



Analiza benchmarkingowa

Celem badania było porównanie obserwowanych zjawisk w Polsce z sytuacją w innych krajach-beneficjentach. Wykorzystanie benchmarkingu pozwala na:

- weryfikację poziomu skuteczności, efektywności i użyteczności wsparcia, szczególnie w kontekście zastosowania konkretnych narzędzi i rozwiązań;
- wyłonienie najlepszych dobrych praktyk, które mogą być wykorzystane podczas formułowania wniosków i rekomendacji przydatnych dla przyszłej perspektywy finansowej.

Benchmarking został przeprowadzony w ostatnim etapie realizacji zadania, kiedy zdefiniowane zostały konkretne rekomendacje, a respondenci z krajów porównania mogli się odnieść do konkretnych wniosków z naszego badania. Na etapie badań wstępnych zdefiniowano, iż w pierwszej kolejności zostanie podjęta próba pozyskania danych z:

- Rumunii – z uwagi na porównywalność geograficzną w stosunku do Polski
- Czech – z uwagi na identyczny staż w UE, podobne problemy gospodarcze i potencjał

W ramach benchmarkingu przeprowadzono:

- pogłębiona analiza danych zastanych uzupełniona o raporty i analizy dotyczące wdrażania Programu w Państwach-Beneficjentach wybranych do benchmarkingu;
- konsultacje zdalne z przedstawicielami jednostek nadzorujących wdrażanie Funduszy Norweskich oraz EOG w obu wybranych krajach¹.

1. Porównywalność danych, jako podstawa skuteczności benchmarkingu



Punktem wyjścia jest podstawowe porównanie statystyczne zakresu i skali wsparcia w ramach Mechanizmów w Polsce i krajach porównania. Odpowiednie informacje prezentuje tabela na kolejnej stronie. Zachowano w niej oryginalne angielskie brzmienia programów, żeby zapewnić porównywalność.

Jak wynika z zestawienia – co do zasady – narzędzia wdrażane w każdym z porównywanych krajów są bardzo podobne. W Polsce dokonano pewnych zabiegów podziału (która zapewne wynika ze struktury wdrażania (np. inne podmioty odpowiedzialne za badania podstawowe i stosowane). W Czechach i Rumunii uruchomiono programy dotyczące włączenia społecznego mniejszości (w obu krajach dotyczyły mniejszości romskiej oraz innych mniejszości narodowych). Generalnie jednak są to różnice nieistotne dla możliwości skutecznego porównania problemów w realizacji programów. Nieco większe są różnice jeśli chodzi o podział budżetu. Tutaj jednak także trzeba stwierdzić, że różnice te nie powinny wpłynąć na inne akcenty w analizie głównych problemów i generalną ocenę realizacji Mechanizmów. Porównanie statystyczne wskazuje na możliwość przeprowadzenia skutecznego benchmarkingu.

Także analiza sposobu wdrażania programów wskazała na pełną spójność. We wszystkich krajach model wdrażania jest bardzo podobny – Krajowy Punkt Kontaktowy oraz Operatorzy Programów. To także sprawia, że benchmarking jest możliwy.

¹ W Przypadku Republiki Czeskiej konsultacje odbywały się z przedstawicielem Ministerstwa Finansów, Departament Stosunków Międzynarodowych (Odbor Mezinárodní vztahy). W przypadku Rumunii było to Ministerstwo Inwestycji i Projektów Europejskich, Dyrekcja Generalna Mechanizmów i Bezzwrotnych Instrumentów Finansowych (Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, Direcția Generală Mecanisme și Instrumente Financiare Europene Nerambursabile).

Polska	Alokacja ² (mln Euro)	% alokacji	Czechy	Alokacja ³ (mln Euro)	% alokacji	Rumunia	Alokacja ⁴ (mln Euro)	% alokacji
Active Citizens Fund (national)	33,2	4%	Active Citizens Fund	15,25	9%	Active Citizens Fund	48,0	10%
Active Citizens Fund (regional)	26,0	4%						
Applied Research	69,2	9%	Research	30,0	18%	Research	47,2	10%
Basic Research	51,5	7%						
Business Development and Innovation	95,0	13%				Business Development Innovation and SME	43,0	9%
Culture	74,7	10%	Culture	29,75	18%	Cultural Entrepreneurship, Cultural Heritage and Cultural Exchange	28,9	6%
Education	20,2	3%	Education	6,5	4%	Education, Scholarships, Apprenticeships and Youth Entrepreneurship	12,0	3%
Energy and Climate Change	146,0	20%	Environment, Eco Systems and Climate Change	32,32	19%	Environment, Climate Changes Adaptation and Ecosystem	20,0	4%
Health	20,0	3%	Health	14,49	9%	European Health Public Challenges	41,0	9%
Home Affairs	20,0	3%	Home Affairs	5,0	3%	Home Affairs	24,0	5%
Justice	58,2	8%	Justice	6,0	4%	Justice	48,7	11%
Local Development	100,0	14%				Local Development and Poverty Reduction, Enhanced Roma Inclusion	73,9	16%
Social Dialogue	5,1	1%	Social Dialogue	0,89	1%	Social Dialogue – Decent Work	2,2	0,5%
Bilateral Fund	19,6	3%	Bilateral Fund	3,69	2%	Bilateral Fund	10,5	2%
			Human Rights, Roma Inclusion and Domestic and Gender-Based Violence	19,0	11%	Renewable Energy, Energy Efficiency, Energy Security	62,8	14%
			Good Governance	5,0	3%			

2 <https://eeagrants.org/countries/poland>

3 <https://eeagrants.org/countries/czech-republic>

4 <https://eeagrants.org/countries/romania>

2. Podstawowy problem i konkluzje – Rumunia

Inwazja na Ukrainę i wynikający z niej kryzys uciążliwy, energetyczny i bezpieczeństwa stworzył krytyczne wyzwania dla rumuńskiego społeczeństwa. Nawet jeśli, według Banku Światowego, rumuńska gospodarka radziła sobie lepiej niż oczekiwano, rosnąc o 5,8 procent w pierwszej połowie 2022 r., pandemia COVID-19 i wojna na Ukrainie ujawniły strukturalne słabości gospodarki.

Problemy społeczne znacznie wzrosły w latach COVID, szczególnie wśród narażonych społeczności, takich jak Romowie, i pogłębiły się luki w opiece zdrowotnej, edukacji, zatrudnieniu i ochronie socjalnej. W styczniu 2023 r. inflacja w Rumunii wyniosła 13,4 procent, co było wartością wyższą od średniej UE.

Projekty EOG i funduszy norweskich skierowane na redukcję ubóstwa, dzieci i młodzież zagrożone, interwencje w zakresie zdrowia publicznego, edukacji itp. wniosły istotny wkład w łagodzenie tych problemów na szczeblu lokalnym i dotarły do najbardziej narażonych. Wzrost cen w sektorze budowlanym był znaczącym czynnikiem negatywnie wpływającym na projekty EOG i funduszy norweskich z komponentami inwestycyjnymi. Spowodowało to znaczne opóźnienia w zamówieniach publicznych, co przekłada się na duże ryzyko nieukończenia projektów w wyznaczonym czasie.

Jednakże generalna ocena realizacji programów jest pozytywna. Środki finansowane we wszystkich obszarach zostały zaprojektowane zgodnie z Błękitną Księgą i Porozumieniem o współpracy i uważa się, że przyniosą korzyści na poziomie lokalnych społeczności, ale także na większą skalę, poprzez większe, strategiczne projekty.

Jeśli chodzi o wzmocnienie stosunków dwustronnych z państwami darczyńcami, dwustronne komponenty w projektach zaczęły wracać na właściwe tory po zakończeniu ograniczeń nałożonych przez pandemię. Znaczna poprawa aktywności była również możliwa w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej, a także działań dwustronnych w projektach partnerskich darczyńców. Około 282 projektów z co najmniej jednym partnerem z kraju-darczyńcy z łącznej liczby 722 projektów sfinansowanych (niecałe 40%)

3. Podstawowy problem i konkluzje - Czechy



Co do zasady, Programy przebiegały sprawnie, bez żadnych poważnych problemów. Jednakże niektóre działania projektowe doświadczały opóźnień, zwłaszcza te z komponentami dwustronnymi z powodu ograniczeń związanych z Covid-19, projekty te udało się dostosować, a ich harmonogramy wróciły na właściwe tory.

Agresja rosyjska na Ukrainę doprowadziła do znacznego wzrostu kosztów energii, co znacznie przyczyniło się do wyjątkowo wysokiej inflacji w Republice Czeskiej. To, w połączeniu z dewaluacją korony czeskiej, ma szczególnie negatywny wpływ na budżety wszystkich projektów i programów. Wszyscy uczestnicy są zmuszeni zabezpieczyć dodatkowe zasoby, aby móc sfinansować planowane działania lub, we współpracy z Operatorami Programu, zidentyfikować potencjalne oszczędności w innych częściach projektów w celu pokrycia zwiększonych kosztów.

Ogólnego celu Grantów, jakim jest zmniejszenie dysproporcji społecznych i gospodarczych oraz wzmocnienie dwustronnych relacji z podmiotami Państw Darczyńców, nie można jeszcze właściwie zmierzyć. Wszystkie nabory wniosków są zamknięte, a projekty wybrane (w sumie 541 projektów). Kluczowym problemem są opóźnienia w realizacji projektów oraz trudności z płynnością finansową beneficjentów

W odniesieniu do promocji, NFP koncentruje się na zwiększaniu świadomości ogółu społeczeństwa na temat EOG i Funduszy Norweskich. Ten wysiłek obejmuje przede wszystkim wykorzystanie form komunikacji online, ze szczególnym naciskiem na pokazywanie dobrych praktyk, w celu rozpowszechniania informacji o zatwierdzonych projektach ze wszystkich programów.



4. Rekomendacje powtarzające się w wypowiedziach przedstawicieli Czech i Rumunii

Poniżej zebrano rekomendacje, które powtarzają się w raportach i rozmowach z przedstawicielami czeskiego i rumuńskiego KPK:

- Kluczowym, bezpośrednim problemem w rozwoju współpracy dwustronnej była pandemia Covid-19, która bardzo utrudniła i na pewien czas zawiesiła współpracę pomiędzy partnerami. Po zawirowaniach, współpraca ta powróciła do normy, jednakże opóźnienia pozostały, jednakże należy przygotować formy współpracy bardziej elastyczne na wypadek pojawienia się podobnych problemów.
- Kluczowym, pośrednim problemem w realizacji poszczególnych projektów było pogorszenie się sytuacji gospodarczej w krajach beneficjentach związane z nałożeniem się pandemii Covid-19 i agresji rosyjskiej na Ukrainę. W tym zakresie, sytuacja nie powróciła do normy i wiele podmiotów miało problemy z realizacją projektów

w warunkach wysokiej inflacji i dewaluacji walut narodowych. Konieczne jest uelastyczenie systemu, tak aby lepiej reagował na zmiany makroekonomiczne w trakcie realizacji perspektywy finansowej.

- Dla Czech i Rumunii duże znaczenie miało pogorszenie się sytuacji w grupach wykluczonych, do których skierowane były niektóre narzędzia wsparcia (nie występujące wprost w Polsce). Grupy wykluczone stały się jeszcze bardziej wykluczone.
- Czynniki czasu miały duże znaczenie głównie w związku z wystąpieniem pandemii Covid-19 i zatrzymaniem wielu procesów, co w efekcie doprowadziło do bardzo późnego uruchomienia wielu działań. Należy wprowadzić mechanizmy pozwalające na szybsze i sprawniejsze programowanie, nawet jeśli pojawią się obiektywne utrudnienia.
- Państwa-darczyńcy powinny uzgodnić, w jaki sposób najlepiej zorganizować swoje zaangażowanie i rozdzielić swoje role, aby wspierać współpracę dwustronną w ramach Grantów, w oparciu o swoje mocne strony (kluczowe obszary doskonałości i kompetencji), zainteresowania, możliwości i alokacje finansowe.
- Państwa-darczyńcy i beneficjenci, opracowując programy w ramach następujących Mechanizmów Finansowych, powinny uzgodnić strategiczne działania/priorytety współpracy dwustronnej, aby umożliwić przełożenie tych celów na odpowiednie działania dwustronne.
- Operatorzy programu i partnerzy programu darczyńców powinni omówić i uzgodnić swoje role i obowiązki na początku programu, w tym rolę i zaangażowanie partnerów programu darczyńców wykraczające poza obowiązkowe wymogi.
- Możliwości finansowania współpracy dwustronnej powinny być lepiej promowane w Państwach Darczyńcach. Partnerzy programu darczyńców (lub inne podmioty Państw Darczyńców) powinni być bardziej zaangażowani we wspieranie promotorów projektów w celu zidentyfikowania odpowiednich partnerów.
- FMO powinno utworzyć i utrzymywać jedną scentralizowaną bazę danych partnerstw dla wszystkich krajów, programów i sektorów.
- W miarę możliwości należy stosować koszty ryczałtowe i uproszczone formy rozliczeń, gdyż obecny system jest trudny dla beneficjentów i mało elastyczny, co ma szczególne znaczenie w czasie występowania poważnych zawirowań makroekonomicznych.

5. Benchmarking



W tabeli na kolejnej stronie zebrano wyniki benchmarkingu. Odniesiono rekomendacje sformułowane dla Polski z obserwacjami, wynikami ewaluacji i opiniami z krajów odniesienia. Użyto skali 1-5, w której 1 – oznacza, że dany problem/rekomendacja nie pojawia się w kraju odniesienia (co nie znaczy, że nie może istnieć), a 5 oznacza, że był on szczególnie mocno podnoszony przez przedstawicieli kraju odniesienia.

Rekomendacje z ewaluacji w Polsce	Znaczenie w Czechach	Znaczenie w Rumunii
1. Wiele elementów systemu trzeciej edycji się sprawdziło 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 wystarczyłyby 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.	3	5
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 (przedstawiciele zainteresowanych podmiotów kraju beneficjenta i darczyńców/BMF), co przyspieszy pracę i przepływ informacji.	5	5
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 powinno 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 nieprzewidzianych okoliczności.	1	4
4. System należy wyposażyć 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	5
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	5	5
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.	5	5
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.	2	3
8. W większym stopniu należy oprzeć się na sprawdzonych rozwiązaniach stosowanych w środkach EU. Kluczowe byłoby 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.	4	1

<p>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 Operatorów Programów 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.</p>	4	4
<p>10. Należy dołożyć wszelkich starań w kierunku aktywizacji instytucji po stronie Państw Darczyńców w kierunku lepszej promocji Mechanizmów w krajach Darczyńców. Ma to na celu przede wszystkim zwiększenie zainteresowania samorządów, firm i instytucji z państw darczyńców potencjalną współpracą. Często współpraca ta nie jest podejmowana z uwagi na brak świadomości tego, czym są Mechanizmy i jakie są jego cele.</p>	5	5
<p>11. Należy również rozważyć przedefiniowanie Funduszu Współpracy dwustronnej w celu lepszego wykorzystania potencjału dostępnych środków. Obecnie część Operatorów Programów 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 Operatorów Programów w aktywnym wykorzystaniu tych środków.</p>	1	1



6. Podsumowanie

Przeprowadzone badania wskazują jednoznacznie, iż sformułowane rekomendacje znajdują zastosowanie w bardzo dużym stopniu do innych państw-beneficjentów. Podobne są problemy wdrażania Mechanizmów. We wszystkich krajach pandemia Covid-19 oraz agresja rosyjska na Ukrainę stanowiły akcelerator tych samych problemów – wydłużonego czasu oraz spadku możliwości finansowych beneficjentów. Podobne są także problemy na poziomie systemu wdrażania. Warto też podkreślić, iż w krajach odniesienia, podobnie jak w Polsce, generalna ocena stopnia realizacji celów jest pozytywna, a kierunki wsparcia są oceniane jako właściwe. Zarówno w Polsce, jak i w Czechach czy Rumunii mowa jest o korektach działającego systemu, a nie o konieczności budowania nowych rozwiązań. Analiza benchmarkingu jednoznacznie pozytywnie zweryfikowała przyjęte w raporcie rekomendacje.