

Ewaluacja pilotażowego programu wsparcia gov_TECH inno_LAB

Warszawa, grudzień 2023

Opracowanie:

Maciej Szałaj, Dorota Węclawska - Sekcja Projektów Pilotażowych, Departament Analiz i Strategii PARP

Spis treści

O programie.....	3
Wprowadzenie.....	3
Kontekst problemowy	4
Cele pilotażu	5
Zakres wsparcia (ścieżka użytkownika).....	6
Nota metodologiczna	9
Założenia teorii interwencji i oceny wsparcia.....	11
Skuteczność wsparcia	12
Produkty pilotażu	13
Rezultaty pilotażu	16
Rezultaty bezpośrednie	16
Zamawianie innowacji w trakcie uczestnictwa w Programie.....	19
Zamawianie innowacji po zakończeniu uczestnictwa w Programie	19
Rezultaty odroczone	21
Efektywność wsparcia.....	22
Użyteczność wsparcia	23
Ogólna użyteczność wsparcia	23
Czas trwania procesu.....	23
Dopasowanie składów zespołów.....	24
Współpraca z Operatorem.....	24
Gotowość do polecenia uczestnictwa	25
Oczekiwane i uzyskanie efekty	26
Użyteczność różnych form wsparcia.....	28
Efekty niezamierzone.....	35
Trafność formuły wsparcia.....	35
Najważniejsze wnioski	41
Ocena skuteczności	41
Efektywność wsparcia.....	42
Użyteczność wsparcia.....	42
Trafność założeń	42

O programie

Wprowadzenie

Ewaluacja zaprezentowana w tym raporcie objęła pilotażowy program wsparcia GovTech inno_LAB. Był to instrument wsparcia, który zaprojektowano w ramach wdrażania Poddziałania 2.4.1 Programu Operacyjnego Innowacyjny Rozwój - inno_LAB Centrum pilotaży nowych instrumentów.

Celem inno_LAB-u było stworzenie odpowiedniego środowiska dla rozwoju innowacyjności w Polsce. Aby zrealizować ten cel, zespół inno_LAB tworzy i testuje nowe narzędzia wsparcia innowacyjności, a także zwiększa potencjał uczestników Narodowego Systemu Innowacji (NSI) poprzez animowanie współpracy między nimi. Zaprojektowane w ramach inno_LAB-u programy wsparcia służą zniwelowaniu niedoskonałości rynku (rozumianych też jako bariery rozwoju innowacyjności), zidentyfikowanych w ramach bieżącego monitoringu przedsiębiorczości i innowacyjności, a także w ramach pogłębionych analiz w wybranych obszarach. inno_LAB zapewnia przestrzeń na dyfuzję wiedzy oraz kreowanie i podejmowanie współpracy w zakresie innowacyjności pomiędzy nauką, biznesem i administracją publiczną.

Założenia pilotażu wypracowane zostały w okresie styczeń-maj 2019 r. przez zespół projektowy, w którego skład weszły osoby reprezentujące Departament Analiz i Strategii PARP oraz Departament Rozwoju Startupów PARP.

Dodatkowo, na potrzeby procesu, zespół projektowy wspierany był przez pracowników PARP z innych departamentów oraz przedstawicieli wykonawcy zewnętrznego - firmy EGO Evaluation for Government Organizations S.C. Proces prowadzony był według metodologii *service design*. Ten tryb pracy został przyjęty z uwagi na potrzebę zrozumienia potrzeb użytkowników docelowych – jednostek samorządu terytorialnego oraz startupów.

Wdrażanie programu powierzone zostało trzem operatorom, którzy wyłonieni zostali w drodze konkursu. Były to następujące organizacje:

- HUGE THING Sp. z o.o.
- Polska Fundacja Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland”
- Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego MARR S.A

Do zadań operatorów należało przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych oraz rekrutacji jednostek samorządu terytorialnego, a następnie realizacja programu szkoleniowo-doradczego skierowanego do JST.

Faza realizacyjna pilotażu przypadła na lata 2021-2023, a więc okres bardzo szczególny, podczas którego występowały specyficzne uwarunkowania związane z pandemią COVID-19 oraz napływem uchodźców wojennych z Ukrainy. Zagadnienia z tym związane stanowią istotne tło dla prezentowanych w dalszej części raportu analiz.

Kontekst problemowy

Pilotaż wpisywał się w nurt szerzej zakrojonych działań, jakie realizowano pod szyldem GovTech Polska, czyli inicjatywny koordynowanej przez zespół funkcjonujący przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹. Przez samo pojęcie *gov-tech* rozumieć należy sektor usług i innych rozwiązań technologicznych skierowanych do szeroko pojętego sektora publicznego, a więc administracji rządowej i samorządowej, organizacji pożytku publicznego oraz przedsiębiorstw, zajmujących się dostarczeniem lub obsługą dóbr publicznych.

W tym kontekście podkreśla się zwykle znaczenie współpracy ze startupami, jako szczególną kategorię przedsiębiorstw, które dysponować mają największym potencjałem dla dostarczenia unikalnych, szytych na miarę rozwiązań.

O specyfice tego obszaru decyduje także natura wyzwań i problemów, na jakie odpowiadać mają dostarczane rozwiązania. Wobec dynamiki współczesnych problemów, pojawia się potrzeba niekonwencjonalnego, opartego na nowoczesnych technologiach, podejścia do zagadnień takich jak np. zdrowie, bezpieczeństwo, przestępczość zorganizowana.

W toku prac projektowych, zidentyfikowane zostały specyficzne dla polskiego kontekstu uwarunkowania, mające wpływ na absorpcję i wykorzystanie nowoczesnych technologii przez lokalne instytucje samorządowe. Na tej podstawie określone zostały przesłanki, które uzasadniać powinny podjęcie interwencji publicznej w opisywanym obszarze. Do przesłanek tych zaliczone zostały zjawiska ulokowane na dwóch poziomach, tj. instytucjonalnym (instytucji samorządowych lub startupów) oraz indywidualnym (poszczególnych pracowników JST lub przedsiębiorców).

Do pierwszej z powyższych kategorii zaliczono:

- Skomplikowane i długotrwałe procedury udzielania zamówień publicznych stanowiące poważną barierę dla startupów, które nie dysponują kompetencjami w tym obszarze, ani też nie są w stanie wygospodarować środków koniecznych dla zatrudnienia pracowników, dedykowanych obsłudze formalności.
- Zobowiązanie instytucji publicznych do działania w ściśle określonych ramach prawnych, co bardzo ogranicza elastyczność, niezbędną w trakcie realizacji projektów o innowacyjnym charakterze.
- Właściwe dla specyfiki zamówień publicznych preferencje do wyboru technologii wystandaryzowanych, osadzonych już na rynku.
- Brak czytelnych, powszechnie akceptowanych procedur realizacji innowacyjnych zamówień oraz brak spójnych interpretacji przyjmowanych przez organy kontrolne, co skutkuje ryzykiem sankcji (np. konieczność zwrotu dofinansowania, kary przewidziane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) wobec jednostek korzystających z nietypowych trybów postępowań.

Wśród uwarunkowań indywidualnych rozpoznano natomiast poniższe czynniki:

- Brak doświadczenia pracowników samorządów we wdrażaniu zamówień opartych na metodykach zwinnych (*agile*), typowych dla projektów innowacyjnych. Określono przy tym, że wspomniany niedobór kompetencji wzmacniany jest niedostatkiem umiejętności koniecznych

¹ Więcej informacji oraz aktualności na temat Centrum GovTech Polska odnaleźć można pod lokalizacją - <https://www.gov.pl/web/govtech>

dla właściwego przygotowania specyfikacji takich zamówień i formułowania warunków umowy z wykonawcami.

- Po stronie przedsiębiorców, brak zrozumienia podstaw funkcjonowania administracji, zwłaszcza specyfiki procedur zakupowych i sposobu kształtowania relacji z dostawcami zewnętrznymi.

Bazując na powyższych przesłankach, sformułowane zostały cele pilotażu oraz określono korzyści, jakich pilotaż dostarczać powinien beneficjentom.

Cele pilotażu

Oferta pilotażu skierowana została startupów, a także kadr jednostek samorządu terytorialnego. Wyłączenie z kręgu adresatów podmiotów administracji centralnej wynikało z faktu, że PARP nie była do tego prawnie umocowana. Uznano także, że zakres pilotażu powinien zostać komplementarny wobec innych inicjatyw, które prowadzone były w ramach GovTech Polska, a zarazem skierowane do administracji rządowej oraz spółek z wiodącym udziałem Skarbu Państwa.

Założono, że realizacja pilotażu powinna prowadzić do realizacji następujących celów:

- Przygotowanie JST do samodzielnej realizacji innowacyjnych zamówień, w oparciu o procedurę konkursową.
- Zwiększenie wiedzy pracowników JST w zakresie rynku nowych technologii.
- Zwiększenie kompetencji pracowników JST w zakresie stosowania zwinnych metodyk zarządzania projektami.
- Wdrożenie przez JST innowacyjnych rozwiązań dostarczonych przez startupy.
- Zwiększenie wiedzy przedsiębiorców (startupy) w zakresie specyfiki funkcjonowania instytucji publicznych.

W efekcie testów przeprowadzonych z potencjalnymi odbiorcami wsparcia ustalono, że skuteczna realizacja celów musi wiązać się z dostarczeniem beneficjentom określonych korzyści. Wśród nich kluczowe znaczenie przypisano **poczuciu bezpieczeństwa w kontekście stosowania zapisów Prawa Zamówień Publicznych, zaznajomieniu z nowymi metodami pracy oraz poprawie wizerunku instytucji.**

Oczekiwane korzyści z perspektywy startupów obejmowały natomiast: wypracowanie czytelnego schematu współpracy z klientami sektora publicznego, możliwość dostarczenia rozwiązań odpowiadających na realne potrzeby społeczne, wypracowanie pozycji startupów jako wiarygodnego partnera administracji.

W oparciu o ustalone cele i oczekiwane korzyści, przygotowany został zakres wsparcia przeznaczonego dla odbiorców pilotażu. Przybrał on formę programu szkoleniowo-doradczego, który zmierzał do wdrożenia w JST innowacji odpowiadających na rozpoznane wcześniej potrzeby. Program stanowić miał odpowiedź na wyzwanie projektowe w poniższej postaci –

Jak pomóc jednostkom samorządu terytorialnego (JST) w zamawianiu nowych technologii, tak aby dostosowały specyfikę pracy oraz tryb zamówienia do zamówień innowacyjnych.

W związku z tak sformułowanym wyzwaniem, jako oczekiwany bezpośredni efekt pilotażu (cel operacyjny) wskazano –

Podniesienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania innowacji i współpracy z innowatorami (środowiskiem naukowym, przedsiębiorcami MŚP, w szczególności startupami).

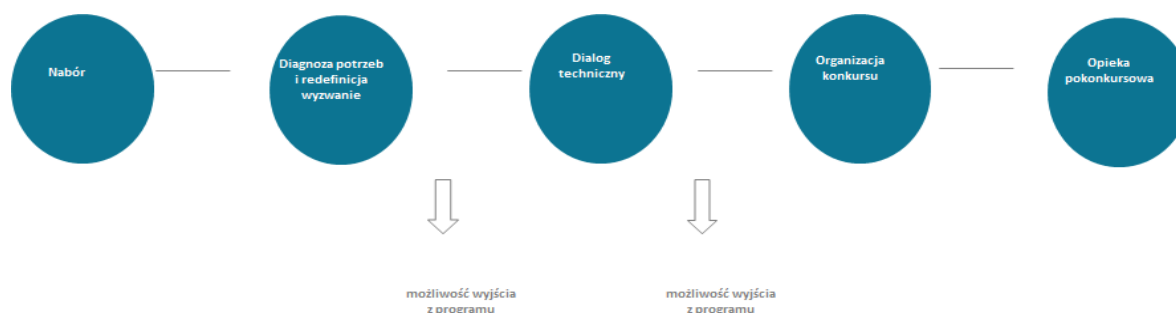
Zakładano przy tym, że najbardziej adekwatną formą pozyskiwania innowacji będą zamówienia publiczne prowadzone w trybie konkursowym. Należy zaznaczyć, że w okresie projektowania pilotaży tryb konkursowy był intensywnie propagowany w ramach inicjatyw GovTech Polska. Z uwagi na jego specyfikę liczone wówczas, że sprzyjał będzie pozyskiwaniu rozwiązań wyróżniających się autorskim wkładem wykonawców oraz wysokim poziomem nowatorstwa.

Zakres wsparcia (ścieżka użytkownika)

Do udziału w Programie rekrutowane były zespoły utworzone przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego. W skład zespołów wchodził pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie zamówień publicznych, pracownicy merytoryczni oraz osoby decyzyjne. Każdy z zespołów zgłaszał własne wyzwanie (potrzebę technologiczną), dla których odpowiedzią mogły być pozyskiwane na rynku innowacje. Przebieg uczestnictwa w pilotażu był zgodny z nakreśloną poniżej ścieżką użytkownika. Przypomnieć trzeba tutaj, że realizacja Programu powierzona została trzem różnym organizacjom (Operatorom) wybranym w drodze konkursu - naboru wniosków o powierzenie grantu. Ich zadania wpisywały się w spójne ramy, ale każda z organizacji miała dość dużą swobodę w doborze zakresu i formy świadczonych usług. Każdy z Operatorów przedstawiał bowiem autorską koncepcję wdrażania pilotażu, a ocena merytoryczna obejmowała takie aspekty jak adekwatność, spójność i wykonalność oraz prawdopodobieństwo realizacji celów pilotażu.

Ścieżka użytkownika przebiegała zatem jednakowo w przypadku każdego z Operatorów, lecz sam sposób jej realizacji nie był w pełni wystandaryzowany. Do wątku tego nawiążemy podczas analiz dotyczących efektywności i użyteczności wsparcia.

Rysunek 1. Ścieżka użytkownika



Na etapie diagnozy i redefinicji wyzwania, uczestnicy mieli za zadanie zweryfikować trafność wyzwań, z którymi przystępowali do Programu. Zespoły robocze brały udział w moderowanych warsztatach, a także korzystały ze wsparcia doradców technologicznych, specjalizujących się dziedzinach zgodnych ze specyfiką poszukiwanych innowacji. Rolą tych doradców była pomoc w przeprowadzeniu wstępnej analizy dostępnych na rynku rozwiązań oraz w ocenie technicznej wykonalności i kosztowności wyzwań.

Ważnym elementem tego etapu było jednak również bezpośrednio zaangażowanie zespołów roboczych JST. Do ich zadań należało bowiem prowadzenie konsultacji z użytkownikami powstających rozwiązań, czy też mapowanie interesariuszy. Pozwalało to wypracować praktyczne umiejętności, niezbędne dla samodzielnego pozyskiwania innowacji w przyszłości.

Po zakończeniu tego etapu urząd otrzymywał raport zawierający:

- podsumowanie diagnozy,
- rekomendacje odnośnie do przeprowadzenia dialogu technicznego lub (w przypadku braku celowości dalszego udziału w programie) rekomendacje dotyczące dalszych działań – innych trybów zamawiania.

Celem **dialogu technicznego – wstępnych konsultacji rynkowych**² było zebranie informacji z rynku, czyli od potencjalnych wykonawców. To nakładało na zespoły robocze wymóg zebrania i przedstawienia różnych uwarunkowań np. technicznych, ograniczeń czasowych, budżetowych oraz np. próbek danych. Wsparcie operatorów polegało na moderacji dialogu oraz dostarczeniu uczestnikom niezbędnych wzorców dokumentów, a także na świadczeniu doradztwa prawnego i technologicznego. Po zakończeniu etapu JST otrzymywały raport zawierający:

- podsumowanie dialogu technologicznego,
- wkład do regulaminu konkursu,
- (w przypadku braku celowości dalszego udziału w programie) rekomendacje dotyczące dalszych działań.

Następnie uczestnicy mieli możliwość wycofania się z procesu (np. z powodu braku wystarczających środków na realizację zamówienia) lub rozpoczęcia procedury pozyskiwania innowacji.

Wyselekcjonowane jednostki rozpoczynały realizację zamówienia w **trybie konkursu**. Wówczas otrzymywały właściwe dla tej formuły wsparcie, które obejmowało:

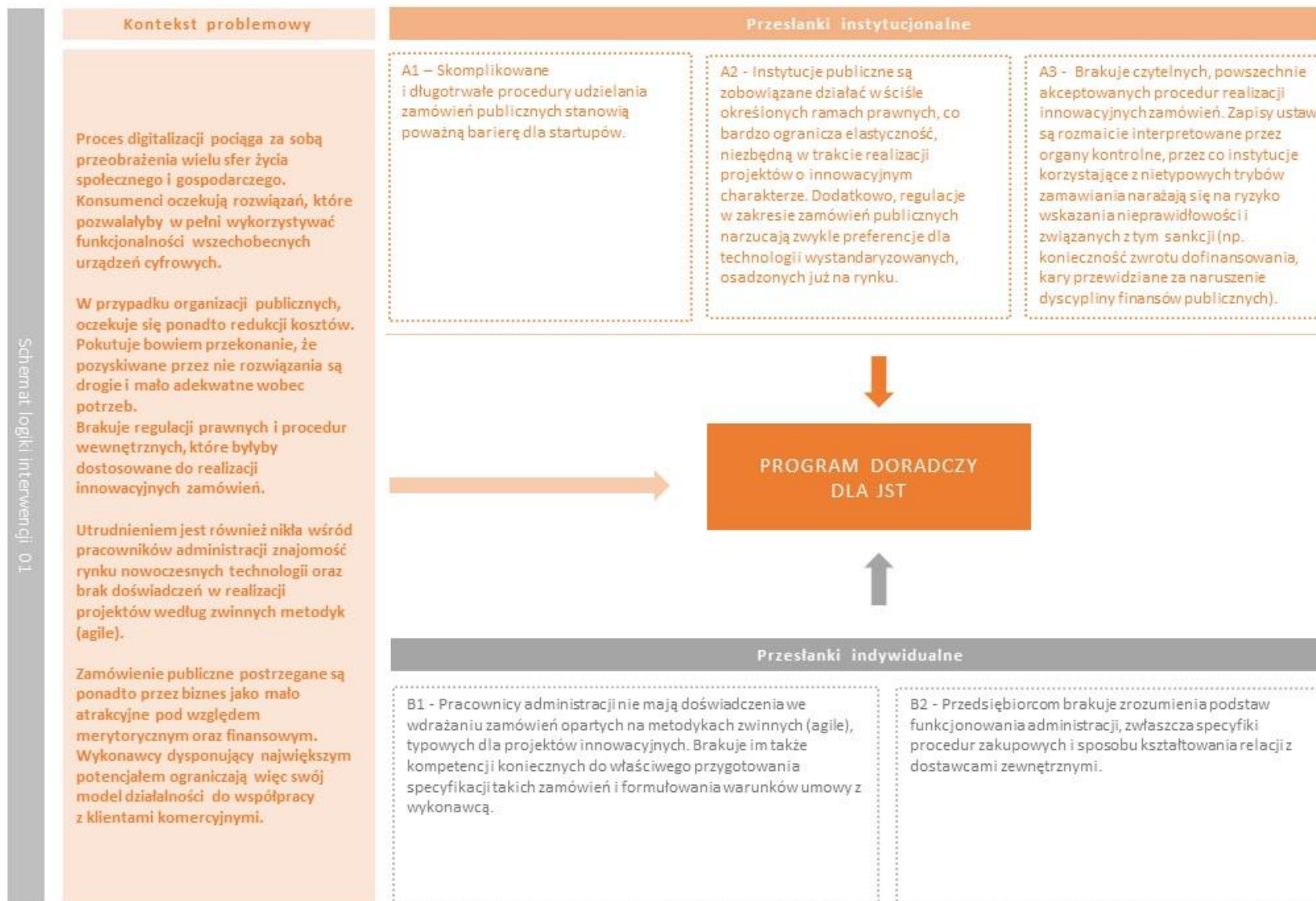
- zapewnienie eksperta do sądu konkursowego,
- promocję konkursu,
- monitoring przebiegu konkursu,
- organizację eventu, na którym ogłaszany jest zwycięzca,
- mediacje w czasie negocjacji.

Proces wsparcia domykały usługi świadczone w ramach opieki pokonkursowej. Polegało to przede wszystkim na dostarczeniu wsparcia przydatnego we wdrażaniu innowacji zgodnie ze zwinnymi metodami pracy.

Na różnych etapach procesu, uczestnicy otrzymywali również wsparcie w postaci **usług szkoleniowych** z zakresu rynku innowacji, zarządzania innowacyjnymi projektami (np. Agile, Scrum) oraz stosowania zamówień publicznych na potrzeby pozyskiwania innowacyjnych rozwiązań dla instytucji samorządowych. Na kolejnej stronie przedstawiono schematyczne osadzenie programu wsparcia JST w kontekście problemowym oraz przesłankach dla podjęcia interwencji.

² Termin *Wstępne konsultacje rynkowe* został wprowadzony wraz z nowelizacją Prawa zamówień publicznych. Analogiczna praktyka określana była wcześniej jako dialog techniczny. W takim też brzmieniu była przywoływana w trakcie projektowania pilotażu oraz zapisana w dokumentacji projektowej. W sensie znaczeniowym, obydwa pojęcia stosować można zamiennie.

Rysunek 2. Kontekst i przesłanki interwencji



Nota metodologiczna

Celem ewaluacji była:

- ocena skuteczności realizacji celów ilościowych pilotażu,
- ocena użyteczności różnych form wsparcia z punktu widzenia beneficjentów (zespołów projektowych i samorządów),
- ocena trafności założeń dotyczących celów i sposobu wdrażania pilotażu (rekonstrukcja i weryfikacja teorii interwencji),
- identyfikacja czynników sprzyjających oraz niesprzyjających realizacji celów pilotażu,
- wypracowanie rekomendacji dotyczących formuły i sposobu wdrażania kolejnych edycji programu.

Badanie zrealizowane zostało w okresie maj-listopad 2023 r. przez pracowników Sekcji Projektów Pilotażowych, Departamentu Analiz i Strategii PARP.

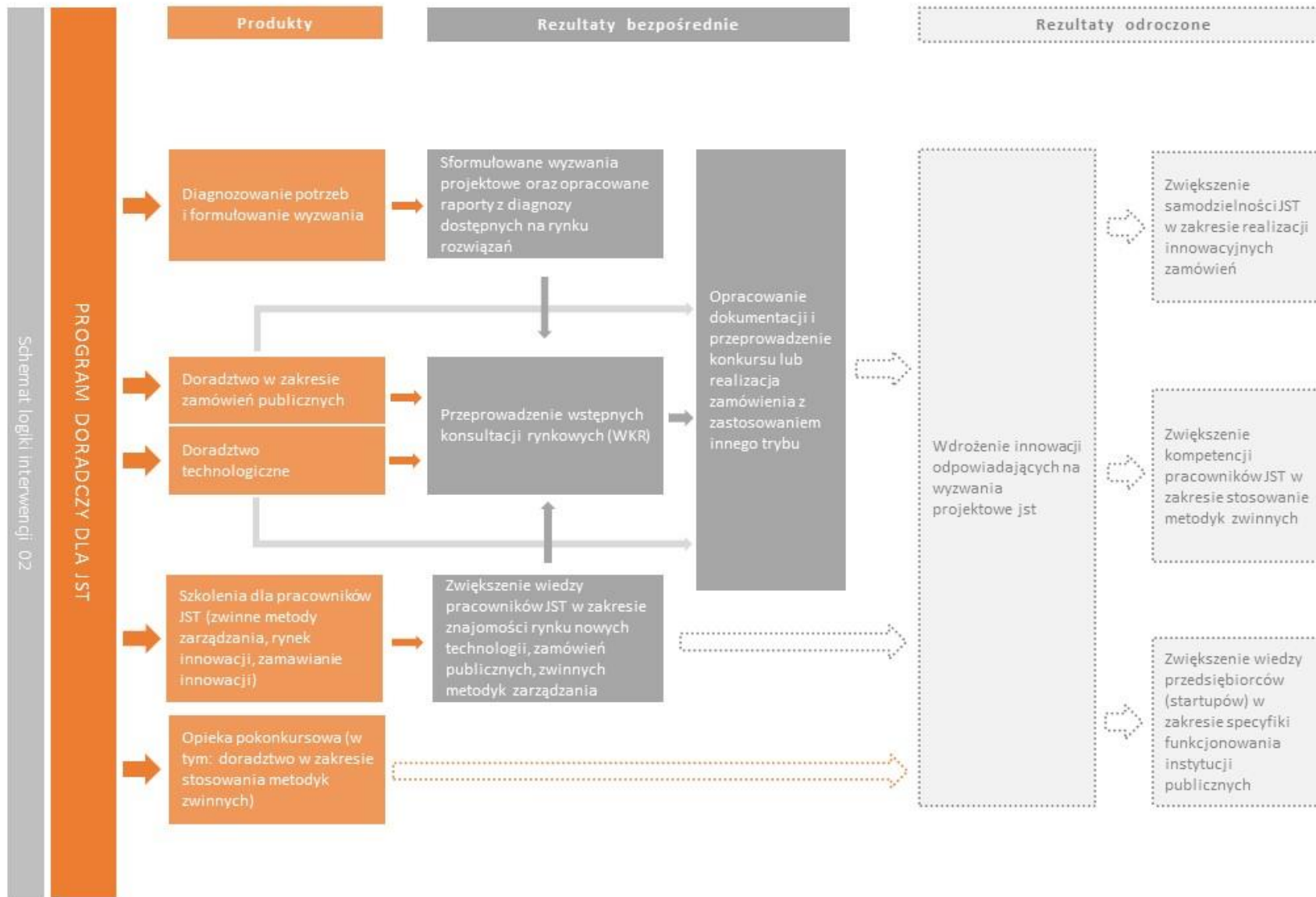
Metodyka obejmowała analizę danych zastanych (w tym: raportów i innych opracowań z procesu projektowania pilotażu, danych sprawozdawczych i raportów dostarczanych przez operatorów) oraz badania terenowe, w ramach których przeprowadzono:

- 27 wywiadów indywidualnych, w tym:
 - 4 wywiady z przedstawicielami Departamentu Rozwoju Startupów PARP (komórki odpowiadającej za wdrażania pilotażu),
 - 3 wywiady z menedżerami odpowiadającymi za realizację pilotażu po stronie operatorów,
 - 15 wywiadów z liderami zespołów roboczych utworzonych przez beneficjentów (JST),
 - 5 wywiadów z przedsiębiorcami, biorącymi udział w dialogach technicznych organizowanych w ramach pilotażu.
- Ankietowanie internetowe beneficjentów, w którym wzięło udział 79 JST – respondentami byli liderzy zespołów wskazani przez Operatorów.

Ewaluacja przeprowadzona została w nurcie **ewaluacji opartej na teorii** (*theory-based evaluation*). Zgodnie z założeniami tego podejścia, interwencja publiczna stanowi rodzaj spójnej koncepcji (teorii) obejmującej zestaw hipotez, dotyczących mechanizmów wpływu, łączących poszczególne formy wsparcia z ich oczekiwanymi efektami, a także istotnych dla nich uwarunkowań kontekstowych

Model teorii badanego programu przedstawiony został na poniższym schemacie. Jego rekonstrukcja oparta została na wiedzy pozyskanej w toku wywiadów, zapisach dokumentów programowych oraz materiałach roboczych i pamięci osób zaangażowanych w proces projektowania pilotażu.

Rysunek 3. Schemat teorii interwencji



Założenia teorii interwencji i oceny wsparcia

Model teorii interwencji osadzony został w opisanym wcześniej kontekście problemowym oraz indywidualnych i instytucjonalnych przesłankach wdrożenia wsparcia.

W pierwszej kolejności ujęte zostały w nim **produkty**, a więc usługi dostarczane w ramach pilotażu do odbiorców docelowych. Katalog usług uwzględniał:

1. Moderowane prace warsztatowe (w tym elementy *design-thinking*) ukierunkowane na weryfikację wyzwań zgłaszanych przez JST oraz wstępną diagnozę dostępności rozwiązań, jakie mogłyby na te wyzwania odpowiadać;
2. Usługi doradcze wspierające JST w przeprowadzeniu wstępnych konsultacji rynkowych oraz procedur zamówieniowych, w tym zwłaszcza konkursu jedno- lub dwuetapowego;
3. Usługi doradcze o charakterze technicznym, dotyczące specyfiki wyzwań, nad którymi pracowały poszczególne JST oraz pozyskiwanych na rynku rozwiązań;
4. Usługi doradcze w zakresie stosowania zwinnych metodyk zarządzania;
5. Szkolenia w tematyce zamówień publicznych, zwinnych metodyk zarządzania oraz rynku innowacji.

Na poziomie produktów sformułowane została dwa kluczowe wskaźniki efektu, których wartości sprawozdawane były następnie przez Operatorów. Wskaźniki odnosiły się do liczebność JST zrekrutowanych łącznie do Programu oraz tych, które ukończyły etap *diagnoza potrzeb technologicznych i redefinicja wyzwania*.

Kolejne składowe teorii interwencji stanowiły **rezultaty bezpośrednie**, a więc zmiany zachodzące w następstwie realizacji Programu, jako skutek dostarczenia produktów do beneficjentów. Do tej kategorii efektów zaliczono:

1. Efekty edukacyjne w postaci zwiększenia wiedzy pracowników JST w obszarach związanych z tematyką szkoleń;
2. Sformułowanie finalnych wersji wyzwań projektowych oraz przeprowadzanie wstępnych diagnoz pod kątem dostępności na rynku rozwiązań im odpowiadających;
3. Przeprowadzenie wstępnych konsultacji rynkowych.

Rezultatom bezpośrednim przypisano sprawozdawane wskaźniki kluczowe, odnoszące się do drugiego oraz trzeciego z wymienionych powyżej efektów. Efekty edukacyjne uchwycone zostały natomiast pomiarem ankietowym.

Zrekonstruowana teoria interwencji uwzględniała również **rezultaty odroczone w czasie**, które wyrażały się przede wszystkim w trwałej zmianie potencjału jednostek do pozyskiwania innowacji, a także utrwalonych praktycznych umiejętnościach ich pracowników.

Diagnoza rezultatów odroczonych wykraczała poza spektrum ewaluacji. W momencie realizacji badania JST nie były bowiem wystarczająco zaawansowane we wdrażaniu innowacji, a tym bardziej pożytkowaniu efektów wdrożeń. Identyfikacja efektów na poziomie produktów oraz rezultatów bezpośrednich stała się natomiast podstawą dla dokonania oceny pilotażu w oparciu o **kryterium skuteczności**. Jego funkcja polegała na weryfikacji stopnia realizacji celów interwencji. Ocena wedle tego kryterium pozwoliła -

ocenić, do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte³.

Uzupełnieniem oceny skuteczności była analiza efektywności, która zestawiała wartości wskaźników rzeczowych z finansową wartością usług, zrealizowanych przez poszczególnych Operatorów.

Ocena efektów wsparcia przeprowadzona została także w oparciu o **kryterium użyteczności**. Jest to perspektywa wnosząca w spektrum badania wartości i oczekiwania końcowych użytkowników. Zakładane efekty i cele wyznaczone z perspektywy zarządzających są tutaj zastępowane przez potrzeby oraz oczekiwania beneficjentów, więc w tym wypadku instytucji samorządowych i ich pracowników. Specyfikę użyteczności wyrazić można następująco –

Kryterium to pozwala ocenić, w jakim stopniu realizacja ewaluowanych działań rzeczywiście przyczyniła się do rozwiązania zidentyfikowanego problemu w obszarze objętym interwencją i/lub przyniosła korzyści beneficjentom. Zatem jeżeli przedsięwzięcie przyniosło pożytek odbiorcom działań – możemy mówić, że było użyteczne⁴.

Podstawą dla dokonania oceny użyteczności były deklaracje liderów zespołów JST wyrażane w badaniu ankietowym oraz opinie zgromadzone w toku wywiadów indywidualnych. W odniesieniu do teorii interwencji, ocena użyteczności obejmowała weryfikację użyteczności poszczególnych form wsparcia, a także zgodności uzyskanych efektów Programu z oczekiwaniami uczestników. Jako syntetyczną miarę użyteczności przyjęto powszechnie stosowaną koncepcję skłonności do polecenia (*Net Promoter Score*).

Teoria interwencji wyodrębniała efekty zachodzące na poziomie indywidualnych pracowników JST oraz na poziomie instytucji. Perspektywa ta znalazła wyraz w ocenie użyteczności, która również przeprowadzona została na obu wspomnianych poziomach.

Oprócz produktów i rezultatów, a także ich wzajemnych relacji logicznych i przyczynowo- skutkowych, teoria uwzględniała również zestaw sześciu założeń kontekstowych. Omawiana już skuteczność oraz użyteczność wsparcia warunkowane były w kluczowej mierze ich spełnianiem. Weryfikacja tego zagadnienia była przedmiotem oceny w ramach **kryterium trafności**. Był to zarazem newralgiczny element całej ewaluacji, albowiem obejmował hipotezy projektowe, których testowanie stanowi o specyfice pilotażowych instrumentów wsparcia.

Skuteczność wsparcia

Ocena skuteczności przeprowadzona została na poziomie **produktów**, a więc efektów odzwierciedlających same usługi wsparcia dostarczone przez Operatorów oraz **rezultatów**, czyli zmian zachodzących wskutek realizacji tychże usług. W przypadku rezultatów, wyodrębniono ponadto **rezultaty bezpośrednie** (zachodzące w trakcie realizacji programu) oraz **rezultaty odroczone** w czasie (zmiany zachodzące dzięki programowi, ale obserwowalne dopiero po jego zakończeniu).

³ Źródło: <https://pte.org.pl/o-ewaluacji/>

⁴ Źródło: B. Ciężka, *Po co nam kryteria ewaluacji? Kilka wskazówek praktyczno-metodologicznych*, <https://epale.ec.europa.eu/pl/blog/po-co-nam-kryteria-ewaluacji-kilka-wskazowek-praktyczno-metodologicznych>

Pomiar produktów i efektów bezpośrednich opierał się na wartości kluczowych wskaźników efektu (*key performance indicators*), które sprawozdawane były obligatoryjnie przez każdego z Operatorów. W odniesieniu do efektów w obszarze przyrostu wiedzy pracowników JST, skorzystano ponadto z wyników ankietowania internetowego.

Produkty pilotażu

Wedle założeń projektowych, efekty na poziomie produktów wyrażane były w postaci dwóch kluczowych wskaźników. Bardziej szczegółowe dane nie były możliwe do pozyskania. Pomiar produktów ograniczony został zatem do tych właśnie miar.

Kluczowe wskaźniki produktu stanowiły.:

- liczba JST przyjętych do programu,
- liczba JST, które ukończyły etap „diagnoza potrzeb technologicznych i redefinicja wyzwania”.

Zgodnie z danym podanymi w sprawozdaniach końcowych, każdy z trzech Operatorów osiągnął zakładany poziom niemal wszystkich celów ilościowych. Ich zestawienia prezentuje Tabela 1. Nazwy Operatorów zostały zakodowane⁵.

Tabela 1. Wartości wskaźników produktów

	OPERATOR A.		OPERATOR B.		OPERATOR C.	
	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta (poziom realizacji_	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta (poziom realizacji_	Wartość docelowa	Wartość osiągnięta (poziom realizacji_
Liczba JST przyjętych do programu	36	36 (100%)	48	48 (100%)	36	36 (100%)
Liczba JST, które wejdą do programu i zakończą etap “Diagnoza potrzeb technologicznych i redefinicja wyzwania”	36	31 (86%)	48	48 (100%)	36	36 (100%)

⁵ Wyniki mają charakter wartościujący i stanowią mogą formę danych drażliwych, warunkujących chociażby kwestie wizerunkowe organizacji pełniących te role. Kwestie etyczne sprawiają, że badania ewaluacyjne powinny pełnić przede wszystkim rolę rozwojową i informacyjną. Funkcje rozliczeniowe przynależą natomiast innym, komplementarnym dziedzinom, takim jak monitoring, audyt, czy też działania kontrolne. Stąd właśnie decyzja o ukryciu nazw Operatorów.

Wysoki poziom realizacji celów ilościowych świadczył o determinacji wykazywanej przez Operatorów w trakcie rekrutacji oraz działaniach informacyjno-promocyjnych. Trzeba przy tym pamiętać, że był to zarazem warunek rozliczenia finansowania przekazywanego przez PARP. Zaznaczyć należy, że wdrażaniu towarzyszyły poważne trudności, z których część zdecydowała o zawieraniu aneksów, wydłużających terminy końcowe.

Problemy te zgłaszane były na bieżąco przez Operatorów w sprawozdaniach okresowych oraz kontaktach roboczych z PARP. Znalazły również potwierdzenie w informacjach zgromadzonych w toku badania ewaluacyjnego. Zidentyfikowano bowiem uwarunkowania kontekstowe, które miały silnie negatywny wpływ na możliwość dotarcia z ofertą do potencjalnych uczestników, ich zainteresowanie ofertą programu oraz możliwość wygospodarowania niezbędnych zasobów finansowych i organizacyjnych koniecznych dla pełnego udziału w zaplanowanym procesie.

Część z tych czynników związana była ze wspomnianymi uprzednio przesłankami do podjęcia interwencji publicznej. Operatorzy napotykali na niechętny stosunek JST wobec pozyskiwania innowacyjnych rozwiązań oraz stosowania mniej typowych trybów zamówień publicznych. Niechęć do innowacji oraz związanych z nimi nietypowym podejściem do zamówień publicznych, wynikała z obaw przed krytyką ze strony instytucji kontrolnych oraz lokalnych środowisk opiniotwórczych (np. ugrupowań opozycyjnych w lokalnych organach władzy). Poglądy tego rodzaju widoczne były zarówno w wywiadach z przedstawicielami Operatorów, jak również liderami zespołów roboczych biorących udział w programie.

To był gigantyczny problem z przekonaniem samorządów, że oni potrzebują innowacji (...) Była duża nieufność do innowacyjnych podejść, były inne ważniejsze cele.

Wywiad indywidualny - przedstawiciel Operatora

Zawsze jest jakiś deficyt środków, ale nam było trudno nawet jakieś symbolicznie środki dostać (przyp. na wdrożenie innowacji) (...) Nie było woli organu nadzorczego, w sensie Rady Gminy, aby kupować innowacje, a bez ich zgody niczego nie możemy zrobić.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

„Zamówienie publiczne” (przyp. komórka organizacyjna w JST) wycinają nam nasze własne zapisy w dokumentacji. Nie chcą innych trybów, żeby nie budziły wątpliwości ewentualnych kontroli. Tutaj, dzięki doradztwu, mogliśmy dostać wkład (przyp. – gotowe, zatwierdzone przez zewnętrznych ekspertów zapisy dokumentacji przetargowej)

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Dodatkową trudnością był także fakt, że zakres wsparcia obejmował wyłącznie usługi rozwojowe, niedostępne przy tym było bezpośrednio wsparcie finansowe. Jednostki przystępujące do programu musiały jednak zadeklarować gotowość do przeznaczenia własnych funduszy na wdrożenia pozyskiwanych rozwiązań. Czynniki te wyraźnie ograniczały zainteresowanie po stronie decydentów w instytucjach samorządowych oraz obniżały atrakcyjność pilotażu wobec typowo inwestycyjnych mechanizmów wsparcia. Niektórzy przedstawiciele zespołów roboczych wskazywali, że odczuwalnym ograniczeniem wsparcia był chociażby brak dostępu do doradztwa w poszukiwaniu innych dostępnych źródeł finansowania zewnętrznego.

Liczymy, że gdzieś uruchomią programy unijne i wtedy faktycznie będzie możliwość skorzystania z tego co wypracowaliśmy. Bo chcemy to wykonać, ale gdy jest finansowanie zewnętrzne to zawsze jest nam łatwiej
Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Gdybyśmy mieli 100 proc. środków zabezpieczonych (red. ze środków programu) to byłoby super. Ale mamy motywację, chcemy to zrobić, natomiast taka trudna sytuacja finansowa była. Mieliśmy inne wydatki.
Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Często powtarzali (red. przedstawiciele JST), że oprócz celu edukacyjnego potrzebny byłby dodatkowy bonus finansowy na wdrożenie. To byłoby ważne, aby przetrzeć szlak, przetrzeć ścieżkę (red. nowe procedury przetargowe). Bo cel edukacyjne spełnił swoje zadanie, natomiast w kolejnych działaniach dobrze byłoby taki bonus wprowadzić.
Wywiad indywidualny – przedstawiciel PARP

Niekorzystny wpływ na rekrutację miała także niska rozpoznawalność Operatorów w środowisku samorządowym. Ich przedstawiciele wskazywali na potrzebę silniejszego zaangażowanie wizerunku PARP oraz innych instytucji rządowych w realizację działań promocyjnych.

Samorzędy nas traktują jako partnera, no ale jakość brakuje nam, może nie wiarygodności, ale rozpoznawalności. My nie jesteśmy znani na całą Polskę. Potrzebowalibyśmy jakiegoś „awizowania” ze strony PARP. Żeby PARP nas zapowiadał jako swojego partnera, żeby to PARP docierał do JST. My musieliśmy się ciągle tłumaczyć kim jesteśmy, musieliśmy tłumaczyć, że nie sprzedajemy odkurzaczy.
Wywiad indywidualny – przedstawiciel Operatora

Na przebieg rekrutacji wpływać mogło również wcześniejsze rozpoczęcie realizacji pilotażu przez jednego z Operatorów (Operator A.). Można przyjąć bowiem, że w tej sytuacji łatwiej było pozyskać jednostki wyjściowo lepiej przygotowane lub bardziej zdeterminowane do pozyskiwania innowacyjnych rozwiązań. Uwarunkowanie to wymaga odnotowania, chociaż jego wpływ nie znajduje jednoznacznego odzwierciedlenia w prezentowanych powyżej wartościach kluczowych wskaźników, a jedynie w niektórych opiniach respondentów.

Na realizację pilotażu wyraźny wpływ miały natomiast bez wątpienia zjawiska, które nie zostały zidentyfikowane w trakcie projektowania, ani też nie wynikały z harmonogramu prac Operatorów. Mowa tu o czynnikach, które zaliczyć można do kategorii sił wyższych, a wśród nich pandemię COVID-19, wojnę w Ukrainie oraz daleko idące zmiany w systemie podatkowym. Siła ich oddziaływania nie była na tyle silna, aby obniżyć stopień realizacji kluczowych wskaźników produktu. Była ona jednak jednym z wiodących czynników decydujących o rezygnacji JST z udziału w pilotażu po przeprowadzeniu diagnozy i redefinicji wyzwania, a także powodem zaniechania lub opóźnienia procedur zamówieniowych. Wpływ wspomnianych uwarunkowań był zatem wyraźnie zauważalny w obszarze rezultatów bezpośrednich i odroczonej.

Rezultaty pilotażu

Ocena skuteczności osiągnięcia rezultatów oparta została na właściwym fragmencie teorii interwencji. Wyodrębnione zostały w nim obszary odpowiadające logicznym powiązaniom pomiędzy produktami interwencji a efektami, jakie wystąpić powinny w jej następstwie.

Rezultaty bezpośrednie

Wedle założeń teorii interwencji, program szkoleniowo-doradczy dla JST powinien prowadzić do następujących rezultatów bezpośrednich:

Rezultaty szczegółowe:

1. Sformułowane wyzwania i opracowane wstępne diagnozy dostępności rozwiązań,
2. Przeprowadzone wstępne konsultacje rynkowe (WKR),
3. Zwiększenie wiedzy pracowników JST, w zakresie znajomości procedur zamówień publicznych, zwinych metodyk zarządzania oraz rynku innowacji i współpracy ze startupami.

Wzajemne oddziaływania pomiędzy wskazanymi rezultatami powinny w następstwie sprawiać, że JST zaangażowane w pilotaż przygotowują i przeprowadzają zamówienia (optymalnie w procedurze konkursowej), służące pozyskaniu innowacji odpowiadającej na wyzwania projektowe. **Zwieńczeniem udziału w pilotażu, zgodnie ze ścieżką użytkownika, winien być skuteczny wybór dostawcy technologii oraz osiągnięcie gotowości do jej wdrożenia.** Jest to zarazem ostatni, zagregowany rezultat bezpośredni (rezultat 4), czyli:.

4. Opracowanie dokumentacji i przeprowadzenie konkursu lub realizacja zamówienia z zastosowaniem innego trybu

Występowanie trzech pierwszych rezultatów obserwowane było w trakcie uczestnictwa JST w Programie. Ostatni rezultat uchwycony został natomiast w momencie przeprowadzania badania, czyli co najmniej 8 miesięcy po zakończeniu udziału przez poszczególne jednostki. Dane sprawozdawcze Operatorów obrazują poziom realizacji rezultatu 1 oraz 2. Sprawozdania nie pozwalały natomiast na identyfikację faktycznych efektów edukacyjnych (rezultatu 3). Z tego względu, konieczne było skorzystanie z danych deklaracyjnych, gromadzonych w ankietowaniu internetowych. To samo źródło posłużyło identyfikacji efektów składających się na rezultat zagregowany oraz pozostałe efekty występujące po zakończeniu uczestnictwa JST w Programie.

Poniżej przedstawiono ocenę stopnia realizacji poszczególnych rezultatów.

Rezultat 1: Sformułowanie wyzwań projektowych oraz opracowanie wstępnych diagnoz rozwiązań dostępnych na rynku.

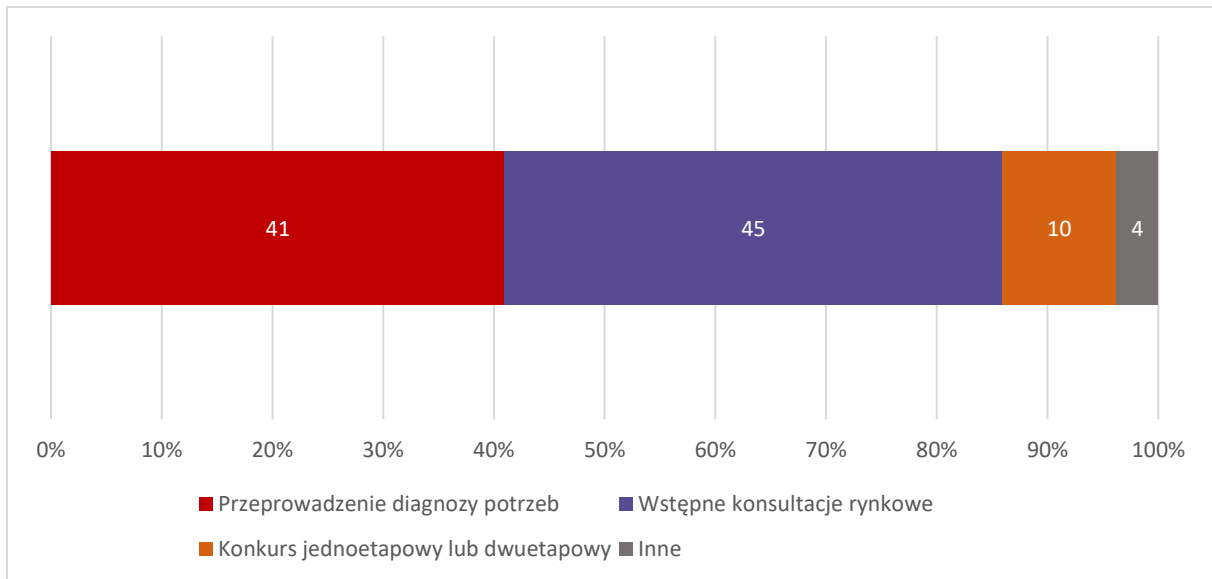
Zakładane cele dla tego rezultatu zostały niemal całkowicie osiągnięte. Łącznie zdefiniowano 115 spośród 120 (96%) planowanych wyzwań oraz opracowano tyleż diagnoz.

Rezultat 2: Przeprowadzenie wstępnych konsultacji rynkowych (WKR)

W trakcie realizacji programu wstępne konsultacje rynkowe ogłosiło **45%** jednostek uczestniczących w pilotażu. Wartość ta bazuje na sprawozdaniach końcowych Operatorów. W badaniu ankietowym natomiast **55%** badanych podało, że zakończyło swój proces na WKR- lub na konkursie, który WKR-em był poprzedzony. Można przyjąć zatem, że część jednostek realizowała konsultacje w ramach wyzwań opracowanych w projekcie, ale już po formalnym zaprzestaniu z korzystania usług dostarczanych przez Operatorów. **Obydwie wartości**

odpowiadają wyznaczonym celom ilościowym, a zatem ocenić można, że pilotaż w obszarze przeprowadzania wstępnych konsultacji rynkowych został skutecznie zrealizowany.

Wykres 1: Na jakim etapie zakończyli Państwo udział w Programie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 78

Rezultat 3: Zwiększenie wiedzy pracowników JST

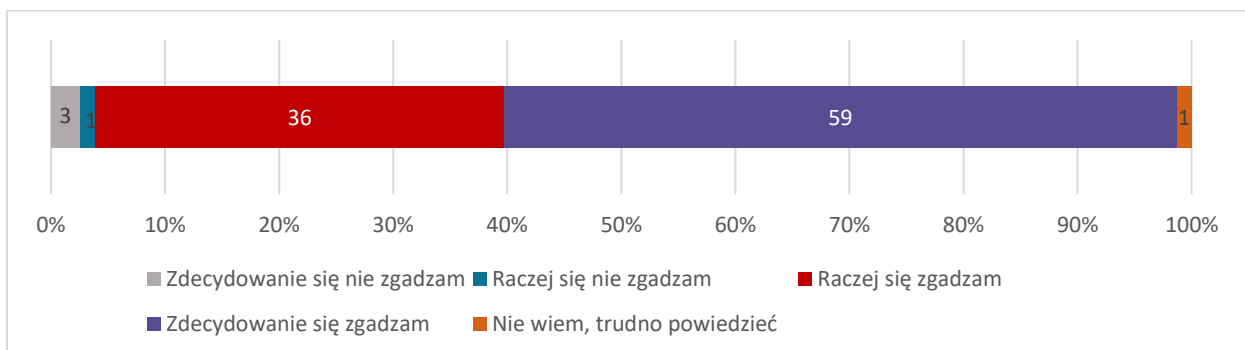
Pilotaż był programem o charakterze przede wszystkim edukacyjnym.

W obszarze rezultatów bezpośrednich, oczekiwane efekty edukacyjne obejmowały przyrost wiedzy pracowników JST, z wyodrębnieniem wiedzy dotyczącej innowacyjnych trybów zamówień publicznych (w tym konkursów), rynku innowacji oraz współpracy ze startupami, a także zwinnych metodyk zarządzania.

Z uwagi na brak innych źródeł danych (np. testów pre-post), diagnoza przyrostu wiedzy bazowała na ankietowych deklaracjach liderów zespołów roboczych JST.

Analizując uzyskane efekty, można mówić o wysokiej skuteczności w realizacji celów edukacyjnych, ponieważ bardzo wyraźna większość badanych (95%) podzielała pogląd, że dzięki uczestnictwu w Programie zdobyła zupełnie nową wiedzę.

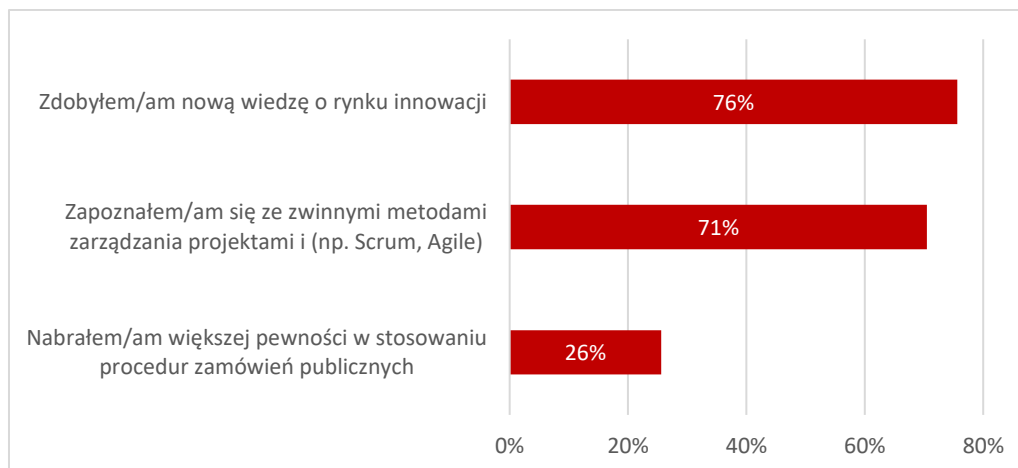
Wykres 2: Na ile zgadza się Pan/Pani ze stwierdzeniem - Dzięki uczestnictwu w Programie zdobyłem/am zupełnie nową wiedzę ?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 78

Jako miarę efektów edukacyjnych w poszczególnych obszarach tematycznych, zastosowano korzyści postrzegane przez uczestników Programu. Należy odnotować wysokie odsetki uczestników, którzy potwierdzili pozyskanie wiedzy związanej z rynkiem innowacji (76%) i zwinnymi metodykami zarządzania (71%). Znacznie mniejszy odsetek uczestników (26%) potwierdził z kolei nabycie praktycznej pewności w stosowaniu procedur zamówień publicznych.

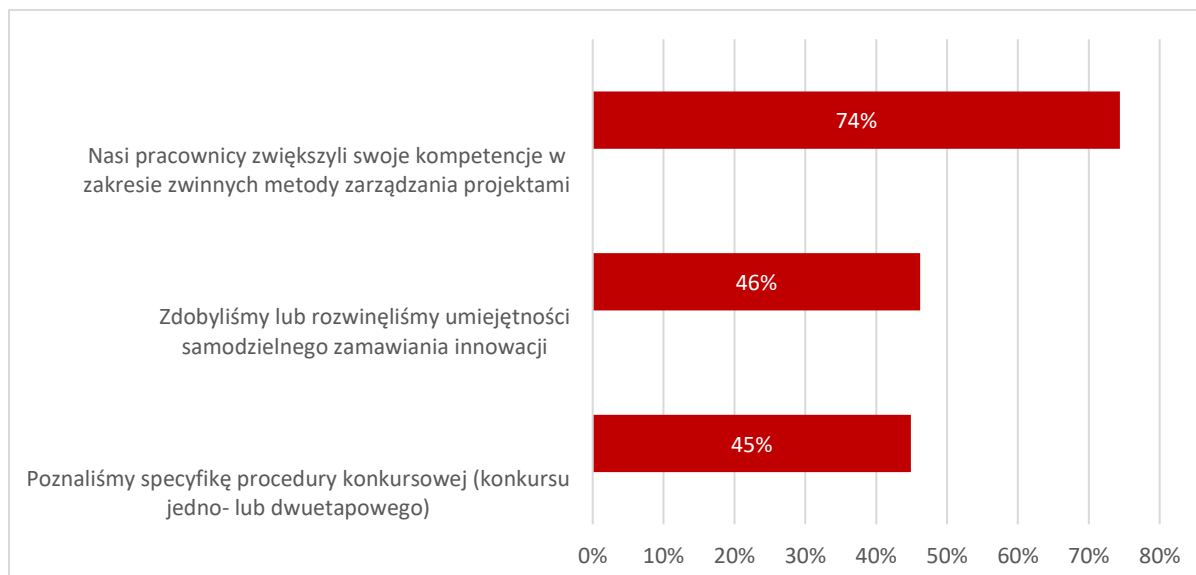
Wykres 3: Jakie korzyści z udziału w Programie wyniósł/a Pan/i osobiście?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. Pytanie wielokrotnego wyboru n= 138

Na poziomie instytucjonalnym, przeważająca większość jednostek (74%) potwierdziła, że ich pracownicy zwiększyli kompetencje dotyczące zwinnych metodyk zarządzania. Blisko połowa (45-46%) potwierdziła nabycie kompetencji związanych z pozyskiwaniem innowacji, czy też obsługą procedur konkursowych.

Wykres 4: Jakie korzyści z wyniosła Państwa instytucja z uczestnictwa w Programie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. Pytanie wielokrotnego wyboru n= 163

Podsumowując, dostępne dane uprawniają do przyjęcia wniosku, że efekt edukacyjny był wystarczający, aby zachodziły mechanizmy ujęte w logice interwencji – tj. korzystny wpływ zdobytej

wiedzy na zdolność instytucji do przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych oraz do wdrożenia innowacyjnych rozwiązań, odpowiadających wyzwaniom technologicznym instytucji.

Rezultat 4 (zagregowany): Opracowanie dokumentacji i przeprowadzenie konkursu lub realizacja zamówienia z zastosowaniem innego trybu

Mówimy w tym wypadku o rezultacie zagregowanym, gdyż jego osiągnięcie determinowane było realizacją wcześniej opisanych rezultatów bezpośrednich. Skuteczność każdego z nich była na tyle wysoka, że spełnione zostały warunki konieczne dla wystąpienia oczekiwanego tutaj efektu.

Omawiany rezultat odzwierciedla jeden z wiodących elementów pilotażu, czyli promocję konkursów. Było to podejście spójne z innymi działaniami Centrum GovTech Polska, w tym z prowadzeniem platformy gromadzącej wyzwania technologiczne instytucji różnego szczebla, celem pozyskiwania dla nich rozwiązań w drodze konkursów. Projektując pilotaż dostrzeżono potrzebę uwzględniania możliwości realizacji zamówień także przy wykorzystaniu innych trybów, w tym rozwiązań spoza ustawy Prawo zamówień publicznych (tzw. „zamówień podprogowych”). Uznano bowiem, że specyfika wyzwań zgłaszanych przez JST może dotyczyć technologii innowacyjnych, ale niekoniecznie przetomowych. W takich przypadkach, z uwagi na dostępność adekwatnych rozwiązań na rynku, właściwymi byłyby bardziej typowe tryby zamówień.

Zamawianie innowacji w trakcie uczestnictwa w Programie

Rezultaty w tym obszarze zostały zdefiniowane poprzez następujące wskaźniki

1. Liczbę ogłoszonych postępowań konkursowych
2. Liczbę postępowań ogłoszonych w innym niż konkurs trybie

Ogłoszenie postępowań konkursowych

Każdy z Operatorów został zobligowany w ramach umowy z PARR, aby procedury konkursowe ogłosiło co najmniej 12 jednostek. Założenia te nie zostały zrealizowane przez żadnego z nich. Jako powody nieskutecznej realizacji celu, Operatorzy we wnioskach końcowych o płatność wskazywali czynniki o charakterze sił wyższych, w tym szczególnie:

- Brak możliwości sfinansowania zakupu technologii spowodowany:
 - drastycznym spadkiem dochodów własnych samorządów związanym z wprowadzaniem nowych regulacji w ordynacji podatkowej;
 - wzrostem cen powodującym konieczność aneksowania zawieranych już uprzednio umów i zrewidowania planów wydatkowych w zakresie nowych zobowiązań.
- Konieczność delegowania pracowników zajmujących się zamówieniami i wdrożeniami innowacji do zadań związanych z obsługą uchodźców wojennych z Ukrainy.

Postępowania ogłoszone w innym trybie niż konkurs

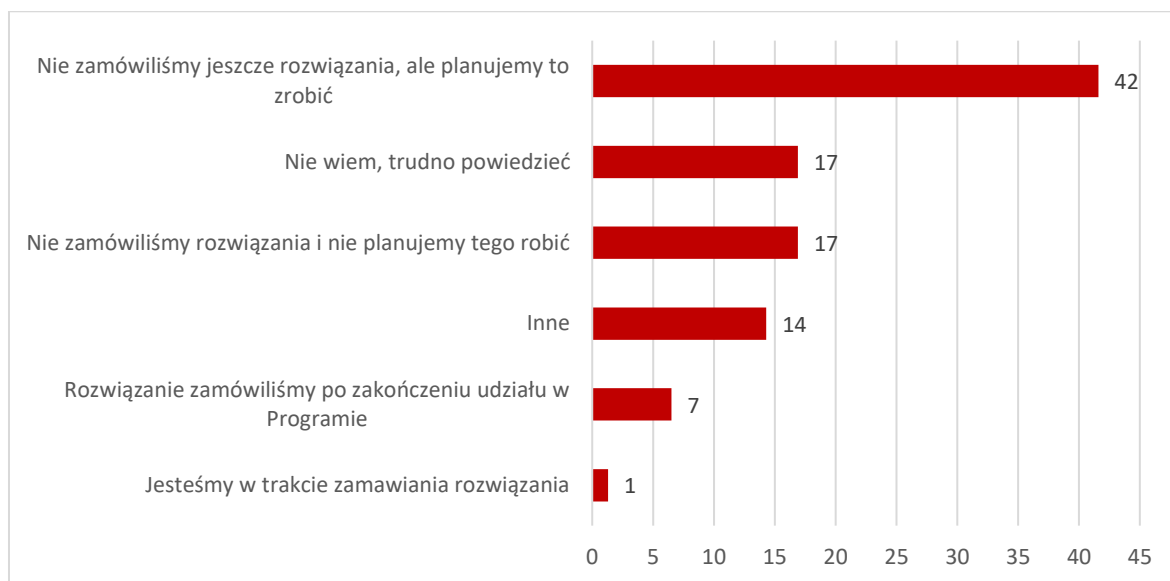
Jeśli chodzi o postępowania ogłaszane w innym trybie niż konkursy, to zostały one zainicjowane przez osiem jednostek. Dodatkowo, 31 JST skorzystało ze wsparcia doradczego, przygotowującego do przeprowadzenia zamówienia, ale podczas udziału w Programie nie ogłosiło jeszcze postępowań.

Zamawianie innowacji po zakończeniu uczestnictwa w Programie

Dane z ankietowania obrazują działania związane z zamawianiem innowacji, jakie podjęte zostały również po formalnym zakończeniu udziału w Programie. Pozwalają one oszacować odsetek

jednostek, które skutecznie pozyskały rozwiązania oraz takie, które dopiero planują ogłoszenie postępowania.

Wykres 5: Które z poniższych stwierdzeń najlepiej opisuje aktualną sytuację, związaną z pozyskiwaniem rozwiązania (innowacji), które wypracowali Państwo podczas udziału w Programie



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 77

Po zakończeniu udziału w Programie, innowacje zamówiło łącznie 7% JST. Około połowy respondentów nie zamówiło jeszcze rozwiązania, ale nadal planuje to zrobić (42% wskazało taką odpowiedź w ankiecie, a kolejne 8% wskazało odpowiedź inne, ale w wyjaśnieniach opisało plany na poszukiwanie środków finansowych lub inne podejmowane próby). 17% respondentów nie wdrożyło rozwiązań i nie planuje tego zrobić. Podobny odsetek wskazał, że nie wie czy do wdrożenia doszło lub dojdzie.

Należy wskazać, że ani PARP, ani Operatorzy nie dysponowali żadnymi instrumentami, które mogłyby zobligować JST do wszczęcia procedur zakupowych, ani też faktycznego alokowania niezbędnych ku temu funduszy. Kluczowe znaczenie przypadło bez wątpienia przesłankom o charakterze siły wyższej oraz ograniczeniom budżetowym, na jakie wskazywali w swoich sprawozdaniach Operatorzy. Były one również wielokrotnie wskazywane w wywiadach z liderami zespołów roboczych. Przedstawiciele JST zwracali prócz tego uwagę na zagadnienia związane z niesprzyjającą kulturą organizacyjną ich instytucji, czy też brakiem zaufania oraz niechęcią niektórych środowisk lokalnych wobec inwestycji o charakterze innowacyjnym, czy też wobec nieszablonowego podejścia do zamówień publicznych.

Musimy ciągle jakieś grupy interesariuszy przekonywać. Bo zawsze jest priorytetyzacja. Zawsze jest potrzeba rozbudować jakiś serwer w szkole, jakaś inna potrzeba. My zawsze musimy mieć akceptację wójarza. Bo nie będzie tak, że jakaś droga, czy przedszkole jest nieważne. I tutaj ludziom ciężko jest zrozumieć, jaka jest korzyść z innowacji.

Wywiad indywidualny – lider zespołu JST

Wojna na Ukrainie pokrzyżowała plany, bo to był dodatkowy problem dla samorządów. Większość środków trzeba było przekazać na obsługę (red. uchodźców), pomoc dla Ukrainy i zaczęła brakować środków w budżecie.

Wywiad indywidualny – przedstawiciel PARP

Z powodu nowych regulacji (red. podatkowych) generalnie jest problem, bo czekamy na środki dodatkowe. Z jednej strony są inwestycje, ale brakuje stabilności dochodów. To trzeba rozwiązać systemowo, żebyśmy wiedzieli, ile będziemy mieli środków za 2, 3 lata.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Totalnie nieskuteczne były deklaracje zaangażowania środków. Trzeba je było zebrać na początku. Na dalszym etapie nie miały najmniejszego znaczenia. Z drugiej strony, gdybyśmy wymagali twardych, wiążących deklaracji to nikt by nie przystąpił do Programu.

Wywiad indywidualny – przedstawiciel PARP

Ogólnie rzecz biorąc, większość JST nie zrealizowała jeszcze postępowań. Wśród jednostek ogłaszających zamówienia, wyraźnie mniejsza od oczekiwanej, okazała się popularność procedury konkursowej. **Pilotaż ocenić więc należy jako niewystarczająco skuteczny w obszarze rezultatów dotyczących zamawiania innowacji w drodze konkursów.** Zaznaczyć jednak trzeba, że znaczny odsetek beneficjentów nadal planuje pozyskiwać rozwiązania odpowiadające wyzwaniom, które zdefiniowali uczestnicząc w Programie.

Rezultaty odroczone

Dostępne dane nie pozwalają dokonać rzetelnego pomiaru rezultatów odroczonej w postaci:

- zwiększenia samodzielności JST w zakresie realizacji innowacyjnych zamówień,
- zwiększenia kompetencji pracowników JST w zakresie stosowania metodyk zwinnych,
- zwiększenia wiedzy przedsiębiorców (startupów) w zakresie specyfiki funkcjonowania instytucji publicznych.

W obszar ten wpisują się finalne efekty wdrożeń, a także utrwalone w praktyce kompetencje pracowników JST oraz wiedza po stronie startupów. W trakcie realizacji badania, mając na względzie stosunkowo niewielką liczbę zrealizowanych zamówień, a także krótki okres, jaki upłynął od ich ukończenia, niemożliwym było uchwycenie przejawów zachodzących zmian.

Przesłanką dla prognozowania przyszłych efektów mogą być jedynie pojedyncze opinie respondentów, którzy w badaniu jakościowym deklarowali mocne przekonania, że wiedzę i umiejętności zdobyte podczas uczestnictwa znajdą zastosowanie w ich przyszłych zadaniach związanych z pozyskaniem innowacji, jak również w innych, bardziej rutynowych obszarach.

Osoba z zamówień publicznych zdobyła nowe kompetencje, poznała zupełnie nowe tryby zamówień. I to jest kompetencja na przyszłość. Bo nawet jeśli teraz tego nie wykorzystamy, to innowacje są przyszłością samorządu. Jest konieczny przeskok technologiczny.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Udział w programie zaowocował dobrymi praktykami, które już wpleliśmy w nasz regulamin zamówień publicznych. Jest zgoda naszego Zarządu i my to wdramy.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Jako korzystny prognostyk uznać można również, że duży odsetek jednostek wciąż planuje wszczęcie swoich postępowań, a sytuacja budżetowa JST powinna poprawić się wraz z oczekiwaną dostępnością finansowania zewnętrznego (w tym ze środków KPO oraz funduszy strukturalnych).

Efektywność wsparcia

Jako szczególny aspekt skuteczności wsparcia traktować można jego efektywność rozumianą jako zestawienie osiągniętych efektów z poniesionymi kosztami. Jest to wątek szczególnie istotny w przypadku dużych, powtarzalnych w swym charakterze interwencji publicznych. Poprawa efektywności jest wówczas ważnym elementem doskonalenia polityk publicznych. Pozwala bowiem na zachowanie istotnych oszczędności przy jednoczesnym utrzymaniu akceptowalnego poziomu usług społecznych. W programach pilotażowych wsparcie ma charakter nowatorski, a dla ich oceny decydująca jest weryfikacja skuteczności i trafności mechanizmów przyczynowo-skutkowych. W odniesieniu do programu GovTech innoLab, ewentualne różnice w efektywności mogą jednak dostarczyć wartościowej wiedzy o sposobie realizacji programów szkoleniowo-doradczych przez poszczególnych Operatorów.

Ocena efektywności została przeprowadzona w oparciu o dwa wskaźniki efektów – pierwszy dotyczący efektów osiąganych na etapie rekrutacji (liczba zrekrutowanych JST), drugi dotyczący rezultatów prac zespołów roboczych (liczba JST, która ogłosiła wstępne konsultacje rynkowe). Wartości tych wskaźników zestawione zostały z łącznymi kosztami kwalifikowanymi, przeznaczonymi na podniesienie kompetencji JST. Dane finansowe pozyskane zostały z końcowych wniosków o płatność.

Tabela 2. Efektywność wsparcia

	OPERATOR A	OPERATOR B	OPERATOR C
łączny koszt programu JST / Liczba JST zrekrutowanych do Programu	24608,90 PLN	7515,54 PLN	30371,49 PLN
łączny koszt programu JST / liczba JST, która ogłosiła wstępne konsultacje rynkowe	59061,37 PLN	15031,09 PLN	72891,58 PLN

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sprawozdawczych

Zaobserwowano bardzo wyraźną, sięgającą poziomu trzech, a nawet czterech wielokrotności, różnicę pomiędzy przeciętnym kosztem realizacji programu dla JST, jaka generowana była przez OPERATORA B. w porównaniu z dwoma pozostałymi Operatorami. Różnica ta jest o tyle zastanawiająca, że każdy z Operatorów zobligowany był do prowadzenia programu wedle tych samych założeń ramowych, a zakres świadczonych usług był do siebie podobny. Zróżnicowanie efektywności nie idzie również w parze ze zróżnicowaniem skuteczności wsparcia, czy to na poziomie produktów, czy też rezultatów. Jest natomiast powiązane z różnicami w ocenie użyteczności, co omówiono w następnym rozdziale.

Użyteczność wsparcia

Analiza dotycząca tego kryterium objęła poszczególne rodzaje usług świadczonych przez Operatorów. Uwzględniona została również ogólna formuła programu, w tym także jej aspekty jak ilość czasu przeznaczona na poszczególne etapy uczestnictwa oraz skład zespołów roboczych. Pamiętając, że potrzeby i oczekiwania odbiorców wykraczać mogą poza zagadnienia przewidziane przez twórców interwencji, analiza użyteczności objęła także efekty niezamierzone.

Uwzględniono również zagregowane miary użyteczności odzwierciedlające ogólną ocenę współpracy z poszczególnymi Operatorami oraz skłonność do polecenia udziału w podobnych programach.

Zgodnie z założeniami teorii interwencji, ocena objęła efekty i oczekiwania formułowane zarówno na poziomie indywidualnym, jak i instytucjonalnym.

Ogólna użyteczność wsparcia

Czas trwania procesu

Trzy czwarte ankietowanych potwierdziło, że na realizację każdego etapu procesu przeznaczona została odpowiednia ilość czasu. Znaczny odsetek (23%) wyrażał jednak przeciwną opinię. Na zbyt krótkie trwanie etapu procedury konkursowej wskazywali również respondenci wywiadów indywidualnych. Wspominali oni także o niedostosowaniu dynamiki prac projektowych do tempa procedur decyzyjnych w JST.

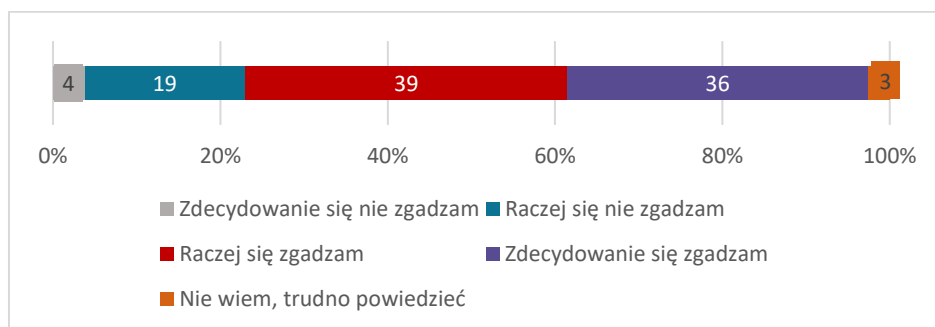
Wydaje mi się, że no przynajmniej ten wstępny harmonogram, no to on był zbyt krótki. (...) Mówię myśmy, ten projekt dosyć długo realizowali (red. pół roku), na szczęście. Natomiast, no rzeczywiście te etapy powinny być dłuższe.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Od maja do lutego samorzędy mają tak naprawdę martwy okres, więc trzeba czekać na decyzje budżetowe. To jest uwarunkowane różnymi czynnikami i to opóźnia realizację projektów.

Wywiad indywidualny – przedstawiciel PARP

Wykres 6: Proszę wskazać na ile zgadza się lub nie zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami - Mieliśmy odpowiednią ilość czasu na realizację wszystkich etapów procesu?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 78

Dopasowanie składów zespołów

Jeszcze korzystniej ocenione zostało dopasowanie składów zespołów. Aż 92% respondentów było gotowych zgodzić się ze stwierdzeniem, iż w ich wypadku skład zespołu był dobrze dobrany. Opinie negatywne, jakie pojawiały się w badaniu jakościowym, nawiązywały do braku zaangażowania osób decyzyjnych (w tym sekretarzy i skarbników), braku zaangażowania przez niektórych pracowników instytucji, braku możliwości dokooptowania ekspertów zewnętrznych (np. informatyków) oraz małej elastyczności w doborze składu. Role ekspertów wykraczałyby przy tym poza zakres wsparcia, jaki oferowali doradcy technologiczni zapewniani przez Operatorów. Jako członkowie zespołów projektowych, eksperci zaangażowani byłiby bowiem w znacznie większym wymiarze czasowym, a zakres ich zadań obejmowałby także samodzielne opracowywanie rozwiązań informatycznych.

Na pewno zmieniałabym skład zespołu na osoby bardziej zaangażowane, żeby była Pani Skarbnik, czy ktoś ze służb finansowych (...) żeby uczestniczył ktoś z kadry zarządzającej, typu Prezydent (...) bo pracownicy mogą czasami czuć temat, ale potrzebna jest siła przebicia, żeby po prostu te rozwiązania wprowadzać.
Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

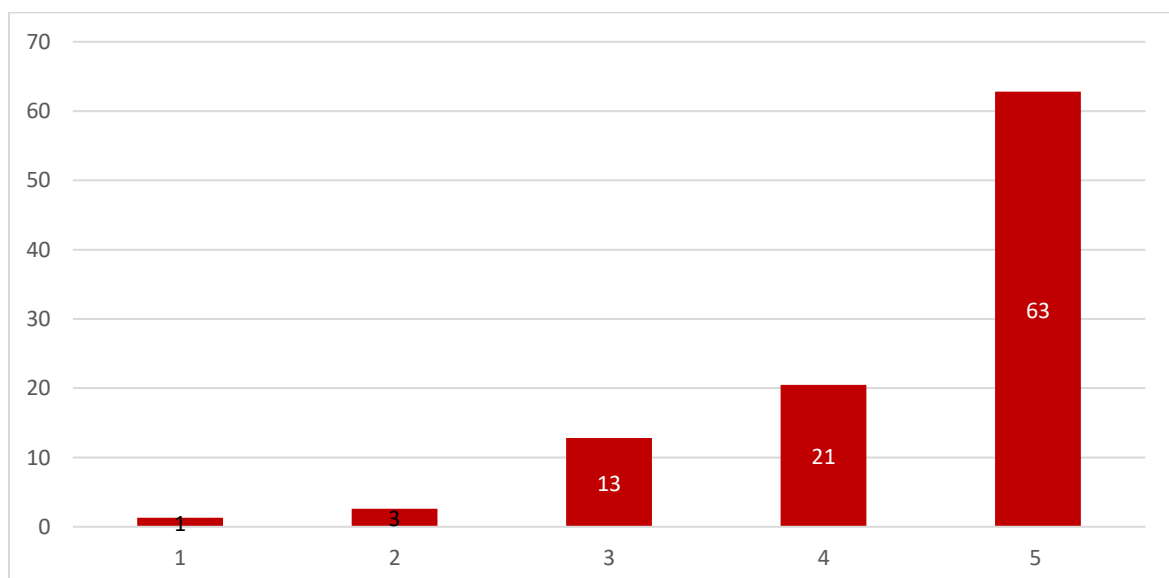
Byłoby zasadne, żeby JST mogły zatrudniać do zespołów ekspertów na rynku i żeby oni świadczyli da nich usługi, np. informatyczne.
Wywiad indywidualny – przedstawiciel Operatora

Potrzeba byłoby nam informatyków z zewnątrz, bo mamy dwóch na etacie, ale oni są tak zawaleni robotą, że niechętnie angażują się w takie tematy.
Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Współpraca z Operatorem

Ocena użyteczności objęła również ogólną ocenę współpracy z Operatorami. Operatorzy zostali ocenieni zdecydowanie pozytywnie. Ponad 80% respondentów wskazywało na ocenę 4 lub 5.

Wykres 7: Jak oceniają Państwo ogólnie współpracę z Operatorom, który realizował dla Państwa program GovTech? Oceny prosimy dokonać na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie negatywnie”, a 5 oznacza „zdecydowanie pozytywnie”. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 78

Średnie oceny poszczególnych Operatorów nie różniły się zasadniczo i wyniosły: 4,04 (OPERATOR C), 4,45 (OPERATOR B) oraz 4,68 (OPERATOR A).

Gotowość do polecenia uczestnictwa

Ciekawe różnice zaobserwowano natomiast w ocenie skłonności polecenia. Zastosowana została koncepcja *Net Promoter Score*. Jest to uniwersalna skala pomiaru, stosowana w ocenie satysfakcji bardzo różnorodnych produktów i usług. Chęć polecenia programu badaliśmy na dwóch poziomach – po pierwsze, polecenie osobie pracującej w podobnej instytucji oraz wykonującej podobną pracę, a po drugie, polecenie podobnym instytucjom.

Wskaźnik *Net Promoter Score* w przypadku osób wykonujących podobną pracę wyniósł 7,7. Jest to wynik pozytywny, więcej jest respondentów, którzy poleciliby program (Promotorzy – odpowiedzi 9 i 10 na skali od 1 do 10) niż tych, którzy by nie polecili (Krytycy – odpowiedzi 1-6). Jednak jest to wynik bliski wartości środkowej, czyli 0, co oznacza, że istnieje duże pole do poprawy tego rezultatu⁶.

Tabela 3. Wskaźnik Net Promoter Score (%)

	Dla osoby pracującej w podobnej instytucji oraz wykonującej podobną pracę	Dla podobnej instytucji
Krytycy	30,7	28,2
Neutralni	30,8	29,5
Promotorzy	38,4	41
NPS	7,7	12,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 78⁷

Wskaźnik *Net Promoter Score* w odniesieniu do podobnej instytucji wyniósł 12,8. I tu podobnie, choć, więcej jest respondentów, którzy poleciliby program niż tych, którzy by nie polecili, to wynik bliski wartości środkowej czyli 0, co oznacza, że istnieje duże pole do poprawy tego rezultatu.

⁶ „NPS może mieć wyniki od -100 (najniższy NPS) do 100 (najwyższy NPS). Wynik 100 oznacza, że 100% klientów jest promotorami marki i wybrało oceny 9 lub 10. Ujemny NPS oznacza, że krytycy przewyższają liczebnie nad promotorami. Biorąc pod uwagę dostępny zakres od -100 do 100, każdy wynik powyżej 0 jest uznawany za dobry, ponieważ wskazuje, że firma ma więcej promotorów niż krytyków, wyniki powyżej 50 są natomiast uznawane za wyniki bardzo dobre. Najwyższej klasy firmy zazwyczaj mają wartość NPS 70 i więcej.”

<https://predictivesolutions.pl/net-promoter-score-nps>, dostęp z dn. 21.10.2023

⁷ Pytanie: Na ile prawdopodobne jest, że poleciliby/poleciliby Pan/i udział w programie takim jak GovTech osobie pracującej w podobnej instytucji oraz wykonującej podobną pracę jak Pan/i? Oceny prosimy dokonać na skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza „zupełnie nieprawdopodobne” a 10 oznacza „bardzo wysoce prawdopodobne”
Pytanie: Na ile prawdopodobne jest, że poleciliby/poleciliby Pan/i udział w programie takim jak GovTech instytucjom podobnym do Państwa? Oceny prosimy dokonać na skali od 1 do 10, gdzie 1 oznacza „zupełnie nieprawdopodobne” a 10 oznacza „bardzo wysoce prawdopodobne”

Tabela 4. Wskaźnik Net Promoter Score wg operatorów (%)

	Dla osoby pracującej w podobnej instytucji oraz wykonującej podobną pracę			Dla podobnej instytucji		
	OPERATOR C.	OPERATOR B.	OPERATOR A.	OPERATOR C.	OPERATOR B.	OPERATOR A.
Promotorzy	34,8	31	48	39,1	31	52
Neutralni	30,4	31	32	34,7	27,5	28
Krytycy	34,6	37,8	20	25,9	41,2	20
NPS	0,2	-6,8	28	13,2	-10,2	32

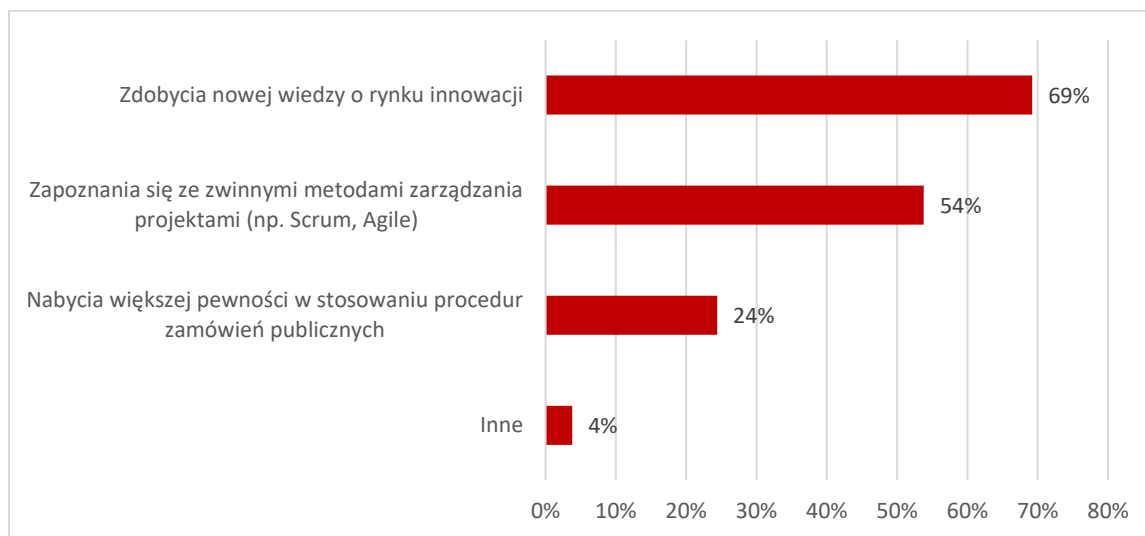
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 77

OPERATOR B. wyróżnia się negatywnie pod względem wartości wskaźnika zarówno w odniesieniu do polecenia indywidualnego, jak i polecenia odbiorcom instytucjonalnym. Jest to również jedyny przypadek, w którym oba wskaźniki przyjmują wartości ujemne. Warto zaznaczyć, że był to zarazem Operator, dla którego przeciętne wartości wsparcia (wskaźniki efektywności) były znacząco niższe niż u dwóch pozostałych. Wyniki pozwalają zatem, aby przyjąć wniosek, że niższa cena usług była okupiona mniejszą użytecznością dla uczestników. Podnieść tutaj należy kwestię standaryzacji usług świadczonych w ramach ścieżki użytkowników. Okazuje się bowiem, że w swoich autorskich koncepcjach Programu poszczególni Operatorzy dostarczali wsparcie o wyraźnie zróżnicowanych walorach użytkowych. Z uwagi na ograniczenia przedmiotu tej ewaluacji, szczegółowy zakres usług wyświadczonych w ramach GovTech innoLab powinien być przedmiotem odrębnej analizy.

Oczekiwane i uzyskanie efekty

Liderzy zespołów roboczych deklarowali, jakich korzyści oczekiwali w związku ze swym udziałem w programie szkoleniowo-doradczym oraz jakie korzyści faktycznie uzyskali w jego trakcie.

Wykres 8: Jakich korzyści z udziału w programie GovTech oczekiwali Pan/i osobiście?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. Pytanie wielokrotnego wyboru n= 118

Oczekiwania uczestników pokrywały się zasadniczo z założeniami pilotażu. Blisko 70% ankietowanych deklarowało, że przystępując do programu liczyło na poszerzenie swojej wiedzy o rynku innowacji, a nieco ponad połowa (54%) zaznajomiła się z metodykami zarządzania, które znaleźć powinny zastosowanie we wdrażaniu nowoczesnych technologii. Na rozwój kompetencji związanych bezpośrednio z zamówieniami publicznymi wskazywało wyraźnie mniej, bo niespełna jedna czwarta badanych. Trzeba w tym miejscu odnotować, że respondentami były osoby pełniące rolę liderów zespołów roboczych. W grupie tej dominowali pracownicy zajmujący się merytorycznie sprawami związanymi ze zgłoszonymi w pilotażu wyzwaniem bądź też osoby decyzyjne. Pracownicy specjalizujący się w zamówieniach publicznych wchodzili natomiast w skład zespołów, ale zazwyczaj nie pełnili roli liderów.

Respondenci podobnie określali również oczekiwania formułowane na poziomie reprezentowanych przez nich instytucji. Zagadnienia związane z rozwojem wiedzy i kompetencji były podobne jak na poziomie indywidualnym, aczkolwiek w tym wypadku wyraźnie częściej wskazywano właśnie na potrzebę zwiększenia potencjału w obszarze ogólnie pojętych zamówień publicznych (36% wskazań). Podawano również zaznajomienie się z procedurą konkursową jako szczególnym trybem postępowania (27% wskazań).

Wykres 9: Jakich efektów oczekiwała Państwa instytucja przystępując do programu GovTech?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. Pytanie wielokrotnego wyboru n= 151

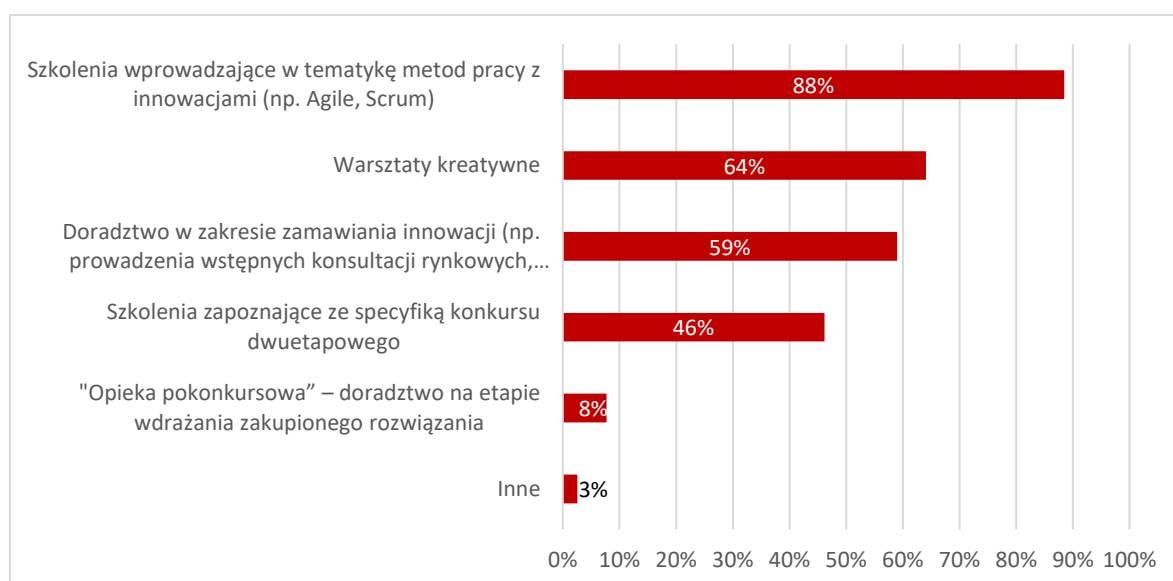
Przywołując analizy dotyczące uzyskanych efektów, widzimy, że zasadniczo odpowiadały one oczekiwaniom uczestników. Na poziomie indywidualnym, odsetek respondentów deklarujących wystąpienie danego efektu był w każdym przypadku wyższy niż odsetek oczekujących jego wystąpienia.

Na poziomie instytucji widzimy jednak, że dla znacznego odsetka respondentów nie spełnione zostały oczekiwania w zakresie pozyskania innowacyjnych rozwiązań - 68% badanych oczekiwało wystąpienia tego efektu, a jedynie 24% faktycznie innowacje pozyskało.

Użyteczność różnych form wsparcia

Aż 88% członków zespołów projektowych skorzystało ze szkoleń wprowadzających w tematykę metod pracy z innowacjami (Agile, Scrum). Około dwóch trzecich uczestniczyło w warsztatach kreatywnych. Nieznacznie ponad połowa członków zespołów projektowych skorzystała z doradztwa w zakresie zamawiania innowacji, a 46% skorzystało ze szkoleń zapoznających ze specyfiką konkursu dwuetapowego. „Opieką pokonkursową” objętych zostało 8% członków zespołów. Marginalny udział ostatniej z form wsparcia wynikał oczywiście z faktu, że wyłącznie nieliczne jednostki zakupiły rozwiązania w trakcie realizacji pilotażu. Co ważne, ich odsetek (oszacowany we wcześniejszym rozdziale) był niższy niż procent respondentów deklarujących skorzystanie z opieki pokonkursowej. Rozbieżność ta wynika zapewne z faktu, że respondentom trudno było osadzić precyzyjnie w czasie moment zakończenia udziału w Programie i dokonania zamówienia. Dlatego też, do danych dotyczących „opieki pokonkursowej” podchodzić należy z rezerwą.

Wykres 10: Z jakich działań skorzystały osoby należące do Państwa zespołu projektowego

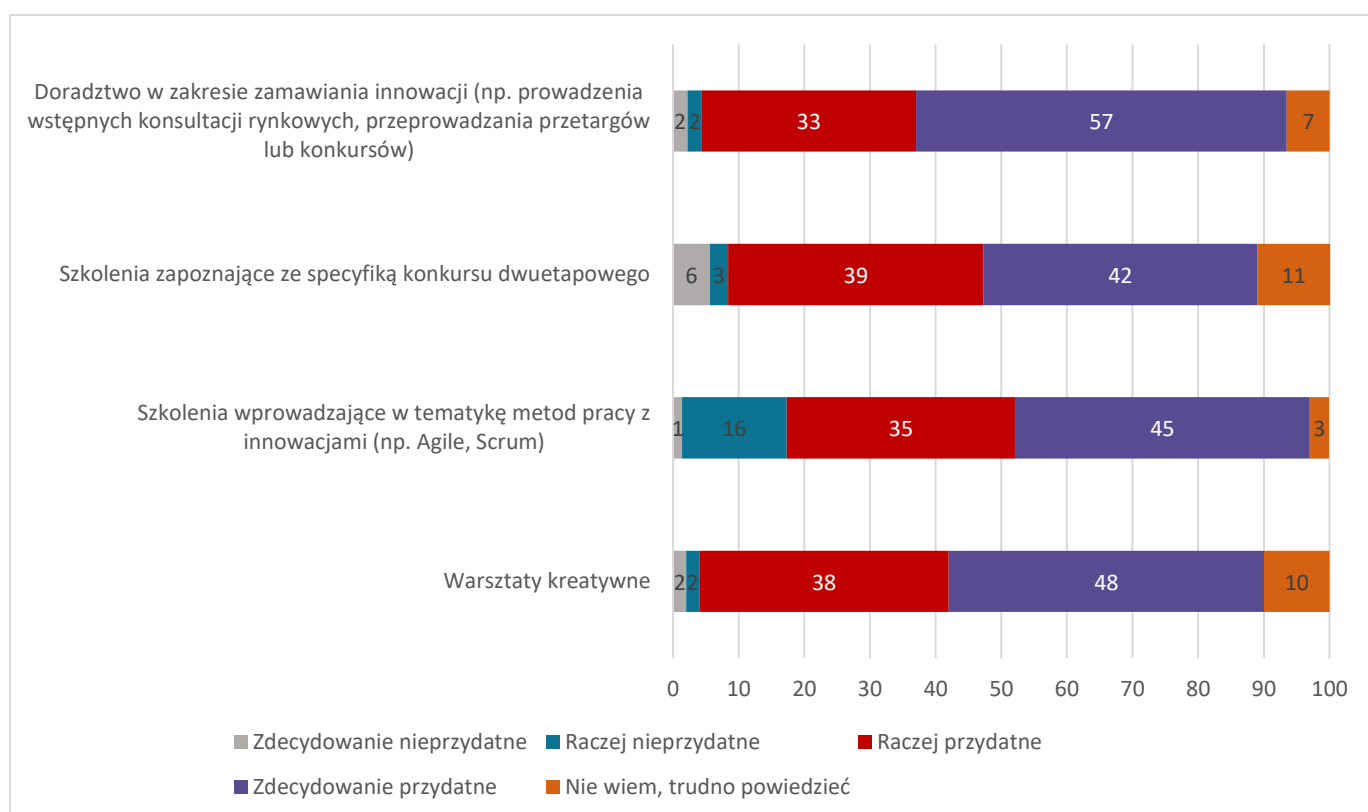


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. (Doradztwo w zakresie zamawiania innowacji n=46, szkolenia zapoznające ze specyfiką konkursu dwuetapowego n=36, szkolenia wprowadzające w tematykę metod pracy z innowacjami n=69, warsztaty kreatywne n=50, „Opieka pokonkursowa” n=6)

Liderzy zespołów roboczych ocenili przydatność poszczególnych form wsparcia z punktu widzenia potrzeb własnych, jako pracowników wykonujących zadania o określonej specyfice oraz z punktu widzenia swoich instytucji.

Wszystkie badane usługi jako zdecydowanie lub raczej przydatne dla instytucji oceniło ponad 80% respondentów. A jednocześnie głosy o nieprzydatności szkoleń z tematyki konkursu oraz z warsztatów kreatywnych i doradztwa w zakresie zamawiania innowacji były na poziomie 4-8%. Jedynie w przypadku szkoleń z zakresu metod pracy z innowacjami (Agile, Scrum) zostały ocenione jako raczej lub zdecydowanie nieprzydatne przez 17 % respondentów.

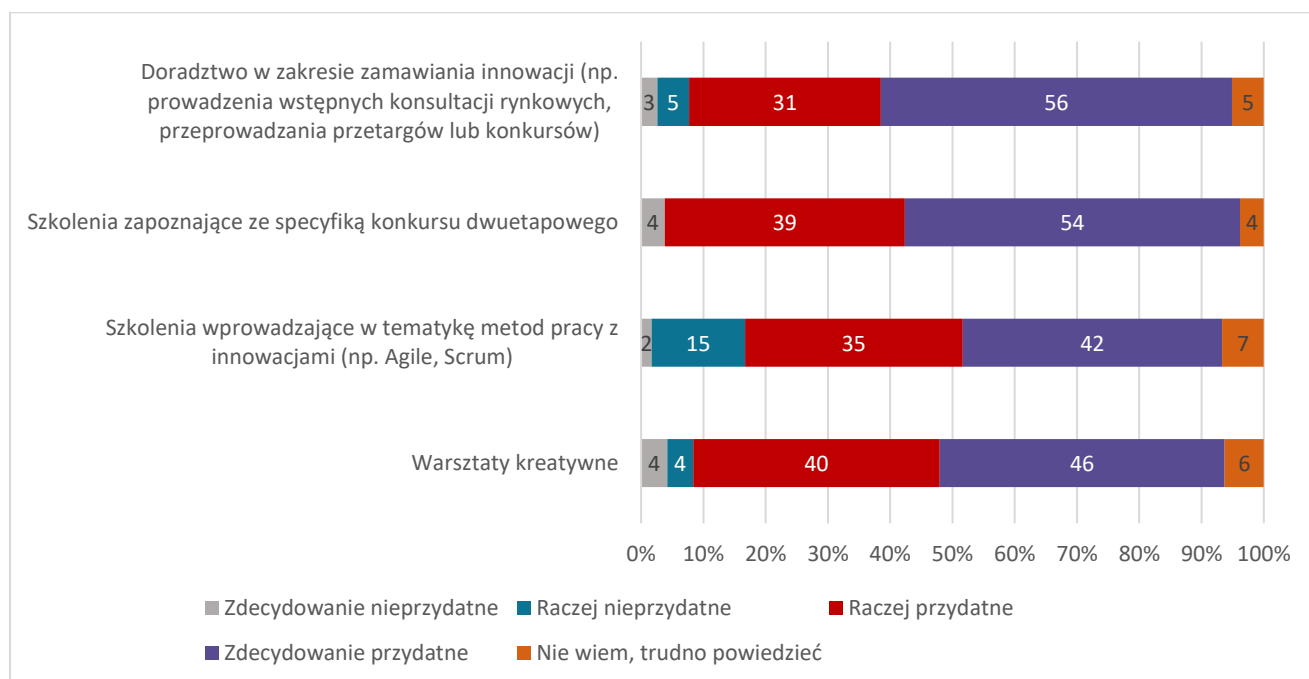
Wykres 11: Jak ocenia Pan/i przydatność poszczególnych działań z punktu widzenia potrzeb Państwa instytucji ?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. (Doradztwo w zakresie zamawiania innowacji n=46, szkolenia zapoznające ze specyfiką konkursu dwuetapowego n=36, szkolenia wprowadzające w tematykę metod pracy z innowacjami n=69, warsztaty kreatywne n=50)

Oceny indywidualnej przydatności kształtowały się bardzo podobnie. Jedyna godna odnotowania różnica dotyczyła szkoleń wprowadzających w specyfikę trybu konkursowego, które na poziomie indywidualnym ocenione zostały jako nieco bardziej przydatne niż na poziomie instytucjonalnym. Różnica wynika zapewne z faktu, że dominującą praktyką JST pozostają powtarzalne, schematyczne zamówienia, które realizowane są w oparciu o tryb podstawowy z przeważającą wagą kryteriów cenowych. Konkursy stanowią zatem wyjątek od przyjętej przez nich rutyny. Liderzy zespołów roboczych byli natomiast osobiście zaangażowani w pracę nad wyzwaniem, a następnie przygotowaniem zamówień innowacyjnych. Możemy również przyjąć, że są to osoby wykazujące się ponadprzeciętną otwartością na nowe rozwiązania i niestandardowe metody działania. Uzyskana wiedza korespondowała więc bardziej ze specyfiką ich pracy niż z modelami działania instytucji jako całości.

Wykres 12: Jak ocenia Pan/i przydatność poszczególnych działań z punktu widzenia specyfiki zadań, jakie wykonuje Pan/i w swojej pracy?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. (Doradztwo w zakresie zamawiania innowacji n=39, szkolenia zapoznające ze specyfiką konkursu dwuetapowego n=26, szkolenia wprowadzające w tematykę metod pracy z innowacjami n=60, warsztaty kreatywne n=48)

Doradztwo w zakresie zamawiania innowacji okazało się najbardziej użyteczną kategorią wsparcia. Znajduje to potwierdzenie w wywiadach przeprowadzonych z liderami zespołów. Jako szczególnie przydatną formą doradztwa wskazywali oni przy tym doradztwo technologiczne, związane ze specyfiką dziedzinową rozwiązań (np. analityka danych i sztuczna inteligencja, aplikacje internetowe, kartografia), które miały odpowiadać ich wyzwaniom. Przedstawiciele JST podkreślali wysoki poziom merytoryczny tego typu usług oraz ich wysoki walor użytkowy. Zarazem wedle powtarzających się opinii, pula godzin doradztwa technologicznego była niewystarczająca, a ich niedobór był szczególnie odczuwalny na etapie przygotowywania postępowań oraz w trakcie wdrażania innowacji. Problem ten związany jest z przewijającą się również w innym kontekście kwestią niewystarczającego czasu, jaki przeznaczono na przejście pełnej ścieżki użytkownika. Znajduje on również swoje odbicie w przytaczanych wcześniej danych ilościowych, wskazujących na bardzo znikomy stopień korzystania z „opieki pokonkursowej”.

Największą wartością było wsparcie w zakresie wiedzy eksperckiej informatyka. W miastach (red. urzędach miast) nie pracują zwykle ludzie, którzy zajmują się takimi tematami na co dzień. U nas w urzędzie są informatycy, wiadomo, ale zajmują się systemami, a nie aplikacjami.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Mieliśmy odzew z urzędów, że najbardziej przydatne byłoby doradztwo technologiczne. Chodzi o to, że ktoś pomógłby im technologicznie zaprogramować, co mają zamówić. Taki specjalista na wysokim już poziomie.

Wywiad indywidualny – przedstawiciel Operatora

Respondenci podkreślali także potrzebę intensywnego doradztwa w zakresie zamówień publicznych. Wskazywali na szczególną wartość usług dostosowanych do specyfiki konkretnych przypadków. W tym

kontekście, pojawiły się opinie o niewystarczającej jakości i ilości wsparcia, podczas prac nad dokumentacją postępowań zamówieniowych. Wśród mankamentów tego typu usług, oprócz ich zbyt małej dostępności, podawano ogólnikowy charakter, sprowadzający się czasem do zaprezentowania obowiązujących przepisów, bez dostarczania wyczerpujących informacji wobec potrzeb i wątpliwości zgłaszanych przez zespoły robocze. Należy jednak zaznaczyć, że nie zabrakło również respondentów, którzy wysoko oceniali użyteczność omawianych usług, a niektórzy wskazywali wręcz na doradztwo prawne, jako wsparcie dostarczające największych korzyści spośród wszelkich form wsparcia uzyskanych w Programie.

Doradcy prawni to była duża kancelaria, ale nie mieli wyspecjalizowanego eksperta pod kątem pracy w samorządzie i reguł chociażby finansów publicznych, kwestii postępowań o zamówienia.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Dla nas największą korzyścią było, że nauczyliśmy się, jak zdobywać nietypowe zamówienia. Jak poszukiwać wykonawców. I to była też wartość, że dostaliśmy to bezkosztowo, chociaż za samo pozyskanie zamówienia musieliśmy już zapłacić.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego

Jako szczególną formę doradztwa traktować należy przygotowanie do przeprowadzenia i wsparcie realizacji wstępnych konsultacji rynkowych. Ich celem było wypracowanie wraz z rynkiem wkładu koniecznego dla powstania pełnej dokumentacji zamówienia. Dla wielu jednostek była to pierwsza okazja do przeprowadzenia WKR. W licznych lokalnych kontekstach wszelkie konsultacje z biznesem traktowane były z nieufnością, jako pole do potencjalnych nadużyć. Szansa na zdobycie pierwszych doświadczeń w tym obszarze była wówczas postrzegana jako cenny precedens, legitymizujący podobne podejście do innych zamówień. Oczywistą wartością WKR było uzyskiwanie fachowych specyfikacji zamówienia. Wśród jednostek, które zaniechały czasowo realizacji zamówień, obecne było zatem przekonanie, że wypracowane w procedurze dokumenty, znajdą zastosowanie po podjęciu decyzji o wdrożeniu.

Robiliśmy wcześniej dialogi techniczne, ale tam schody były. Tutaj dzięki pomocy (nazwa operatora) udało nam się konsultacje rynkowe przejść. Na tym nam głównie zależało. Przy ewentualnych kolejnych projektach również będziemy korzystali z tej metody.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Sporadyczne opinie negatywne dotyczące wsparcia na etapie WKR, wskazywały na „urwany” charakter tego procesu, brak finalnych konkluzji oraz precyzyjnych wskazówek dotyczących dalszego działania. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazywano zbyt małą ilość czasu przeznaczoną na realizację konsultacji oraz zmiany kadrowe i znacznie utrudniony kontakt z opiekunem po stronie Operatora.

Ten proces zakończył się dużą dawką wiedzy, ale zabrakło konkluzji. Nie dostaliśmy jakiegoś konkretnego podsumowania. Nie wiemy co z tą wiedzą zrobić.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Użyteczność szkoleń dotyczących zamówień publicznych nie budziła większych wątpliwości. Respondenci wskazywali przede wszystkim na potrzebę zapełniania luki wiedzy, jaka wytworzyła się w JST po wprowadzeniu daleko idących zmian (w tym nowych trybów) przez nową ustawę Prawo zamówień publicznych z 2019 r. Niektórzy uczestnicy zaznaczali, że szkolenia w tym zakresie powinny

obejmować szersze grono pracowników. Wiedza ograniczona do członków zespołów roboczych będzie bowiem ich zdaniem zasobem zbyt ograniczonym, aby wywołać trwałe zmiany instytucjonalne i na dobre przetrzeć ścieżki dla wykorzystywania procedur sprzyjających zamówieniom innowacyjnym. Pojedynczy rozmówcy, nie kwestionując walorów merytorycznych szkoleń, deklarowali, że ich oferta nie była zbieżna z wyjściowymi oczekiwaniami wobec programu, które koncentrowały się na uzyskaniu kompletnej, gotowej dokumentacji postępowania, opracowanej całościowo przez zewnętrznych ekspertów. Opinie sceptyczne odnosiły się także do braku możliwości utrwalenia efektów edukacyjnych wsparcia, przy niedostępności środków koniecznych dla wdrożenia innowacji.

Szkolenia były bardzo potrzebne, bo wcześniej nie korzystaliśmy z możliwości, jakie dała ustawa z 2019 roku (red. Prawo zamówień publicznych). Rzeczywiście są nowe możliwości. My się o nich dowiedzieliśmy. Dzisiaj wykorzystujemy w różnych zamówieniach.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego

Szkolenia z zakresu metody zwinnych postrzegane były jako ciekawe i inspirujące. Respondenci dodawali przy tym jednak, że ich efekty nie przekładały się wyraźnie na prace zespołów roboczych. Ich wartości dostrzegane były głównie w przełamywaniu obaw mentalnych przed wdrażaniem innowacji, dostrzeżeniem nowych możliwości realizacji zadań JST, czy też zapoznaniu się z ciekawymi rozwiązaniami dostępnymi w obszarze gov-tech.

Myślę, że od metodyk zwinnych nie uciekniemy. To jest przyszłość. Chociaż jest opór niektórych jednostek, ale digitalizacja, czy właśnie metodyki zwinne to konieczność – sektor prywatny przed tym nie uciekł i my też nie uciekniemy.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

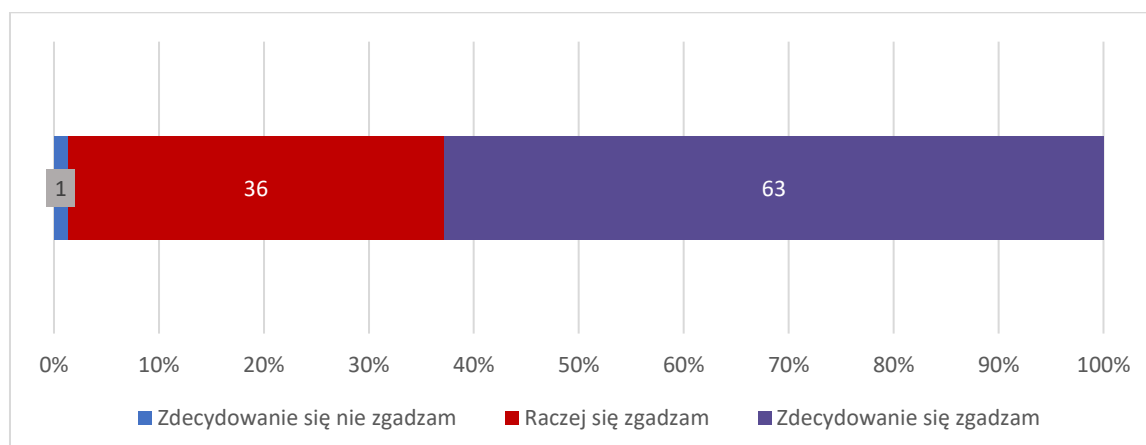
Pojedynczy respondenci, wyrażali sceptyczny stosunek wobec szkoleń z tego obszaru, a także wobec metodyk zwinnych jako takich. Deklarowali oni przekonanie, że nowoczesne metodyki zarządzania dopasowane są wyłącznie dla pracowników młodszych generacji, a tradycyjne metody prac lepiej przystają do realiów procesów decyzyjnych, zachodzących w JST.

Przydatne są spotkania przy stole i omówienie sobie tematu i przypisanie zadań do poszczególnych pracowników, a potem za jakiś czas zweryfikowania, kto co zrobił i na jakim jesteśmy etapie, czyli takie załóżmy nasze zwykłe spotkania kierownictwa czy spotkania pracowników wcale nie są. ... Przepraszam, że to powiem, ale wcale nie są gorszym narzędziem niż metodyki zwinne.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Warsztaty kreatywne ocenione zostały wyraźnie korzystnie. Niemal wszyscy (99%) respondenci wysoko ocenili profesjonalizm osób prowadzących warsztaty (facylitatorów/ facylitatorek).

Wykres 13: Proszę wskazać na ile zgadza się lub nie zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami - Osoby prowadzące warsztaty (facylitatorki/ facylitatorzy) były dobrze przygotowane do realizacji zadania?



Warsztaty postrzegane były głównie przez pryzmat redefiniowania wyjściowych wersji wyzwań. Przedstawiciele JST dostrzegali wysoką wartość tego etapu. Doprecyzowanie wyzwań pozwoliło uczestnikom nakreślić ramy wykonalnych i dostępnych cenowo rozwiązań. Prace warsztatowe pozwalały również identyfikować potencjalnie zbędne koszty, dając szanse na uzyskanie wymiernych oszczędności.

Dzięki warsztatom dostaliśmy zarys tego co poszukujemy. Nie udało się tego zamówić, ale dla mnie to była duża wartość. To był dobrze poświęcony czas. Wcześniej mieliśmy mętne wyobrażenia. Każda komórka miała innego. To nas zmusiło do wspólnej pracy i wypracowania wspólnej wizji.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Mniej przychylne opinie wobec warsztatu skupiły się wokół braku wymiernych, szybko dostępnych korzyści. Respondenci wskazywali jednak przy tym zwykle na atrakcyjną formę samych warsztatów jako formy pracy grupowej.

Ludzie od nas brali udział w warsztatach i im się to podobało. Natomiast, czy im się to do czegoś przyda? Trudno powiedzieć. Warsztaty były fajne, były dobrze zorganizowane.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Pozostając przy formie, do powtarzających się opinii należał krytyczny stosunek wobec formy zdalnej, która według części respondentów nie przystawała do specyfiki pracy grupowej. Podkreślano jednocześnie, że prace warsztatowe stanowić powinny kluczowe elementy budowy relacji z opiekunami oraz ekspertami po stronie Operatorów, a także sieciowania pomiędzy uczestnikami Programu. Networking postrzegano przy tym jako dużą wartość, którą spożytkować można podczas prac różnych zespołów nad wyzwaniami i zamówieniami o podobnej specyfice.

Spotykaliśmy się z przedstawicielami różnych jednostek w różnych konfiguracjach. Mieliśmy więcej przestrzeni, żeby się spotkać, porozmawiać o wyzwaniach. To było naprawdę cenne.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Rzadziej występujące opinie wskazywały także na nadmiar formy zdalnej w działaniach szkoleniowych. W tym kontekście mówiono o problemach z frekwencją oraz zapewnianiem ciągłej obecności uczestników w trakcie całego szkolenia.

Efekty niezamierzone

Pilotaż nie generował wyraźnych efektów niezamierzonych pozytywnych, ani też negatywnych. Pewne zjawiska tego typu można było rozpoznać w wynikach wywiadów indywidualnych. Miały one charakter korzystny i dotyczyły zjawisk wykraczających poza ściśle określony cel pilotażu.

Do nieoczekiwanych korzyści z uczestnictwa, zaliczono między innymi:

- Ogólną poprawę komunikacji w jednostce oraz przełamanie skostniałych podziałów zadań (silosowej struktury), dzięki zaangażowaniu ludzi z różnych komórek w prace nad wspólnym wyzwaniem

Ludzie z różnych komórek się poznali. Każdy zna swoje nazwisko teraz. Udało nam się zintegrować nasze wewnętrzne zasoby (red. zasoby ludzkie). Więc to na pewno była wartość.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

- Wzrost zainteresowania nowymi technologiami po stronie decydentów i pracowników JST

Jednostki, menadżerowie nauczyli się odgrywać rolę odbiorcy wysokich technologii. To dzięki uczestnictwu w programie.

Wywiad indywidualny – przedstawiciel PARP

- Zwiększenie otwartości JST na potrzeby i oczekiwania mieszkańców.

Ten program to był taki kaganek oświaty. Zmienił mindset urzędników. Otworzył samorządy na nowe myślenie o potrzebach mieszkańców. Uwolnił ich od „chowu wsobnego” (red. myślenia utartymi schematami)

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

Trafność formuły wsparcia

Ocena trafności opierała się na weryfikacji założeń (hipotez), na których uformowana została koncepcja pilotażu. Hipotezy stanowią przypuszczenia dotyczące mechanizmów przełożenia produktów na rezultaty, relacji logicznych pomiędzy efektami i kolejności ich występowania oraz wpływu czynników kontekstowych. Weryfikacja hipotez odbywała się zgodnie z zasadą falsyfikacji, a więc przy braku danych wskazujących na nietrafność hipotezy przyjmowaliśmy dane założenia za trafione. Przy występowaniu nielicznych albo słabych przesłanek na rzecz obalenia hipotezy, oceniana była ona jako spełniona częściowo.

Założenia teorii interwencji składały się z następujących stwierdzeń:

- 1 - Tryb konkursu jest najlepiej dostosowany do pozyskiwania innowacyjnych zamówień.
- 2 - Pracownicy JST potrzebują uzyskania elementarnej wiedzy z zakresu innowacji oraz zwinnych metodyk zarządzania, a także procedur zamówień publicznych
- 3- JST nie mają doświadczeń w stosowaniu niestandardowych trybów zamówień publicznych
- 4 - Zespoły projektowe dysponują wystarczającą ilością czasu na zaangażowanie się w pracę oraz przejście właściwej ścieżki użytkownika.
- 5 - Skład zespołów projektowych jest dopasowany do specyfiki wyzwań oraz rodzaju zadań realizowanych w ramach programu.
- 6 - JST dysponują środkami koniecznymi dla wdrożenia innowacji

Status każdego z założeń został przedstawiony poniżej –

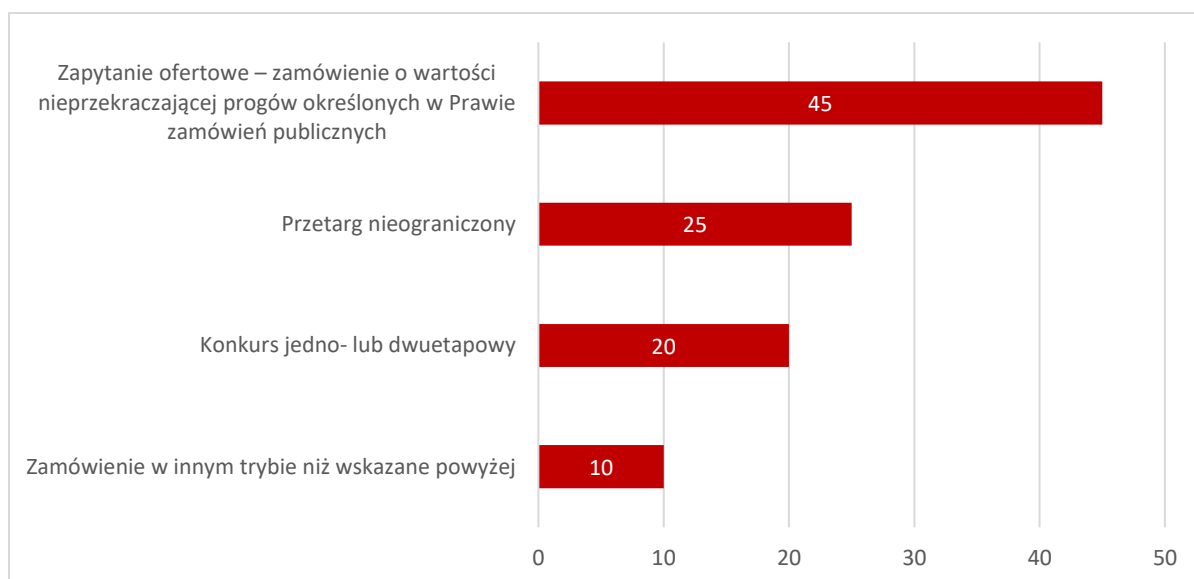
1 - Tryb konkursu jest najlepiej dostosowany do pozyskiwania innowacyjnych zamówień. Założenie NIESPEŁNIONE.

Założenie o szczególnym dostosowaniu konkursu do specyfiki zamówień na innowacje było jedną z kluczowych hipotez pilotażu. Było to także jedno z założeń, którego nie sposób było zweryfikować w oparciu o doświadczenia wcześniejszych interwencji publicznych.

W trakcie projektowania pilotażu przyjęto, iż procedury konkursowe znajdą zastosowanie tylko w odniesieniu do niektórych wyzwań. Do tej grupy zaliczono bardziej zaawansowane technologicznie wyzwania, jak również te niemające dotychczas analogii w produktach oferowanych na rynku. Powinny być to zatem innowacje przekraczające w skali wymiar lokalny. Do prowadzenia takich zamówień bardziej predysponowane są jednostki o większym potencjalnie organizacyjnym oraz bardziej doświadczone w pozyskiwaniu wysokich technologii i współpracy ze startupami.

Wyjściowo oczekiwano, że każdy z Operatorów obsługi co najmniej 12JST, które w trakcie udziału w Programie ogłoszą procedurę konkursową. Do etapu przygotowań do ogłoszenia konkursu dojrnęło jednak wyłącznie 8 jednostek (20% spośród jednostek, które zamówiły lub rozpoczęły zamawianie innowacji), z czego tylko 6 faktycznie wszczęło postępowanie. Dodatkowo, część instytucji musiała unieważnić konkursy już po ich ogłoszeniu z uwagi na błędny formalne (np. wymagany brak anonimizacji ofert). Trzeba zauważyć, że cele ilościowe dotyczące ogłaszania zamówień w innych trybach zostały zrealizowane. Liczba JST, które uruchomiły postępowania w trybie innym niż konkurs była bardzo zbliżona do wyjściowo planowanej. Udział poszczególnych procedur zakupowych kształtował się natomiast zgodnie z poniższym wykresem.

Wykres 14: W jakim trybie zamawiali/zamawiają Państwo to rozwiązanie?.

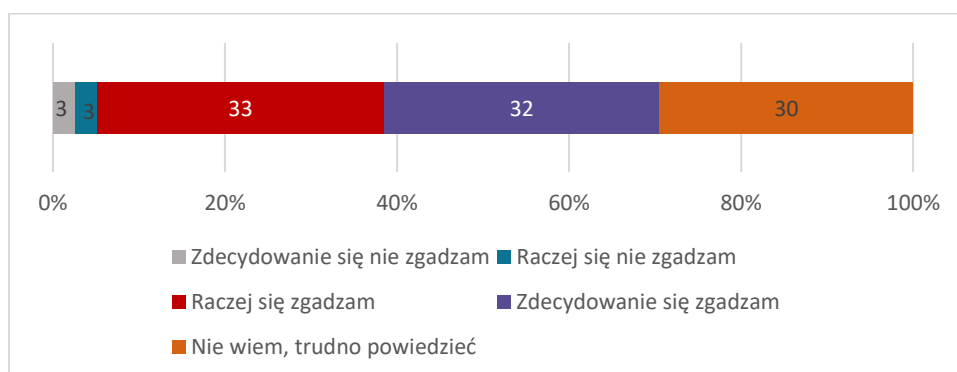


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 40

W raporcie, wspomniano już o okolicznościach obiektywnych, które utrudniały wszystkie działania zakupowe (kryzys budżetowy, wojna, COVID-19). Bardzo niski poziom zastosowania procedury konkursowej świadczy zatem o braku spełniania wyjściowego założenia interwencji.

Wniosek ten znajduje potwierdzenie w wynikach badania. Ponad dwie trzecie badanych jednostek było gotowych, co prawda zgodzić się ze stwierdzeniem, że konkurs był odpowiednim trybem, aby pozyskiwać innowacje dla swej instytucji. Wśród nich jednak tylko nieliczni faktycznie tę procedurą zainicjowali. W tej grupie natomiast, z rzeczoną stwierdzenie zgadzało się wyłącznie dwóch respondentów.

Wykres 15: Proszę wskazać na ile zgadza się lub nie zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami - Konkurs dwuetapowy jest odpowiednim trybem, aby pozyskiwać innowacyjne rozwiązania dla instytucji takiej jak nasza?



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 78

W oparciu o badania jakościowe można wskazać kilka kluczowych przyczyn, decydujących o nietrafności omawianego założenia, tj.:

- **Ograniczona, jedynie lokalna skala wdrażanych innowacji.** Na większość wyzwań projektowych odpowiadały rozwiązania dostępne już na rynku i wymagające zwykle jedynie niewielkich dostosowań. W tym wypadku, chybiło założenie o wysokim

nakładzie pracy koncepcyjnej po stronie wykonawcy i znaczeniu oryginalności dostarczanych rozwiązań.

To nie była jakaś wielka innowacja. To raczej takie pierwsze kroki.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego

- **Wysoka adekwatność procedur przetargowych poprzedzonych wstępnymi konsultacjami rynkowymi – rozwiązania wypierające konkursy.** Uczestnicy pilotażu mieli swobodę w wyborze procedury zakupowej. Wedle licznych opinii, konkursy postrzegane były jako skomplikowane, związane z wysokim ryzykiem popełnienia błędów formalnych. Jednocześnie podkreślano walory WKR-ów, stanowiących dla wielu instytucji zupełnie nową, niezwykle cenną praktykę, którą będą mogły powielać również w innych zamówieniach, niekoniecznie związanych z innowacjami. Wskazywano, że konsultacje stanowią bardzo trafny sposób precyzowania oczekiwań oraz wstępnej konfrontacji założeń z perspektywą biznesu. Jako ich zaletę wymieniano również intuicyjny przebieg procedury oraz mniejsze ryzyko popełnienia formalnych uchybień. Klasyczne procedury przetargowe były natomiast postrzegane jako zrozumiałe i sprawdzone w praktyce, a zarazem dopasowane do specyfiki poszukiwanych innowacji. Tryb podstawowy deklarowano także jako alternatywny, planowany tryb zamówienia przez jednostki, które musiały unieważnić konkurs z przyczyn formalnych.

My mieliśmy ten komfort, że mogliśmy zamówić wszystko bez zastosowania ustawy.

Wiedzieliśmy, czego chcemy. Zrobiliśmy konsultacje i po prostu to kupiliśmy.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w

- **Wysoki poziom skomplikowania procedury, a w efekcie brak zrozumienia specyfiki konkursu, pomimo odbytych szkoleń.** Wniosek ten odnosi się poniekąd do skuteczności realizacji celów szkoleniowych. Szkolenia miały bowiem zaznajamiać uczestników z zasadami konkursów. Okazało się jednak, że trudno osiągnąć było pożądaný efekt edukacyjny. Nic nie wskazuje, że brak jego wystąpienia leżał po stronie niewłaściwego wykonania usług szkoleniowych. Przyjąć bardziej należy, że w ramach przewidzianych ram czasowych, nierealnym było gruntowne zaznajomienie uczestników z zupełnie nową, skomplikowaną i budzącą obawy procedurą. Ograniczeniem był także wspomniany w raporcie niedobór usług doradztwa prawnego.

Ten konkurs to było coś zupełnie nowego. Bardzo łatwo było o błąd. I podczas już organizacji konkursu zabrakło kogoś, kto by im (red. jednostkom) po kolei wytłumaczył co mają robić i na co uważać. Bo na 90 proc. konkursy wykładały się na prostych błędach formalnych.

Wywiad indywidualny – przedstawiciel Operatora

- **Brak skutecznych możliwości obligowania jednostek do wdrażania procedur konkursowych.** Warunki udziału w pilotażu uwzględniały jedynie niewiążące deklaracje jednostek odnośnie do dysponowania niezbędnymi środkami na potrzeby wdrożenia innowacji. Operatorzy nie mieli zatem możliwości wymagać, aby beneficjenci wybierali procedurę konkursową. Z uwagi na nowatorski charakter wsparcia było to założenie uzasadnione. Zbyt mały stopień zainteresowania konkursem sprawił jednak, że nie jesteśmy w stanie wyciągnąć bardziej pogłębionych

wniosków dotyczących przebiegu tej procedury. Istotna wartość pilotażu została przez to zatracona. Uznać można zatem, że zasadnym byłoby uwzględnienie zachęt (np. specjalna, bogatsza ścieżka wsparcia) dla JST decydujących się inicjować konkursy.

Wymóg zadeklarowania zaangażowania środków tylko odstraszał potencjalnych uczestników, a niczego nie wnosił. Nie można było koniec końców do niczego zobligować.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

2 - Pracownicy JST potrzebują uzyskania elementarnej wiedzy z zakresu innowacji oraz zwinnych metodyk zarządzania, a także procedur zamówień publicznych. Założenie CZĘŚCIOWO SPEŁNIONE

Analizy dotyczące skuteczności oraz użyteczności wsparcia potwierdziły trafność tego założenia. Przeważająca większość badanych zdobyła dzięki udziałowi w Programie zupełnie nową wiedzę. Oczekiwane efekty wsparcia wskazywały również na potrzebę rozwoju wiedzy we wszystkich zakładanych obszarach. Na tej podstawie można przyjąć, że odbiorcy wsparcia uzyskali usługi dopasowanych do kompetencji wejściowych. Zauważyć należy jednak, że część JST posiadała znacznie większe doświadczenie we wdrażaniu innowacji, co oczywiście występowało w parze z wyższym poziomem wiedzy ich pracowników. Do tej grupy nie kierowano jednak dopasowanej oferty wsparcia. Mankament ten wskazywali niektórzy przedstawiciele zespołów roboczych.

Dla nasz cześć szkoleń i warsztatów było po prostu za bardzo basic. Nie ukrywam, to była trochę strata czasu, bo myśmy już byli zaznajomieni z wieloma narzędziami, metodami pracy.

Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego w JST

3 - JST nie mają doświadczeń w stosowaniu niestandardowych trybów zamówień publicznych. Założenie: SPEŁNIONE

Mowa tu o założeniu zbliżonym do wskazanego w pkt. 2. Zakładano, że lukom wiedzy na poziomie indywidualnych pracowników towarzyszy brak doświadczeń w stosowaniu innowacyjnych zamówień na poziomie instytucji. Wyrazem tego założenia było dostarczenie zindywidualizowanych usług doradczych w obszarze technologii i prawa oraz moderacji pracy zespołowej. Spotykały się one z korzystną oceną odbiorców, którzy wskazywali nawet potrzebę zwiększenia ich wymiaru. Respondenci podkreślali także ważny, pozytywny wpływ zastosowania niestandardowych trybów na sposób funkcjonowania instytucji. Jednostki posiadające bogatsze doświadczenia miały dostęp do usług uwzględniających ich specyficzne potrzeby. Nie rozpoznano przy tym danych wskazujących na brak trafności tego założenia. Dlatego też, należy uznać je za spełnione.

4 - Zespoły projektowe dysponują wystarczającą ilością czasu na zaangażowanie się w pracę oraz przejście właściwej ścieżki użytkownika. Założenie CZĘŚCIOWO SPEŁNIONE

Wyniki badania ilościowego wskazują, że dość liczna grupa jednostek (23%) deklaruowała brak wystarczającej ilości czasu na realizację wszystkich etapów procesu. Problem ten w różnych aspektach ujawniał się także w badaniach jakościowych. Przytaczane trudności dotyczyły zarówno zbyt napiętych harmonogramów, jak i możliwości poświęcenia wystarczającej ilości czasu przez osoby zaangażowane w pracę zespołów. Potwierdzeniem faktycznego niedoboru czasu jest również znikomy odsetek JST, które zdołały przebrnąć przez całą ścieżkę użytkownika, aż do etapu wdrażania innowacji. Opisane zjawiska nie zdecydowały jednak o braku realizacji któregokolwiek z kluczowych celów pilotażu. Można zatem przyjąć, że ilość czasu przeznaczona na udział w Programie dla większości jednostek była może nie optymalna, ale wystarczająca. Dodać także należy, że niektóre opinie

uczestników wskazywały na wartość intensywnego procesu projektowego, opartego na wymagających terminach realizacji kolejnych etapów. Podkreślany był wówczas dyscyplinujący walor takich warunków pracy oraz ich korzystny wpływ na sposób działania zespołów (orientacja na cele, współpraca osób pracujących na co dzień w odrębnych komórkach organizacyjnych). Założenie może być zatem uznane za co najmniej częściowo spełnione.

Czasu było mało, ale to był bardzo intensywny proces. Musieliśmy się spotkać, pogadać, mieliśmy deadline. Był rygor czasowy. To mi osobiście dawało bardzo dużo.
Wywiad indywidualny – lider zespołu roboczego

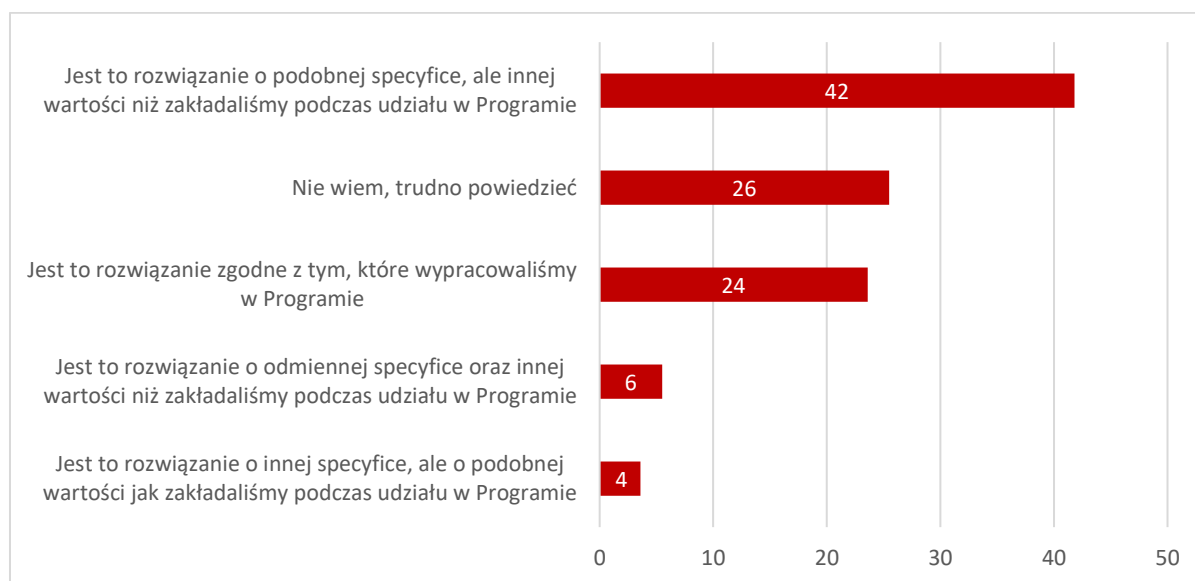
5 - Skład zespołów projektowych jest dopasowany do specyfiki wyzwań oraz rodzaju zadań realizowanych w ramach programu. Założenie SPEŁNIONE

Zgodnie z założeniem wszystkie zespoły robocze powinny zawierać w składzie osoby decyzyjne, specjalistów w dziedzinie zamówień publicznych oraz osoby odpowiadające merytorycznie za sprawy powiązane ze specyfiką zgłaszanego wyzwania. Spełnianie tych wymagań było formalnie weryfikowane podczas rekrutacji. Ankietowani liderzy w przeważającej większości (92%) potwierdzali właściwy dobór składu. Zarazem 7% liderów wyraziło zdanie przeciwne. Ich opinie znajdowały także odzwierciedlenie w badaniu jakościowym, gdzie wskazywano między innymi na niechętnie zaangażowanie części specjalistów dziedzinowych, brak możliwości dokooptowania zewnętrznych ekspertów, czy też brak dostatecznego zaangażowania i wsparcia dla projektu ze strony decydentów. Wpływ opisanych zjawisk nie miał jednak zasadniczego wpływu ani na przebieg, ani też na efekty Programu. Założenia uznać należy zatem za spełnione.

6 – JST dysponują środkami koniecznymi dla wdrożenia innowacji. Założenie CZĘŚCIOWO SPEŁNIONE

Ogólnie rzecz biorąc, osiągnięte zostały cele ilościowe dotyczące liczby uruchamianych postępowań na innowacje. Zarazem ograniczenia budżetowe zidentyfikowano jako wiodący czynnik decydujący o przekładaniu na przyszłość lub też całkowitej rezygnacji z realizacji zamówienia. Znaczna część jednostek (42%), które dokonały przeformułowania wstępnej postaci wyzwania ograniczyło zarazem jego wyjściową wartość.

Wykres 16: Które z poniższych stwierdzeń najlepiej opisuje rozwiązanie, jakie Państwo zamówili/zamawiają



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego. n= 80

Mechanizm deklaracji składanych w momencie wejścia do Programu, który w założeniu miał zapewniać dostępność środków, okazał się pozbawiony faktycznych zastosowań.

Najważniejsze wnioski

Ocena skuteczności

- Skutecznie zrealizowano zdecydowaną większość celów ilościowych dotyczących wymaganej liczby zrekrutowanych jednostek, a także przeprowadzonych diagnoz wstępnych i postępowań ogłoszonych w trybach innych niż konkursowe.
- Działaniom rekrutacyjnym towarzyszyły istotne trudności. Wynikały one po części z braku zainteresowania tematyką innowacji oraz niskim priorytetem tego typu działań na tle „twardych” projektów inwestycyjnych (np. infrastrukturalnych). Duże znaczenie miał również brak możliwości uzyskania dofinansowania na część wdrożeniową. Wspomniane uwarunkowania, wynikały wprost z kontekstu oraz formuły pilotażu. Oprócz nich można jednak wskazać na dwa czynniki „modyfikowalne”, których wpływ można w przyszłości ograniczyć. Po pierwsze, wyniki badania wskazują na potrzebę silniejszego zaangażowania wizerunku PARP oraz innych agend rządowych w promocję Programu. Miało to znaczenie w kontekście uwiarygodniania nieszablonowych podejść do zamówień publicznych (redukcja obaw przed ewentualnymi sankcjami ze strony organów kontrolnych) oraz dostarczania korzyści wizerunkowych, płynących z uczestnictwa. Zastanowić trzeba się także nad określeniem faktycznego popytu na wsparcie oferowane w tego rodzaju programach. Przez pewien czas będą one wciąż miały charakter niszowy. Podczas procesu projektowego zakładano pierwotnie mniejsze wartości docelowe (80 JST) oraz planowano, że realizacji powierzone będzie wyłącznie dwóm Operatorom. Doświadczenia realizacji zdają się potwierdzać trafność tych wyjściowych założeń
- Nie zrealizowane zostały natomiast cele dotyczące liczby ogłoszonych konkursów. W trakcie uczestnictwa w Programie, konkursy zostały zainicjowane jedynie przez 6 jednostek, przy planowanym celu na poziomie 36 JST. Jako przyczyny niezadawalającej popularności tej formuły, Operatorzy wskazywali na wpływ zjawisk niezależnych, takich jak pandemia COVID-19, czy też natłok nowych zadań związanych z obsługą uchodźców wojennych z Ukrainy.
- Program zrealizował swój cel edukacyjny. Rezultaty obserwowane były zarówno na poziomie indywidualnych uczestników, jak również instytucji. Dotyczy to zarówno rezultatów w postaci ogólnego przyrostu nowej wiedzy, a także wiedzy dziedzinowej związanej ze znajomością polskiego rynku innowacji, zwinnych metodyk zarządzania, czy też nieszablonowych procedur zamówień publicznych. Zaznaczyć jednak należy, że procedury konkursowych okazały się na tyle skomplikowane, że warunkiem ich faktycznego stosowania nie mogą być jedynie działania edukacyjne. W tym obszarze potrzebne byłoby bardziej zindywidualizowane wsparcie celowane pod kątem konkretnych wyzwań oraz specyfiki konkretnych jednostek.
- Jeśli chodzi o realizację rezultatu zagregowanego, jedynie niewielki odsetek JST (10%) wdrożył dotychczas innowacyjne rozwiązania, a mniej niż połowa planowała wdrożenia w przyszłości. Do głównych powodów zaniechania wdrożeń lub ich opóźnień należały wspomniane już siły wyższe (wojna, pandemia), ale także trudna sytuacja budżetowa samorządów, związana między innymi ze zmiany w systemie podatkowym oraz wysoką inflacją (zwłaszcza wzrostem cen nośników energii).

Efektywność wsparcia

- Odnotowano duże, nawet czterokrotne różnice w efektywności wsparcia pomiędzy jednym z Operatorów a dwójką pozostałych. Efektywność rozumiana była jako średni koszt wsparcia przypadający na jednostki zrekrutowane do Programu, oraz jednostki, które dotarły do etapu ogłoszenia wstępnych konsultacji rynkowych. Niższy koszt wsparcia szedł jednak w parze z wyraźnie niższą skłonnością do polecania udziału w Programie osobom wykonującym podobną pracę oraz instytucjom o podobnej specyfice. Można przyjąć zatem, że niższa cena usług wsparcia pociągała za sobą wyraźne obniżenie ich użyteczności.
- Należy pamiętać, że poszczególni Operatorzy, w ramach jednolitej ścieżki użytkownika, realizowali autorskie koncepcje wdrażania Programu. Z tego wynika zapewne kosztowe oraz jakościowe zróżnicowanie wsparcia.

Użyteczność wsparcia

- Pod względem dopasowania poszczególnych form wsparcia do oczekiwań indywidualnych uczestników oraz JST, ankietowani wysoko ocenili zarówno doradztwo, jak i szkolenia z zakresu procedury konkursowej oraz zwinnych metodyk zarządzania, czy też warsztaty kreatywne. W przypadku dostosowania do potrzeb indywidualnych, użyteczność tych form potwierdzało 78-93% ankietowanych. W odniesieniu do potrzeb instytucji, opinię podobną wyraziło 80-90%.
- Najbardziej użyteczną kategorią wsparcia okazało się doradztwo w zakresie zamawiania innowacji (87% jednostek uznało tę kategorię za przydatną). Jako szczególnie przydatną jego postać liderzy zespołów wskazywali doradztwo technologiczne, związane ze specyfiką dziedzinową rozwiązań (np. analityka danych i sztuczna inteligencja, aplikacje internetowe, kartografia), które miały odpowiadać ich wyzwaniom. Przedstawiciele JST podkreślali wysoki poziom merytoryczny tego typu usług oraz ich wysoki walor użytkowy. Zarazem wedle powtarzających się opinii, pula godzin doradztwa technologicznego była niewystarczająca, a ich niedobór był szczególnie odczuwalny na etapie przygotowywania postępowań oraz w trakcie wdrażania innowacji. Specyficzną i ważną formą doradztwa stanowiło również przygotowanie do przeprowadzenia i wsparcie realizacji wstępnych konsultacji rynkowych. Ich celem było wypracowanie wraz z rynkiem wkładu koniecznego dla powstania pełnej dokumentacji zamówienia. Dla wielu jednostek była to pierwsza okazja do przeprowadzenia WKR. W licznych lokalnych kontekstach wszelkie konsultacje z biznesem traktowane były z nieufnością, jako pole do potencjalnych nadużyć. Szansa na zdobycie pierwszych doświadczeń w tym obszarze była wówczas postrzegana jako cenny precedens, legitymizujący podobne podejście do innych zamówień.

Trafność założeń

- Spośród 6 wyjściowych założeń projektowych za spełnione w pełni uznano dwa, a mianowicie hipotezy, iż:
 - JST nie mają doświadczeń w stosowaniu niestandardowych trybów zamówień publicznych oraz

- Skład zespołów projektowych jest dopasowany do specyfiki wyzwań oraz rodzaju zadań realizowanych w ramach programu
- Za spełnione częściowo uznano następujące założenia:
 - Pracownicy JST potrzebują uzyskania elementarnej wiedzy z zakresu innowacji oraz zwinnych metodyk zarządzania, a także procedur zamówień publicznych
 - Zespoły projektowe dysponują wystarczającą ilością czasu na zaangażowanie się w pracę oraz przejście właściwej ścieżki użytkownika
 - JST dysponują środkami koniecznymi dla wdrożenia innowacji

Za niespełnione uznano natomiast założenie przyjmujące, że tryb konkursu jest najlepiej dostosowany do pozyskiwania innowacyjnych zamówień.

- Przyczyn nietrafności tego założenia upatrywać należy w:
 - Ograniczonej, jedynie lokalnej skali wdrażanych innowacji;
 - Wysokiej adekwatności zwyczajowych procedur przetargowych poprzedzonych wstępnymi konsultacjami rynkowymi (rozwiązania „wypierające” konkursy);
 - Wysokim poziomie skomplikowania procedury, a w efekcie brak zrozumienia specyfiki konkursu, pomimo odbytych szkoleń;
 - Brakiem skutecznych możliwości obligowania jednostek do wdrażania procedur konkursowych.