90 tys. dzieci i młodzieży oraz ponad 25 tys. rodziców, opiekunów i innych członków rodzin¹².

⁶ Potwierdzają to m.in. rozmówcy z NCBR i NCN w wywiadach.

⁷ Wnioski pochodzą m.in. z przekazanych danych przez OP oraz wywiadów z przedstawicielami MS, MSWiA, MFiPR.

⁸ Wnioski pochodzą m.in. z wywiadów z przedstawicielami MS, MSWiA, MFiPR, MKiDN.

⁹ Wnioski pochodzą m.in. z przekazanych danych przez OP oraz wywiadów z przedstawicielami MS, MSWiA, MZ.

¹⁰ Wnioski pochodzą m.in. z przekazanych danych przez OP oraz wywiadów z przedstawicielami NCN.

¹¹ Wnioski pochodzą m.in. z przekazanych danych przez OP oraz wywiadów z przedstawicielami NCN, NCBR.

¹² Wnioski pochodzą m.in. z wywiadów z przedstawicielami MZ i MKiS.

- ❖ Zwiększenie dostępu do kultury, wzrost uczestnictwa w życiu kulturalnym i artystycznym – w ramach Programu Kultura stworzono aktywne ośrodki życia kulturalnego odpowiadające na potrzeby lokalnych społeczności; rozwój oferty kulturalnej nastąpił również na obszarach dotychczas wykluczonych z uczestnictwa w życiu kulturalnym poszczególnych regionów.
- ❖ Promowanie różnorodności, dostępności i działań włączających – przykładem mogą być np. działania w ramach Programu Kultura, które były ukierunkowane m.in. na promowanie różnorodności kulturowej, w tym działań ukierunkowanych na mniejszości etniczne i narodowe. Z kolei w ramach Programu Edukacja realizowane były liczne projekty zapewniające dostęp do edukacji dla osób z niepełnosprawnościami oraz przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu (np. projekt *Baityk bez barier*, skierowany do dzieci i młodzieży w wieku od 10 do 19 lat z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim i słabowidzących).
- ❖ Promowanie postaw proekologicznych – np. w Programie Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu każdy projekt konkursowy poza działaniami inwestycyjnymi posiadał komponent edukacyjny. Według danych OP, liczba przeprowadzonych przez Beneficjentów kampanii edukacyjnych znacznie przewyższyła oczekiwania. Działania w tym obszarze obejmowały warsztaty, imprezy, konkursy, kampanie informacyjne w mediach i w Internecie. Opracowano też modelowe rozwiązania, które mogą stanowić wzór dobrych praktyk dla innych miast (np. w obszarze dekarbonizacji i poprawy jakości powietrza)¹³.
- ❖ Pozytywny wpływ na wsparcie systemów i instytucji w różnych obszarach takich jak system „edukacji”, „więziennictwo” czy „rozwój lokalny” (w małych i średnich miastach) poprzez stworzenie standardów i wypracowanie dobrych praktyk dla poszczególnych obszarów oraz podnoszenie kompetencji kadr, dzięki czemu nie tylko wypracowano rozwiązania, ale przyczyniono się do możliwości wypracowania trwałych efektów.
- ❖ Działania inwestycyjne (np. w obszarze rewitalizacji obiektów kulturalnych, stworzenia innowacyjnych kompleksów penitencjarnych, działania termomodernizacyjne, inwestycje w zwiększania odporności miast na skutki zmian klimatu, inwestycje w OZE i wdrażanie rozwiązań GOZ w miastach, zakup specjalistycznego sprzętu, np. wyposażenia laboratoriów, oprogramowania itp.)¹⁴.
- ❖ Wzmocnienie procesów partycypacyjnych oraz kompetencji samorządów w małych i średnich miastach; efektem Programu Rozwój Lokalny jest wprowadzenie 29 miast na nową ścieżkę rozwoju, m.in. poprzez realizację Planów Rozwoju Instytucjonalnego opracowanych w ramach programu przez samorządy oraz wzmocnienie procesów partycypacyjnych (projekt był skierowany do małych i średnich miast, w których często praktyki partycypacyjne nie były jeszcze rozwinięte). Efekty programu w postaci podręcznika dobrych praktyk będą szeroko rozpowszechniane, co przyczyni się do znacznego zwiększenia skali oddziaływania wypracowanych rezultatów¹⁵.
- ❖ Rozwój kompetencji i know-how kadr instytucji zaangażowanych we wdrażanie Mechanizmów – wysokie kompetencje, unikalne doświadczenie i autentyczne zaangażowanie kadr OP i KPK mają istotny wpływ na efektywność realizacji programów i osiągnięcie celów zdefiniowanych w ramach NMF i MF EOG.
- ❖ Kompleksowy charakter projektów (np. w programach Rozwój Lokalny, Kultura, Sprawiedliwość czy Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu), umożliwiający finansowanie działań inwestycyjnych oraz „miękkich”, często ukierunkowanych na rozwój kompetencji i wypracowywanie dobrych praktyk.

Rzeczywisty wpływ podjętych działań na cel pierwszy nie jest jeszcze znany. Wiele projektów miało charakter pilotażowy i może być początkiem szerszych zmian na większą skalę. Patrząc literalnie, zakres działań realizowanych np. na rzecz przedsiębiorców jest niewielki w stosunku do narzędzi oferowanych przez UE, ale nie da się jeszcze ocenić, czy działania te nie otwierają nowych dróg wsparcia. To samo można powiedzieć o pilotażowych działaniach w więziennictwie – ich docelowy wpływ może okazać się dużo większy niż widzimy to obecnie (o ile rozwiązania pilotażowe będą kontynuowane w kolejnej perspektywie lub z wykorzystaniem innych narzędzi wsparcia).

Jednym ze sposobów oceny postępu realizacji celu spójności jest monitorowanie wskaźników makroekonomicznych i społecznych. Choć skala wpływu Mechanizmów na te wskaźniki jest bardzo trudna do oceny, to niezaprzeczalnie obserwuje się wzrost ich wysokości na przestrzeni lat. Wskaźniki te są monitorowane przez KPK w corocznych Raportach strategicznych. Według danych z ostatniego raportu, Wskaźnik Rozwoju Społecznego (Human Development Index, HDI) wzrósł od 2009 do 2021 z 0,82 do 0,88 (i zgodnie z ostatnimi danymi UNDP, w 2022 r. również pozostał na tym poziomie). Dla porównania, HDI Norwegii w 2021 i 2022 r. osiągnął wartość 0,96. Kolejnym wskaźnikiem monitorowanym przez KPK jest PKB na mieszkańca w stosunku do średniej UE [%]. W okresie 2009-2022 wskaźnik ten wzrósł z 59 do 79% (dla Norwegii wg dostępnych danych za 2021 wyniósł on aż 167%). Powyższe dane wskazują, że w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego na przestrzeni ostatnich lat Polska sukcesywnie zmniejsza dystans do krajów pozostających w europejskiej czołówce.

Cel 2. Wzmacnianie stosunków dwustronnych pomiędzy Państwami-Darczyńcami a Państwem-Beneficjentem:

- ❖ Liczne wyjazdy studyjne, konferencje, spotkania, platformy współpracy stanowiące przestrzeń do wymiany doświadczeń i dzielenia się dobrymi praktykami – tego typu działania były realizowane z FWD zarówno przez OP, jak i KPK. Na przykład w ramach Programu Edukacja zrealizowano m.in. 71 wizyt studyjnych, 29 szkoleń z udziałem trenerów z PD, 45 projektów mobilnościowych dla studentów i kadry z sektora edukacji. Z utworzonej *Platformy współpracy bilateralnej* skorzystało 487 użytkowników. Mimo iż część działań o charakterze bilateralnym nie mogła się odbyć ze względu na pandemię COVID-19, to część wydarzeń została przeprowadzona w formie online. W bieżącej perspektywie OP zorganizowali liczne konferencje, spotkania, wydarzenia o charakterze promocyjnym i upowszechniającym efekty realizowanych działań.

¹³ Wniosek ten pochodzi m.in. z wywiadu z przedstawicielem MKiS.

¹⁴ Wniosek ten pochodzi m.in. z wywiadu z przedstawicielem MKiS.

¹⁵ Wniosek ten pochodzi m.in. z wywiadu z przedstawicielem MFIPR.

- Ważnym aspektem budującym stosunki dwustronne były także spotkania w ramach Komitetów Współpracy pomiędzy przedstawicielami OP oraz partnerami z PD¹⁶.
- ❖ Promowanie Mechanizmów i budowanie pozytywnego wizerunku funduszy norweskich i EOG w Polsce i Europie – nawiązana współpraca na poziomie instytucjonalnym i w ramach poszczególnych projektów przyczynia się do większej rozpoznawalności Mechanizmów – również w krajach PD. Budowanie rozpoznawalności jest istotne szczególnie w kontekście problemów z pozyskaniem partnerów do projektów – jej wzrost osiągnięty w bieżącej perspektywie (np. w obszarze „rozwoju lokalnego”, „edukacji” czy „nauki”) może przełożyć się na większe zainteresowanie współpracą ze strony potencjalnych partnerów w przyszłości¹⁷.
 - ❖ Rozwój współpracy z partnerem programu, co przekłada się na obserwowane z czasem zacieśnianie współpracy, opartej na obustronnym zaufaniu – obserwowane m.in. w programach Rozwój przedsiębiorczości i Innowacje (gdzie współpraca z partnerem, Innovation Norway, początkowo była trudna, lecz z czasem udało się wypracować dobre relacje) czy Badania Stosowane (gdzie Research Council of Norway był partnerem programu również w poprzedniej perspektywie, a wypracowana współpraca jest bardzo efektywna).
 - ❖ Budowanie trwałych, jakościowych partnerstw na różnych poziomach współpracy dwustronnej – zgodnie z przytoczonymi wyżej przykładami, na poziomie partnerów Beneficjentów w poszczególnych projektach jest to obserwowane szczególnie w przypadku partnerstw w projektach badawczych. Efektywna współpraca zachęca do kontynuacji badań, również w ramach innych narzędzi finansowania (np. Horyzont)¹⁸. Podobnie w przypadku partnerów instytucjonalnych, dobra współpraca i jej efekty wypracowane w poprzednich perspektywach stanowią zachętę do kontynuacji wspólnych działań.
 - ❖ Promowanie polskiej gospodarki i nauki w krajach PD – mimo relatywnie niskiego odsetka projektów realizowanych w partnerstwie w Programie Rozwój przedsiębiorczości i Innowacje (ok. 30%), realizowane projekty przyczyniły się do wzrostu rozpoznawalności polskiej gospodarki w krajach PD – w szczególności w branżach objętymi działaniami w perspektywie 2014-2021. Pozytywne efekty związane z transferem wiedzy i technologii miały charakter obustronnych korzyści – zarówno dla partnerów z PB, jak i PD. Ważnym efektem w obszarze Badań stosowanych i Badań podstawowych jest wzrost umiędzynarodowienia polskiej nauki (m.in. poprzez wspólne publikacje w międzynarodowych periodykach) oraz liczne przypadki, w których partnerzy podejmują działania w celu kontynuacji współpracy.
 - ❖ Inicjowanie współpracy pomiędzy beneficjentami i partnerami projektu (bez wsparcia funduszy prawdopodobnie by ona nie zaistniała, przynajmniej nie na taką skalę), którego efektem jest realizacja wspólnych, innowacyjnych projektów np. w obszarze „nauki”, „działalności badawczo-rozwojowej”, „edukacji”, „kultury”, „przedsiębiorczości”, „spraw wewnętrznych”, „rozwoju lokalnego” itp. W tym obszarze ważne jest zaangażowanie OP oraz ich partnerów w proces pozyskiwania efektywnych partnerstw, jak to miało miejsce np. w przypadku Programu Rozwój Lokalny, gdzie dzięki współpracy z KS udało się pozyskać aż 17 partnerstw (59% miast zyskało partnera z PD)¹⁹. Również w Programie Edukacja, gdzie zaangażowanie OP było bardzo duże, aż 89% projektów było realizowanych w partnerstwie²⁰.
 - ❖ Transfer wiedzy, technologii, dobrych praktyk pomiędzy państwami – ten efekt obserwowany był praktycznie we wszystkich programach realizowanych w perspektywie 2014-2021, a przykłady tych praktyk mogą stanowić projekty realizowane w ramach programów Rozwój przedsiębiorczości i innowacje, Rozwój Lokalny, Sprawiedliwość, Edukacja czy Sprawy wewnętrzne.
 - ❖ Obustronne korzyści ze współpracy szczególnie w obszarze dzielenia się dobrymi praktykami – nie tylko ze strony przedstawicieli PD, ale też PB – szczególnie widoczne w takich obszarach jak „sprawy wewnętrzne”, „edukacja”, „badania podstawowe” i „badania stosowane” czy „rozwój przedsiębiorczości i innowacje”. OP w przeprowadzonych w ramach badań wywiadów pogłębionych podkreślali pozytywne efekty dla obu stron w zakresie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk stosowanych w poszczególnych obszarach²¹.
 - ❖ Wypracowywanie wspólnych rozwiązań i standardów (np. w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, czy zagrożeń CBRNe w programie Sprawy Wewnętrzne).
 - ❖ Korzyści multilateralne – dzielenie się wypracowanymi rozwiązaniami i dobrymi praktykami z innymi PB, tworzenie platform wymiany doświadczeń. Dla przykładu, OP Edukacja był organizatorem europejskiego spotkania operatorów programów edukacyjnych, w którym uczestniczyli przedstawiciele ośmiu krajów (Chorwacja, Czechy, Łotwa, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Rumunia), reprezentanci PD z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii oraz przedstawiciele BMF. W ramach Programu Rozwój lokalny wypracowane rozwiązania były również promowane pośród innych PB (m.in. Łotwa, Rumunia, Bułgaria).

W kontekście celu drugiego warto zauważyć znaczną dysproporcję efektów w samej grupie PD. O ile Norwegia jako darczyńca jest dość powszechnie rozpoznawalna, to pozostałe PD są mało znane zarówno wśród samych beneficjentów, jak i w świadomości społecznej.

¹⁶ Wniosek ten pochodzi m.in. z wywiadów z przedstawicielami NCBR, MKiS.

¹⁷ Potwierdzają to wypowiedzi rozmówców w trakcie wywiadów (m.in. MFiPR) i panelu.

¹⁸ Potwierdzają to wypowiedzi rozmówców m.in. w trakcie wywiadu z NCBR.

¹⁹ O czym mówi przedstawiciel MFiPR w wywiadzie.

²⁰ O sukcesie w tym wymiarze wspomina w wywiadzie przedstawiciel FRSE.

²¹ Wspominają o tym rozmówcy w trakcie wywiadów, m.in.: przedstawiciele MFiPR, MKiS.

2.3. Stopień realizacji komponentów współpracy bilateralnej

Realizacja komponentów współpracy bilateralnej w ramach Funduszy Norweskich i EOG przyczyniła się w znaczącym stopniu do wzmocnienia stosunków dwustronnych²². Jak już wcześniej wspomniano, może ona być analizowana na różnych poziomach. W kontekście współdziałania OP z partnerem lub partnerami programowymi, wpływ tej współpracy jest bardzo istotny – szczególnie w obszarze doradczym, możliwości wymiany doświadczeń, transferu wiedzy czy dobrych praktyk. Dodatkową platformę współpracy stanowiły działania i inicjatywy podejmowane w ramach FWD, który umożliwia realizację działań wspierających współpracę bilateralną zarówno z poziomu KPK, jak i OP. Również w projektach predefiniowanych bardzo często występował partner ze strony PD, co tworzyło przestrzeń do współpracy bilateralnej, przynosząc znaczące korzyści (np. wspólne wypracowywanie rozwiązań dla poszczególnych obszarów, transfer dobrych praktyk, wsparcie doradcze).

W przypadku projektów realizowanych przez beneficjentów, nie zawsze pozyskanie partnera było wymagane czy możliwe. W niektórych programach, np. w obszarze „edukacji”, udział projektów realizowanych w partnerstwie był bardzo wysoki (prawie 90%), a w działaniach w obszarze „rozwój przedsiębiorczości i innowacje” dużo niższy (lekką ponad 30%). Te różnice wynikają przede wszystkim ze specyfiki danego obszaru – pozyskanie przedsiębiorstw partnerskich z krajów PD jest często bardzo trudne, na co wpływa m.in. niska rozpoznawalność NMF i MF EOG wśród grup docelowych w tych krajach, a co za tym idzie – nieufność potencjalnych partnerów oraz niechęć do realizacji wspólnych projektów. Ponadto z punktu widzenia przedsiębiorców ważna jest możliwość uzyskania wymiernych korzyści biznesowych, a dodatkowym utrudnieniem są dla nich wymogi stosowania regulacji dotyczących zamówień publicznych. Można zauważyć, że w sektorze instytucjonalnym ta rozpoznawalność i zaufanie są wyższe, co przekłada się na większe zainteresowanie potencjalnych partnerów. W tym przypadku konieczność stosowania prawa zamówień publicznych nie stanowi większej bariery ze względu na sposób funkcjonowania na co dzień. Zwiększenie udziału projektów realizowanych w partnerstwie wymaga więc większej aktywności ze strony instytucji PD w obszarze „promocji” i „edukacji”. Mimo podejmowania ze strony OP licznych działań również w obszarze promowania Mechanizmów w krajach PD, ich efekt nie jest wystarczający. Kolejnym problemem jest ograniczony potencjał PD w obszarze liczności podmiotów mogących stanowić potencjalnych partnerów. „Popyt na partnerów” natomiast jest duży i znacząco przewyższa „podaż” – biorąc pod uwagę liczbę PB i potencjał ich rynków w porównaniu do potencjału PD, trudności w pozyskiwaniu partnerów będą zawsze występować, nawet mimo podjęcia intensywnych działań promujących i zachęcających do współpracy.

Dane z Raportu strategicznego za 2023-2024 wskazują, że 60% z 900 projektów, które uzyskały dofinansowanie w ramach Mechanizmów, miało charakter bilateralny.

2.4. Analiza kontrfaktyczna w zakresie współpracy bilateralnej

Komponent współpracy bilateralnej w realizowanych projektach w ramach perspektywy 2014-2021 przyczynił się bezpośrednio do osiągnięcia celu 2. Mechanizmów, czyli wzmocnienia stosunków dwustronnych pomiędzy PD a PB. Jednocześnie, w sposób pośredni, współpraca bilateralna wzmocniła efekty realizowanych programów w obszarze celu 1. – czyli w zakresie zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie EOG. Wskazane w trakcie wywiadów pogłębionych efekty, które **zdefiniowano jako niemożliwe do osiągnięcia bez komponentu współpracy bilateralnej**, to m.in.:

- ❖ Bliska, efektywna i trwała współpraca z partnerami z PD na wielu poziomach;
- ❖ Wymiana dobrych praktyk, wspólna praca nad rozwiązaniami, standardami;
- ❖ Efektywna promocja NMF i MF EOG – dzięki budowaniu rozpoznawalności Mechanizmów tworzona jest przestrzeń do współpracy pomiędzy PD a PB. Projekty zainicjowane w perspektywie 2014-2021 mają często szansę na kontynuację w przyszłości. Budowane jest także wzajemne zaufanie pomiędzy PD a PB, co z kolei ułatwia pozyskanie partnerów dla projektów.
- ❖ Bardzo wysoki poziom przygotowania programów (planowanie) – choć etap planowania programów w ocenie OP był zbyt długi i zbyt szczegółowy (co utrudniało realizację projektów), to dobre przygotowanie merytoryczne programów przyczyniło się do uzyskania znaczących rezultatów w poszczególnych obszarach. Stąd ważną kwestią pozostaje skrócenie etapu planowania, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiej jakości działań realizowanych w tej fazie.
- ❖ Pojawienie się unikalnych obszarów badawczych – w opinii OP, ważne tu było zarówno ukierunkowanie na innowacyjne, pilotażowe projekty, jak też możliwość prowadzenia badań w unikalnych warunkach (np. polarnych) czy z wykorzystaniem zasobów PD (np. dostępu do baz danych).
- ❖ Wdrożenie innowacyjnych projektów o pilotażowym charakterze – Mechanizmy pozwalają na realizację projektów o innowacyjnym, eksperymentalnym charakterze, dla których trudno jest znaleźć finansowanie w ramach innych narzędzi wsparcia. Natomiast w ramach NMF i MF EOG możliwa jest realizacja projektów predefiniowanych, których celem jest wypracowanie unikalnych rozwiązań dla danego obszaru. Wśród przykładów można wymienić takie programy jak Sprawiedliwość (projekt stworzenia pilotażowych kompleksów penitencjarnych czy wypracowanie praktyk zapobiegających przemocy), Zdrowie (rozwiązania z zakresu telemedycyny), Sprawy wewnętrzne (projekty ukierunkowane na zwalczanie przestępczości czy na zarządzanie kryzysowe) czy Edukacja (wypracowanie programów i narzędzi dla edukacji).
- ❖ Transfer wiedzy i technologii od partnerów z PD – szczególnie w przypadku projektów ukierunkowanych na wypracowywanie nowych rozwiązań, praktyk i standardów, bardzo duże znaczenie miał transfer know-how i technologii od partnerów z PD.
- ❖ Zapewnienie dywersyfikacji projektów oraz finansowania, wypełniających luki w wielu obszarach – to zjawisko również było obserwowane w wielu programach. Przykładem mogą być projekty realizowane w ramach programu Rozwój

²² Średnia ocena odpowiedzi na pytanie ankietowe o to czy dzięki Funduszom Norweskim rozwijają się stosunki bilateralne podmiotów z Polski i Państw Darczyńców na skali od 1 do 10 wyniosła 8,1.

- Przedsiębiorczości i Innowacje (już opisane wcześniej w niniejszym raporcie) czy projekty badawcze, których obszary pozostawały w synergii z innymi mechanizmami wsparcia (np. Horyzont Europa).
- ❖ Wypracowanie efektywnych i innowacyjnych rozwiązań dla wielu obszarów, np. „edukacji”, „spraw wewnętrznych”, „zdrowia”, czy „rozwoju lokalnego”, co było efektem współpracy z partnerami z PD w zakresie wymiany dobrych praktyk i wspólnego poszukiwania efektywnych rozwiązań.
 - ❖ Stworzenie przestrzeni do wymiany i zdobywania nowych doświadczeń dla polskich przedsiębiorców i naukowców (np. transfer innowacji i know-how, możliwość prowadzenia badań w unikalnych obszarach).
 - ❖ Doskonalenie i podnoszenie kompetencji kadr w poszczególnych obszarach wsparcia (np. w „edukacji”, „służbie więziennej”, „kompetencji funkcjonariuszy służb podległych MSWiA” czy „przedstawicieli samorządów”); te efekty szczególnie uwidoczniły się w obszarach, w których PD mają już wypracowane dobre standardy i praktyki. Efekty w tym obszarze były wynikiem zarówno szkoleń prowadzonych z udziałem trenerów z PD, jak też działań realizowanych w innych formatach (np. wizyty studyjne, wspólna praca przy tworzeniu rozwiązań i standardów).
 - ❖ Zwiększenie mobilności w obszarze „edukacji” i „nauki” – dzięki realizacji programów w ramach Mechanizmów, inicjowana była współpraca pomiędzy naukowcami z PD a PB, finansowane też były stypendia, staże czy praktyki dla kadry z sektora edukacji.

2.5. Skuteczność i trafność narzędzi promocji i informacji

Zastosowane narzędzia promocji i informacji można ocenić jako bardzo skuteczne i trafne w odniesieniu do grupy docelowej²³, jaką stanowią potencjalni wnioskodawcy projektów konkursowych. Zainteresowanie wdrażanymi programami w niektórych przypadkach kilkukrotnie przewyższało pulę środków przeznaczonych na wsparcie. Dodatkowo efekty projektów były szeroko rozpowszechniane, co z wielokrotnością ich oddziaływanie – np. w obszarze „edukacja” czy „rozwoj lokalny”, gdzie wypracowane standardy i dobre praktyki dotarły do szerokiej grupy odbiorców. Ponadto, należy zwrócić uwagę na fakt, że potencjalni beneficjenci, np. naukowcy, instytucje sektora kultury czy przedsiębiorcy, sami aktywnie poszukują źródła finansowania i śledzą na bieżąco pojawiające się narzędzia wsparcia.

OP podejmowali także działania promocyjne i informacyjne skierowane do grup docelowych z PD, np. we współpracy z organizacjami branżowymi czy klastrowymi. Celem tych działań było budowanie rozpoznawalności FN i EOG wśród potencjalnych partnerów projektów. Mimo, że inicjatywy w tym obszarze powinny być przede wszystkim realizowane przez partnerów programów z PD, to okazały się one niewystarczające (w dużej mierze z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe po stronie PD). OP podkreślali zbyt małe zainteresowanie podmiotów norweskich udziałem w wydarzeniach czy inicjatywach bilateralnych i wynikające z tego problemy z rekrutacją uczestników i partnerów. Efektywne pozyskiwanie partnerów wymagało więc często większego niż zakładano zaangażowania w działania promocyjne i informacyjne po stronie OP. Jednak w niektórych obszarach partnerzy programów lub projektów aktywnie angażowały się w proces pozyskiwania partnerów z PD – przykładowo w programie Rozwój Lokalny było Norweskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych (KS - Kommunens Sentralforbund). W efekcie aż 17 z 29 miast pozyskało partnera do projektu.

Podsumowując, stosowane narzędzia promocji i informacji można ocenić jako trafne i skuteczne, nie tylko w odniesieniu do ich efektywności w dotarciu do potencjalnych beneficjentów, ale też do szerszej grupy odbiorców efektów realizowanych projektów. Natomiast istnieje potrzeba wypracowania bardziej skutecznych rozwiązań w celu dotarcia do grup docelowych po stronie PD, przede wszystkim do potencjalnych partnerów, np. przedsiębiorstw czy osób i instytucji z obszaru „kultury”.

2.6. Wpływ uwarunkowań zewnętrznych, otoczenia społeczno-politycznego

Kontekst wydarzeń politycznych, gospodarczych i społecznych w Polsce miał znaczący wpływ na realizację Programów finansowanych ze środków Mechanizmów Finansowych. Najbardziej istotne były skutki pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie oraz ich wpływ na realizację działań z obszaru współpracy dwustronnej – zaplanowanych wydarzeń, spotkań, wizyt studyjnych czy działań w obszarze mobilności studentów, naukowców i pracowników sektora edukacji. Restrykcje w trakcie pandemii uniemożliwiły też realizację w zakładanych terminach lub formie, zaplanowanych w ramach projektów, wydarzeń kulturalnych, szkoleń, warsztatów, konsultacji społecznych itp. Niektórych działań nie udało się zrealizować w pierwotnie zakładanej skali czy zakresie merytorycznym, część spotkań czy wydarzeń zrealizowano natomiast w formie online. Obostrzenia związane z pandemią skróciły też czas przeznaczony na realizację projektów.

Wydarzenia takie jak wojna w Ukrainie i kryzys migracyjny na wschodniej granicy dodatkowo wpłynęły na konieczność większego zaangażowania funkcjonariuszy i pracowników służb podległych MSWiA na granicy oraz niejednokrotnie pracowników urzędów miast – co zmniejszyło dostępność osób mogących aktywnie wziąć udział w działaniach projektowych, które wymagały zaangażowania tych grup tj. koordynacji projektów, szkoleniach, spotkaniach czy warsztatach²⁴.

Pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie przyczyniły się też do przerwania łańcucha dostaw, wzrostu cen, i tym samym do wzrostu kosztów realizowanych projektów. Pojawiały się też problemy z rozstrzygnięciem przetargów na skutek braku ofert, co miało wpływ na realizację zadań projektowych. W związku z tym podejmowano liczne działania w celu zmniejszenia negatywnego wpływu tych wydarzeń na realizację projektów, np. wydłużenia terminów w dopuszczalnych ramach kwalifikowalności projektów czy w razie możliwości – zwiększenia dofinansowania.

²³ Wniosek z badania ilościowego – średnia ocena odpowiedzi na pytanie o to, czy narzędzia promocji FN były właściwe i efektywne na skali od 1 do 10 wyniosła 8,1.

²⁴ O czym wspominał jeden z uczestników panelu.

Te wydarzenia przyczyniły się też do wypowiedzenia części umów przez Beneficjentów czy partnerów, którzy ze względu na sytuację finansową czy obawy przed trudnościami w realizacji projektu rezygnowali z dofinansowania. Również w niektórych przypadkach partnerzy projektów po stronie PD wycofywali się ze współpracy.

Wojna w Ukrainie spowodowała też przesunięcie części środków czy zasobów ludzkich w niektórych programach (np. Edukacja, Badania Stosowane) do działań mających na celu wsparcie uchodźców, czy ukraińskich naukowców. W trakcie wywiadów przedstawiciele OP podkreślali pozytywne znaczenie elastyczności systemu funkcjonowania Mechanizmów, umożliwiające realizację tych działań. Z kolei czynnikiem o negatywnym wpływie na realizowane programy był brak zgody na wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków poza 30 kwietnia 2024 r., mimo długotrwałych negocjacji w tej sprawie. W kontekście bardzo trudnej, niemożliwej do przewidzenia sytuacji, skutkującej znaczącym zachwianiem budżetów i harmonogramów realizacji programów i poszczególnych projektów, wydłużenie terminu umożliwiłoby m.in. bardziej efektywne wykorzystanie dostępnej puli środków.

Warto podkreślić, że mimo opisanych trudności oraz koniecznych zmian (które nie zawsze zostały wdrożone, jak pokazuje przykład niewydłużenia okresu kwalifikowalności kosztów), zewnętrzne zawirowania nie doprowadziły do paraliżu kluczowych działań, a system wykazał istotny poziom elastyczności organizacyjnej. Ostatecznie, większość planowanych działań została zrealizowana, co - zwłaszcza w kontekście kolejnych fal COVID - nie było oczywiste.

3. Ocena efektywności

3.1. Aspekt organizacyjny i systemowy w kontekście szansy na osiągnięcie celów

Rozwiązania organizacyjne i systemowe przyjęte w ramach NMF i MF EOG można ocenić generalnie jako efektywne w odniesieniu do możliwości w osiąganiu celów Mechanizmów, co potwierdzają rezultaty osiągnięte w kończącej się perspektywie 2014-2021 – zarówno w zmniejszaniu różnic ekonomicznych i społecznych, jak i wzmocnieniu stosunków dwustronnych²⁵. Mimo zdecydowanie pozytywnych efektów działań, system ten wymaga dalszej optymalizacji, zwłaszcza w takich obszarach jak:

- ❖ zwiększenie efektywności działań w fazie programowania perspektywy, tworzenia i negocjowania programów, w celu zabezpieczenia większej ilości czasu na realizację programów;
- ❖ wprowadzenie systemów cyfrowych wspierających wdrażanie programów oraz raportowanie;
- ❖ zmniejszenie biurokracji Mechanizmów, w tym uproszczenie systemu raportowania;
- ❖ racjonalne zwiększenie elastyczności systemu, szczególnie w przypadku zaistnienia niespodziewanych wydarzeń czy zjawisk (np. w ostatniej perspektywie była to pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie).

Przedstawione wyżej postulaty dotyczące proponowanych zmian i usprawnień zostały doprecyzowane w rekomendacjach znajdujących się w dalszej części niniejszego opracowania.

3.2. Ocena jakości i efektywności współpracy partnerów instytucjonalnych

Jakość i efektywność współpracy z partnerami instytucjonalnymi najczęściej oceniano bardzo pozytywnie. Wysoka jakość współpracy bardzo często była uzyskiwana z czasem, który był niezbędny do zbudowania relacji pomiędzy partnerami i zdobycia wzajemnego zaufania.

Negatywny wpływ na jakość i efektywność współpracy, szczególnie w jej początkowym okresie, miały często różnice kulturowe, głównie w obszarze „work-life balance” oraz różnic w procesie podejmowania decyzji w krajach PB i PD. Proces decyzyjny w krajach PD zwykle nie jest oparty tak mocno, jak w przypadku polskich instytucji, na hierarchii wynikającej z zależności w strukturze organizacyjnej, natomiast często decyzje podejmowane są podczas spotkań, w trakcie których wypracowywane jest wspólne stanowisko. Z tego względu proces się wydłuża, z uwagi na konieczność zorganizowania spotkania wszystkich decyzyjnych osób. Dodatkowo w krajach PD przyjęte są inne standardy dotyczące pracy w czasie sezonu wakacyjnego czy też dotyczące responsywności (np. zdarza się, że na odpowiedź na email trzeba czekać tydzień czy nawet miesiąc). Problematyczna jest też wysoka fluktuacja kadr zaangażowanych po stronie PD, co powoduje trudności organizacyjne i komunikacyjne, szczególnie na początku współpracy. Mimo tych wyzwań, większość współprac z czasem osiąga jednak wysoką jakość i efektywność, co przekłada się na autentyczne zaangażowanie i wsparcie partnerów w realizacji programów. Większość rozmówców w trakcie wywiadów pogłębionych oceniała współpracę bardzo pozytywnie, a jej wpływ na osiągnięte efekty jako znaczący (dzięki wspólnemu wypracowywaniu rozwiązań i standardów, dzieleniu się dobrymi praktykami w danym obszarze, wsparciu doradczemu itp.).

Biorąc pod uwagę powyższe obserwacje, należy w miarę możliwości zapewnić kontynuację współpracy partnerów instytucjonalnych w poszczególnych obszarach w kolejnej perspektywie. Taka instytucjonalna ciągłość współpracy jest najlepszą metodą na płynne przechodzenie pomiędzy edycjami wdrażanych narzędzi.

3.3. Zdefiniowanie obszarów, w których najlepiej realizowana była współpraca dwustronna

O ile jakość i efektywność współpracy partnerów instytucjonalnych można ocenić bardzo pozytywnie, to w przypadku współpracy z partnerami projektów największą przeszkodą były trudności w ich pozyskaniu. Zaobserwowano bardzo wysoki udział projektów realizowanych w partnerstwie w obszarze „edukacja” (89%). Można to z jednej strony przypisać aktywności OP (FRSE), który był mocno zaangażowany w proces pozyskiwania partnerów i promocji Mechanizmów w krajach PD oraz specyfice tego obszaru. W przypadku programu Rozwój lokalny, dzięki staraniom Norweskiego Związku Władz Lokalnych i Regionalnych, na 29 miast aż 17

²⁵ Potwierdzają to także wyniki badania ankietowego. Zdaniem badanych system wdrażania FN jest efektywny i właściwy – średnia odpowiedzi na skali od 1 do 10 wyniosła 7.

(59%) pozyskało partnerów (16 z Norwegii i 1 z Islandii). Natomiast w programie Rozwój przedsiębiorczości i innowacje ponad 30% projektów było realizowanych w partnerstwie – w tym obszarze szczególnie widoczny był brak zainteresowania podmiotów z PD, co po części wynikało z małej aktywności i efektywności partnera programu, Innovation Norway, w promowaniu współpracy (przyczyną były m.in. ograniczenia kadrowe partnera). Inne powody to nieufność i niechęć potencjalnych partnerów do podejmowania współpracy, co również może wynikać ze słabej rozpoznawalności Mechanizmów wśród norweskich przedsiębiorstw. Dzięki zaangażowaniu OP (PARP) udało się jednak pozyskać partnerów dla około jednej trzeciej projektów, co można ocenić jako zadowalający rezultat. Nawiązane partnerstwa przyniosły znaczące efekty w postaci transferu wiedzy, know-how i technologii. Gotowość i wizja współpracy dwustronnej była także obserwowana w takich programach jak Kultura, Badania podstawowe czy Badania stosowane.

Widoczna jest zatem duża różnica pomiędzy poszczególnymi obszarami. Można założyć, że działające w ramach poszczególnych obszarów instytucje, podmioty i osoby są bardziej świadome potencjalnych korzyści ze współpracy czy wymiany dobrych praktyk. Naturalnie takimi obszarami są „edukacja”, „kultura”, „nauka” czy „rozwój lokalny”, natomiast w obszarze przedsiębiorczości konieczne są dalsze zachęty do podejmowania współpracy. Można także przyjąć założenie, że w obszarach tych rozpoznawalność NMF i MF EOG (i tym samym zaufanie i pozytywne postrzeganie Mechanizmów) są wyższe niż wśród przedsiębiorców., gdzie konieczne są systematyczne i kompleksowe działania w obszarze promocji i informacji, z większym zaangażowaniem ze strony partnerów z PD.

Ważnym elementem determinującym zakres współpracy jest także specyfika PD. Wszędzie tam, gdzie poszczególne państwa mają wiele do zaoferowania, gdzie tradycyjnie ich poziom rozwoju jest wysoki, a doświadczenia bardzo pozytywne (w zakresie społeczeństwa obywatelskiego, samorządności, przeciwdziałania przestępczości), tam współpraca bilateralna jest lepsza. Struktura gospodarki norweskiej opiera się w mniejszym stopniu na MSP niż struktura gospodarki polskiej. W Norwegii, przy ponad 5 mln mieszkańców funkcjonuje około 240.000 MSP, podczas gdy w Polsce przy siedmiokrotnie większej liczbie mieszkańców MSP jest niemal 10 razy więcej. Trudno się zatem dziwić, że pozyskanie partnerów jest relatywnie trudne.

3.4. Ocena wystarczalności nakładów na realizację Programów i współpracę bilateralną

Zainteresowanie potencjalnych beneficjentów projektami realizowanymi w trybie konkursowym praktycznie we wszystkich obszarach znacznie przewyższało dostępną alokację środków (success rate czyli wskaźnik projektów, które zakwalifikowały się do dofinansowania, nie przekraczał poziomu 30%). W efekcie do realizacji zostały wybrane projekty najwyższej jakości, co niewątpliwie miało pozytywny wpływ na uzyskane efekty. Jednocześnie w wielu obszarach wśród projektów niezakwalifikowanych do dofinansowania, było bardzo dużo wartościowych, wysokojakościowych projektów, których realizacja znacząco przyczyniłaby się do osiągnięcia celów Mechanizmów. Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród OP wskazują na potrzeby i możliwości większej alokacji środków na realizowane programy. Największe potrzeby są obserwowane w obszarze Badania – sektor badań podstawowych stanowi obszar chronicznie niedoinwestowany w naszym kraju (ocena wystarczalności środków na poziomie 1 w 10-punktowej skali). 40% badanych oceniło adekwatność wysokości alokacji bardzo wysoko - na poziomie 8 lub 9, natomiast 50% na poziomie pomiędzy 4 a 6. Istnieje zatem duża przestrzeń dla efektywnego wykorzystania środków w przypadku znacząco wyższej alokacji na poszczególne programy.

W odniesieniu do FWD, zwiększenie puli środków z pewnością przyczyniłoby się pozytywnie do osiągnięcia celu w obszarze 2, czyli wspierania współpracy bilateralnej. Przede wszystkim jednak system finansowania działań w ramach FWD wymaga usprawnień i zmian, w celu optymalnego wykorzystania dostępnych środków. Rekomendacje w tym obszarze znajdują się w dalszej części raportu.

Alokacja dostępna w perspektywie 2014-2021 odnośnie do FWD wyniosła finalnie 21 266 065 EUR, z czego 5 930 065 EUR przyznano poszczególnym OP w ramach MoU, a 15 336 000 EUR pozostawało w dyspozycji KPK (Raport strategiczny 2023-2024). Na dzień 31.12.2023 pula środków została wykorzystana w 64% (72% dla KPK i 44% dla OP). Stopień wykorzystania FWD przez poszczególnych OP był mocno zróżnicowany – od 6% dla programu Sprawiedliwość do 90% w programie Kultura.



4. Ocena użyteczności wsparcia

4.1. Największe osiągnięcia i wyzwania

Przedstawione w niniejszym opracowaniu informacje pozwalają na sformułowanie oceny, że w każdym z analizowanych obszarów (tj. we wszystkich programach) zrealizowano projekty o istotnym oddziaływaniu na główne wyzwania na poziomie krajowym. Przykładowe działania i uzyskane efekty zrealizowane w ramach poszczególnych programów to (na podstawie danych od OP z przeprowadzonych ankiet oraz Raportu strategicznego 2023-2024):

- ❖ W ramach programu Sprawiedliwość utworzono cztery pilotażowe kompleksy penitencjarne (pierwotnie planowano pięć) i stworzono standardy rozwoju kompetencji Służby Więziennej, ponadto opracowano standardy zapobiegania przemocy domowej, wobec osób starszych i niepełnosprawnych oraz dobre praktyki dla Centrów Dla Rodzin. Do pozytywnych efektów przyczyniło się zaangażowanie partnerów ze strony PD – np. w projekcie dotyczącym kompleksów penitencjarnych nawiązano liczne partnerstwa: z Directorate of Norwegian Correctional Service (KDI NO), The University College of the Norwegian Correctional Service (KRUS), Bergen prison, Bjørgvin prison, Lyderhorn Halfway House, Sogn og Fjordane Probation Office i Hordaland Probation Office.
- ❖ W ramach programu Rozwój przedsiębiorczości i Innowacje zrealizowano program w 4 schematach: Green Industry Innovation (technologie przyjazne środowisku), Blue Growth (innowacje w obszarze wód śródlądowych lub morskich), Welfare technology (technologie poprawiające jakość życia) oraz schemat małych grantów dla przedsiębiorczych kobiet – programy adresujące wyzwania gospodarcze i społeczne, z których ponad 30% realizowanych było w efektywnych

partnerstwach. Łącznie zrealizowano 167 umów. Na poziomie efektów bilateralnych przede wszystkim wypracowano bardzo dobrą współpracę z partnerem PARP ze strony norweskiej – Innovation Norway, która może być kontynuowana w kolejnej perspektywie. W odniesieniu do Beneficjentów, efekty współpracy bilateralnej obejmowały m.in.: transfer wiedzy i technologii. Biorąc pod uwagę liczbę i kwotę wycofanych projektów i rozwiązanych umów, blisko 8 mln EUR zostało realokowanych do programu Rozwój Lokalny.

- ❖ W ramach programu Zdrowie zrealizowano projekty predefiniowane w zakresie telemedycyny i e-zdrowia, w zakresie zdrowego stylu życia dzieci i młodzieży oraz projekty konkursowe, których celem było przetestowanie wypracowanych rozwiązań przez szpitale ponadregionalne oraz instytuty. Z działań w zakresie telemedycyny, usług opieki zdrowotnej i działań edukacyjnych skorzystało łącznie ponad 130 tys. osób. Rezultaty projektów zostały wypracowane we współpracy z partnerami z PD: Norweskim Centrum Badań e-Zdrowia w Tromsø (w projekcie w zakresie telemedycyny i e-zdrowia) czy z Norweskim Towarzystwem Onkologicznym oraz Regionem Trondelag (w projekcie dotyczącym zdrowego stylu życia dzieci i młodzieży). Z uwagi na wyzwania w bieżącej perspektywie, niektórych rezultatów projektów nie uda się prawdopodobnie osiągnąć na zakładanym poziomie.
- ❖ W ramach programu Sprawy Wewnętrzne zrealizowano projekty predefiniowane i konkursowe z takich obszarów programowych jak Azyl i migracja, Międzynarodowa współpraca policyjna i zwalczanie przestępczości oraz Przeciwdziałanie kłęskom żywiołowym i gotowością na wypadek takich kłesk – w ich efekcie rozwinięte zostały kompetencje służb podległych MSWiA, wzmocniona została współpraca krajowa i międzynarodowa między służbami, wypracowano dobre praktyki i standardy m.in. w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz zagrożeń związanych z cyberprzestępczością. Zrealizowano także działania wspierające grupy szczególnie wrażliwe (migranci, małoletni pozostający bez opieki). Wypracowane standardy i rozwiązania były również efektem współpracy bilateralnej – przykładowo w ramach projektu Współpraca Policyjna Komenda Główna Policji nawiązała partnerstwo z Norweskim Uniwersytem Policyjnym. W ramach projektu przeciwdziałania kłęskom żywiołowym została natomiast podjęta współpraca z Norwegian Directorate for Civil Protection i Norwegian Defence Research Establishment. W pogramie prawdopodobnie nie uda się osiągnąć dwóch z zakładanych wskaźników w obszarze współpracy bilateralnej, ze względu na niskie zaangażowania partnerów norweskich i ograniczenia związane z pandemią COVID-19.
- ❖ W ramach programu Rozwój Lokalny zrealizowano projekt predefiniowany i konkurs (obejmujący 29 miast beneficjentów) wspierające rozwój małych i średnich miast. 17 projektów było realizowanych w partnerstwie. Wypracowano dobre praktyki i standardy, które dzięki szerokiemu rozpowszechnianiu będą mogły służyć także innym samorządom. Znaczącym sukcesem w zakresie współpracy bilateralnej było pozyskanie partnerów aż dla 19 miast – było to możliwe dzięki dużemu zaangażowaniu KS (norweski odpowiednik Związku Miast Polskich).
- ❖ W ramach programu Badania Podstawowe zapewniono środki finansujące unikalne obszary badawcze (poprzez realizację projektów GRIEG, Idealab, POLS), co przyczyniło się w efekcie do umiędzynarodowienia polskiej nauki. Zrealizowano też projekty predefiniowane CRIOS oraz bilateralną inicjatywę HarSval oraz program stypendialny dla studentów i naukowców z Ukrainy. Efekty na poziomie bilateralnym to przede wszystkim wzrost umiędzynarodowienia polskiej nauki (projekty mobilnościowe), wspólne publikacje w międzynarodowych periodykach naukowych oraz możliwość realizacji badań w unikalnych obszarach (np. badania polarne).
- ❖ W ramach programu Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu zrealizowano trzy projekty predefiniowane oraz projekty konkursowe (104 zrealizowane umowy). Program przyczynił się do zwiększenia efektywności energetycznej i przeciwdziałania zmianom klimatu. Jego rezultaty są widoczne również na poziomie lokalnym. W efekcie działań projektowych i realokacji środków poddano termomodernizacji ponad 100 szkół. Inwestycje były łączone z działaniami edukacyjnymi. Zrealizowano również innowacyjne projekty badawcze. W obszarze korzyści bilateralnych należy przede wszystkim podkreślić wymianę doświadczeń i dobrych praktyk – co ważne, rozwiązania wypracowane przez polskiego OP często spotykały się z dużym zainteresowaniem ze strony przedstawicieli PD, którzy wdrażali je w swojej działalności. Wypracowywano też innowacyjne rozwiązania technologiczne (np. w ramach projektu WodoGOZowanie, realizowanego we współpracy z partnerem norweskim Aquateam COWI AS).
- ❖ W programie Edukacja zrealizowano działania mające na celu rozwój kompetencji kadry nauczycielskiej, zwiększenie mobilności w szkolnictwie wyższym oraz rozwój współpracy instytucjonalnej na rzecz poprawy jakości kształcenia i dopasowania oferty edukacyjnej. Zrealizowano 278 projektów oraz 30 inicjatyw bilateralnych, a także ponad 90 wydarzeń promocyjnych. Wypracowane efekty stanowiące podręczniki, poradniki, programy nauczania itp. były uwzględniane we wdrażaniu lokalnych polityk edukacyjnych (np. powiatowej). Efektem programu jest też stworzenie dodatkowych platform edukacyjnych oferujących nauczycielom i pedagogom narzędzia do pracy (np. zdalnej). Program Edukacja wyróżniał się pod względem udziału partnerów z PD - aż 89% projektów było realizowanych w partnerstwie. Efekty bilateralne obejmowały m.in. 71 wizyt studyjnych, 45 projektów mobilnościowych dla kadry z sektora edukacji i studentów oraz 29 szkoleń dla pracowników instytucji edukacyjnych w Polsce z udziałem trenerów z PD. Utworzono też Platformę współpracy bilateralnej – narzędzie online, z którego skorzystało 487 użytkowników. Sprawne ukończenie większości projektów pozwoliło OP skupić się na upowszechnianiu efektów zrealizowanych działań.
- ❖ W ramach programu Kultura zrealizowano m.in. projekty, których efektem było stworzenie aktywnych ośrodków życia kulturalnego odpowiadających na potrzeby lokalnych społeczności oraz rozwój publiczności (tj. wzrost uczestnictwa w życiu kulturalnym i artystycznym) na poziomie lokalnym. Realizacja programu przyczyniła się też do rozwoju kadr kultury, artystów oraz ekspertów. Zrealizowano też projekt predefiniowany Żydowskie Dziedzictwo Kulturowe, którego beneficjentem było Muzeum Historii Żydów Polskich POLIN (realizowany we współpracy z partnerami norweskimi – Norweskim Centrum Badań Holocaustu i Mniejszości w Oslo, Muzeum Żydowskim w Oslo, Muzeum Żydowskim w Trondheim, Centrum Falstad w Ekne i Centrum Wergeland w Oslo). Do wzmocnienia stosunków dwustronnych przyczyniała się też wspólna realizacja działania artystyczne z partnerami z PD w trakcie realizacji projektów konkursowych.
- ❖ W ramach programu Badania Stosowane zrealizowano 81 innowacyjnych projektów badawczo-rozwojowych w ramach czterech naborów: POLNOR, POLNOR CCS (poświęcony projektom w dziedzinie wychwytywania i składowania dwutlenku

węgla), IdeaLab oraz systemu małych dotacji. Partnerem OP (NCBR) po stronie darczyńców jest Norweska Rada Nauki (Research Council of Norway) – w trakcie realizacji tej i poprzedniej perspektywy Mechanizmów udało się wypracować z partnerem bardzo dobrą współpracę. Na poziomie efektów bilateralnych warto też wskazać na częste przypadki kontynuacji współpracy z partnerami zagranicznymi, np. w ramach projektów badawczych finansowanych z innych narzędzi wsparcia lub wspólnych publikacji. Na koniec 2023 r. wartości wskaźników osiągniętych przez projekty przekroczyły wartości docelowe, z wyjątkiem wskaźnika „liczba zarejestrowanych wniosków o ochronę własności intelektualnej”.

W obecnej perspektywie za istotne osiągnięcie można uznać również efektywne zrealizowanie zakładanych celów i wysokie wykorzystanie dostępnych środków mimo bardzo trudnej sytuacji geopolitycznej i makroekonomicznej oraz związanych z nią wyzwań budżetowych i organizacyjnych. Było to możliwe dzięki ogromnemu wysiłkowi, a także elastycznemu podejściu OP, KPK, BMF i przedstawicieli PD. Należy to uznać za duży sukces uwzględniając fakt, że data zakończenia okresu kwalifikowalności wydatków nie została przesunięta.

Z kolei istotne wyzwania we wdrażaniu Mechanizmów w perspektywie 2014-2021 to m.in.:

- ❖ Zbyt krótki czas przeznaczony na realizację projektów wynikający z długiego procesu programowania i negocjowania danej perspektywy. W tym kontekście kolejną trudnością jest również długi czas procedowania ewentualnych zmian oraz podejmowania bieżących decyzji po stronie BMF i PD, co dodatkowo skraca realny czas na realizację działań. Te problemy szczególnie uwidoczniły się w bieżącej perspektywie, w której nieprzewidziane wydarzenia wpłynęły negatywnie na harmonogramy działań.
- ❖ Nadmierna biurokratyzacja działań, wysokie „odokumentowanie” Mechanizmów oraz obowiązki związane z raportowaniem (do KPK i w ramach systemu GrACE, ponadto zbieganie się terminów raportów na poziomie krajowym stanowiło obciążenie nie tylko dla OP, ale i dla beneficjentów).
- ❖ Ograniczenia związane z możliwościami PD w zakresie liczby organizacji zainteresowanych partnerstwem instytucjonalnym, szczególnie dotkliwe na pierwszym etapie implementacji Funduszy.
- ❖ Zbyt długi trwający proces od rozpoczęcia prac nad koncepcją programu do podpisania umowy programowej, a tym samym zbyt krótki czas na nawiązywanie partnerstw projektowych przed upływem terminu naboru wniosków oraz stosunkowo krótki czas na realizację dofinansowanych projektów. Przekłada się to także na brak czasu (w stosunku do długości okresu realizacji projektów) na przeprowadzenie kolejnych konkursów, w ramach których możliwe byłoby wykorzystanie środków z oszczędności. Ten problem będzie rzutował również na kolejne edycje wsparcia.
- ❖ Bardzo długi proces uzgadniania Koncepcji programów, wysoka szczegółowość wpływająca później na możliwość większej elastyczności w realizacji, powtarzanie się informacji w różnych dokumentach (m.in. w supplementary information).
- ❖ Brak w systemie wdrażania programów mechanizmu nadkontraktacji tj. podpisywania umów na kwotę przekraczającą dostępną alokację, uwzględniającego przyszłe oszczędności w programie i umożliwiającego wcześniejsze rozpoczęcie realizacji projektów znajdujących się na liście rezerwowej.
- ❖ Brak możliwości rozpoczęcia realizacji projektu w trybie konkursowym wcześniej niż od dnia rekomendowania projektu do wsparcia (w przypadku funduszy europejskich jest to możliwe od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie). Umożliwienie wcześniejszego rozpoczęcia realizacji projektu było szczególnie istotne dla wnioskodawców oczekujących na pojawienie się oszczędności, których projekty znalazły się na listach rezerwowych.
- ❖ Konieczność stosowania przez przedsiębiorców przepisów ustawy pzp przy większych zamówieniach w ramach projektu, podczas gdy w przypadku środków UE nie ma takiego wymogu i nie widać z tego tytułu żadnych negatywnych efektów, za to procedury są prostsze (a co ważniejsze przedsiębiorcy-beneficjenci są przyzwyczajeni do takiego rozwiązania). Uspójnienie zasad z funduszami UE w tym zakresie wydaje się logicznym rozwiązaniem.
- ❖ Konieczność ubezpieczenia przez beneficjentów środków trwałych zakupionych w ramach projektu na wypadek ich utraty lub zniszczenia. Wymaganie to wydłuża końcowe rozliczenie projektu, zwłaszcza w sytuacji, kiedy projekt nie jest jeszcze zakończony lub kończy się w ciągu roku kalendarzowego.
- ❖ Rozliczenia z partnerami projektów z PD oraz dłuższy niż w innych mechanizmach okres trwałości (5 lat).
- ❖ Niekorzystne terminy raportowania/sprawozdawczości na poziomie krajowym, szczególnie w przypadku sprawozdań z terminami styczniowymi. Bardzo krótki okres na przygotowanie przez OP raportu rocznego (termin na złożenie raportu za dany rok to 21 stycznia roku kolejnego, przy czym raport musiał być nie tylko przygotowany, ale również zaopiniowany przez tzw. Komitet Współpracy i zaakceptowany wewnętrznie w instytucji OP). Taki sam termin złożenia w KPK raportów półrocznych jak i zestawień kwartalnych (31 stycznia, 31 lipca), a w związku z tym, że dane finansowe w raporcie półrocznym muszą być zgodne z kwotami wynikającymi z zestawień kwartalnych, wskazany byłby dłuższy termin na złożenie raportu półrocznego, gdyż częściowo bazuje on na danych z zestawień kwartalnych.
- ❖ Wysoki poziom szczegółowości dokumentów programowych oraz szczegółowa sprawozdawczość opisowa raportów rocznych i okresowych.
- ❖ Bardzo duża szczegółowość na poziomie wskaźników programów. Ze względu na ograniczoną dostępność danych (np. dane z GUS są dostępne z dużym poślizgiem czasowym) wskaźniki niejednokrotnie są nieprecyzyjne, nie ma możliwości ich zebrania i nie pokazują rzeczywistych efektów projektów.
- ❖ Brak ustalonego jednego kursu wymiany walut dla całego okresu sprawozdawczego (miesięczne kursy wymiany zamiast jeden dla wydatków z 6 miesięcy). Tutaj także istnieją sprawdzone i wypracowane rozwiązania stosowane w ramach środków UE, które można dość łatwo i szybko implementować.
- ❖ Niewielka elastyczność systemu na zmiany, co (na skutek nieprzewidzianych zdarzeń w obecnej perspektywie) zaowocowało niewykorzystaniem pewnych środków i brakiem skutecznych mechanizmów ich szybkiego, ponownego zakontraktowania. W efekcie mamy system, który bardzo dużo czasu potrzebuje na przygotowanie kontraktacji, przez co pozostaje mało czasu na realizację zadań. Brakuje czasu i sprawdzonych praktyk związanych z działaniami

naprawczymi, reagowaniem, dodatkową kontraktacją itd. Dobrą i wartą kontynuowania praktyką w tym obszarze były listy rezerwowe, które umożliwiły finansowanie pozytywnie ocenionych projektów, które z powodu braku środków nie zakwalifikowały się do dofinansowania.

- ❖ Brak informatycznej bazy projektów – system GrACE nie jest wystarczającym narzędziem dla monitorowania wdrażania projektów, nie umożliwia również wypełniania wszystkich obowiązków sprawozdawczych nałożonych na OP.
- ❖ Brak platformy wymiany wiedzy i doświadczeń między OP – aktualnie kontakty między Operatorami nie są usystematyzowane, mają charakter raczej inicjatyw oddolnych, stąd nie wszystkie efektywne rozwiązania wprowadzane przez jednego OP mogą być przeniesione na inne obszary.

4.2. Ocena skali i rodzajów wsparcia

Odnosząc się do skali wsparcia w ramach NMF i MF EOG należy mieć na uwadze, że środki z tych źródeł są relatywnie niskie w porównaniu z funduszami dostępnymi w ramach innych narzędzi, w szczególności środków UE. Skala wsparcia, choć relatywnie niewielka, umożliwia jednak zaadresowanie istotnych wyzwań ekonomicznych i społecznych oraz realizację innowacyjnych, unikalnych programów. Zasięg ich oddziaływania w stosunku do skali wsparcia może być uznany za szeroki. W trakcie realizacji programów zaadresowano wiele istotnych wyzwań, wypracowano innowacyjne rozwiązania, często o pionierskim charakterze. Realizacja programów przyczynia się też do rozwoju potencjału ludzkiego – zarówno pracowników poszczególnych instytucji objętych działaniami, jak też beneficjentów i ekspertów. Przykładem mogą tu stanowić działania ukierunkowane na rozwój potencjału małych i średnich miast – w efekcie przedstawiciele samorządów rozwinęli swoje kompetencje w zakresie wdrażania procesów partycypacyjnych oraz tworzenia strategii rozwoju. Dobre praktyki wypracowane w trakcie tych działań będą służyć nie tylko bezpośrednim beneficjentom (29 miast), ale i – dzięki ich szerokiemu rozpowszechnianiu – również całej grupie docelowej Programu, obejmującej samorządy zainteresowane wdrażaniem danych rozwiązań (grupą docelową Programu Rozwój Lokalny były miasta tracące funkcje gospodarcze i społeczne, które znalazły się w grupie 255 średnich miast wymienionych w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju). Kolejnym przykładem jest projekt Pilotażowe kompleksy penitencjarne, gdzie poza działaniami inwestycyjnymi w cztery pilotażowe zakłady, opracowano innowacyjny model kształcenia i doskonalenia kadry Służby Więziennej. Tego typu projekty, mimo relatywnie niewielkiej skali, mają potencjał oddziaływania na cały system.

Kluczowe w tym kontekście jest odpowiednie definiowanie programów, tak aby z jednej strony odpowiadały na największe wyzwania na poziomie krajowym, a z drugiej – wypełniały luki we wsparciu, skutecznie uzupełniając się z innymi mechanizmami. Analiza danych płynących z desk research, ankiet i wywiadów pogłębionych wskazuje na to, że cel ten został w mijającej perspektywie osiągnięty we wszystkich obszarach²⁶. Można bardzo wysoko ocenić działania OP w zakresie tworzenia programów dla poszczególnych obszarów – adresują one istotne problemy, a jednocześnie cechuje je wysoka innowacyjność i unikalność. To zwiększa ich potencjał promocyjny, co umożliwia dotarcie do grup docelowych oraz przyczynia się do zwiększania rozpoznawalności NMF i MF EOG w Polsce i innych krajach – PB i PD.

Biorąc pod uwagę rodzaje wsparcia, kluczowym czynnikiem wpływającym na efektywne wykorzystanie środków jest zróżnicowanie narzędzi oferowanych w ramach Mechanizmów. Możliwość realizacji projektów zarówno w trybie predefiniowanym, jak i konkursowym pozwala skuteczniej odpowiadać na wyzwania w danym obszarze.

Skala finansowania, choć umożliwia realizację zakładanych celów, pozostawia znaczny margines na rozszerzenie w związku z dużym zainteresowaniem po stronie beneficjentów wsparcia (według danych KPK, *success rate* w projektach konkursowych nie przekraczał zwykle poziomu 30%). Zwiększenie alokacji lub powszechne wprowadzenie mechanizmu nadkontraktacji umożliwiłoby zakwalifikowanie do dofinansowania wielu wartościowych projektów, odrzuconych z uwagi na brak środków. Zwiększenie puli środków umożliwiłoby również kontynuację działań o strategicznym znaczeniu w formie projektów predefiniowanych.

4.3. Trafność zdefiniowanych obszarów wsparcia

Pozyskane z ankiet, wywiadów pogłębionych i analizy danych zastanych informacje pozwalają stwierdzić, że obszary wsparcia zostały trafnie zdefiniowane względem celów Mechanizmów, szczególnie celu 1. Zawarte w Załączniku 1 do Regulacji obszary priorytetowe i programowe pozostają zasadniczo w spójności z priorytetami i celami ujętymi na poziomie polityki i strategicznych dokumentów zarówno EU, jak i Polski. Adresują tym samym istotne wyzwania społeczne i gospodarcze. W kończącej się perspektywie wyróżniono 5 priorytetowych obszarów (do których dodatkowo zostały zdefiniowane 22 obszary programowe):

1. Innowacje, badania naukowe, edukacja i konkurencyjność.
2. Włączenie społeczne, zatrudnienie młodzieży i ograniczanie ubóstwa.
3. Środowisko naturalne, energia, zmiany klimatu i gospodarka niskoemisyjna.
4. Kultura, społeczeństwo obywatelskie, dobre zarządzanie, podstawowe prawa i wolności.
5. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Priorytetowe i programowe obszary zostały określone na tyle szeroko, że OP mogą elastycznie kształtować koncepcje programów tak, aby odpowiadały one na kluczowe wyzwania i umożliwiały realizację działań w obszarach wymagających szczególnego wsparcia (np. poprzez projekty predefiniowane lub te, które wypełniają luki nieobjęte innymi mechanizmami wsparcia, np. funduszami UE). Dzięki temu realizowane programy i projekty mają znaczący wpływ na osiąganie celów związanych z redukcją nierówności ekonomicznych i społecznych.

²⁶ Ankietowani uważają m.in., że grupy docelowe wsparcia zostały właściwie zdefiniowane – średnia odpowiedzi na skali od 1 do 10 wyniosła 9,1.

Jedynie w nielicznych przypadkach poszczególne obszary programowe nie były w pełni adekwatne do głównych wyzwań identyfikowanych na poziomie krajowym. Jest to zrozumiałe biorąc pod uwagę fakt, że są one definiowane dla wszystkich PB. Podczas projektowania kolejnej perspektywy, rekomendowane byłoby większe włączenie Operatorów Programu w proces definiowania obszarów wsparcia. Perspektywa i doświadczenia OP przyczyniłyby się z pewnością do lepszej identyfikacji wyzwań i problemów, a tym samym do bardziej efektywnej realizacji celów Mechanizmów. Kolejną istotną rekomendacją w tym obszarze jest możliwość łączenia w danym programie różnych obszarów priorytetowych czy programowych – informacje pozyskane w trakcie wywiadów pozwalają zakładać, że wprowadzenie takiej możliwości zwiększyłyby trafność wdrażanych działań.

4.4. Ocena kluczowych czynników decydujących o skuteczności wsparcia

Sukcesy w realizacji działań w ramach Mechanizmów można w dużej mierze przypisać sprawności systemu wdrażania NMF i MF EOG. Szczególną rolę w tym obszarze odgrywają OP. Operatorzy po pierwsze opracowują koncepcję programu, która jest następnie uzgadniana i negocjowana z przedstawicielami PD. Na tym etapie bardzo ważne jest odpowiednie zaadresowanie wyzwań na poziomie krajowym – czyli przeniesienie ustaleń tzw. BlueBooka na poziom konkretnych obszarów ujętych w danej perspektywie Mechanizmów, przy jednoczesnym zaadresowaniu występujących luk w finansowaniu działań z innych źródeł. Przeprowadzona analiza dowodzi, że obszary te są identyfikowane w sposób trafny, co ma bezpośrednie przełożenie na skuteczność wsparcia²⁷.

Kolejnym czynnikiem mającym istotny wpływ na osiąganą skuteczność jest względna elastyczność systemu, pozwalająca w razie niewykorzystania środków w danym obszarze relokować je na inne działania (jak to miało miejsce np. w obszarze „badania podstawowe”, gdzie część niewykorzystanych środków przeznaczono na realizację projektu predefiniowanego i projektu bilateralnego, czy w przypadku przeznaczenia środków z FWD na wsparcie naukowców z Ukrainy w odpowiedzi na zaistniałą sytuację w tym kraju). W efekcie zrealizowano dodatkowe działania za środki, które w przypadku braku elastyczności systemu musiałyby zostać zwrócone. Właśnie elastyczność była podkreślana przez przedstawicieli OP jako bardzo ważna cecha systemu NMF i MF EOG – którą należy kontynuować, a nawet wzmocnić w kolejnej perspektywie.

Największe trudności występowały przede wszystkim na etapie realizacji programów i były w dużej mierze związane z niewystarczającym czasem na wdrażanie programów. Wynikało to przede wszystkim ze zbyt długiego okresu programowania i przygotowania perspektywy, w efekcie czego na realizację pozostało niewiele czasu. Ten problem, występujący również w poprzednich perspektywach, zaostrzyła jeszcze pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie, co jeszcze bardziej skróciło realny czas na realizację. Ponadto wydarzenia te w efekcie przyczyniły się do wzrostu cen, co miało negatywny wpływ na budżety projektów. Te czynniki były głównym powodem wypowiedzeń umów przez beneficjentów oraz problemów w trakcie realizacji często wymagających przeformułowań projektów.

Ponadto na poziomie poszczególnych programów zdarzały się sporadycznie przypadki konkursów, których realizacja była związana z większymi trudnościami. To np. konkursy realizowane w formule IdeaLab, które były bardzo kosztochłonne i wymagające organizacyjnie, a ich efekty nie zawsze były zadowalające (np. w obszarze „badania podstawowe”), czy konkurs Welfare technology w ramach programu Rozwój przedsiębiorczości i Innowacje, którego założenia nie zostały w pełni zrozumiane przez potencjalnych wnioskodawców. Są to działania wymagające reorganizacji czy predefiniowania, jeśli mają być kontynuowane w przyszłości.

Kolejnym czynnikiem o negatywnym wpływie na uzyskane efekty był brak możliwości przedłużenia obecnej perspektywy poza 30 kwietnia 2024 r. Negocjacje w tej sprawie trwały bardzo długo – około rok, co również negatywnie wpłynęło na proces realizacji projektów.

4.5. Ocena skuteczności i użyteczności wsparcia

Pula środków dostępnych w ramach NMF i MF EOG została bardzo dobrze wykorzystana pod względem jakości realizowanych programów i projektów oraz ich adekwatności zarówno w odniesieniu do celów Mechanizmów, jak i istotnych wyzwań na poziomie krajowym. Wsparcie w ramach Mechanizmów można więc określić jako użyteczne i skuteczne, szczególnie w kontekście relacji wysokości dostępnych środków do efektów wsparcia.

Konstrukcja FWD, gdzie określone środki przeznaczone są na wsparcie działań OP w obszarze współpracy bilateralnej w ramach realizowanych programów, a jednocześnie istnieje pula środków zarządzana przez KPK, wymaga przeformułowania w celu zapewnienia większego wpływu środków na rozwój działań dwustronnych. Obecnie niektórzy OP nie wykorzystują w pełni potencjału, ponieważ nie czują pełnej odpowiedzialności za te środki. Stąd w ocenie KPK, należy wprowadzić mechanizmy wspierające aktywność i decyzyjność OP w tym obszarze.

Środki przeznaczone na realizację poszczególnych programów zostały wykorzystane w sposób, który można uznać za efektywny, biorąc pod uwagę znaczące trudności wynikające z sytuacji geopolitycznej i makroekonomicznej. Te okoliczności wpłynęły zarówno na planowane harmonogramy i budżety projektów, jak i doprowadziły do licznych rezygnacji ze strony beneficjentów. Skala tego zjawiska była różnicowana w zależności od programu. Przykładowo w programie Rozwój Przedsiębiorczości i Innowacje, odsetek wypowiedzianych umów sięgnął 19% (w ujęciu wartościowym). W przypadku projektów badawczych realizowanych w ramach programu Badania Podstawowe odsetek wypowiedzianych umów kształtował się na poziomie ok. 4-5%, poza projektem realizowanym w formule IdeaLab, gdzie wypowiedziano ponad 36% umów w ujęciu kwotowym (jednak w tym obszarze zawarto zaledwie trzy umowy, jedna została rozwiązana za porozumieniem stron). W obszarze „środowisko, energia i zmiany klimatu” –

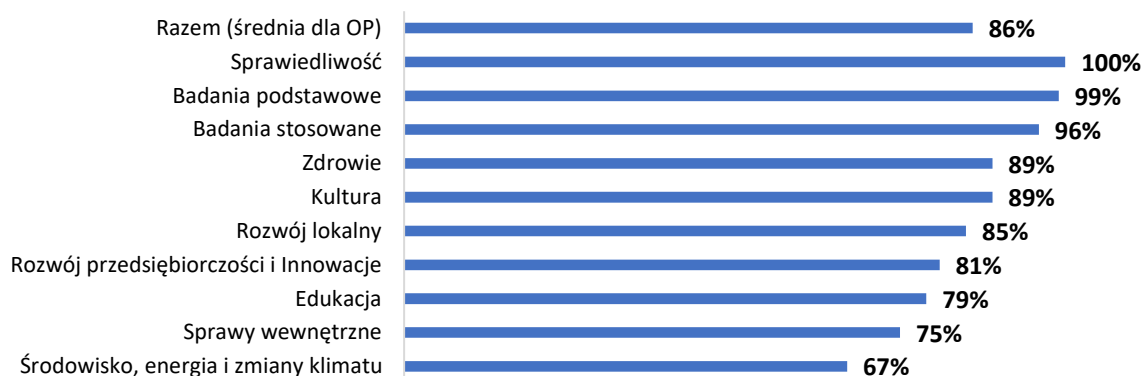
²⁷ Uczestnicy badań ilościowych potwierdzają, że narzędzia realizowane przez ich instytucje w ramach FM są właściwe i efektywne – średnia ocen na skali od 1 do 10 wyniosła 8,9.

wypowiedziano 30% umów pod względem wartości. W przypadku programu Badania Stosowane, przy 81 zawartych umowach wszystkie zostały zrealizowane. Niski odsetek wypowiedzianych umów wystąpił także w obszarze „kultura”.

Na stopień wykorzystania dostępnej puli środków wpływ miały też różnice kursowe (w efekcie których koszty liczone w PLN okazywały się mniejsze niż zakładano), a w niektórych przypadkach niższe niż zakładano oferty uzyskane w przetargach (w programie Rozwój Lokalny sytuacja była odwrotna, koszty w PLN okazały się wyższe, a oferty w przetargach dwu-, trzykrotnie wyższe). Obostrzenia związane z pandemią uniemożliwiły też realizację części działań (wizyty studyjne, spotkania, warsztaty, wydarzenia) lub też zostały one zrealizowane w formie zdalnej, co wygenerowało dodatkowe oszczędności. OP podejmowali bardzo aktywnie próby wykorzystania zaoszczędzonych środków poprzez zwiększanie budżetów projektów (tam gdzie to było możliwe), przekierowywanie środków (np. na pomoc uchodźcom czy naukowcom z Ukrainy) lub dofinansowywanie projektów z list rezerwowych czy też realizację wcześniej nieplanowanych projektów predefiniowanych i bilateralnych.

Wykres 1. Stopień wydatkowania środków w poszczególnych obszarach

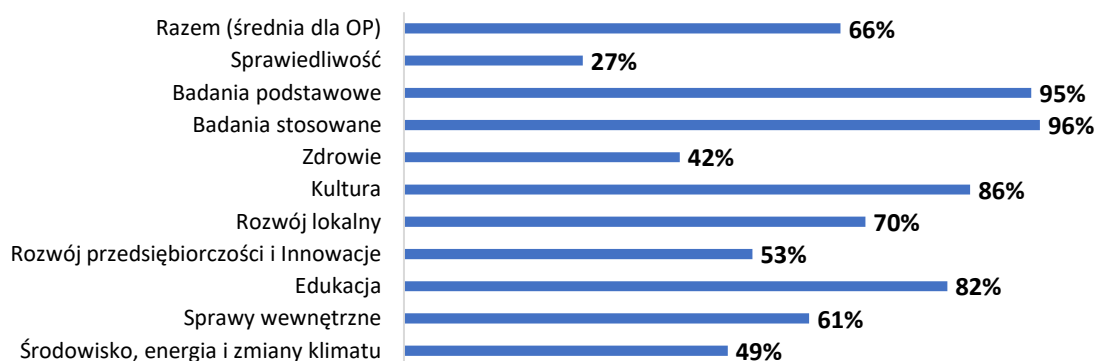
Wysokość faktycznie wypłaconych beneficjentom środków w stosunku do wysokości kwot, na jakie zawarto umowy według danych szacunkowych na 08.2024 (OP są w trakcie zatwierdzania raportów końcowych i wypłacania ostatnich transz).



Zamieszczone powyżej dane opierają się na szacunkach przekazanych przez OP w przeprowadzonych badaniach ankietowych – uzyskanie pełnego obrazu sytuacji będzie możliwe dopiero po sporządzeniu finalnych raportów. Według danych KPK przekazanych w ostatnim Raporcie Strategicznym, na koniec grudnia 2023 r. stopień wykorzystania alokacji przedstawiał się natomiast następująco:

Wykres 2. Stopień wydatkowania środków w poszczególnych obszarach

Stopień wykorzystania alokacji według danych z Raportu strategicznego 2023-2024 dla poszczególnych obszarów.



Jak wynika z Raportu strategicznego 2023-2024, w programach o charakterze inwestycyjnym największa część alokacji jest wypłacana w ostatnim roku perspektywy, co może tłumaczyć różnice pomiędzy wydatkowaniem na koniec 2023 r. a bieżącą estymacją. Dzięki wprowadzonym mechanizmom elastyczności i realokacji środków, na koniec 2023 r. oceniano, że większość OP będzie w stanie wykorzystać alokację. Aż w przypadku 8 na 10 OP środki zostały realokowane z Programu do FWD (do części po stronie OP), w dwóch przypadkach nastąpiła realokacja pomiędzy programami. Sześciu OP (Zdrowie, Rozwój lokalny, Sprawiedliwość, Klimat, Badania stosowane i Badania podstawowe) deklarowało wykorzystanie całego przydziału, podczas gdy czterech OP oceniało oszczędności na przybliżonym poziomie: Sprawy wewnętrzne – 0,1 mln EUR, Kultura – 0,3 mln EUR, a Innowacje i Edukacja – po 1 mln EUR.

Wykorzystanie puli środków mogłoby być bardziej efektywne przy wprowadzeniu zmian w zasadach Mechanizmów. Pierwszym problemem jest tu brak odpowiedniego czasu na realizację projektów, co uniemożliwia np. przeprowadzenie kolejnego naboru uzupełniającego czy realokacji środków. Konieczne jest więc skrócenie okresu przygotowania nowej perspektywy, tak by zabezpieczyć dłuższy okres na działania wdrożeniowe i realizację. Dodatkowo w kontekście nieprzewidzianych wydarzeń, bardzo korzystne byłoby przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków, co w tej perspektywie nie nastąpiło. Kolejne ułatwienia mogłyby stanowić takie rozwiązania jak wprowadzenie zasad umożliwiających bardziej elastyczne relokowanie środków pomiędzy projektami i programami, czy mechanizmu nadkontraktacji w przypadku projektów konkursowych, uwzględniającego spodziewane oszczędności i ułatwiającego szybkie rozpoczęcie realizacji projektów znajdujących się na liście rezerwowej.

4.6. Ocena użyteczności pomocy technicznej

Finansowanie dostępne w ramach Pomocy Technicznej (PT) ma ogromne znaczenie dla zapewnienia sprawności funkcjonowania Mechanizmów. Kwota alokacji na ten cel wyniosła w bieżącej perspektywie 9 639 500 EUR i według ostatniego Raportu strategicznego została wykorzystana na poziomie 74% do końca grudnia 2023 r.²⁸

W obecnej perspektywie Regulacje pozwoliły na sfinansowanie wydatków związanych z pomocą techniczną dla wdrożenia NMF i MF EOG na lata 2009-2014 poniesionych w okresie 12 miesięcy od daty zakończenia kwalifikowalności dla tej pomocy technicznej. Koszty kwalifikowalne przewidziane w ramach PT obejmują też m.in. wydatki związane z przygotowaniem, ewaluacją, przepływami finansowymi, monitorowaniem pomocy i programów oraz FWD, spotkań rocznych z przedstawicielami PD, działań promocyjnych i informacyjnych, spotkań i konferencji organizowanych przez KPK, Instytucję Audytu (IA), Instytucję ds. Nieprawidłowości (IN) lub Instytucję Certyfikującą (IC). Środkami tymi zarządza KPK, przygotowując wspólny budżet dla NMF i MF EOG. Okres kwalifikowalności rozpoczął się z dniem powiadomienia KMF i NMSZ o wyznaczeniu organu odpowiedzialnego za negocjacje MoU przez Państwo-Beneficjenta (na podstawie art. 8.11 ust. 2 pkt i) Regulacji, który dopuszcza na zasadzie wyjątku kwalifikowalność wydatków od tej daty, gdyż zgodnie z art. 8.11.7 pierwszym dniem kwalifikowalności jest dzień złożenia ostatniego podpisu pod MoU zawartym jako pierwsze z właściwym PB). Ostatnim dniem kwalifikowalności wydatków w obecnej perspektywie jest 31 sierpnia 2025 r.

Za mocną stronę PT można uznać dość elastycznie określony katalog wydatków kwalifikowalnych. Słabą stroną Pomocy jest jednak ograniczenie grona podmiotów uprawnionych do wsparcia do KPK, IC, IA i IN, a tym samym brak możliwości finansowania działań ukierunkowanych na wsparcie potencjału beneficjentów na wzór rozwiązań przyjętych w Pomocy Technicznej dla Funduszy Europejskich 2021-2027 (i wcześniejszych edycjach tego Programu). W ramach PT należałoby również alokować środki na wsparcie techniczne systemu zarządzania, szczególnie w obszarze zapewnienia narzędzi cyfrowych wspomagających realizację zadań w zakresie rozliczania i sprawozdawczości.

5. Ocena trwałości wsparcia



5.1. Mocne strony systemu zarządzania wsparciem

System zarządzania wsparciem można uznać za skuteczny i adekwatny do potrzeb związanych z wdrażaniem Mechanizmów. Jego funkcjonowanie opiera się głównie na Regulacjach, które są z powodzeniem stosowane na wszystkich poziomach działalności instytucji i podmiotów zaangażowanych w realizację. Skuteczność i funkcjonalność systemu potwierdza wysoka ocena wystawiona przez Instytucję Audytu (IA). Na podstawie przeprowadzonych audytów i kontroli IA oceniła system na najwyższym poziomie (1), co świadczy o jego efektywności. Ewentualne nieprawidłowości, dotyczące głównie nieuznania kosztów za kwalifikowalne lub naruszenia procedur przetargowych, miały charakter incydentalny i nigdy nie przekroczyły 2% całkowitej kwoty.

Warto wspomnieć o kluczowym dla wysokiej efektywności znaczeniu potencjału kadrowego zaangażowanego we wdrażanie Mechanizmów w Polsce. Operatorzy angażują kilka komórek organizacyjnych, odpowiedzialnych za różne zadania, takie jak koordynacja, nadzór, rozliczenia, kontrola, promocja czy obsługa prawna. Przyjęta przez poszczególnych OP struktura organizacyjna zapewnia niezależność między komórkami zajmującymi się weryfikacją wydatków a tymi wdrażającymi programy. Poza osobami zaangażowanymi bezpośrednio we wdrażanie Mechanizmów dodatkowo w realizację poszczególnych zadań są zaangażowani pracownicy komórek pełniących rolę wspierającą. Przykładowo w programie Kultura zaangażowanych bezpośrednio jest 31 osób, a 15 osób dodatkowo z działów wspierających, przy czym ich wynagrodzenia nie są finansowane ze środków Mechanizmów. Podobnie sytuacja wygląda u innych OP. Liczba zaangażowanych osób jest zmienna na przestrzeni całej perspektywy. OP posiadają potencjał kadrowy wystarczający do tego, aby efektywnie realizować zadania w ramach NMF i MF EOG, przy wykorzystaniu zarówno etatów finansowanych z Mechanizmów, jak też i pozostałych zasobów kadrowych. Istotnym wyzwaniem dla OP jest utrzymanie ciągłości zatrudnienia wykwalifikowanego personelu na kolejną perspektywę.

System zarządzania wsparciem może być zatem kontynuowany w kolejnej perspektywie, z rekomendacją wprowadzenia do niego usprawnień i zmian, które przyczynią się do większej efektywności wdrażania Mechanizmów (rekomendacje te znajdują się w dalszej części opracowania).

5.2. Słabości systemu zarządzania wsparciem

Jednym z głównych problemów systemu zarządzania wsparciem jest nakładanie się terminów i zadań związanych z raportowaniem i rozliczaniem oraz brak odpowiednich narzędzi do wsparcia tego procesu na poziomie centralnym. System GrACE, umożliwiający raportowanie bezpośrednio do PD, nie wspiera realizacji wszystkich obowiązków w tym obszarze. Ponadto, poszczególni OP stosują różnorodne systemy – zarówno wewnętrzne (w postaci systemów komputerowych obsługujących inne zadania), jak też doraźne (np.

²⁸ Z badań ilościowych wynika, że wsparcie techniczne było wystarczające i efektywne – średnia odpowiedzi na skali od 1 do 10 wyniosła 7,5.

arkusze Excel), co negatywnie wpływa na spójność całego systemu i utrudnia kontrolę. Standardy dotyczące obsługi konkursów i składania wniosków również są niejednolite, co komplikuje proces. W tym obszarze brakuje ujednoczonych narzędzi i procedur.

Jeśli chodzi o FWD, rola OP w jego wykorzystaniu powinna zostać wzmocniona poprzez mechanizmy zwiększające ich aktywność w zarządzaniu środkami. Obecnie konstrukcja systemu wsparcia nie zapewnia również wystarczającej elastyczności w proaktywnym reagowaniu na nieprzewidziane sytuacje. Zasady określone na poziomie MoU i Regulacji (a także zapisy PA – umów programowych) w małym stopniu umożliwiają dokonywanie bieżących korekt bez uzyskania zgody BMF czy KMF. Wydłuża to procedowanie zmian, powoduje konieczność aneksowania dokumentów i prowadzi do problemów z efektywnym wykorzystaniem środków. Brak wystarczającej elastyczności systemu jest również skutkiem zbytnej szczegółowości dokumentów, co dodatkowo ogranicza możliwość szybkiego wprowadzania racjonalnych korekt.

5.3. Rekomendacje w zakresie systemu wsparcia

System wsparcia wymaga następujących usprawnień na poziomie organizacyjnym:

- ❖ usprawnienie systemu raportowania i rozliczania – wprowadzenie narzędzi cyfrowych na poziomie centralnym, dla wszystkich OP (system podobny do CST);
- ❖ rozważenie możliwości wdrożenia systemu cyfrowego wspomagającego obsługę zadań związanych z projektami konkursowymi;
- ❖ uproszczenie systemu raportowania, konsolidacja obowiązków w tym zakresie;
- ❖ uproszczenie dokumentacji, mniejsza szczegółowość podstawowych dokumentów Mechanizmów w celu zapewnienia większej elastyczności systemu;
- ❖ wprowadzenie mechanizmów wspierających większą aktywność OP w zakresie efektywnego wykorzystania przyznanej im puli środków w ramach FWD.



6. Ocena ogólna i rekomendacje na przyszłość

6.1. Doświadczenia pozytywne

W tym punkcie omawiamy jedynie pozytywne doświadczenia, które warto kontynuować w przyszłości, co mogłoby korzystnie wpłynąć na realizację kolejnej edycji Mechanizmów²⁹. Jest to zatem punkt bazowy do rekomendacji kontynuacji rozwiązań:

- ❖ System wdrażania oparty na Operatorach z różnych specjalizacji, którzy najlepiej rozumieją potrzeby „swoich” beneficjentów sprawdza się. Mimo, że mnogość OP powoduje pewne perturbacje organizacyjne, to jednak korzyści z tego systemu wyraźnie przeważają.
- ❖ Pilotażowość i niszowość podejmowanych zadań to „znak rozpoznawczy” oraz dobry sposób na wprowadzanie nowości i innowacji. Projekty predefiniowane okazały się bardzo trafnym rozwiązaniem, odpowiedziały na ważne problemy. W niektórych obszarach, takich jak wsparcie dla mniejszych miast uwidoczniło niszowe problemy i potrzeby. Nie należy rezygnować z niszowości i pilotażowego charakteru działań.
- ❖ Dywersyfikacja projektów oznacza otwarcie na nowe branże i zagadnienia. Choć mnogość obszarów pociąga za sobą rozdrobienie alokacji oraz zwiększenie kosztów wdrażania, to daje to efekt w postaci poszukiwania nowych rozwiązań w różnych kierunkach. Koncentracja wsparcia na mniejszej liczbie obszarów pozbawiłaby system elementu otwierania nowych rozwiązań w wielu dziedzinach.
- ❖ Ważnym elementem jest nawiązywanie do obszarów, w których PD mają najlepsze doświadczenia. Dzięki temu w ramach Mechanizmów dochodzi nie tylko do transferu środków, ale także do transferu najlepszych praktyk.
- ❖ Informacja i promocja okazały się skuteczne – odnotowano bardzo wysokie zainteresowanie beneficjentów narzędziami wsparcia. Oznacza to, że taki model informacji i promocji może być z powodzeniem kontynuowany bez konieczności wprowadzania zmian.
- ❖ Współpraca dwustronna, choć trudna na początku poprawiała się w czasie. W efekcie część beneficjentów planuje wspólną realizację projektów w przyszłości. Ze względu na to, że wypracowanie dobrej relacji wymaga czasu, warto zadbać o kontynuację współpracy instytucjonalnej na poziomie wdrażania nowej perspektywy.

6.2. Doświadczenia negatywne

W tym punkcie omawiamy tylko negatywne doświadczenia³⁰, których skorygowanie jest możliwe i przyczyniłoby się do poprawy działania Mechanizmów w kolejnej edycji. Jest to zatem punkt bazowy do rekomendacji zmian:

- ❖ Rozłożenie realizacji w czasie jest jednym z głównych negatywnych doświadczeń. Długi okres przygotowawczy sprawił, że pozostało niewiele czasu na realizację zadań, co dodatkowo zbiegło się z wydarzeniami niezależnymi od systemu. W efekcie projekty były realizowane w pośpiechu.
- ❖ Problemy zewnętrzne uwidoczniły niewystarczającą elastyczność systemu na zmiany. W szczególności pokazały, że system nie jest przygotowany na zjawisko masowego rozwiązywania umów przez beneficjentów – nie we wszystkich programach tworzono listy rezerwowe, a czasu na przeprowadzenie dodatkowych konkursów zabrakło.
- ❖ Wysoki stopień biurokratyzacji – mnogość dokumentów i wysoki poziom ich szczegółowości. W dokumentach na etapie przygotowania programu występuje np. dublowanie się informacji w koncepcji programu i supplementary information.

²⁹ Badania ilościowe pokazują, że wiele elementów wsparcia realizowanych w ramach III edycji Funduszy Norweskich warto powtórzyć w kolejnej edycji – średnia odpowiedzi na skali od 1 do 10 wyniosła 9,1.

³⁰ Badania ilościowe pokazują, że realizacja zadań związanych z FN była raczej dla nich trudna – średnia odpowiedzi na skali od 1 do 10 wyniosła 6,6.

- ❖ Długotrwały proces negocjowania programów, co wpływa na problem czasu i sprawność działania.
- ❖ Wymagająca sprawozdawczość, różne terminy i różny zakres sprawozdań dla KPK czy darczyńców bardzo utrudniają działania, zmniejszają efektywność zarządzania i wydłużają czas realizacji działań.
- ❖ Występowanie w systemie rozwiązań niedostosowanych do dobrych praktyk wypracowanych w ramach środków UE – dla przykładu brak jednego walut dla całego okresu sprawozdawczego, konieczność stosowania pzp oraz konieczność ubezpieczania środków trwałych przez beneficjentów. Można tu skorzystać z gotowych rozwiązań sprawdzonych w innych programach.
- ❖ Niewystarczające mechanizmy promujące wymianę doświadczeń Operatorów.
- ❖ Konieczność doprecyzowania zadań i kompetencji Komitetu Współpracy – w niektórych przypadkach było to niejasne, co rodziło trudności we współpracy.
- ❖ Trudność we współpracy z partnerami krajowymi, inny sposób finansowania, rozliczania, rezygnacja partnerów w trakcie realizacji itp.
- ❖ Trudności z pozyskaniem partnerów zagranicznych do współpracy bilateralnej w pewien sposób wiążą się z niewystarczającą promocją po stronie PD. Jest to o tyle niezrozumiałe, że współpraca bilateralna i promocja Mechanizmów leży w interesie PD.
- ❖ Trudności w rozliczaniu partnerów zagranicznych projektów.
- ❖ Obowiązek finansowania projektu z jednego źródła - NMF bądź EOG. W przypadku późniejszej realokacji środków i przyznania ich do finansowania projektu z innego źródła niż początkowe rodzi to problemy z rozliczaniem i realizacją projektu.
- ❖ Ujęcie kwot w EUR w umowach na początku perspektywy utrudnia rozliczanie projektów.

6.3. Obszary najefektywniejszej współpracy dwustronnej

Przeprowadzone badania pozwalają sformułować stwierdzenie, że poszczególne obszary (i tym samym programy) mają zróżnicowaną potencjał do nawiązania i utrzymania efektywnej współpracy z partnerem. Partnerstwa dobrze sprawdzają się na poziomie instytucjonalnym – czyli OP – partner programowy (i także często partner zaangażowany w realizację danego projektu). Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że współpraca jest tu inicjowana na poziomie instytucjonalnym, a jej jakość i efektywność jest wypracowana z czasem.

Z kolei w odniesieniu do partnerów beneficjentów można wyodrębnić obszary, w których rozpoznawalność Mechanizmów, świadomość znaczenia i korzyści ze współpracy, a tym samym skłonność do zawierania partnerstw jest wyższa. To obszary takie jak „edukacja”, „kultura”, „nauka” czy „samorządność”, „zdrowie” itd. – czyli przestrzeń instytucjonalna. W obszarze przedsiębiorczości zarówno rozpoznawalność NMF i MF EOG jest niższa, mniejsza jest też świadomość potencjalnych korzyści, a większe są obawy przed przystąpieniem do partnerstwa. Mniejsza jest też świadomość odnośnie roli, obowiązków partnera czy zasad działania Mechanizmów. W tym obszarze konieczne jest więc budowanie zachęt dla przedsiębiorców z PD, jak też podjęcie bardziej efektywnych działań promocyjnych. Należy też mieć na uwadze wielkość i strukturę gospodarki PD, która naturalnie ogranicza możliwość pozyskania partnera. W tym obszarze należy nadal stosować zachęty dla beneficjentów do nawiązywania partnerstw, jednak podobnie jak do tej pory partnerstwa nie powinny stanowić kryterium obowiązkowego w projektach.

6.4. Ocena trwałości współpracy dwustronnej

Chociaż brak danych liczbowych na temat tego, ile partnerstw z perspektywy 2014-2021 ma szanse być kontynuowanych w przyszłości, według danych od przedstawicieli OP, beneficjenci często deklarują chęć kontynuowania współpracy, bądź też przekazują informację o już podjętych wspólnych działaniach – na przykład w obszarze badań czy rozwoju lokalnego, gdzie uzyskane efekty zachęcają partnerów do kontynuacji działań, m.in. z wykorzystaniem innych narzędzi wsparcia. Są to zachęcające informacje, które wskazują, że w wielu przypadkach współpraca ma charakter trwały. Ta trwałość zależy nie tylko od efektów współpracy, ale też jakości doświadczeń w jej trakcie – w przypadkach, gdy udało się zbudować dobrą atmosferę i komunikację, naturalnie chęć kontynuacji współpracy jest wyższa. Tak jak już wskazano w niniejszym raporcie, zbudowanie dobrej relacji z partnerem wymaga czasu, rozpoznania wzajemnych różnic w kulturze i organizacji pracy i zbudowania efektywnej komunikacji.

6.5. Rekomendacje na przyszłość^{31,32}

Całość przeprowadzonych badań prowadzi do sformułowania listy rekomendacji, które powinny być uwzględnione w procesie programowania kolejnej edycji Mechanizmów:

1. Wiele elementów systemu trzeciej edycji sprawdzilo się i należy je w miarę możliwości przenieść wprost do kolejnej edycji. Jednym z problemów systemu jest to, że bardzo wiele dokumentów jest tworzonych i negocjowanych za każdym razem od nowa, podczas gdy wystarczyłoby korekty dokumentów istniejących, co skróciłoby okres przygotowawczy. Zarówno system instytucjonalny, jak i system informacji i promocji są w zasadzie gotowe do prostego przeniesienia do kolejnej edycji.
2. Największym problemem zaobserwowanym w badaniu jest problem braku czasu na realizację projektów, co wynika z bardzo długiego okresu przygotowawczego. Okres ten należy skrócić, co będzie możliwe przy wdrożeniu kolejnej rekomendacji. Aby przyspieszyć proces negocjacji i ustalania szczegółów programów, warto na wczesnym etapie powołać grupy robocze (przedstawicieli zainteresowanych podmiotów kraju beneficjenta i darczyńców/BMF), co przyspieszy pracę i przepływ informacji.

³¹ Każda z rekomendacji była przekazana ekspertom przed, a następnie omawiana w trakcie panelu eksperckiego oraz poddawana ich weryfikacji.

³² Rozpisane w ujęciu tabelarycznym rekomendacje zostały przedstawione w Załączniku nr 4 do raportu.

3. Dokumentację programową należy uprościć i skrócić. Proces „oddokumentowania” powinien być możliwie najszerszy i obejmować nie tylko dokumenty programowe, ale także, a może w szczególności system sprawozdawczy i raportowanie, które powinny podlegać uproszczeniu i ujednoczeniu. Z mniejszą częstotliwością należy opracowywać prognozy, co nie wpłynie znacząco na jakość programowania, a usprawni pracę wdrożeniową. Zakres programów nie powinien być też w takim jak dotychczas stopniu uszczegółowiony, ponieważ nie pozwala to na elastyczne podejście w przypadku wystąpienia nieprzewidywanych okoliczności.
4. System należy wyposażać w elementy pozwalające na szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe. Z jednej strony powinien to być system określający ścieżkę w miarę szybkich zmian w dokumentach. Większa elastyczność w zakresie realokacji między programami jest bardzo pożądana w przypadku przyszłych Mechanizmów – co jest wnioskiem wprost z problemów zaobserwowanych w trzeciej edycji.
5. Warto utrzymać dotychczasowe podejście merytoryczne do programowania i skupiać się na kierunkach niszowych oraz traktować Mechanizmy jako szeroki pilotaż. Warto przy tym zwrócić uwagę na najsilniejsze strony Państw Darczyńców i na nich koncentrować kierunki działania, tak aby wraz z transferem pieniędzy transferować także najlepsze praktyki.
6. Nie należy ograniczać liczby obszarów, w jakich interweniują Mechanizmy. Szerokie traktowanie tematów wsparcia pozwala na wypracowywanie dobrych praktyk w wielu aspektach, które nie mają szans na alternatywne źródła wsparcia. Koncentracja na nielicznych kierunkach nie zwiększy znacząco skali wpływu, a zawęzi pole oddziaływania. Choć liczba OP jest relatywnie duża, co może stanowić wyzwanie w zarządzaniu Mechanizmami, korzyści wynikające z uwzględnienia wielu obszarów wsparcia przewyższają ewentualne trudności.
7. Należy wprowadzić mechanizmy wspierające kontynuację współpracy z partnerami instytucjonalnymi OP – szczególnie w tych obszarach, w których jest ona najbardziej skuteczna i w których zostały już wypracowane dobre relacje z partnerami. Jak uczą doświadczenia, taka współpraca jest najefektywniejszym sposobem rozwijania relacji dwustronnych. Natomiast nie jest zalecane wprowadzenie dodatkowej punktacji za kontynuację współpracy z partnerami z PD przez Beneficjentów. Takie rozwiązanie prowadziłoby do ograniczania dostępu nowych Beneficjentów do projektów oraz nie wspierałoby tworzenia nowych partnerstw.
8. W większym stopniu należy oprzeć się na sprawdzonych rozwiązaniach stosowanych w środkach EU. Kluczowymi przykładami może tu być niestosowanie zasad pzp (tam, gdzie to możliwe ze względu na obowiązujące prawo) a wprowadzenie zasad konkurencyjności, brak obowiązku ubezpieczenia środków trwałych (jak pokazują doświadczenia środków UE brak ubezpieczeń nie stanowi problemu na istotną skalę) czy – co szczególnie ważne dla systemu – wprowadzenie ujednoczonych i obejmujących całe okresy sprawozdawcze kursów walutowych. Ponadto okres kwalifikowalności projektu powinien rozpoczynać się po złożeniu wniosku. W okresie od złożenia wniosku do podpisania umowy projektowej koszty ponosi na własne ryzyko wnioskodawca/beneficjent. Warto też rozważyć skrócenie okresu trwałości projektów do 3 lat.
9. Usprawnienie systemu koordynacji i raportowania. To zadanie wymaga wdrożenia ujednoczonego systemu informatycznego, zorientowanego przede wszystkim na wsparcie zadań związanych z raportowaniem (które również powinno być uproszczone i ujednoczone) i rozliczaniem. Warto też rozważyć wdrożenie narzędzi wspierających realizację projektów konkursowych (w tym procesu składania i oceny wniosków). W tym celu pomocne będzie także stworzenie platformy dla wymiany doświadczeń OP oraz dzielenia się dobrymi praktykami, które mogą być wdrażane na poziomie całego systemu. Jest to zadanie silnie powiązane z zadaniem polegającym na zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych systemu.
10. Należy dołożyć wszelkich starań w kierunku aktywizacji instytucji po stronie PD w kierunku lepszej promocji Mechanizmów w krajach Darczyńców. Ma to na celu przede wszystkim zwiększenie zainteresowania samorządów, firm i instytucji z PD potencjalną współpracą. Często współpraca ta nie jest podejmowana z uwagi na brak świadomości tego, czym są Mechanizmy i jakie są jego cele.
11. Należy również rozważyć przededefiniowanie FWD w celu lepszego wykorzystania potencjału dostępnych środków. Obecnie część OP zachowuje pewną bierność w dysponowaniu tymi środkami – mimo przyznania im kwot do wykorzystania na ten cel bezpośrednio w ramach Programu. Należy więc wprowadzić mechanizmy zwiększające zaangażowanie OP w aktywnym wykorzystaniu tych środków.

Załączniki

Spis załączników do Raportu:

1. Załącznik 1 – Wprowadzenie, cele badania, zarys metodyki
2. Załącznik 2 – Analiza Case Study
3. Załącznik 3 – Benchmarking
4. Załącznik 4 – Rekomendacje w ujęciu tabelarycznym
5. Załącznik 5 – Infografiki
6. Załącznik 6 – Prezentacja w formie animacji (PL)
7. Załącznik 7 – Prezentacja w formie animacji (EN)
8. Załącznik 8 – Bibliografia