

OCENA PROJEKTU – WNIOSKI Z AUDYTU ZEWNĘTRZNEGO

Bogdan Kawałko

Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji

Przy zarządzaniu projektami finansowanymi z funduszy unijnych istnieje obowiązek stosowania Audytu zewnętrznego. Wynika to z procedur obowiązujących w Unii Europejskiej i wymogów prawa polskiego w tym zakresie, wynikającego z Ustawy z 26 listopada 1998r o finansach publicznych¹.

Audyt jest niezależną, obiektywną i racjonalną doradcą działalnością której celem jest dodanie wartości i ulepszenie prowadzonych operacji przez daną organizację². Audyt definiowany jest także jako wszechstronne, systematyczne, niezależne i regularne badanie środowiska gospodarczego, celów, strategii, działań danej instytucji /firmy/ lub jednostki biznesu /projektu/, prowadzone dla zidentyfikowania trudności i szans rozwojowych oraz skonstruowanie planów, mających na celu poprawienie działalności instytucji³. Audyt pomaga instytucji w osiąganiu jej celów poprzez prowadzenie systematycznego, zdyscyplinowanego podejścia do oceny i udo-

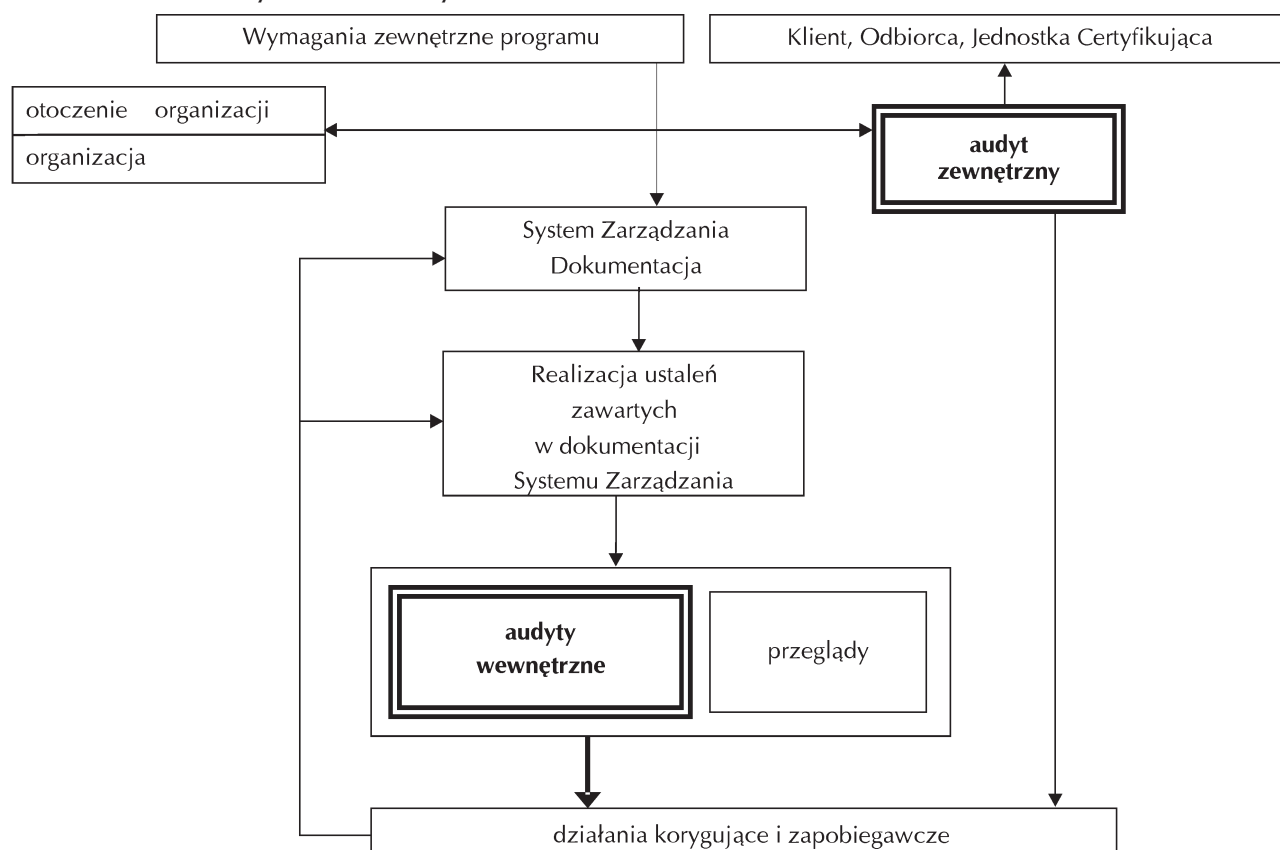
skonalania efektywności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznej i nadzoru korporacyjnego. Audyt zewnętrzny jest formą oceny zgodności realizacji projektu z założeniami i wymaganiami programu.

Ideowy schemat miejsca audytu zewnętrznego oraz wewnętrznego w działalności organizacji przedstawiono w schemacie nr 1.

Stosowanie audytu odnosi się w szczególności do projektów realizowanych w ramach EU, bowiem są one finansowane z funduszy kwalifikowanych jako publicznych. Niektóre przedsięwzięcia, merytorycznie bardziej skomplikowane, z wysokim budżetem, realizowane są w układzie wielu partnerów /Partnerstwa/, w okresie kilku lat stąd tym bardziej wymagają zewnętrznych ocen i badań.

Projekt *System przeciwdziałania powstawaniu bezrobocia na terenach słabo zurbanizowanych* realizowany przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Administracji w ramach programów EQUAL podzielony jest na 3 Działania, które należy traktować jako zamknięte fazy projektu posiadające oddzielne budżety, ustalane umownie z Funduszem Współpracy⁴ i rozliczane są przed rozpoczęciem kolejnego Działania.

Schemat nr 1 – Ideowy schemat audytu



Źródło: opracowanie własne na podstawie – Hamrol A. Mantura W. *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*. WN PWN, W-wa 2004

¹ Dz.U. nr 155, poz1014 i zmianami z lat 1999 -2005

² Saunders E.J. Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach. Wyd. Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej 2003r.

³ Kotler P. Marketing. Analiza, planowanie i kontrola. Wyd. Felberg SJA. (d. Gebethner i Spółka) Warszawa 1999r.

⁴ KSW – Krajowa Struktura Wsparcia

Pierwszy audyt z realizacji Działania I Projektu przeprowadzony został w sierpniu 2005 roku przez audytora zewnętrznego na zlecenie Funduszu Współpracy⁵.

W artykule zawarto i omówiono przebieg i zakres audytu, którego wyniki Partnerzy Projektu winni wykorzystać w realizacji Działania II Projektu.

Działanie I Projektu realizowane było w okresie 21.12.2004 r. do 30.06.2005 r. Budżet Działania I zaprojektowano w wysokości 193,4 tys. PLN i taka wielkość została przyjęta przez Fundusz Współpracy w umowie z Liderem Projektu tj. WSZiA w Zamościu. Wykorzystanie budżetu na zrealizowanie przyjętych zadań merytorycznych Działania I ostatecznie wyniosło 134,8 tys. PLN.

Do przeprowadzenia prac audytowych audytor zastosował specjalistyczną procedurę i metodę wykorzystywaną przy tego typu projektach, której główne założenia polegały na:

- wyróżnieniu zagadnień projektu / Działania I / , następnie podzieleniu zagadnień na problemy, dla których podano wskaźniki określające stopień lub jakość realizacji danego problemu.
- określeniu odpowiedzi do każdego pytania lub grupy pytań ewaluacyjnych, oraz ustaleniu wartości dla poszczególnych wskaźników a następnie na podstawie analizy wielkości przypisanych wskaźników, ustalenie stopnia lub jakości realizacji danego problemu i jego wpływu na realizację danego zagadnienia oraz całości Działania I.

Przebieg procedury typowego audytu w procesie realizacji projektu przedstawia schemat nr. 2.

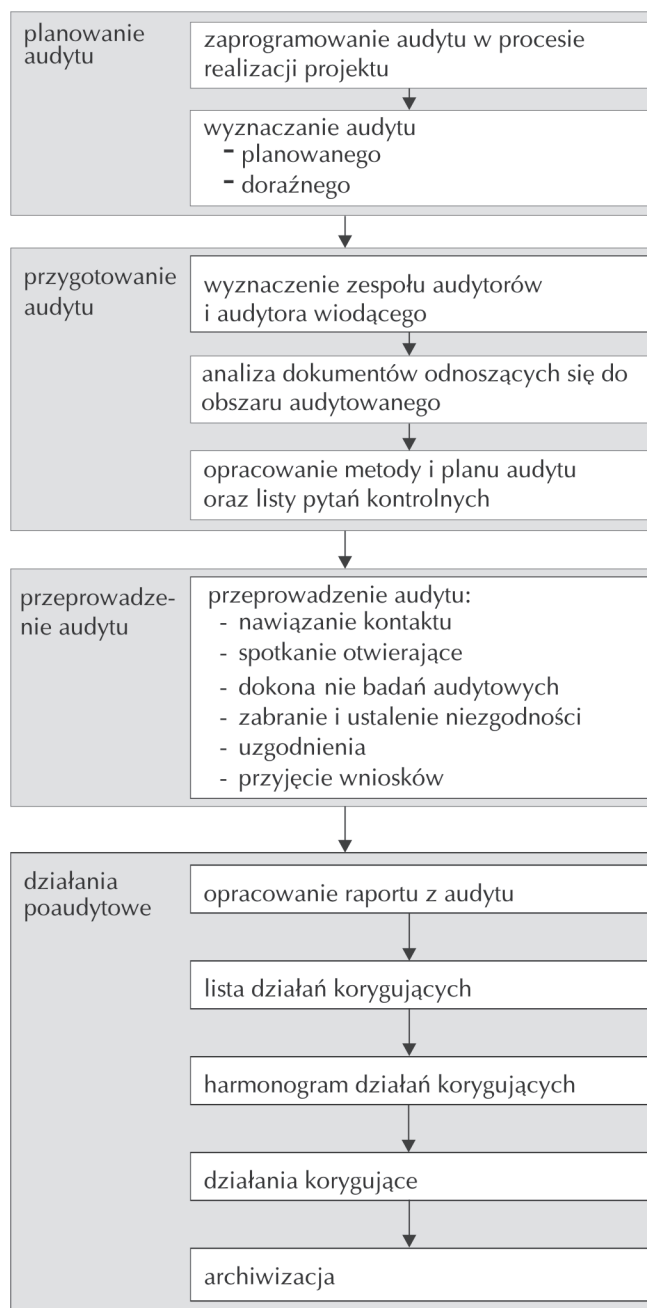
1.1. Założenia projektu - synteza

Program EQUAL dla Regionu

Projekt „**System przeciwdziałania powstawaniu bezrobocia na terenach słabo zurbanizowanych**” swoim zasięgiem obejmuje **województwa lubelskie i podkarpackie**. Jest realizowany w ramach tematu F Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL - wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystania technologii informatycznych i innych nowych technologii. Całkowity czas realizacji programu przewidziano na lata 2005 - 2008. Natomiast wartość finansowa projektu wynosi 2,5 mln EURO.

Grupę Zarządzającą, zbudowaną wg. tzw. metody „parasolowej” tworzą Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu (WSZiA) - jako lider projektu oraz Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Schemat nr 2 – Audyt w procesie realizacji projektu



Źródło: opracowano na podstawie – Hamrol A. Mantura W. *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*. WN PWN, W-wa 2004

(WSZi) i CASE - Doradcy sp. z o.o. w Warszawie jako partnerzy główni projektu.⁶

Partnerstwo na rzecz Rozwoju

Partnerstwo w rozumieniu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL⁷ traktowane jest jako podejmowanie działań

⁵ W artykule wykorzystano Raport z badania: Ewaluacja Działania I – Program I W EQUAL dla Polski 2004 – 2006, przeprowadzony przez audytora Krzysztofa Jaszczółę z Kompanii Dobrych Usług na zlecenie KSW - Fundusz Współpracy w Warszawie, Zamość, sierpień 2005 r.

⁶ Wniosek WSZiA w Zamościu złożony do Funduszy Współpracy o dofinansowanie Działania I w ramach programu operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, Zamość 2004 r.

⁷ Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, Informator dla Wnioskodawców, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2004 r.

w oparciu o wspólną strategię oraz rozwój zintegrowanego podejścia do problemów wielowymiarowych. W tak rozumianym partnerstwie, poszczególni partnerzy powinni połączyć wysiłki i zasoby na rzecz znajdowania innowacyjnych rozwiązań dla wspólnych celów oraz wspólnie zdefiniowanych problemów. Skład Partnerstwa dla realizacji niniejszego Projektu podano w opisie zagadnienia 1.2. Rozwój instytucjonalny.

Partnerstwo krajowe tworzą następujące instytucje, firmy i organizacje: Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Powiatowy Urząd Pracy w Mielcu i Powiatowy Urząd Pracy Zamościu, Miejski Urząd Pracy w Lublinie, Unia Szefów Firm Zamojszczyzny, Wschodni Klub Techniki i Racjonalizacji w Zamościu, NSZZ „Solidarność” Region Rzeszowski, r-BIT Rzeszów, Stowarzyszenie Promocji Przedsiębiorczości w Rzeszowie, Krajowa Izba Gospodarcza (KIG) w Warszawie, Rada Zamojska Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w Zamościu, Izba Przemysłowo - Handlowa w Rzeszowie, Business Centre Club Rzeszów, E-service.⁸

W skład **Partnerstwa Ponadnarodowego** wchodzi następujące partnerstwa wyłonione w drodze ogólnoeuropejskiego konkursu ofert:

- Partnerstwo Benchlearning grenzenlos - beteiligung-sorientierte Lernstätten in KMU (Niemcy) Organizacja zarządzająca: IHK-Projektgesellschaft mbH,
- Partnerstwo JOB POINTS (Czechy),
- Organizacja zarządzająca: Obchodnf a hospodafska komora,
- Partnerstwo Multiplic© (Hiszpania),
- Organizacja zarządzająca: PRINCIPADO DE ASTU-RIAS,
- Partnerstwo SME Power Added (Yirtaa firmaan - voimaa verkostoista) (Finlandia) Organizacja zarządzająca: Employment and Economic Development Centre for North Karelia⁹.

Cel Partnerstwa

Celem tworzonego Partnerstwa na Rzecz Rozwoju jest integracja, funkcjonujących w słabo zurbanizowanym regionie Polski wschodniej, stowarzyszeń i organizacji gospodarczych w szczególności: MSP, instytucji samorządowych, szkół wyższych, firm badawczych oraz organizacji pracodawców i pracowników wokół problemów:

- przygotowania i zastosowania trwałych, nowoczesnych systemów wspomagania MSP w celu zapobiegania ich upadłości oraz wdrażania nowych metod zwłaszcza informatycznych, w tym zastosowania in-

formatyki w zarządzaniu i działalności gospodarczej,

- wspierania i utrzymania zatrudnienia przez pracowników, których kwalifikacje należy dostosować do wymagań stawianych przez gospodarkę rynkową i społeczeństwo informacyjne,
- rozwoju metod i świadomości dotyczącej potrzeby szkolenia ustawicznego jako elementu nowoczesnej działalności gospodarczej.

W ramach Partnerstwa na Rzecz Rozwoju planuje się zrealizowanie programu doświadczalnego, pilotażowych badań w firmach MSP, polegającego na zastosowaniu w praktyce, z informatyzowanego systemu wczesnego ostrzegania przedsiębiorców o zagrożeniu upadłością firmy oraz wdrożenie systemów wspierania zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce i zwiększania zdolności konkurencyjnej MSP.¹⁰

W działaniach pilotażowych planuje się objęcie wsparciem w ciągu roku 50 firm zatrudniających od 10 do 250 osób, (z 4 powiatów) oraz szkoleniem ok. 120 pracodawców i ok. 150 pracowników z firm bezpośrednio zagrożonych, jak również osób (pracodawców i pracowników) zainteresowanych nowymi metodami diagnozy przedsiębiorstw lub informatycznymi metodami pracy. W ramach badań głównych planuje się udzielenie pomocy eksperckiej dla 160 firm (MSP) zagrożonych upadłością z województw lubelskiego i podkarpackiego oraz przeprowadzenie niezbędnych szkoleń ok. 400 pracodawców i ponad 800 pracowników.¹¹

Partnerstwo na Rzecz Rozwoju pozwoli na wykorzystanie najlepszych metod i praktyk polskich oraz zagranicznych instytucji społecznych, gospodarczych w tym doświadczeń ponadnarodowych w zbudowaniu przyjaznego dla firm MSP modelu zabezpieczenia dalszej działalności, zawierającego m.in. takie moduły jak:

- **system ostrzegania** o zagrożeniach gospodarczych, w tym o możliwości likwidacji miejsc pracy,
- **system naprawczy** uwzględniający rzeczywiste potrzeby gospodarcze zbadanych firm (na podstawie dotychczasowych ustaleń dotyczą one głównie planowania, marketingu i nowoczesnych metod zarządzania firmą, produktem oraz zasobami ludzkimi),
- **szkolenia pracodawców i pracowników** w nowych specjalnościach z uwzględnieniem technik informatycznych ze szczególnym dostosowaniem ich do wieku, płci i możliwości percepcyjnych pracowników.

Działania te pozwolą osiągnąć cel główny Tematu F tj.: **wspieranie zdolności dostosowania się firm i pracowników do strukturalnych zmian gospodarczych oraz**

⁸ Urzędy Statystyczne w Lublinie i Rzeszowie zadeklarowały aktywną współpracę z zawiązanym Partnerstwem Krajowym.

⁹ W dniu 15 kwietnia 2005 roku akceptowano wspólnie opracowaną umowę o Partnerstwie Ponadnarodowym (TCA). Umowa reguluje cele i zasady funkcjonowania Partnerstwa Ponadnarodowego w oparciu o założenia ustalone podczas spotkania w Gijon w dniach 21-22 lutego 2005 r.

¹⁰ H.R. Friedag, W. Schmidt, A. Lewandowska, M. Likierski, My Balanced Scoreboard, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004 r.

¹¹ Wniosek WSZiA w Zamościu złożony do Funduszu Współpracy o dofinansowanie Działania 1 w ramach programu operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, Zamość 2004 r.

wspieranie wykorzystania technologii informacyjnych i innych nowych technologii poprzez:

- zlikwidowanie niewystarczającego przygotowania MSP w województwie lubelskim i podkarpackim do wymagań gospodarki unijnej i informatyzacji zarządzania,
- rozszerzenie i podniesienie poziomu kwalifikacji pracowników oraz dostosowanie ich do wymagań stawianych przez gospodarkę rynkową i społeczeństwo informacyjne,
- wyrobienie u pracodawców nawyku ustawicznego doskonalenia, a u pracowników traktowania szkolenia jako standardowego i istotnego elementu zapewnienia sobie pracy i wspomagania konkurencyjności firmy.

1.2. Rozwój instytucjonalny

Charakterystyka układu instytucjonalnego Partnerstwa

Analiza problemu objęła następujące elementy:

- struktury Partnerstwa,
- czynniki determinujące kształt Partnerstwa,
- rotacja partnerów,
- sposób budowania Partnerstwa Ponadnarodowego,
- ocena wkładu pracy, wzajemnej współpracy pracy podczas realizacji projektu.

W przedsięwzięciu uczestniczy łącznie aż 18 instytucji – z tego 39% (7) stanowią instytucje administracji publicznej, 33% (6) to organizacje pozarządowe, 17% (3) firmy prywatne, 11% (2) instytucje badawczo-edukacyjne. W grupie partnerów znajdują się przedstawiciele wszystkich 3 sektorów, oraz instytucje działające na różnych poziomach zarządzania tj.: krajowym (KIG, CASE), regionalnym i lokalnym. Grupa inicjatywna przy doborze partnerów kierowała się przede wszystkim kryterium potencjału merytorycznego ewentualnego partnera tj. dysponowanie zasobami z punktu widzenia osiągania celów projektu, a także wiarygodnością i doświadczeniem w realizacji projektów.

W okresie realizacji Działania I z Partnerstwa wystąpiły trzy organizacje (dwa urzędy statystyczne i jeden powiatowy urząd pracy). Powody wyjścia z projektu miały charakter pozamerytoryczny i nie wiązały się z konfliktami na tle finansowym lub kompetencyjnym (zadecydowały względy formalno-prawne). Urzędy statystyczne zadeklarowały gotowość dalszego wspierania projektu poprzez udostępnianie niezbędnych danych, ich formalne wystąpienie nie ma wpływu na możliwość osiągnięcia założonych celów projektu.

Audyt wykazał, że przy doborze partnerów zagranicznych brano pod uwagę doświadczenie w sektorze, którego dotyczy projekt, możliwości wykorzystania narzędzi i rozwiązań będących w dyspozycji partnerów zagranicznych.

Wspólnie z partnerami zagranicznymi podzielono zadania tak, aby rezultatem współpracy była nowa jakość przedsięwzięcia wynikająca z wykorzystania różnych praktyk i doświadczeń. Wnioski Audytu wskazują na to, że wspólna realizacja projektu przynosi bardzo dobre efekty. Jest to wynik m.in. precyzyjnego podziału zadań, zgodnego z kompetencjami poszczególnych instytucji oraz skuteczności poszczególnych partnerów.

1.3. Organizacja i zarządzanie Partnerstwem

Ewaluacja tego zagadnienia obejmowała następujące problemy:

- realizację sprawozdawczości rzeczowo-finansowej,
- przepływy informacji między liderem i partnerami,
- wpływ partnerów na decyzje PRR¹² podczas realizacji projektu,
- podział zadań i kompetencji,
- finansowanie prac w trakcie Działania 1,
- plan włączenia beneficjentów końcowych do realizacji projektu.

W analizie audytu stwierdzono, że sprawozdania zostały złożone terminowo. Partnerstwo nie udało się wykonać 30% przyznanego środków, pomimo przedłużenia o jeden miesiąc terminu zakończenia projektu. Natomiast partnerzy mieli rzeczywisty wpływ na działania i decyzje podejmowane przez PRR. Sposób zarządzania Partnerstwem jest wysoce skuteczny i efektywny. Zaangażowanie do pracy nad projektem 18 instytucji, reprezentujących różne sektory i terytorialnie działających w różnych częściach regionu; sprawne i skuteczne nawiązanie współpracy z 4 partnerami zagranicznymi; terminowe opracowanie strategii realizacji skomplikowanego projektu oraz pozyskanie dla niej wszystkich uczestników wyczerpuje wymagania formalne i jakościowe projektu. Procesowi nie towarzyszyły żadne konflikty o charakterze personalnym lub spory kompetencyjne. Proces ten nie był realizowany w sposób nadmiernie demokratyczny. Projektem zarządza grupa trzech instytucji, tworzących Prezydium¹³. Natomiast w grupie zarządzającej wszyscy partnerzy mają swojego przedstawiciela będąc w ten sposób pełnoprawnymi uczestnikami procesu zarządzania projektem. Audyt potwierdził, że taka forma zarządzania osiągnięta została ze względu na osobę zarządzającą projektem, która posiada umiejętności przywódcze. Kierownik Projektu wnosi do zespołu nie tylko wizję stworzenia unikalnego na skalę europejską rozwiązania, ale potrafi również słuchać i uwzględniać opinie swoich partnerów. W efekcie, proces decyzyjny jest bardziej poszukiwaniem konsensusu niż „ustawianiem” partnerów z poziomu uprawnień formalnych przysługujących administratorowi. Istotnym elementem, który ma bardzo

¹² Partnerstwo na Rzecz Rozwoju – pakiet umów o partnerstwie z wszystkimi partnerami zawarto w okresie od _____ do _____ gdzie ściśle zdefiniowano ramy współpracy, zadania oraz oczekiwane rezultaty i cele partnerstw.

¹³ Prezydium stanowią przedstawiciele WSZiA (Z), WSZiZ (Rz), CASE (W).

pozytywny wpływ na działania partnerstwa jest precyzyjny podział zadań i obowiązków.

Strategia opracowana przez PRR, jako podstawa wniosku do Działania II, jest dokumentem przygotowanym z dużym profesjonalizmem i doświadczeniem w zarządzaniu projektami. W kwestii finansowej audytor podkreśla pozytywne podejście WSZiA w Zamościu, która przejęła pełną odpowiedzialność za obsługę finansową prac w trakcie Działania I. Podjęte zostało ryzyko związane z przesunięciem w fazie rozliczeniami kosztów projektu KSW, co w naturalny sposób wzmacnia pozycję wiarygodności partnera wiodącego i legitymizuje jego przywódczą rolę. Podział budżetu na Działanie I (lider ma tylko 39% udziału w budżecie) oraz zespołowa forma pracy nad projektem (Tematyczne Zespoły Robocze) potwierdzają brak dominującej pozycji WSZiA w Zamościu w Partnerstwie.

W zakresie włączenia beneficjentów do działań przy realizacji projektu, audytor stwierdził, że produkt tworzony jest przez partnerów metodą ekspercką. Rola beneficjentów ostatecznych tj. przedsiębiorców i pracowników firm, które zdecydują się wziąć udział w projekcie polega przede wszystkim na skorzystaniu z narzędzia i ocenie jego jakości. Jednocześnie, w składzie Partnerstwa znalazły się instytucje reprezentujące pracodawców i pracobiorców dobrze znające ich potrzeby. Nie przewiduje się bezpośredniego uczestnictwa przedsiębiorców w procesach zarządzania lub świadczenia usług. Wydaje się, że natura tworzonego systemu uzasadnia takie podejście.

1.4. Efektywność zarządcza

Zarządzanie partnerstwem

Przy ocenie tej problematyki audytowi podlegały następujące zagadnienia:

- efektywność zarządcza
- procesy administracyjne

Dla oceny efektywności zarządczej projektu, określono wskaźniki i ich wielkości liczbowe pozwalające ustalić sprawność przepływu informacji, czasochłonność uzgodnienia warunków umowy na Działanie I, liczbę odbytych - protokołowanych spotkań w partnerstwie krajowym i ponadnarodowym, jakość procedur zarządczych stosowanych w zarządzaniu projektem, liczbę zmian kadrowych w zespołach zarządczych oraz zakres szkoleń dla personelu zarządzającego Projektem.

Analiza tego problemu ustaliła, że zarządzanie projektem było skuteczne, pomimo, że przypisane przez audytora wartości liczbowe wskaźników sugerują, że proces zarządzania nie spełnił podstawowych kryteriów efektywności. Umowę z KSW podpisano kilka tygodni przed formalnym końcem projektu. Realizację Działania 1 przedłużono o miesiąc. Odbyły się trzy spotkania z udziałem wszystkich partnerów (choć bardzo często odbywały się spotkania przedstawicieli trzech głównych partnerów) i tylko jedno spotkanie z partnerami zagra-

nicznymi. Jak więc może być tak źle skoro jest tak dobrze? To kolejny paradoks jaki dostrzegamy w przypadku tego partnerstwa. Przyjęte przez audytora wskaźniki starają się zmierzyć w jakim stopniu PRR realizował projekt w zgodzie z założeniami i mechanizmami programu. Audytor przyjął, że projekt był realizowany w dużym stopniu „niezależnie”, w pewnym sensie w oderwaniu od programu jako całości, na co wskazuje późny termin podpisania przez WSZiA umowy z KSU na finansowanie Działania 1. Lider projektu, dysponując wystarczającymi środkami na sfinansowanie kosztów prac podejmowanych w ramach Działania I nie miał jak stwierdza audyt wystarczających motywacji, aby aktywnie zabiegać o wcześniejsze podpisanie umowy. Przyjęta teza moim zdaniem nie jest zgodna z rzeczywistym przebiegiem realizacji projektu. Faktyczną przyczyną opóźnienia były niejasności prawne i kłopoty z wyjaśnieniem zasad uczestnictwa instytucji publicznych w projektach finansowanych ze środków unijnych (ostatecznie 3 partnerów wystąpiło z tego powodu z PRR). Audytor podsumował ten problem następująco: niezależnie od tego jaka była przyczyna takiego postępowania, odnosi się wrażenie, że partnerstwo nie angażowało się zbyt w procedury administracyjne wymagane przez KSW. Ponadto wg audytora opóźnienie w podpisaniu umowy miało pewne negatywne konsekwencje, bowiem nie wykorzystano wszystkich środków przyznawanych na realizację Działania I oraz niewykonano też w pełni niektórych zadań, np: zakresu przygotowania zbioru informacji o metodach ekonomicznych i informatycznych, opracowania planu potrzeb szkoleniowych i zatrudnienia personelu, uszczegółowienia zakresu współpracy z partnerami zagranicznymi (zrealizowano 1 z 3 planowanych wizyt zagranicznych). Z drugiej strony audyt ustalił, że rezygnacja z intensywnych starań o podpisanie umowy przyniosła wiele korzyści w wymiarze merytorycznym i pozwoliła partnerom skoncentrować się na pracach nad strategią i produktami PRR.

Zarządzanie procesem tworzenia strategii PRR

Analizą problemu objęto głównie:

- zaangażowanie poszczególnych osób w spotkaniach merytorycznych przy tworzeniu strategii,
- sprawność procesu opracowywania strategii.

Analizą i oceną problemu objęto częstotliwość udziału poszczególnych osób w spotkaniach merytorycznych przy tworzeniu strategii i jej aktualizacji oraz czasochłonności tworzenia poszczególnych wersji strategii od pierwszej do ostatniej. W konkluzji audytor ustalił, że okres prac nad strategią działania partnerstwa (niecałe dwa miesiące) zważywszy na rozległy zakres merytoryczny projektu i znaczną liczbę osób zaangażowanych w proces nie był długi. Uzgadnianie ostatecznej wersji tego dokumentu również przebiegało dosyć sprawnie (ok. 5 tygodni), biorąc pod uwagę dużą liczbę zaangażowanych instytucji. Rozstrzygającym argumentem, na

korzyść badanego PRR, jest wysoka jakość dokumentu, który był wynikiem tego procesu.

1.5. Efektywność finansowa

Ewaluacja tego zagadnienia obejmowała:

- koszty tworzenia partnerstwa krajowego i ponadnarodowego,
- sprawność systemu finansowania PRR przez KSW.

W wyniku analizy tego obszaru ustalono, że koszty utworzenia partnerstwa, w przeliczeniu na jednego partnera, były niskie (7,5 tys. zł). Zdaniem partnerów wielkość budżetu była wystarczająca dla sfinansowania planowanego zakresu prac. Ze względu na opóźnienie w podpisaniu umowy z KSW ok. 30% budżetu pozostało niewykorzystane (zwłaszcza w kategoriach: „współpraca ponadnarodowa” i „inne wydatki”). Nie było zatem konieczności dokonywania realokacji między podstawowymi kategoriami budżetowymi. Liczba etatów finansowanych przez program, w zestawieniu z wielkością budżetu Działania I była niewielka. Analizy tego zagadnienia potwierdziły, że całość kosztów Działania 1 została pokryta przez administratora, który bezpośrednio zatrudniał osoby wykonujące prace na rzecz PRR.

1.6. Rozwój produktu (usługi) – ocena łączna

Charakterystyka produktu (usługi)

Zakresem ewaluacji niniejszego problemu objęto:

- innowacyjność projektu,
- wkład poszczególnych Partnerów w tworzeniu produktu innowacyjnego.

Wielopłaszczyznowa analiza wraz z określeniem wielkości wskaźników służących ocenie stopnia innowacyjności projektu ustaliła że:

- Produkt tworzony przez partnerstwo charakteryzuje się bardzo dużą innowacyjnością, praktycznie we wszystkich badanych wymiarach.
- Nowatorsko ujęto podstawowe założenie projektu: „taniej jest ratować przedsiębiorstwa zagrożone upadłością niż tworzyć od podstaw nowe miejsca pracy”. Koncepcja narzędzia pozwalającego dużej grupie MŚP zdiagnozować swoją sytuację wewnętrzną i pozycję na rynku oraz określić optymalną drogę rozwoju - restrukturyzacji jest niewątpliwie innowacją na skalę krajową – zwłaszcza, jeśli na system ten spojrzemy z perspektywy rynku pracy i aktywnej polityki zwalczania bezrobocia.
- Unikalny jest również system badań, które mają stanowić podstawę analiz oferowanych przedsiębiorstwom. Innowacją jest pomysł zintegrowania w jednym modelu analizy na wszystkich trzech poziomach: mikro (przedsiębiorstwo), mezo (region) i makro (kraj – rynek globalny).

- Wykorzystanie Internetu jako podstawowej formy dostarczania firmom samego modelu diagnostycznego oraz usług szkoleniowych (e-learning), jest nowoczesnym pomysłem dającym szansę na znaczną skalę oddziaływania systemu.
- Stosowanie modeli ekonometrycznych w celu prognozowania procesów gospodarczych w obecnych warunkach jest znane. Beneficjentami tego typu analiz są duże przedsiębiorstwa i korporacje. Stąd, idea dostarczania małym i średnim (MŚP) firmom, które znalazły się w krytycznej sytuacji dobrej jakości usług doradczych, jest potencjalnie skuteczną formą zapobiegania upadłości wielu małych przedsiębiorstw.
- Program zakłada praktyczne wielopłaszczyznowe wsparcie dla firm MŚP, które korzystając z proponowanej specjalistycznej pomocy szkoleniowej i doradczej otrzymają szansę na skuteczne zrestrukturizowanie swojej działalności.

Audytory ocenił wkład Partnerów krajowych i zagranicznych w tworzeniu innowacyjnych rozwiązań i produktów projektu, a także badał w jakim zakresie współpraca ponadnarodowa wpływa na sposób organizacji pracy Partnerstwa, podejmowane działania i osiągnięte rezultaty. Oceniając poszczególne elementy tego problemu audyt ustalił, że **zasadniczą rolę** w pracy nad modelem pełnią **trzy instytucje wiodące** tj.: **WYŻSZA SZKOŁA ZARZĄDZANIA I ADMINISTRACJI W ZAMOŚCIU, WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA W RZESZOWIE, CASE – Doradcy w Warszawie**. Pozostali partnerzy mają przypisane konkretne zadania wspomagające proces tworzenia narzędzi (głównie dostarczanie informacji i danych).

Umiejscowienie rozwiązania nad którym pracuje partnerstwo w cyklu rozwojowym produktu.

Ocena tego problemu w obszarze planowania objęła następujące elementy:

- sposób przeprowadzenia diagnozy,
- ustalania głównych celów projektu,
- przygotowania strategii i realizacji projektu,
- efekty i rezultaty projektu.

Dokonana analiza wykazała, że w dokumencie strategicznym część diagnostyczna jest opracowana właściwie, bowiem odwołując się do wcześniejszych badań, wykorzystuje dostępne dane ilościowe, podejmuje analizę problemów i bada zależności między nimi. W ocenie sposobu ustalania głównych celów projektu i przygotowania strategii jego realizacji audytor podaje:

- strategia PRR uwzględnia większość elementów, jakie powinny się znajdować w tego typu dokumencie, część diagnostyczna rozpisana jest w formie Matrycy Logicznej. Matryca obejmuje wyczerpująco zestaw zadań i celów pośrednich i wraz z propozycją rozbudowanej listy mierników ilościowych oraz szczegółową charakterystyką poten-

cjału poszczególnych partnerów i ich funkcji w projekcie jest bardzo wysokiej jakości dokumentem. Pewne objawy budzi bardzo duży optymizm autorów projektu, co do możliwości jednoczesnego podjęcia i rozwiązania większości problemów trapiących polskie przedsiębiorstwa.

- PRR ma zaproponować opracowanie unikalnych na skalę międzynarodową rozwiązań w zakresie prognozowania procesów gospodarczych (zwłaszcza na poziomie regionalnym). Jednocześnie, zakłada się możliwość skwantyfikowania powiązań między charakterystyką danej firmy a zmiennymi makro i mezo ekonomicznymi i przełożenia tej informacji na zestaw czytelnych dla przedsiębiorców wskazówek odnośnie pożądanego kierunku rozwoju prowadzonej przez nich działalności.
- Zaplanowano m.in.: budowę platformy e-learningowej i systemu doradztwa zdolnych obsłużyć setki MŚP, prognozowanie wydatków sektora publicznego i zmieniających się potrzeb na rynku pracy, integrowanie organizacji gospodarczych, organizacji około biznesowych i szkół wyższych w skali krajowej i międzynarodowej. Zadania te wg audytora mogą być wiodącymi tematami wielu oddzielnych projektów.
- Podejście PRR jest zatem bardzo ambitne i niosące wiele ryzyk, które zostały opisane w dokumencie strategicznym. Sceptycy mogliby krytycznie ocenić takie podejście oraz oskarżyć autorów projektu o wszystkoizm i „mierzenie sił na zamiary”. Czyż jednak nie o to chodziło twórcom EQUAL, aby podejmować tematy, które w normalnych programach wydają się zbyt ambitne i nadmiernie ryzykowne?

Badając obszar przyszłych efektów i rezultatów jakie spodziewają się osiągnąć partnerzy, w wyniku przeprowadzenia projektu audytor ustalił, że:

- badani przedstawiciele partnerstwa nie byli w stanie określić wartości wskaźników ilościowych, które mogłyby zostać zastosowane w celu oceny sił oddziaływania projektu na rynek pracy. W strategii przyjęto, że z modułu diagnostycznego skorzysta łącznie 210 przedsiębiorstw, zaś przygotowane w efekcie programu naprawcze, w okresie trwania projektu, zostaną wdrożone w 60%. Trudno jest natomiast ocenić ile miejsc pracy zostanie dzięki temu ocalonych. Trudno też określić precyzyjny sposób weryfikacji, czy dane stanowisko, bez wsparcia projektu zostałoby rzeczywiście zlikwidowane. Sporo kłopotów sprawiał będzie też zapewne czynnik czasu (od momentu przeprowadzenia diagnozy do chwili wdrożenia programu naprawczego i pojawienia się pierwszych znaczących efektów poprawy może minąć rok, a może i dwa lata). W ramach planowanego pilotażu, kwestia mierzenia ostatecznych rezultatów powinna być potraktowana z należytą uwagą.

Pod kątem zadania głównego można mieć wątpliwości co do przekonywających wskaźników na poziomie oddziaływania (cele długoterminowe), o tyle w strategii zaproponowano bogaty zestaw mierników służących ocenie produktów działania Partnerstwa, ważniejsze z nich to:

- 10 Raportów makroekonomicznych
- 20 Raportów z badania nastrojów gospodarczych
- 6 Raportów koniunktury konsumennej
- 20 Raportów z badania rynku pracy
- 10 Raportów z benchmarkingu
- 70 Raportów Przedsiębiorców biorących udział w misjach handlowych
- 23 Moduły szkoleniowe
- 20 Trenerów i ekspertów objętych szkoleniem
- 400 rekordów w dynamicznej bazie danych pracowników
- 1 portal internetowy e-Barometr

Ocena potencjalnej użyteczności budowanego narzędzia dla celów main-streamingu

Ewaluacją tego problemu objęto:

- analizę wskaźnikową,
- ostateczny efekt w zakresie mainstreamingu

Audytor dokonał analizy wskaźnikowej narzędzia mainstreamingu pod względem:

- innowacyjności,
- efektywności kosztowej,
- szacunku minimalnych nakładów koniecznych na zaadaptowanie i uruchomienie narzędzia,
- szacunku czasu koniecznego na wdrożenie rozwiązania (od momentu wykonania pierwszych prac od chwili dostarczenia usług pierwszym beneficjentom),
- dostępu do specjalistów o rzadkich kwalifikacjach (informatycy, badacze, prawnicy, itp),
- konieczność stosowania nowych, rzadko stosowanych rozwiązań technologicznych,
- łatwości dostępności procedury wdrożenia narzędzia, pozwalający na jego adaptację,
- łatwości skutecznej adaptacji rozwiązania,
- wymogu korzystania z zewnętrznego wsparcia,
- oceny czy skuteczne stosowanie narzędzia wiąże się z wystąpieniem specyficznych uwarunkowań (np: tylko na wybranych obszarach, tylko w określonych okolicznościach, tylko w odniesieniu do wybranych grup zawodowych),
- powszechności zastosowania narzędzia / systemu,
- wielkości szacowanej grupy potencjalnych beneficjentów, w skali kraju.

Wyniki dokonanego audytu potwierdzają, że proponowany przez Partnerstwo produkt jest zdecydowanie innowacyjny i należy do grupy narzędzi skomplikowanych i drogich. W tym przypadku mamy zaproponowany cały

system, który zawiera rozbudowany komponent analityczno-diagnostyczny i moduł szkoleniowo-doradczy. W tej postaci może być on interesujący dla instytucji publicznych, odpowiedzialnych za rozwój przedsiębiorczości w skali regionu lub kraju. W okresie realizacji prac nad systemem powstawać będą pojedyncze rozwiązania interesujące dla ośrodków badawczych, firm doradczych i szkoleniowych.

Ostateczny efekt w zakresie mainstreamingu zależeć będzie jednak od tego, czy i na ile wykonawcom projektu uda się wykazać związek między wdrożeniem systemu a spodziewanymi, pozytywnymi efektami dla sektora MŚP i rynku pracy. Audytor podkreśla, że wielkość szacowanej grupy potencjalnych beneficjentów, w skali kraju, oscyluje na poziomie ponad milion osób.

Bariery utrudniające rozwój produktów

Ocena problemu objęła następujące główne zagadnienia:

- dostępność do danych historycznych,
- utrudnienia formalne i administracyjne,
- sposób odbioru rezultatów projektu przez beneficjentów końcowych.

Na podstawie przebiegu prac Działania I Projektu i rozmów z członkami Partnerstwa audytor ustalił następujące bariery, które w największym stopniu ograniczają lub mogą ograniczać skuteczne działania PRR:

- Ograniczony dostęp do danych historycznych, które są niezbędne w celu określenia wielowymiarowych korelacji między różnymi czynnikami wpływającymi na kondycję przedsiębiorstwa;
- Problemy związane z nadmiernym obciążeniem projektu wymogami natury formalno-administracyjnej, powiązane z brakiem jasności co do uregulowań prawnych w kwestii rozliczania kosztów (np. problem VAT-u),
- Niepewność co do tego, jak narzędzie zostanie przyjęte przez docelową grupę przedsiębiorców oraz ich pracowników.

Wydaje się, że trzy bariery mają istotne znaczenie i mogą istotnie ograniczyć szansę na ostateczny sukces projektu

1.7. Oceny wsparcia otrzymanego od KSW

Oceną objęto następujące zagadnienia:

- komunikację Partnerstwa z KSW,
- współpracę w zakresie prawnym, sprawozdawczości, zasad uzgodnienia umów.

W ramach prac audytowych tych problemów w szczególności rozpatrzono następujące wskaźniki charakteryzujące jakość realizacji wsparcia otrzymanego od KSW:

- czy KSW zwracała się z pytaniem o to, jaki rodzaj i zakres pomocy technicznej jest najbardziej potrzebny
- opinie beneficjentów o jakości otrzymanych usług szkoleniowo-doradczych.
- opinie o jakości materiałów szkoleniowych.
- opinie na temat sprawności KSW w tworzeniu systemu wdrażania Programu EQUAL oraz stosowaniu procedur związanych ze sprawozdawczością, przepływami pieniężnymi, itp.
- ogólną opinią o jakości wsparcia otrzymanego z KSW

Partnerstwo dobrze ocenia sposób zarządzania programem na poziomie krajowym. Jednak obok pozytywnej opinii na temat sposobu zdefiniowania i wdrożenia zasad realizacji programu oraz jakości usług szkoleniowo-doradczych oferowanych przez KSW, są oceny krytyczne. Zwracano uwagę m.in. na małą skuteczność instytucji zarządzających IW EQUAL w rozwiązywaniu problemów formalno-prawnych, na które natrafiło większość partnerstw (zabezpieczenia, VAT). Zgłaszano uwagi do zasadności nadmiernego rozbudowywania systemu sprawozdawczości i kontroli, który stanowi bardzo duże obciążenie administracyjne dla partnerstw, niekiedy sprawiając wrażenie zupełnego braku zaufania do instytucji, które realizują projekty. Najwięcej kontrowersji i pytań budził brak konsekwencji w stosowaniu procedur rekomendowanych wcześniej przez samą KSW. Rzeczywiście, zrozumiały jest dyskomfort 18 organizacji, które poświęciwszy najpierw ponad miesiąc na negocjowanie i ratyfikację umowy o partnerstwie, a kilka tygodni później proszone są o ponowne jej podpisanie, ponieważ w rekomendowanym wcześniej wzorcu zabrakło kilku zapisów.

2. Podsumowanie końcowe (wnioski)

W podsumowaniu końcowym audytu przedstawiono następujące wnioski i opinie:

1. Projekt koordynowany przez WSZiA został wybrany do próby jako przykład skutecznej realizacji zadań w ramach Działania 1. Rzeczywiście, kiedy spojrzymy na dotychczasowe efekty prac badanego PRR należy uznać, że jest to projekt nieszablony, ambitny, realizowany z pasją i według najlepiej rozumianych zasad partnerstwa między instytucjami pochodzącymi z różnych sektorów. Przyjęto założenia, że ocena programu na poziomie PRR prowadzona będzie w dwóch wymiarach: sprawności w tworzeniu struktury instytucjonalnej partnerstwa (pozyskanie partnerów, budowa odpowiednich mechanizmów zarządczych, itp) oraz postępów w tworzeniu podstawowych narzędzi, zwalczających wykluczenie na rynku pracy (uszczegółowienie koncepcji produktów PRR,

- opracowanie strategii opisującej sposób dojścia do założonych celów).
2. Analiza wykazała, że w obu wymiarach badane Partnerstwo wykazało się godną uznania skutecznością działania. Po pierwszych 6 miesiącach realizacji programu powstał dobrze zorganizowany i sprawnie zarządzany układ 18 organizacji, którym precyzyjnie przypisano odpowiednie role w projekcie. Nie występują istotne problemy personalne i kompetencyjne, zaś różnice zdań odnośnie merytorycznej strony przedsięwzięcia są twórczo rozwiązywane, z korzyścią dla projektu. Przygotowana przez PRR strategia, choć dosyć skomplikowana, sprawia wrażenie dokumentu przemyślanego, opartego na dobrej diagnozie sytuacji i wyznaczającego ambitne (może nawet nazbyt ambitne) cele.

3. Należy podkreślić, że Projekt był realizowany w warunkach wielu niejasności formalno-prawnych, związanych z zabezpieczeniami i VAT-em, opóźnienia w przekazaniu partnerstwom przez KSW wzorców umów o PRR i umów biletarnych, częste zmiany w sposobie interpretacji wymogów dokumentacyjnych, długi okres oczekiwania na rozpoznanie wniosków o płatność, itp. Nie wydaje się jednak, że wspomniane uwarunkowania w całości tłumaczą zaobserwowane niskie wartości niektórych wskaźników związanych z efektywnością.

Przedstawiony audyt zewnętrzny poddany został analizie na posiedzeniu Grupy Zarządzającej a jej wyniki posłużyły do wprowadzenia szeregu korekt w planie działań merytorycznych Działania II Projektu oraz uszczegółowienia Budżetu Działania II celem podwyższenia wartości dodanej projektu dla beneficjentów końcowych.