





**Zespół autorski:**

Irena Wolińska – kierownik zespołu badawczego  
Krzysztof Piróg  
Sylwia Chacińska



ISBN: 978-83-62528-92-9

Białystok 2017

**Copyright:** Województwo Podlaskie

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego



**Zamawiający / Wydawca:**

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego  
Departament Rozwoju Regionalnego  
ul. Poleska 89  
15-874 Białystok  
tel. 85 66 54 480  
e-mail: [drr.sekretariat@wrotapodlasia.pl](mailto:drr.sekretariat@wrotapodlasia.pl)



**Wykonawca:**

WYG PSDB Sp. z o.o.  
Ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 7, 02-366 Warszawa  
Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Rynku Pracy „S-TO-S”  
ul. Brożka 18/45, 01-451 Warszawa



Projekt okładki: Blue Space Sp. z o.o.





## STRESZCZENIE

Celem głównym badania, zrealizowanego w okresie styczeń – marzec 2017 roku była ocena systemu wyboru projektów, w tym kryteriów wyboru projektów RPOWP 2014-2020. Cele szczegółowe badania obejmowały ocenę skuteczności (przewidywanej) i trafności przyjętych zasad i sposobu realizacji naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WP 2014-2020, a także ocenę skuteczności (przewidywanej) i trafności systematyki kryteriów wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020.

Badanie obejmowało okres od rozpoczęcia wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, tj. luty 2015 r. do grudnia 2016 roku.

Badanie zrealizowane zostało z wykorzystaniem następujących pakiet metod i technik badawczych:

- analiza desk research,
- analiza spójności i jakości systemu kryteriów wyboru projektów,
- indywidualne wywiady pogłębione,
- wywiady telefoniczne i mailowe,
- studia przypadku konkursów,
- warsztat implementacyjny,
- badanie ankietowe techniką CAWI.

### Sposób planowania konkursów

Decydującym czynnikiem w procesie planowania konkursów, w tym podziału środków, była potrzeba osiągnięcia w 2018 roku pośrednich wartości wskaźników określonych w Ramach Wykonania. W znacznie mniejszym stopniu możliwe było uwzględnienie potencjału instytucji prowadzących nabory i dokonujących oceny. Biorąc pod uwagę czas niezbędny do przeprowadzenia procesu kontraktowania, realizacji projektów i osiągania wskaźników oraz certyfikację wydatków stwierdzono, że istnieje ryzyko nieosiągnięcia wskaźników dotyczących wydatków certyfikowanych. Realnie wydaje się osiągnięcie wskaźników produktu z wyjątkiem wskaźnika „liczba urzędów, które usprawniły funkcjonowanie dzięki awansowi cyfrowemu”. W świetle wskazanego zagrożenia należy stwierdzić, że harmonogramy powinny przewidywać większą intensywność organizowania naborów, co jednak mogłoby zagrażać wydolności systemu instytucjonalnemu.

W procesie planowania konkursów nie jest brana pod uwagę zdolność aplikacyjna potencjalnych wnioskodawców, a także komplementarność projektów.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że nie stwierdzono różnic pomiędzy podejściem w ramach EFRR, EFS i ZIT. Zaletą stosowanego w ramach RPOWP podejścia jest wysoki poziom unifikacji procesów związanych z planowaniem konkursów.



## Ogłaszanie konkursów

Informacja o konkursach dostępna jest w zasadzie wyłącznie w Internecie, na portalu RPOWP i jest to wystarczające dla większości potencjalnych wnioskodawców. Niemniej zidentyfikowano potrzebę intensyfikacji działań informacyjno-promocyjnych wśród części potencjalnych wnioskodawców, którym przydatna byłaby ponadto pomoc doradczo-szkoleniowa w zakresie przygotowania projektu i wniosku. Dotyczy to zwłaszcza instytucji działających w obszarze integracji społecznej. Jednocześnie jednak stwierdzono, że niski poziom aktywności wnioskodawców w tym obszarze może być spowodowana małą adekwatnością dostępnych form wsparcia.

Informacja jest wystandaryzowana, nie ma więc istotnych różnic pomiędzy EFRR i EF. Wysoki poziom uniformizacji prezentacji treści na portalu i w regulaminach stanowi zaletę przyjętego podejścia.

Ogólna wysoka ocena zawartości portalu i regulaminów nakazuje jednocześnie na zwrócenie uwagi na szereg drobnych uchybień, takich jak brak zwracających uwagę informacji o zmianach wprowadzonych na stronie, niewłaściwej formie plików z odpowiedziami na pytania, niekiedy braku plików z informacjami o wprowadzonych zmianach w dokumentach (przy komunikacie o nowej wersji dokumentu), zaburzającymi przejrzystość nieaktualnymi wersjami dokumentów. W toku badania stwierdzono jednak, że system jest elastyczny i samouczący się, co oznacza, że wady są zauważane i korygowane.

Dokumentacje konkursowe są poprawne, choć praktyka pokazuje, że w trakcie konkursów niezbędne są dodatkowe objaśnienia. Wskazuje to na pole do poprawy. Podobnie jest miejsce na poprawę czytelności dokumentów, choć ocena jest pozytywna. Zwracają uwagę dobrej jakości instrukcje wypełniania wniosków.

Uwagi wymaga język dokumentów – należy dążyć do jego uproszczenia przynajmniej poprzez stosowanie krótkich zdań i zwartych akapitów.

Czas na przygotowanie wniosków jest odpowiedni.

## Nabór wniosków

Prowadzone w procesie naboru spotkania informacyjne są oceniane krytycznie zarówno przez prowadzących, jak i uczestników. Obie strony widzą potrzebę położenia większego nacisku na spotkania warsztatowe, konsultacyjne. Za właściwy należy uznać podział zadań i zaangażowania pomiędzy punkt informacyjny a komórki organizacyjne odpowiedzialne za nabór.

Przy ogólnej pozytywnej ocenie Generatora Wniosków Aplikacyjnych wskazano możliwości jego poprawy. Jednocześnie stwierdzono brak uzasadnienia dla papierowych wersji wniosku (papierowe wersje konieczne są przy niektórych załącznikach w ramach EFRR).

Za wartościowe uznać należy Przewodniki po kryteriach wyboru projektów, sugerując jednocześnie potrzebę uzupełnienia ich przykładami. Zwraca przy tym uwagę, że „przewodniki” przygotowywane są w ramach EFRR i ZIT; stosowana w to miejsce „systematyka kryteriów” w ramach EFS w mniejszym stopniu spełnia rolę „przewodnika”, jest mniej przyjazna i w mniejszym stopniu służy objaśnieniu sposobu spełniania kryteriów.



W procesie naboru ważne miejsce pełni także weryfikacja formalna wniosków o dofinansowanie. Biorąc pod uwagę bardzo duże (nadal rosnące) obciążenie pracowników IOK warto szukać w tym obszarze możliwości uproszczeń – np. za zbędne należy uznać przeprowadzanie tej weryfikacji zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”.

### **Ocena i wybór projektów**

System kryteriów wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 jest bardzo złożony. Z jednej strony stwarza to szansę na większą trafność oceny projektów dzięki zniuansowaniu kryteriów. Jednak z drugiej strony czyni to system mało przejrzystym dla wnioskodawców. Mało przejrzysty system kryteriów sprzyja opinii o braku obiektywizmu oceny wniosków.

W ramach oceny spójności kryteriów wszystkie kryteria zostały uznane jako zgodne z celami Programu oraz nie pokrywające się wzajemnie zakresowo, lecz uzupełniające się, w związku z czym z tego punktu widzenia nie zidentyfikowano potrzeby usuwania bądź dodawania jakichkolwiek kryteriów wyboru projektów.

Przeprowadzone analizy poprawności metodycznej wskazują, że część kryteriów jest niejednoczonych i nieprecyzyjnych. To prowadzi do braku obiektywności w ocenie. Zidentyfikowano także kryteria nietrafne, zawierające nieprecyzyjne wyrażenia w nazwie lub takie, w których zakres nazwy kryterium jest niezgodny z zakresem jego definicji. Nie są to jednak liczne przypadki.

Stwierdzono, że w przypadku EFRR nie ma uzasadnienia dla stosowania w ocenie kryteriów merytorycznych szczegółowych minimalnego progu, osiągnięcie którego jest wymagane dla uzyskania dofinansowania. W ramach EFRR bowiem spełnienie przez dany projekt wszystkich kryteriów dopuszczających powinno być równoznaczne z uznaniem, że projekt ten kwalifikuje się do dofinansowania. Natomiast w przypadku EFS stosowanie takiego progu jest niezbędne.

### **Organizacja procesu naboru wniosków**

Istnieją znaczące różnice w zorganizowaniu procesu oceny w ramach EFRR i EFS, co częściowo wynika z zapisów ustawy wdrożeniowej i wytycznych MR, częściowo jednak jest uwarunkowane wewnętrznie. Ostatecznym efektem tych różnic jest zdecydowanie dłuższy i wielokrotnie wydłużony czas trwania oceny wniosków w ramach EFS.

Różnice dotyczą konstrukcji procesu oceny, terminów i ich dotrzymywania. Opóźnienia w ocenie wniosków występujące w ramach EFS mają niebagatelne skutki zarówno dla osiągania zakładanych wskaźników ram wykonania, jak i dla postrzegania systemu oceny przez wnioskodawców i wreszcie – dla powodzenia przedsięwzięć opisanych we wnioskach ponad rok wcześniej, zanim będą realizowane. W obszarze społecznym ponad rok czasu może spowodować radykalną zmianę sytuacji, której projekt dotyczy.

Ocena jest dokonywana z zachowaniem zasad bezstronności i obiektywizmu, a jednak wnioskodawcy nie są o tym w pełni przekonani. W ich odczuciu w procesie oceny wiele zależy od subiektywnej opinii eksperta, mają też wątpliwości co do bezstronności i przejrzystości.



## Zasoby alokowane do realizacji procesu oceny i wyboru projektów

Przeprowadzone badanie pokazuje, że zasoby instytucjonalne systemu wyboru projektów – czyli kadra IOK - są bardzo obciążone. System jest pracochłonny, zasoby są ograniczone.

Kluczowym sposobem na złagodzenie napięć związanych z obciążeniem ocenami wniosków jest szersze korzystanie ze wsparcia ekspertów, jednak po wprowadzeniu pewnych modyfikacji w ich naborze i modelu współpracy. Jednocześnie stwierdzono, że oferowane wynagrodzenia są zdecydowanie zbyt niskie w stosunku do koniecznego nakładu pracy.

Wsparcie procesu oceny ze strony systemów informatycznych jest dobre i wystarczające.

## Ocena końcowa

Przeprowadzone badanie pozwala na stwierdzenie, że zaprojektowany w ramach RPOWP 2014-2010 **system wyboru projektów i funkcjonujący w jego ramach system kryteriów wyboru został skonstruowany poprawnie i umożliwia wybór dobrze przygotowanych projektów, przyczyniających się do osiągnięcia celów Programu**. System oceniamy jako:

- trafny, a więc adekwatny w stosunku do zidentyfikowanych problemów i wyzwań społeczno-gospodarczych w regionie i
- skuteczny, a więc zdolny do wyboru projektów optymalnych z punktu widzenia logiki interwencji i celów RPOWP 2014-2020 oraz założeń sformułowanych na potrzeby ram wykonania.

## Rekomendacje

Wnioski wynikające z badania znalazły przełożenie w postaci następujących rekomendacji:

- W procesie planowania konkursów w kolejnych latach należy uwzględnić pominięte dotychczas czynniki – a więc w szerszym zakresie zwrócić uwagi na komplementarność wsparcia oraz na możliwości aplikacyjne wnioskodawców
- Konieczne jest wprowadzenie korekt do systemu informowania wnioskodawców, poprzez zwiększenie przejrzystości strony RPOWP 2014-2020 ([rpo.wrotapodlasia.pl](http://rpo.wrotapodlasia.pl)), zwiększenie zrozumiałości kryteriów oceny projektów i poprawę zrozumiałości wszystkich dokumentów
- Niezbędne jest kontynuowanie prac nad zwiększeniem przejrzystości i funkcjonalności Generатора Wniosków Aplikacyjnych; ponadto sugerujemy rezygnację z papierowej wersji wniosku o dofinansowanie
- Rekomendujemy wprowadzenie uproszczeń w procesie oceny i odciążenia pracowników, w tym zwłaszcza poprzez szersze korzystanie z usług ekspertów w procesie oceny. Jednocześnie jednak zalecamy bardziej jednoznaczne i adekwatne określenie wymagań dotyczących doświadczenia i kwalifikacji, weryfikowanie ich spełnienia, żądania udziału w spotkaniach służących przygotowaniu do oceny w ramach konkursu. Sugerujemy także zwiększenie stawek wynagrodzenia za oceny. W celu zmniejszenia obciążenia „obsługą” ekspertów sugerujemy stosowanie umów ramowych z ekspertami, ale także rezygnację z żądania od ekspertów notarialnego poświadczenia podpisu



- Rekomendujemy wprowadzenie szeregu zmian do systemu kryteriów (wskazane w macierzy jakości),
- Ze względu na słabe zainteresowanie potencjalnych wnioskodawców konkursami z zakresu wykluczenia społecznego oraz dotyczących kształcenia zawodowego sugerujemy zlecenie badania ad hoc, służącego ustaleniu badania przyczyn niskiej absorpcji w wymienionych obszarach.

## **SUMMARY**

The main objective of the study, carried out in 2017 from January to March, was to evaluate the project selection system, including the selection criteria for RPO WP 2014-2020 projects (Regional Operational Programme for Podlaskie Voivodship for the years 2014-2020). The specific objectives of the study consisted in the assessment of the (expected) effectiveness and relevance of the adopted principles and methods of implementation of the receipt of grant applications and their evaluation under the ROP WP 2014-2020, as well as evaluation of the (expected) effectiveness and relevance of the selection criteria for projects implemented under the RPO WP 2014-2020.

The study covered the period since the implementation of the Regional Operational Programme for Podlaskie Voivodship for the years 2014-2020, i.e. from February 2015 to December 2016.

The study was realised using the following research methods and techniques:

- desk research analysis,
- analysis of consistency and quality of the system of project selection criteria,
- individual in-depth interviews,
- telephone and e-mail interviews,
- case studies of competitions,
- implementation workshop,
- CAWI survey.

### **Method of planning the competitions**

The decisive factor in the process of competitions' planning, including planning of the funds' allocation, was the need to achieve in 2018 the intermediate values for indicators as determined in the Performance Framework. It was much less possible to take into account the potential of the institutions that receive and assess the applications. Taking into account the time needed to complete the process of contracting, implementing projects and achieving indicators, as well as certifying expenditure, it was found that there is a risk of failure to achieve the indicators concerning certified expenditure. It seems real that the product indicators will be achieved, except for the indicator "number of offices that have improved performance through digital advancement". In the light of the



threat identified it should be stated that the timetables should provide for greater intensity of receipts of applications which could however jeopardize the efficiency of the institutional system.

In the planning of competitions nor the application capacity of potential applicants, neither the complementarity of projects is taken into consideration.

The fact that there are no differences between the ERDF, ESF and ITI approaches is assessed as positive. The advantage of the RPO WP approach is a high level of unification of processes concerning competitions' planning.

### **Announcing competitions**

Information about competitions is available only on the Internet, on the RPO WP website, and it is sufficient for most of potential applicants. However, the need to intensify information and promotion activities among certain part of potential applicants has also been identified, that part of them who would also benefit from guidance and training provided in terms of grant application and project preparation. This is especially true in case of institutions working in the field of social inclusion. At the same time, it was stated, however, that the low level of activity of applicants in this area could be attributed to the low adequacy of available forms of support.

The information is standardised, so there are no significant differences between ERDF and EF. The high level of uniformity of presentation of content on the website and in the regulations is an advantage of the approach adopted.

At the same time, the overall high score of the content of the website and the regulations also requires to pay attention to a number of minor shortcomings such as missing information about changes made to the website, incorrect format of files with FAQ, sometimes missing files with information about changes introduced in the documents (such messages should accompany new versions of documents), outdated versions of documents distorting the transparency. However, the study found that the system is flexible and self-educating which means that defects are noticed and corrected.

Competition documentation is correct, although practice shows that additional explanations are needed during the competitions. This is also a field for improvement. Similarly, there is room for improvement in document readability, although the assessment in this field is positive. Good quality of instructions for completing applications is also to be valued.

The language of documents should be considered more thoroughly - it should be simplified by at least using short sentences and compact paragraphs.

The time provided to prepare the grant applications is appropriate.

### **Receipt of applications**

Information sessions conducted on the receipt of applications are critically evaluated both by those conducting them and participants. Both parties see the need to put more emphasis on workshops, consultations. The division of tasks and engagement between the information point and the organizational units responsible for the receipt of applications should be considered as appropriate.





With the overall positive assessment of the Grant Application Generator, there are certain indications for improvement. At the same time, there was indicated a lack of justification for the paper versions of the application form (paper versions are required for some ERDF annexes).

The Guides to the criteria for selecting projects should be considered as valuable, while suggesting the need to supplement them with examples. It shows that "guides" are prepared under the ERDF and the ITI; the "criteria systematics" used in that place in the ESF to a lesser extent played the role of "a guide", it is less friendly and less able to explain the way how to meet the criteria.

During the recruitment process (receipt of applications) an important place is also given to the formal verification of grant applications. Considering the very large (still growing) burden of IAC staff (IAC = Institution Announcing Contest), it is worth to look for possibilities of simplifications in this area - e.g. it should be considered unnecessary to carry out this verification following the principle of "two pairs of eyes".

### **Evaluation and selection of projects**

The system of project selection criteria under the RPO WP 2014-2020 is very complex. On the one hand, this gives the opportunity for greater accuracy in evaluating projects thanks to very refined nuance criteria. On the other hand, however, this makes the system less transparent for applicants. Lack of transparency of the system of criteria favours the opinion on the lack of objective assessment of applications.

As part of the assessment of the coherence of the criteria, all criteria were found to be in line with the Programme objectives and not mutually overlapping in terms of scope still complementary, therefore from this point of view no need to remove or add any selection criteria was identified.

The analysis of methodological correctness indicates that certain part of the criteria are not unified and imprecise. This leads to lack of objectivity in terms of evaluation. There have also been identified incorrect criteria, containing imprecise expressions in the name, or in which the scope of the criterion name is incompatible with the definition of the criterion. However, there are not many cases of that kind.

It was found that in the case of the ERDF there is no justification for applying a minimum threshold in the evaluation of the substantive detailed criteria, which is required in order to obtain a grant. As under the ERDF situation when a project fulfils all the eligibility criteria should be tantamount to acknowledging that the project is eligible for funding. In the case of the ESF, however, the application of such a threshold is necessary.

### **Organisation of the receipt of applications' process**

There are significant differences in the organization of the evaluation process under the ERDF and the ESF which is partly due to provisions of the Implementation Act and the MD guidelines, but is in part internally conditioned. The final effect of these differences is the significantly longer and more prolonged duration of ESF applications' assessment.

The differences relate to the design of the evaluation process, the timeliness, and meeting the deadlines set. Delays in evaluating ESF applications have a significant impact both on achieving the indicators set in the Performance Framework as well as on the perception of the evaluation system by



the applicants, and finally - on the success of the projects that are described in grant applications over a year before they are implemented. In the social field more than a year time may cause a radical change in the situation of the project.

The assessment is done following the principles of impartiality and objectivity, however the applicants are not fully convinced about that. In their view, the evaluation process depends a lot on an expert's subjective opinion, and they have doubts about impartiality and transparency.

### **Resources allocated to realise the process of projects' evaluation and selection**

The study conducted shows that the institutional resources of the project selection system - i.e. the IAC staff - are heavily burdened with workload. The system is labour intensive, and resources are limited.

A key way to alleviate the tensions associated with the workload of evaluating applications is to make more use of expert support, but after making some modifications in their recruitment and cooperation model. At the same time it was stated that the salaries offered were definitely too low for the necessary workload.

Supporting the evaluation process by IT systems is assessed as good and sufficient.

### **Final assessment**

The study conducted allows us to conclude that the **project selection system and its selection criteria system designed within the RPO WP 2014-2020 has been constructed correctly and enables the selection of well-prepared projects contributing to the Programme's objectives**. The system is evaluated as:

- well-suited to the identified socio-economic problems and challenges in the region and
- effective, and thus capable of selecting the optimal projects from the point of view of the intervention logic and the RPO WP 2014-2020 objectives, as well as the assumptions formulated for the needs of the Performance Framework.

### **Recommendations**

Conclusions from the study have been translated into the following recommendations:

- In the planning of competitions in the following years, the factors omitted so far should be taken into account - i.e. in broader terms - attention should be paid to the complementarity of support and applicants' applicability.
- It is necessary to make corrections to the information system for applicants by increasing the transparency of the RPO WP 2014-2020 website ([rpo.wrotapodlasia.pl](http://rpo.wrotapodlasia.pl)), increasing the comprehensiveness of the project evaluation criteria, and improving the comprehensiveness of all documents.
- It is necessary to continue work on enhancing the clarity and functionality of the Grant Application Generator; in addition, we suggest to resign from the paper version of the grant application.



- We recommend simplifying the process of evaluation, and relieving evaluators, especially through the wider use of expert services in the assessment process. At the same time, however, we recommend to develop more explicit and well-defined requirements for evaluators' experience and qualifications, to verify if they are met, to request participation in meetings in order to prepare for evaluation within a certain competition. We also suggest increasing the pay rates for evaluations. In order to reduce the workload concerning experts' "service" we suggest to sign framework contracts with experts, but also to resign from requesting from experts a notarial signature certification.
- We recommend introducing a number of changes to the system of criteria (as indicated in the quality matrix).
- Due to the weak interest of potential applicants in competitions concerning social exclusion and vocational training, we suggest that an ad hoc study should be conducted in order to determine the reasons for low absorption in the subject areas.



## WYKAZ SKRÓTÓW

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
BPR	Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw
B+R	Prace badawczo-rozwojowe
CATI	Telefoniczny wywiad wspomagany komputerowo (Computer Assisted Telephone Interviewing)
CAWI	Ankieta internetowa (Computer Assisted Web Interviewing)
DEFRR	Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
DEFS	Departament Europejskiego Funduszu Społecznego
DRR	Departament Rozwoju Regionalnego
EFSI	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
GWA	Generator Wniosków Aplikacyjnych
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony (Individual In-depth Interview)
IOK	Instytucja Organizująca Konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KE	Komisja Europejska
KOP	Komisja Oceny Projektów
KOPZ	Komisja Oceny Projektów Zintegrowanych
MR	Ministerstwo Rozwoju
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
RPOWP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020
SBOF	Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
UE	Unia Europejska
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
WE	Wspólnota Europejska
ZIT BOF	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego



## SPIS TREŚCI

<b>1. Wprowadzenie - cele i podejście do realizacji badania</b> .....	<b>14</b>
<b>2. System wyboru projektów</b> .....	<b>16</b>
<b>3. Działanie systemu wyboru projektów</b> .....	<b>35</b>
3.1. Planowanie konkursów .....	35
3.2. Ogłaszanie konkursów .....	39
3.3. Nabór wniosków .....	50
3.4. Ocena i wybór projektów .....	59
3.4.1. System kryteriów wyboru projektów .....	59
3.4.2. Organizacja oceny i wyboru projektów .....	74
3.4.3. Zasoby alokowane do realizacji podprocesu oceny i wyboru projektów .....	82
3.5. Protesty .....	90
3.6. System wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 a systemy wyboru w latach 2009-2013 w opinii beneficjentów .....	95
<b>4. Wnioski z badania i rekomendacje</b> .....	<b>98</b>
<b>5. Aneks metodologiczny</b> .....	<b>108</b>
5.1. Analiza danych zastanych .....	108
5.2. Wywiady indywidualne .....	110
5.2.1. Z przedstawicielami IZ/IP RPOWP .....	110
5.2.2. Z ekspertami oceniającymi wnioski .....	111
5.3. Ankieta z beneficjentami i z nieskutecznymi wnioskodawcami .....	111
5.4. Studium przypadku .....	114
5.5. Matryca spójności i jakości systemu kryteriów wyboru projektów .....	114
5.6. Warsztat implementacyjny .....	115
<b>6. Narzędzia badawcze</b> .....	<b>116</b>
6.1. Zagadnienia do wywiadów .....	116
6.2. Kwestionariusz ankiety CAWI z beneficjentami i z nieskutecznymi wnioskodawcami .....	119
<b>7. Spis rysunków</b> .....	<b>126</b>
<b>8. Spis tabel</b> .....	<b>126</b>



## 1. WPROWADZENIE - CELE I PODEJŚCIE DO REALIZACJI BADANIA

**Celem głównym badania była ocena systemu wyboru projektów, w tym kryteriów wyboru projektów RPOWP 2014-2020.**

Cele szczegółowe badania:

Ocena skuteczności (przewidywanej) i trafności przyjętych zasad i sposobu realizacji naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPOWP 2014-2020.

Ocena skuteczności (przewidywanej) i trafności systematyki kryteriów wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020.

Przedmiot badania obejmował dwa główne obszary:

- System oraz proces wyboru i oceny projektów, tj. zasady i sposób realizacji naboru i oceny wniosków o dofinansowanie w zakresie następujących zagadnień:
  - prawidłowość rozplanowania konkursów,
  - transparentność i bezstronność systemu oceny i wyboru projektów,
  - sposób organizacji i sprawność realizacji procesu wyboru projektów w kontekście celów działań RPOWP,
  - zdolność systemu do zapewnienia odpowiedniego poziomu komplementarności projektów,
  - funkcjonalność systemów informatycznych wspierających proces wyboru projektów w ramach RPOWP;
- Kryteria wyboru projektów, tj. zestaw określonych wymogów formalnych i merytorycznych, które muszą spełniać projekty, aby uzyskać dofinansowanie w ramach RPOWP 2014-2020, w tym:
  - sposób sformułowania kryteriów wyboru projektów oraz ich definicje,
  - skuteczność systemu kryteriów wyboru projektów.

Zakres podmiotowy badania obejmował instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu (Instytucja Zarządzająca, Instytucje Pośredniczące), wnioskodawców (skutecznych i nieskutecznych).

Badanie obejmowało okres od rozpoczęcia wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, tj. luty 2015 r. do grudnia 2016 roku.

W badaniu zastosowano następujące kryteria:

- Trafność - rozumiana jako adekwatność systemu oraz przyjętych kryteriów wyboru projektów w stosunku do zidentyfikowanych problemów i wyzwań społeczno-gospodarczych w regionie;
- Skuteczność (przewidywana) - rozumiana, jako zdolność systemu i kryteriów do wyboru projektów optymalnych z punktu widzenia logiki interwencji i celów RPOWP 2014-2020 oraz założeń sformułowanych na potrzeby ram wykonania.



W badaniu wykorzystano następujący pakiet metod i technik badawczych<sup>1</sup>:



Wyniki badania prezentujemy zgodnie z kolejnymi etapami jego realizacji:

- Opis systemu: Jakie są cele i funkcje systemu oraz jego uwarunkowania?;
- Analiza działania systemu: Jak działa system?;
- Wnioskowanie, w tym zidentyfikowane problemy;
- Rekomendacje: Jakie alternatywne rozwiązania można zaproponować dla usprawnienia systemu?

<sup>1</sup> Szczegółowe informacje na temat metodologii zamieszczono w aneksie metodologicznym

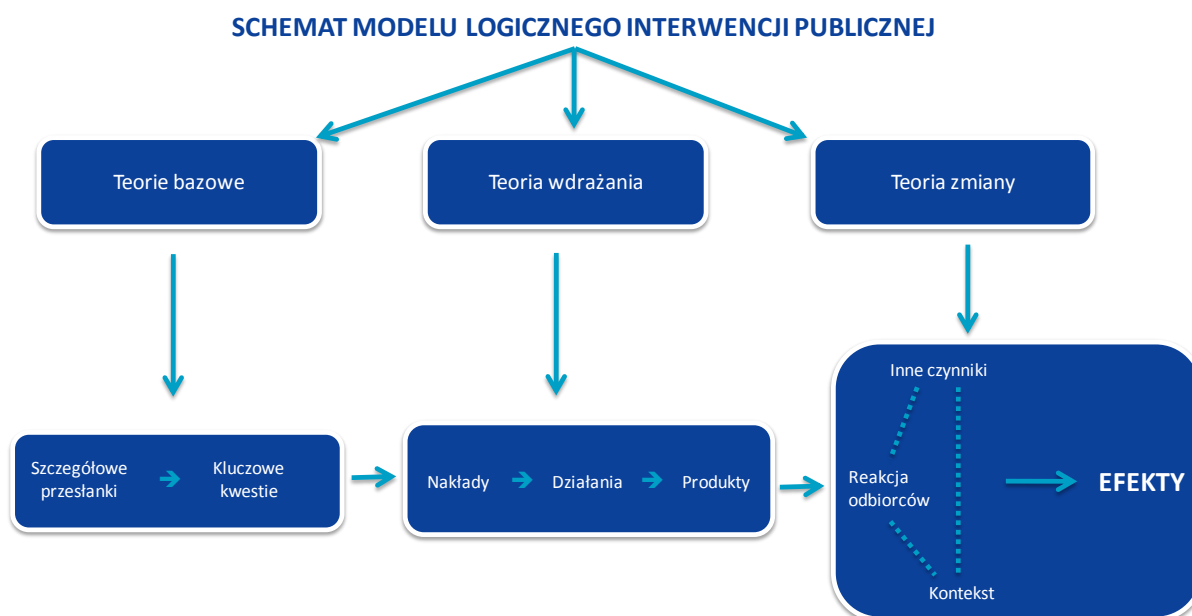


## 2. SYSTEM WYBORU PROJEKTÓW

System wyboru projektów jest ważnym „składnikiem” teorii wdrażania wpisującym się w logikę interwencji. Celem systemu wyboru projektów jest wyłonienie takich projektów (*działań* – Rys. 1), które sfinansowane z programu (*nakłady*) przyniosą *produkty* przyczyniające się do powstania oczekiwanych *efektów*. Innymi słowy kryteria wyboru projektów mają **doprowadzić do wyboru projektów optymalnych z punktu widzenia logiki interwencji i celów RPOWP 2014-2020**. W ten sposób kryteria wyboru projektów, którymi stymulujemy zakres interwencji realizowanej w ramach RPOWP w celu uzyskania zmiany, powinny stanowić spójny element modelu logicznego. Jednym z podstawowych obszarów badawczych była zatem analiza **spójności kryteriów wyboru projektów z logiką interwencji**. Wymagało to odtworzenia logiki interwencji **dla każdej osi priorytetowej**, tj. identyfikacji **przesłanek i kluczowych kwestii, nakładów, działań i produktów oraz efektów**.

Zaprezentowany na rysunku 1 schemat pokazuje powiązanie modelu logicznego interwencji z modelem przyczynowo-skutkowym.

**Rysunek 1. Model logiczny interwencji publicznej**



Źródło: Opracowano na podstawie: B. Ledzion, K. Olejniczak, J. Rok, *Jak wzmocnić organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014, s.25, dostępny w Internecie: <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje,jak-wzmocniac-organizacyjne-uczenie-sie-w-administracji-rzadowej>

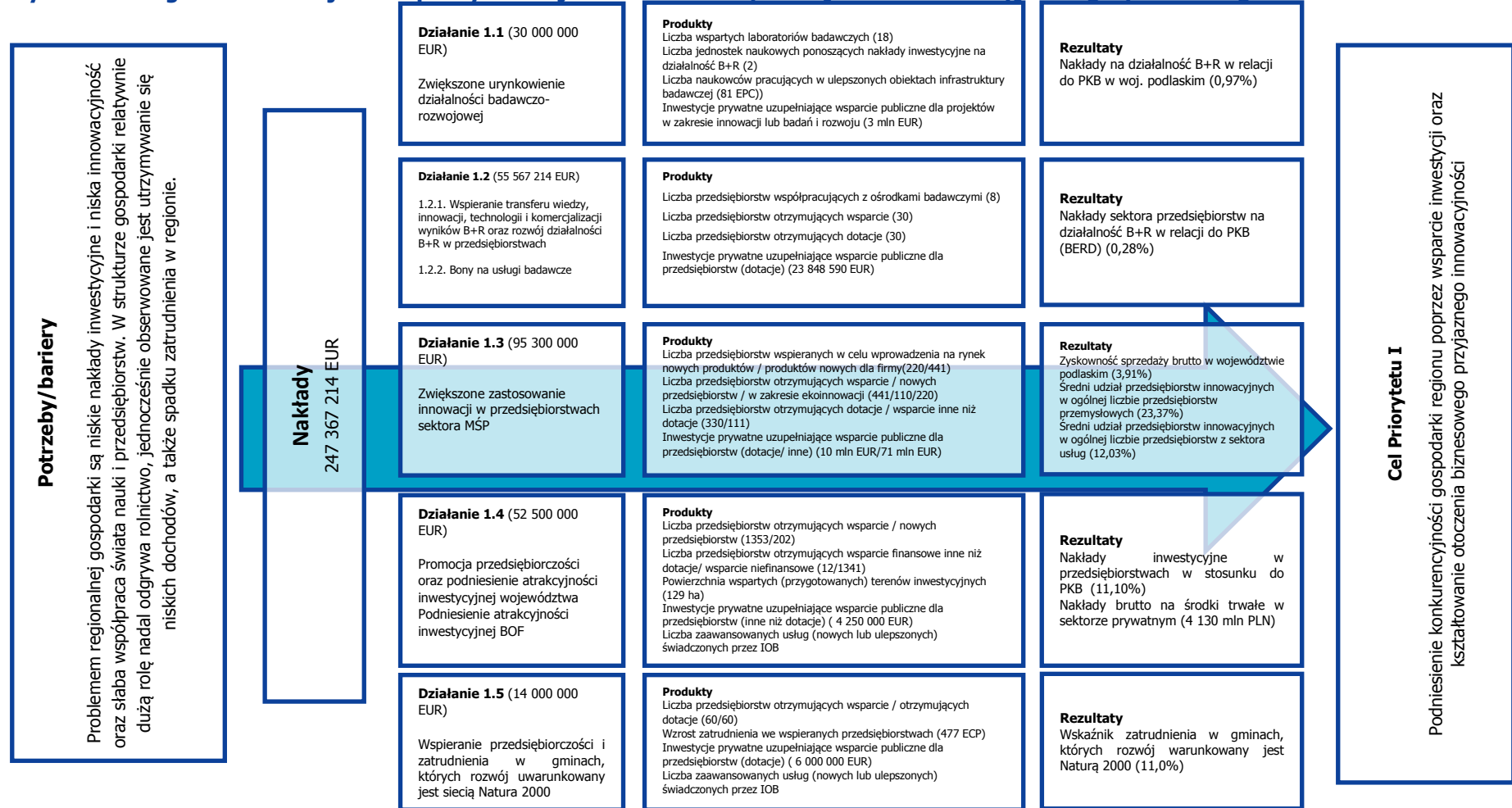
Poniżej zamieszczono odtworzone logiki interwencji dla poszczególnych Osi priorytetowych RPOWP 2014-2020.



Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Rysunek 2. Logika interwencji w Osi priorytetowej I. Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu

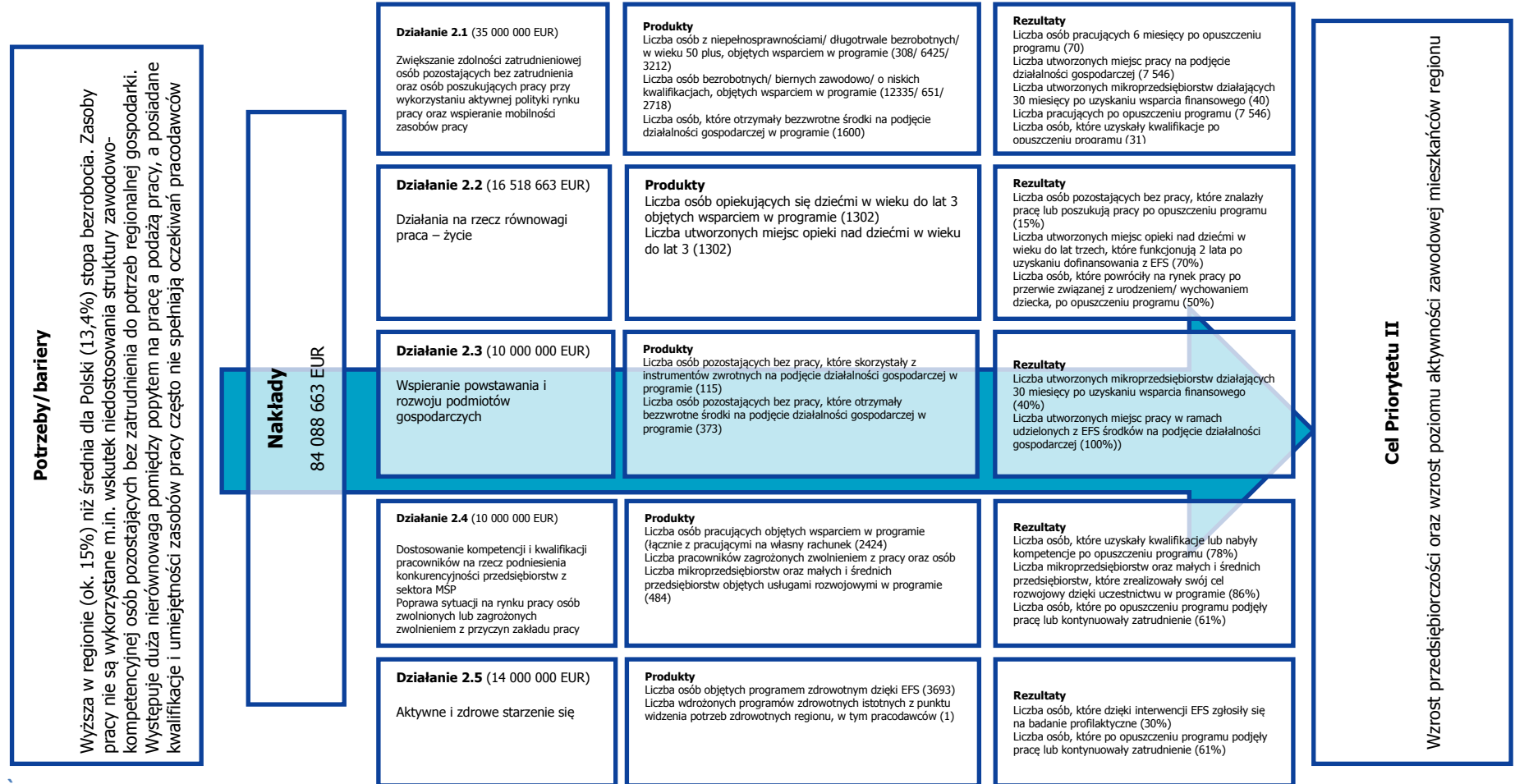


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Rysunek 3. Logika interwencji w Osi priorytetowej II. Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa

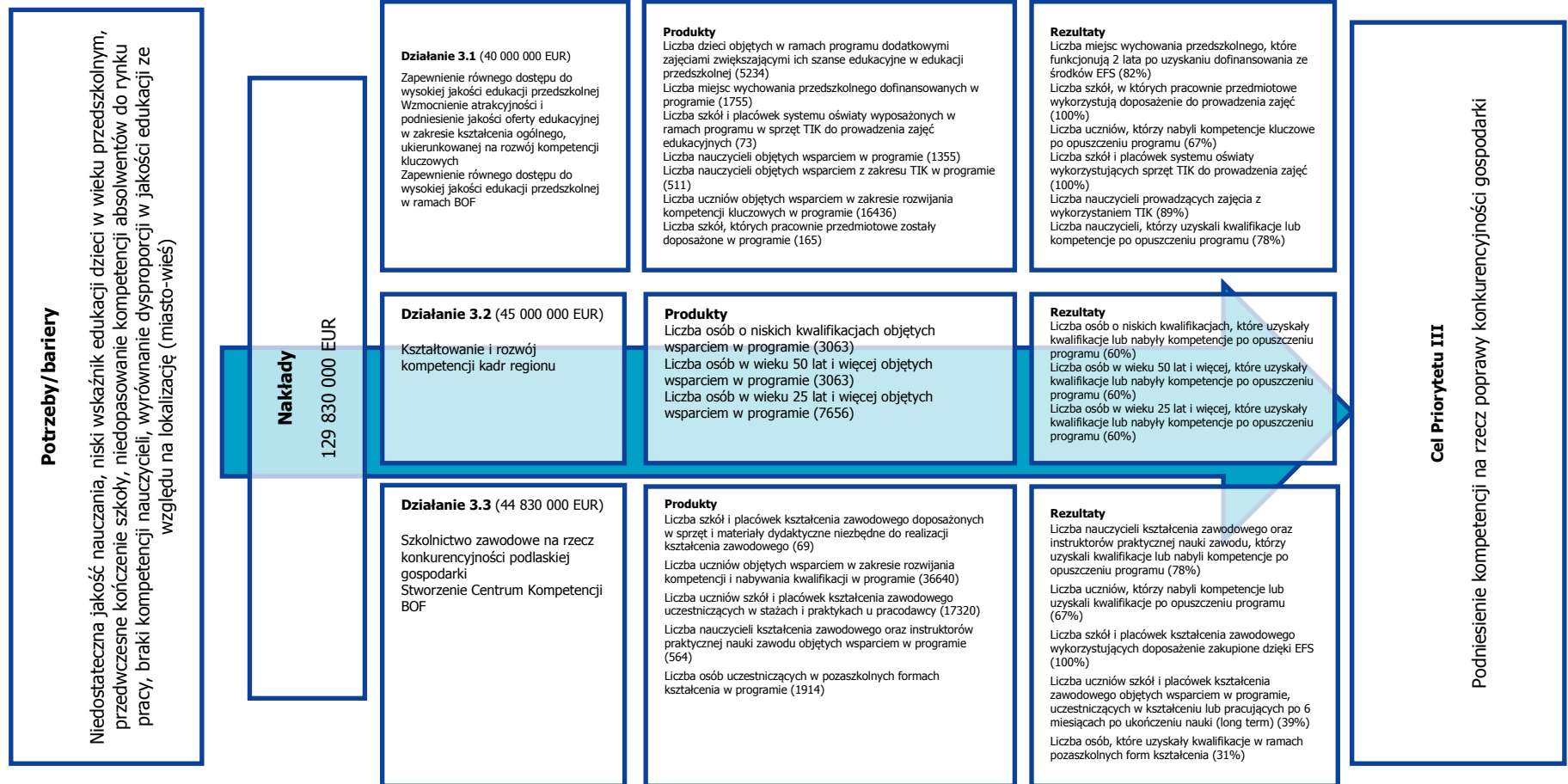


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Rysunek 4. Logika interwencji w Osi priorytetowej III. Kompetencje i kwalifikacje



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Rysunek 5. Logika interwencji w Osi priorytetowej IV. Dostępność transportowa

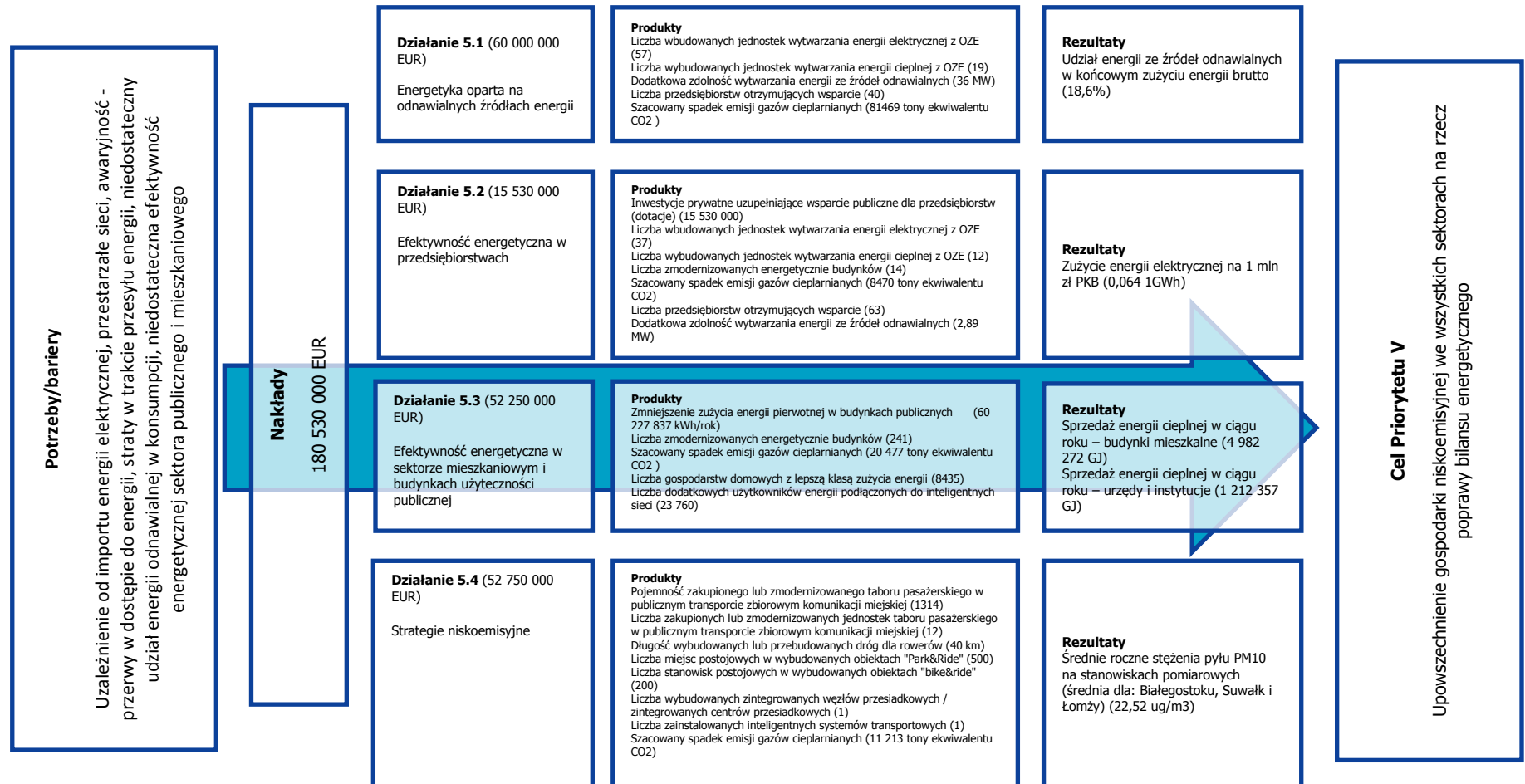


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



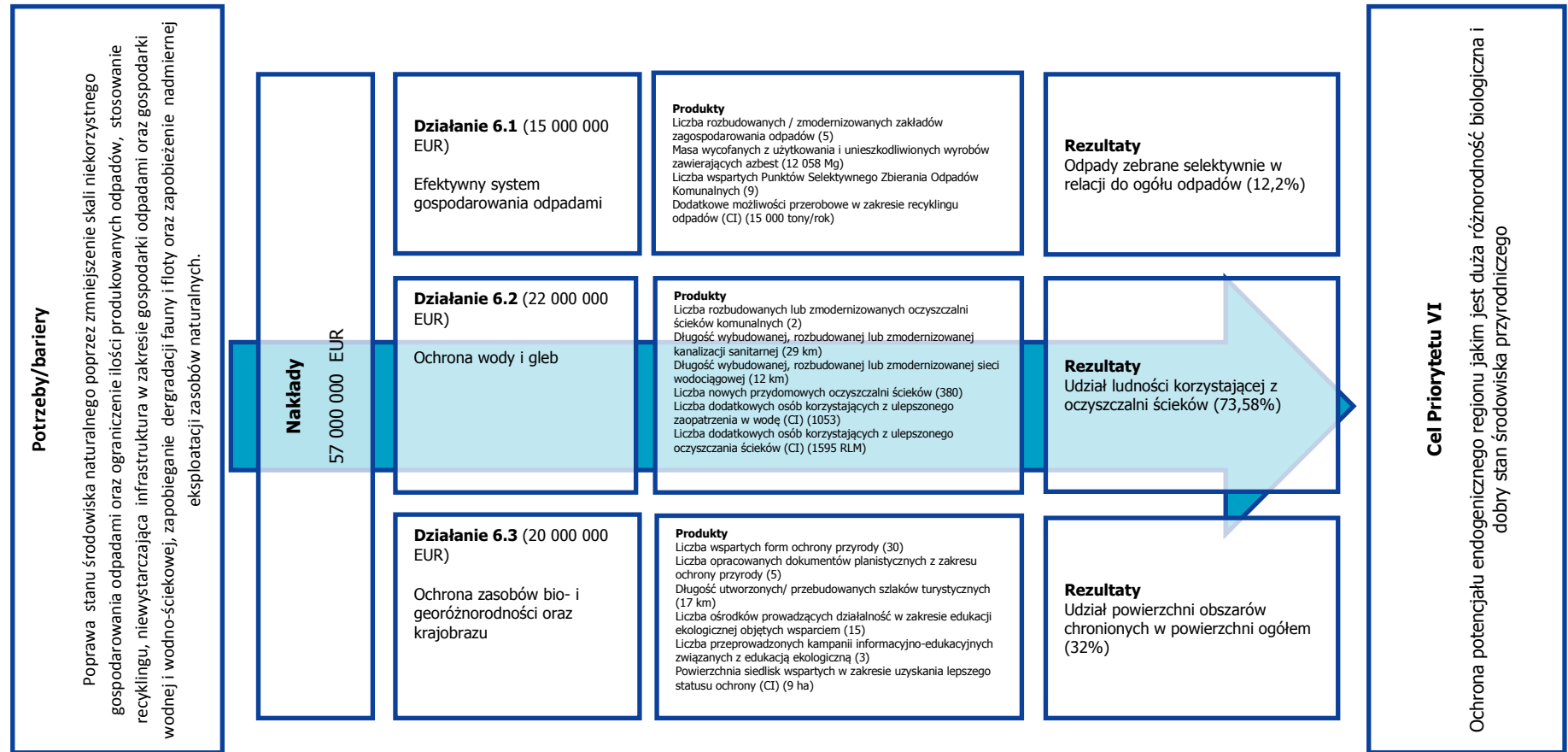
Rysunek 6. Logika interwencji w Osi priorytetowej V. Gospodarka niskoemisyjna



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Rysunek 7. Logika interwencji w Osi priorytetowej VI. Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Rysunek 8. Logika interwencji w Osi priorytetowej VII. Poprawa spójności społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Rysunek 9. Logika interwencji w Osi priorytetowej VIII. Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020





Ocena systemu wyboru projektów i systemu kryteriów wyboru projektów, które są przedmiotem niniejszej ewaluacji, wymaga zdefiniowania obu systemów<sup>2</sup>. **System** to elementy (obiekty, instytucje, w systemach abstrakcyjnych – np. pojęcia) i relacje między nimi<sup>3</sup>. Systemy wyodrębnia się m.in. ze względu na ich funkcjonalność. W naszym przypadku funkcjonalność tę określa **cel systemu** wyboru projektów i **procesy** zachodzące w systemie. A zatem system składa się z:

- elementów systemu (struktura instytucjonalna, zasoby),
- relacji między nimi (zależności funkcjonalne, uwarunkowania organizacyjne, prawne, operacyjne),
- procesów zachodzących w systemie (np. proces oceny wniosków).

Przy takim ujęciu systemu wyboru projektów, system kryteriów wyboru projektów jest jego podsystemem.

Cel systemu wyboru projektów definiujemy jako:

**Wybór do realizacji projektów, które przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów inwestycyjnych. Wybór ma być dokonany w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny<sup>4</sup>.**

System wyboru projektów (wpisany w logikę interwencji – prostokąty pomarańczowe) przedstawia schematycznie poniższy rysunek (Rysunek 2).

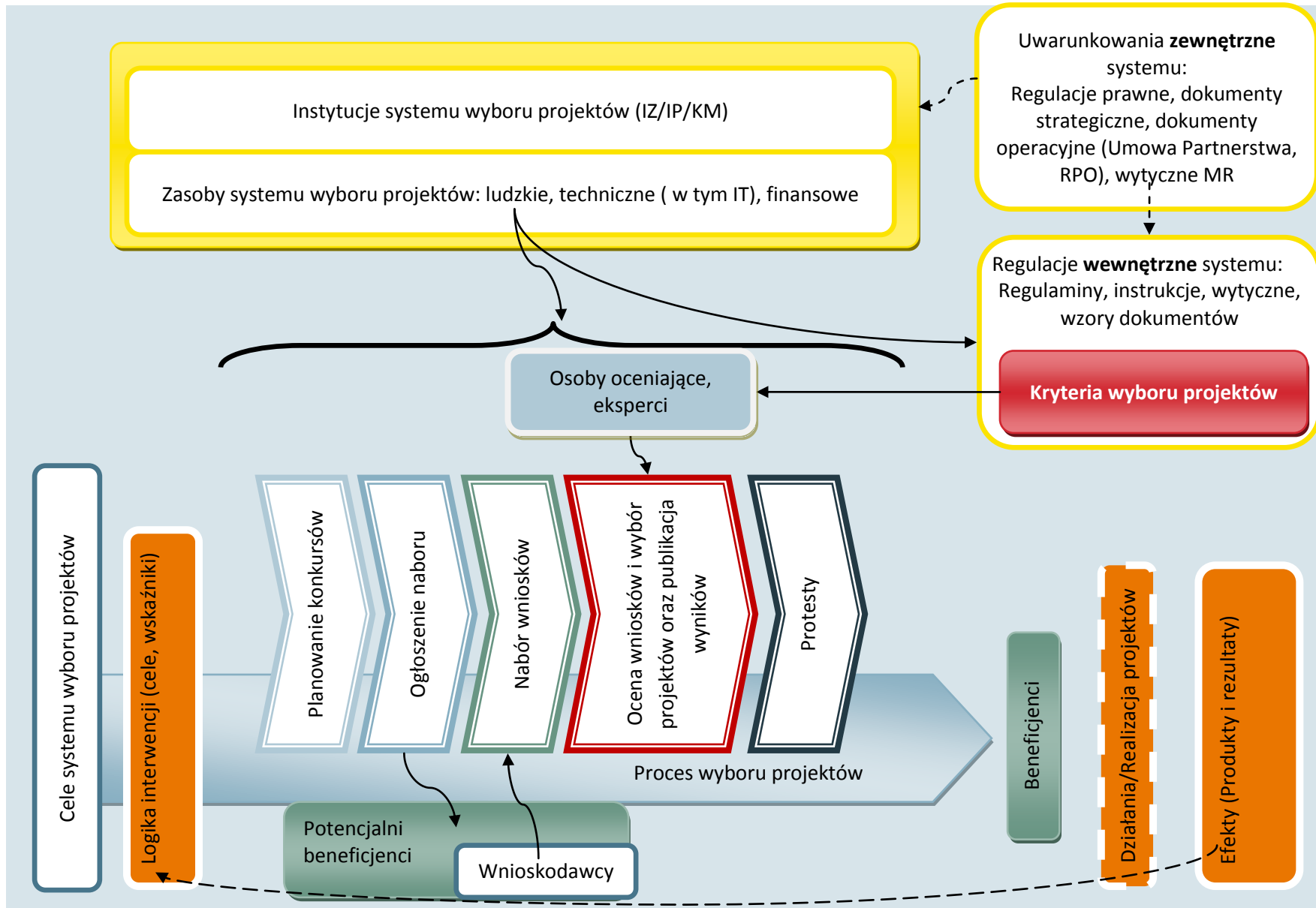
<sup>2</sup> Kryteria wyboru projektów pozostają w pewnej współzależności/relacji ze sobą i logiką interwencji tworzą więc system (zgodnie z definicją).

<sup>3</sup>Mazur M., *Pojęcie systemu i rygory jego stosowania*. Postępy Cybernetyki, Polskie Towarzystwo Cybernetyczne, Warszawa, z. 2, 1987, s. 21

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.



Rysunek 10. System wyboru projektów





Kształt systemu jest silnie uwarunkowany przez regulacje zewnętrzne, w tym przede wszystkim:

- Tzw. Rozporządzenie ramowe<sup>5</sup>, którego art. 125 ust. 3 stanowi:

*W odniesieniu do wyboru operacji instytucja zarządzająca:*

*a) sporządza i, po zatwierdzeniu, stosuje odpowiednie procedury wyboru i kryteria, które:*

*(i) zapewniają, że operacje przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów;*

*(ii) są niedyskryminacyjne i przejrzyste;*

*(iii) uwzględniają ogólne zasady ustanowione w art. 7 i 8;*

*Artykuł 7 Promowanie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji*

*Państwa członkowskie i Komisja zapewniają uwzględnianie i propagowanie równości mężczyzn i kobiet oraz punktu widzenia płci w trakcie przygotowywania i wdrażania programów, w tym w odniesieniu do monitorowania, sprawozdawczości i ewaluacji.*

*Państwa członkowskie i Komisja podejmują odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną podczas przygotowania i wdrażania programów. W procesie przygotowywania i wdrażania programów należy w szczególności wziąć pod uwagę zapewnienie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.*

*Artykuł 8 Zrównoważony rozwój*

*Cele EFSI są osiągane w sposób zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz unijnym wspieraniem celu zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego.*

*b) zapewnia, aby wybrana operacja wchodziła w zakres funduszu lub funduszy polityki spójności oraz aby mogła być przypisana do kategorii interwencji lub – w przypadku EFMR – wchodziła w zakres środka określonego w ramach priorytetu lub priorytetów programu operacyjnego;*

*c) zapewnia, aby beneficjent otrzymał dokument określający warunki wsparcia dla każdej operacji, w tym szczegółowe wymagania dotyczące produktów lub usług, które mają być dostarczone w ramach operacji, plan finansowy oraz termin realizacji;*

*d) upewnia się przed zatwierdzeniem operacji, że beneficjenci dysponują administracyjną, finansową i operacyjną zdolnością do spełnienia warunków, o których mowa w lit. c);*

*e) upewnia się, że jeżeli operacja rozpoczęła się przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie do instytucji zarządzającej, przestrzegano obowiązujących przepisów prawa dotyczących danej operacji.*

- Ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 217 z późn. zm.).

Ustawa (zwana dalej ustawą wdrożeniową) określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi.

- Wytyczne horyzontalne, określane przez Ministra Rozwoju, w tym zwłaszcza Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 z marca 2015 r., których celem jest zapewnienie jednolitego stosowania przez właściwe instytucje przepisów w zakresie trybów

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., op. cit.



wyboru projektów, z uwzględnieniem specyfiki procedur wyboru projektów współfinansowanych ze środków EFS.

A także:

- Wytyczne w zakresie komitetów monitorujących na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie informacji i promocji programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze zdrowia na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020;
- Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014 - 2020.

Zgodnie z przywołanymi regulacjami wybór projektów może być dokonany w trybie konkursowym lub pozakonkursowym. Kryteria wyboru projektów przygotowuje Instytucja Zarządzająca/Instytucja Pośrednicząca RPO. Podlegają one zatwierdzeniu przez Komitet Monitorujący. W przypadku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020)<sup>6</sup>, kryteria zawarte są w *Załączniku nr 3 do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPOWP 2014-2020*.

Zgodnie z Wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 systematyka lub rodzaje kryteriów mogą być ustalane przez właściwe instytucje przy czym ich podział może następować w szczególności wg następujących kategorii:

- a) obligatoryjne i fakultatywne,
- b) zerojedynkowe i punktowe,
- c) indywidualne (weryfikowane w odniesieniu do danego projektu) i porównawcze (weryfikowane poprzez porównanie co najmniej dwóch projektów np. kryteria strategiczne).

<sup>6</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, CCI 2014PL16M2OP010, zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 12 lutego 2015 r., przyjęty Uchwałą nr 29/249/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 17 marca 2015 r.



W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020 przyjęto następującą systematykę kryteriów:

**Tabela 1. Systematyka kryteriów w ramach RPOWP 2014-2020**

EFRR	EFS
<b>Tryb konkursowy</b>	
	Preselekcja (dotyczy Działania 3.2)
Kryteria formalne obligatoryjne	Kryteria formalne
Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne (obligatoryjne)	Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne (zgodność ze strategiami, spełnienie wymagań dot. zasad horyzontalnych)
Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne – poszczególne kryteria uznaje się za spełnione w przypadku, gdy odpowiedzi na wszystkie szczegółowe pytania opisujące wymogi kryterium są twierdzące (z wyjątkiem sytuacji, gdy dane kryterium/pytanie szczegółowe nie dotyczy danego projektu)	Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne (np. uwzględnienie wymaganych form wsparcia czy określonych grup docelowych)
Kryteria merytoryczne szczegółowe (kryteria różnicujące) – punktowe	Kryteria merytoryczne (jakość projektu)
	kryteria premiujące (np. uwzględnienie określonych grup docelowych)
<b>Tryb pozakonkursowy</b>	
Kryteria formalne obligatoryjne	Kryteria formalne
Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne (obligatoryjne)	Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne
Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne	Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne
	kryteria premiujące (punktowe)
<b>Projekty zintegrowane – tryb konkursowy</b>	
I etap oceny – wniosek uproszczony	
Kryteria formalno-merytoryczne obligatoryjne Kryteria dopuszczające ogólne Kryteria merytoryczne szczegółowe (różnicujące punktowe)	
II etap oceny – wnioski pełne	
kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne (obligatoryjne)	kryteria formalno-merytoryczne obligatoryjne
	kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne
	kryteria merytoryczne szczegółowe (kryteria różnicujące)

*Źródło: Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP 2014-2020, załącznik nr 3*

Oceny dokonuje Komisja Oceny Projektów (KOP), a w przypadku projektów zintegrowanych Komisja Oceny Projektów Zintegrowanych (KOPZ). KOP/KOPZ składa się z pracowników IZ/IP (IOK) i/lub ekspertów wpisanych do *Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach RPOWP 2014-2020*. Zasady i tryb pracy KOP/KOPZ określa Regulamin pracy KOP/KOPZ.

Szczegółowe informacje dot. zasad konkursu (w tym sposób oceny spełnienia kryteriów obowiązujących w danym konkursie) określa Regulamin konkursu (przy trybie konkursowym) oraz Wezwanie do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu (przy trybie pozakonkursowym).

Istotne znaczenie dla kształtu systemu kryteriów wyboru projektów mają dokumenty programowe:



- Umowa Partnerstwa,

będąca dokumentem określającym kierunki interwencji w latach 2014-2020 trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Określa ona kontekst strategiczny i wskazuje oczekiwane rezultaty oraz obowiązujące ramy finansowe i wdrożeniowe, stanowiąc punkt odniesienia do określania szczegółowej zawartości programów operacyjnych.

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020<sup>7</sup>,

stanowiący jedno z narzędzi realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* (SRWP 2020), przyjętej 9 września 2013 r. przez Sejmik Województwa Podlaskiego, a jednocześnie instrument realizacji *Umowy Partnerstwa*.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP) jest dwufunduszowym programem operacyjnym, współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Program obejmuje 32 priorytety inwestycyjne w ramach 9 celów tematycznych, które zostały ujęte w 10 osiach priorytetowych<sup>8</sup>:

Oś I Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu

Oś II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa

Oś III Kompetencje i kwalifikacje

Oś IV Poprawa dostępności transportowej

Oś V Gospodarka niskoemisyjna

Oś VI Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami

Oś VII Poprawa spójności społecznej

Oś VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej

Oś IX Rozwój lokalny

Oś X Pomoc Techniczna

Interwencja RPOWP ukierunkowana jest na podniesienie konkurencyjności gospodarki regionu, wzrost przedsiębiorczości, wzrost poziomu aktywności zawodowej mieszkańców, podniesienie kompetencji, upowszechnienie gospodarki niskoemisyjnej, podniesienie standardów funkcjonowania infrastruktury społecznej i zmniejszenie nierówności w dostępie do usług publicznych, ochronę potencjału endogenicznego, poprawę zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej, zwiększenie spójności społecznej poprzez walkę z ubóstwem i politykę włączenia społecznego, zwiększenie zaangażowania społeczności w rozwój lokalny.

- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP,

który określa zakres działań i poddziałań realizowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych oraz podstawowe warunki realizacji Programu, wskazuje typy możliwych do realizacji projektów, listy potencjalnych beneficjentów oraz systemu wyboru projektów w ramach poszczególnych osi.

<sup>7</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, op. cit.

<sup>8</sup> Badanie nie obejmuje swoim zakresem Osi Priorytetowej IX *Rozwój lokalny*, Działania 8.6 *Inwestycje na rzecz rozwoju lokalnego* oraz Osi X *Pomoc Techniczna*.



Funkcjonowanie systemu wyboru projektów (jako jeden z aspektów funkcjonowania systemu wdrażania RPO) określają Instrukcje wykonawcze IZ i IP<sup>9</sup>, opracowane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Instrukcje, będące dokumentami wewnętrznymi instytucji, przedstawiają szczegółowy opis obowiązujących procedur dotyczących zasad wyboru projektów, ich realizacji i rozliczania, systemu sprawozdawczości, monitorowania i kontroli, raportowania o nieprawidłowościach, pomocy technicznej oraz informacji i promocji.

Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego (IZ) jest Zarząd Województwa Podlaskiego. Zadania IZ pełnią<sup>10</sup>:

- 1) Departament Rozwoju Regionalnego (DRR),
- 2) Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>11</sup> (odpowiedzialny za wdrażanie działań finansowanych z EFRR, z wyłączeniem działań wdrażanych przez Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw; DEFRR),
- 3) Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (odpowiedzialny za wdrażanie działań finansowanych z EFS, z wyłączeniem działań wdrażanych przez WUP; DEFS),
- 4) Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw (odpowiedzialne za wdrażanie Poddziałiań 1.2.1, 1.3, 1.5; BPR).

Do realizacji części zadań w ramach Programu, Instytucja Zarządzająca Programem powołała dwie Instytucje Pośredniczące (IP):

- 1) Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku (WUP) – do wdrażania Działiań 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 oraz 3.2<sup>12</sup>,

<sup>9</sup> Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, przyjęta uchwałą nr 89/1036/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 30 października 2015 r., zmienioną uchwałą nr 95/1154/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 1 grudnia 2015 r., zmienioną uchwałą nr 102/1253/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 grudnia 2015 r., zmienioną uchwałą nr 119/1416/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 23 lutego 2016 r., zmienioną uchwałą nr 124/1510/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 marca 2016 r., zmienioną uchwałą nr 129/1562/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r., zmienioną uchwałą nr 138/1708/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 24 maja 2016 r., zmienioną uchwałą nr 147/1869/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 5 lipca 2016 r., zmienioną uchwałą nr 152/1983/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 9 sierpnia 2016 r., zmienioną uchwałą nr 161/2083/2016 z dnia 20 września 2016 r., zmienioną uchwałą Nr 173/2262/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 listopada 2016; Instrukcje Wykonawcze Instytucji Pośredniczącej - Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, przyjęte uchwałą Nr 79/910/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 września 2015 r., zmienioną uchwałą nr 93/1123/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 24 listopada 2015 r., zmienioną uchwałą nr 120/1432/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 1 marca 2016 r., zmienioną uchwałą nr 129/1561/2016 Zarządu Województwa z dnia 12 kwietnia 2016 r., zmienioną uchwałą nr 138/1707/2016 Zarządu Województwa z dnia 24 maja 2016 r., zmienioną uchwałą Nr 167/2155/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 18 października 2016; Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, przyjęta uchwałą Nr 92/1107/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 17 listopada 2015 r., zmienioną uchwałą nr 129/1563/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r., zmienioną uchwałą Nr 173/2265/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 22 listopada 2016.

<sup>10</sup> Opis Funkcji i Procedur Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Certyfikującej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 147/1870/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 5 lipca 2016 r.

<sup>11</sup> W raporcie mowa jest o Departamencie Europejskiego Funduszu Regionalnego mimo, że w okresie objętym badaniem nosił on nazwę Departamentu Wdrażania RPO i taka nazwa jest podawana w większości dokumentów. Uznano jednak, że posługiwanie się aktualną nazwą ułatwi odbiór raportu.

<sup>12</sup> Na podstawie uchwały nr 37/376/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 21 kwietnia 2015 r., zmieniającej uchwałę nr 35/323/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie powierzenia Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Białymstoku funkcji Instytucji Pośredniczącej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 i zawartego na jej podstawie w dniu 23.04.2015 r. Porozumienia między Zarządem Województwa Podlaskiego a Wojewódzkim Urzędem Pracy w Białymstoku, aneksowanego 30.12.2016 roku.



- 2) Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (BOF) w związku z realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Poddziałania 1.4.2, 3.1.3, 3.3.2, 4.1.2, 5.4.2, 7.2.2, 8.2.2, 8.4.2 Programu<sup>13</sup>.

Z punktu widzenia oceny funkcjonowania systemu wyboru projektów, w tym kryteriów wyboru, podstawowe znaczenie mają następujące komórki organizacyjne<sup>14</sup>:

- w Departamencie Rozwoju Regionalnego:

Referat Programowania, odpowiedzialny w szczególności za opracowanie i dokonywanie zmian szczegółowego opisu osi priorytetowych RPOWP 2014-2020 oraz opracowanie i dokonywanie zmian kryteriów wyboru projektów (we współpracy z komórkami wdrożeniowymi oraz właściwymi instytucjami pośredniczącymi);

Referat Koordynacji, odpowiedzialny zwłaszcza za opracowanie i aktualizację wytycznych programowych dotyczących RPOWP 2014-2020, opracowanie i aktualizację opisu systemu zarządzania i kontroli oraz instrukcji wykonawczej dotyczącej RPOWP 2014-2020, koordynację przygotowania i wdrażania instrumentu ZIT, opracowywanie harmonogramów naboru wniosków o dofinansowanie (we współpracy z komórkami wdrożeniowymi oraz właściwymi instytucjami pośredniczącymi), koordynowanie procesu zgłaszania, identyfikacji i monitorowania projektów w trybie pozakonkursowym.

Referat Pomocy Technicznej, Informacji i Promocji, odpowiedzialny za realizację Osi Priorytetowej Pomoc Techniczna RPOWP, realizację działań informacyjnych i promocyjnych RPOWP, prowadzenie sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich, w tym udzielanie informacji potencjalnym beneficjentom i beneficjentom poprzez kontakt bezpośredni, rozmowę telefoniczną, pocztę tradycyjną i elektroniczną oraz indywidualne konsultacje.

Referat Monitorowania i Systemów Informatycznych, odpowiedzialny m.in. za administrację KSI (SIMIK 07-13) i SL2014 oraz obsługę SFC2007 i SFC2014, zaprojektowanie i wdrożenie wewnętrznych narzędzi i systemów informatycznych na potrzeby procesu wdrażania RPOWP, organizacyjno-techniczne przygotowanie i obsługa posiedzeń Komitetu Monitorującego RPOWP.

Referat ds. Procedury Odwoławczej, odpowiedzialny za przyjmowanie i rozpatrywanie protestów - składanych przez wnioskodawców - od negatywnej oceny projektów w ramach RPOWP 2014-2020 oraz prowadzenie rejestru odwołań w ramach etapu przesądowego.

- w Departamencie EFRR

Referat Oceny i Wyboru Wniosków, do którego zadań należy m.in.:

- przygotowywanie propozycji harmonogramów naboru wniosków o dofinansowanie
- opracowanie propozycji kryteriów wyboru projektów

<sup>13</sup> Na podstawie uchwały nr 62/651/2015 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie powierzenia Stowarzyszeniu Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, jako Instytucji Pośredniczącej, zadań dotyczących realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPOWP 2014-2020) oraz wdrażania Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020 i zawartego na jej podstawie w dniu 20 lipca 2015 r. Porozumienia między Zarządem Województwa Podlaskiego a Stowarzyszeniem Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego wraz z Aneksami nr 1 z dnia 13 kwietnia 2016 r. oraz Aneksami nr 2 z dnia 28 listopada 2016 r.

<sup>14</sup> Podano wyłącznie te główne zadania komórek organizacyjnych, które ściśle wiążą się z udziałem w systemie wyboru projektów.





- organizowanie procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie,
  - weryfikacja wymogów formalnych wniosków o dofinansowanie projektów,
  - udział w ocenie formalno-merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów złożonych do poszczególnych działań RPOWP w ramach prac Komisji Oceny Projektów,
  - organizowanie procesu oceny oraz udział w ocenie projektów pozakonkursowych,
  - przygotowywanie projektu uchwał Zarządu o wyborze wniosków do wsparcia oraz ogłaszanie decyzji Zarządu,
  - przygotowywanie umów/decyzji o dofinansowanie projektów,
  - organizowanie naboru ekspertów,
  - rozstrzyganie kwestii z zakresu występowania pomocy publicznej
- w Departamencie Europejskiego Funduszu Społecznego

Referat Koordynacji, odpowiedzialny zwłaszcza za:

- koordynację zadań wynikających z pracy referatów Departamentu,
- współpracę z referatami wdrażania w zakresie przygotowywania regulaminów konkursu,
- przygotowywanie harmonogramu konkursów na dany rok,
- przeprowadzanie wyboru ekspertów
- prowadzenie obsługi Komisji Oceny Projektów (KOP) dla konkursów RPOWP 2014-2020 ogłaszanych w ramach działań wdrażanych przez Departament,

Referat Wdrażania Kształcenie Ogólne, do zadań którego należy wdrażanie Działania 3.1 RPOWP 2014-2020  
Referat Wdrażania Włączenie Społeczne, do zadań którego należy wdrażanie Działania 7.1, 7.2, 7.3 RPOWP 2014-2020,

Referat Wdrażania Kształcenie Zawodowe i Rozwój Przedsiębiorczości, do zadań którego należy wdrażanie Działania 2.3 i Działania 3.3 RPOWP;

Trzy ww. wymienione referaty odpowiadają za:

- udział w opracowaniu kryteriów wyboru projektów w zakresie właściwym dla Referatu,
  - udział w przygotowywaniu harmonogramu konkursów na dany rok,
  - organizowanie procesu naboru projektów w trybie konkursowym, w tym przygotowywanie dokumentacji konkursowej/regulaminu konkursu i ocena projektów współfinansowanych w ramach EFS,
  - przygotowywanie umów i aneksów do umów o dofinansowanie projektów w zakresie RPOWP 2014-2020.
- w Wojewódzkim Urzędzie Pracy
- Wydział Wdrażania RPO, do którego zadań należy w szczególności:
- przygotowywanie propozycji kryteriów wyboru projektów,
  - przygotowywanie regulaminu konkursu,



- organizację pracy Komisji Oceny Projektów i udział w ocenie projektów konkursowych,
- przeprowadzenie naboru i ocenę projektów pozakonkursowych,
- prowadzenie naboru kandydatów na ekspertów,
- określanie harmonogramów naboru,
- wykonywanie zadań związanych z procedurą odwoławczą oraz koordynowanie prac Oddziału ds. Obsługi Projektów.

Oddział ds. Obsługi Projektów odpowiada m.in. za przygotowywanie umów o dofinansowanie projektów konkursowych i pozakonkursowych.

- w Biurze Stowarzyszenia BOF

Pion ds. oceny i wyboru projektów, do którego zadań należy opracowywanie informacji o planowanych konkursach ujmowanych w harmonogramie naboru wniosków i przekazywanie jej do IZ RPOWP, udział w pracach IOK w zakresie przygotowania regulaminu (dokumentacji konkursowej) w przypadku konkursów dedykowanych projektom ZIT BOF, udział w procesie wyboru projektów w ramach Komisji Oceny Projektów i udział w procesie oceny uproszczonych wniosków o dofinansowanie w ramach Komisji Oceny Projektów Zintegrowanych.

Jak wskazano w początkowej części niniejszego rozdziału, na system wyboru projektów składają się następujące główne procesy:

- planowanie naborów,
- ogłaszanie konkursów/wzywanie do złożenia wniosku w przypadku projektów pozakonkursowych,
- nabór wniosków,
- ocena i wybór projektów,
- obsługa protestów,

które zostały poddane analizie w ramach badania. Wyniki przedstawiono w kolejnych rozdziałach.



### 3. DZIAŁANIE SYSTEMU WYBORU PROJEKTÓW

Analizie poddano poszczególne procesy realizowane w systemie wyboru projektów. Celem analizy była ocena trafności i skuteczności rozwiązań w kontekście realizacji celu systemu. Analizowano hipotetyczne działanie systemu na podstawie dokumentów (instrukcji i regulaminów), a także doświadczenia z przebiegu zorganizowanych już konkursów.

**Art. 37.** 1. Właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania.  
2. Projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów, zatwierdzonych przez komitet monitorujący, zgodnych z warunkami określonymi w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego.

#### 3.1. Planowanie konkursów

Obowiązek opracowywania i publikowania w Internecie harmonogramów konkursów na dany rok najpóźniej do końca listopada roku poprzedzającego został wprowadzony w okresie 2014-2020 na mocy art. 47 ustawy wdrożeniowej. Nałożenie na Instytucje Zarządzające obowiązku publikowania harmonogramów z takim wyprzedzeniem<sup>15</sup> miało na celu zagwarantowanie przewidywalności działań podejmowanych przez instytucje zaangażowane we wdrażanie programów wobec potencjalnych wnioskodawców.

**Art. 47.** 1. Instytucja zarządzająca do dnia 30 listopada każdego roku zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz na portalu harmonogram naborów wniosków o dofinansowanie projektu w trybie konkursowym, których przeprowadzenie jest planowane na kolejny rok kalendarzowy.  
2. W przypadku aktualizacji harmonogramu, o którym mowa w ust. 1, instytucja zarządzająca niezwłocznie zamieszcza zaktualizowany harmonogram na swojej stronie internetowej oraz na portalu.  
3. Aktualizacja nie może dotyczyć naboru wniosków o dofinansowanie projektu w trybie konkursowym, którego przeprowadzenie zaplanowano w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia aktualizacji.

Harmonogram powstaje zgodnie z Instrukcją Wykonawczą. Projekt harmonogramu przygotowuje Referat Koordynacji DRR jako jednolity harmonogram obejmujący wszystkie działania wdrażane zarówno przez IZ oraz IP, w oparciu o propozycje otrzymane z Departamentu EFRR, Departamentu EFS, Biura Innowacyjności Przedsiębiorstw, WUP i Stowarzyszenia BOF. Harmonogram jest przyjmowany przez Zarząd Województwa w formie uchwały. Zamieszczanie uchwalonego harmonogramu na portalu internetowym, stronie internetowej oraz na BIP należy do obowiązków Referatu Pomocy Technicznej, Informacji i Promocji (DRR). Całe zadanie musi zostać zakończone do 30 listopada. **Jakkolwiek nie stwierdzono problemów z dotrzymaniem krańcowego terminu,**

<sup>15</sup> W okresie 2007-2013 na mocy Wytycznych w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym (MR, 2007) IOK miały obowiązek ogłaszania harmonogramu konkursów na dany rok kalendarzowy najpóźniej do końca pierwszego kwartału tego roku; nie było ograniczeń, jeśli chodzi o wprowadzanie zmian w harmonogramie. Obowiązek publikowania planów na kolejny rok sformułowany był miękko „OK podaje również przybliżone informacje odnośnie planowanych konkursów przynajmniej na następny rok”.



**to jednak wydaje się pożądane określenie cząstkowych terminów realizacji tego procesu, przynajmniej jeśli chodzi o termin dostarczania propozycji przez zainteresowane jednostki.**

W procesie planowania konkursów niezbędne jest uwzględnianie szeregu czynników. Przede wszystkim są to wskaźniki Ram Wykonania, a zwłaszcza ich wartości pośrednie wyznaczone na rok 2018, bowiem ich nieosiągnięcie może wiązać się z utratą środków z tzw. rezerwy wykonania. Kolejny istotny czynnik to zasoby wewnętrzne systemu do wyboru projektów – zdolność do zorganizowania naborów, oceny wniosków, zawarcia umów, a w dalszej perspektywie – rozliczania projektów, ich kontroli, monitorowania. W naszej ocenie konieczne jest także uwzględnienie potrzeb i potencjału absorpcyjnego beneficjentów, bowiem to od ich gotowości do aplikowania w znacznej mierze zależy sukces programu. W przypadku gdy w tym samym czasie ogłaszane były konkursy z różnych Osi, ale kierowane do tej samej grupy potencjalnych wnioskodawców może się okazać, że będą oni musieli dokonywać wyboru mimo, iż każdy z konkursów będzie dla nich ważny. Wynikać to będzie np. z braku zasobów ludzkich i finansowanych do przygotowania w tym samym czasie kilku projektów. To z kolei może skutkować mniejszym od zakładanego zainteresowaniem częścią naborów. To z kolei skutkować będzie zagrożeniem dla osiągnięcia wskaźników Ram Wykonania. Okazuje się więc, że uwzględnienie potencjału absorpcyjnego potencjalnych wnioskodawców ściśle wiąże się z pierwszym z wymienionych czynników.

Badanie jakościowe pokazuje, że przy opracowywaniu harmonogramów bierze się pod uwagę przede wszystkim wskaźniki ram wykonania. Przeprowadzono szczegółową analizę harmonogramów naboru wniosków na lata 2015, 2016 i 2017, w tym przewidzianych alokacji, a także przeanalizowano przewidywane terminy składania wniosków o dofinansowanie, wskazane w Wykazie projektów zidentyfikowanych przez IZ RPOWP w ramach trybu konkursowego (załącznik nr 5 do SZOOP). Uwzględniono w niej hipotetyczny czas potrzebny na ocenę i kontraktowanie projektów, ich realizację (i związane z tym osiągnięcie wskaźników) oraz czas niezbędny do certyfikacji wydatków. Na tej podstawie stwierdzono<sup>16</sup>, że:

- istnieje ryzyko nieosiągnięcia wskaźników dotyczących wydatków certyfikowanych zwłaszcza w przypadku osi II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa i III Kompetencje i kwalifikacje, gdzie kwota środków alokowanych na zaplanowane na lata 2015-2016 konkursy była niższa niż wartość tego wskaźnika;
- powyższy wniosek został dodatkowo zweryfikowany poprzez analizę wartości projektów wybranych do dofinansowania, która tylko w osi IV Poprawa dostępności transportowej jest wyższa od założonego wskaźnika certyfikacji wydatków;
- nie ma natomiast zagrożenia dla osiągnięcia wartości wskaźników produktu z wyjątkiem wskaźnika w osi VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej „liczba urzędów, które usprawniły funkcjonowanie dzięki awansowi cyfrowemu”, nie zidentyfikowano bowiem naborów, które dawałyby szansę na osiągnięcie tego wskaźnika.

Badanie pokazuje także, że w procesie planowania naborów bierze się pod uwagę potencjał instytucji realizujących, choć ma on zdecydowanie mniejsze znaczenie niż ramy wykonania. **Nie bierze się natomiast pod uwagę potencjału potencjalnych wnioskodawców** (jedynie BOF konsultuje swoje propozycje harmonogramu z potencjalnymi wnioskodawcami). Niemniej fakt, że harmonogram naborów znany jest już od listopada roku poprzedzającego pozwala wnioskodawcom zaplanować

<sup>16</sup> Analizy odnosiły się do wartości pośrednich, wyznaczonych na rok 2018



prace związane z przygotowaniem projektów do różnych konkursów. Zwraca uwagę, że w **procesie planowania konkursów nie jest brana pod uwagę komplementarność działań**<sup>17</sup>. Mamy tu na uwadze sytuacje, w których np. w ślad za konkursem dotyczącym inwestycji w przedsiębiorstwach i w gminach, których zakładanych efektem ma lub może być m.in. zwiększenie liczby miejsc pracy uruchamiane były konkursy na projekty dotyczące integracji społecznej i aktywizacji zawodowej. Prowadzone m.in. przez nas badania dotyczące tworzenia miejsc pracy w ramach polityki spójności<sup>18</sup> pokazały, że powstające miejsca pracy nie stwarzają szans na zatrudnienie osobom pochodzącym z grup najbardziej oddalonych od rynku pracy. O ile preferowanie zatrudniania tych osób w ramach inwestycji finansowanych z funduszy UE (np. poprzez kryteria) może nie być racjonalne ekonomicznie, to równoległe realizowanie obu typów projektów zwiększa prawdopodobieństwo zatrudnienia takich osób, dając jednocześnie szansę na osiąganie dobrych wyników przez projekty społeczne. W RPOWP przewidziano możliwość wyboru operacji/projektów zintegrowanych, rozumianych jako grupa projektów z różnych osi/ funduszy celem zwiększenia wartości dodanej oraz uzyskania efektu synergii wynikającego z komplementarności projektów. Ta możliwość nie była wykorzystywana (oprócz ZIT BOF).

Wzór harmonogramu naborów określono w *Wytycznych w zakresie informacji i promocji na lata 2014-2020*. Stosowany w województwie podlaskim szablon harmonogramu jest zgodny ze wzorem; został on jedynie uzupełniony o kolumnę „fundusz”, a ponadto w harmonogramach na 2015 i 2016 rok podawana była data ogłoszenia konkursu oraz terminy prowadzenia naboru (wzór wymaga podania tylko planowanych terminów naboru i tylko ten termin podany jest w harmonogramie na rok 2017). W harmonogramie na 2017 rok w przypadku konkursów EFRR dodatkowo podawany jest planowany termin zakończenia naboru.

Instrukcja Wykonawcza przewiduje możliwość aktualizacji harmonogramu naborów w szczególności gdy:

- a) powstały oszczędności związane z niewykorzystaniem przysługującej alokacji w ramach innych konkursów RPOWP;
- b) przeniesiono alokację na inne działania w RPOWP;
- c) służy to zapewnieniu koordynacji wyboru do dofinansowania projektów zintegrowanych;
- d) wyczerpała się alokacja w ramach działania.

Zgodnie z przytoczonym zapisem ustawy wdrożeniowej zmiana terminu naboru jest możliwa wyłącznie w taki sposób, by dotyczyła zdarzenia mającego nastąpić najwcześniej po 3 miesiącach od aktualizacji. Badanie pokazało, że w pierwszym roku nie udało się dochować tej zasady (w jednym przypadku). Co jednak ważniejsze – **przestrzeganie tej zasady stanowi w praktyce duży problem, jeśli**

<sup>17</sup> Zgodnie z definicją przyjętą przez Komitet Koordynacyjny Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007 - 2013 komplementarność polityk, strategii, programów, działań, projektów to ich dopełnianie się prowadzące do realizacji określonego celu. Do uznania działań czy projektów za komplementarne nie jest wystarczające spełnienie przesłanki takiego samego lub wspólnego celu, gdyż ten warunek może być wypełniony w odniesieniu do projektów konkurujących ze sobą. Warunkiem koniecznym do określenia działań/projektów jako komplementarne jest ich uzupełniający się charakter, wykluczający powielanie się działań.

<sup>18</sup> Wpływ realizacji NSRO 2007-2013 na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce, Evalu i WYG PSDB na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, grudzień 2016 oraz Wpływ interwencji WRPO na lata 2007–2013 na zatrudnienie w Wielkopolsce – ukierunkowanie wsparcia na tworzenie miejsc pracy, WYG PSDB i Stowarzyszenie STOS na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, listopad 2016



**konkurs poprzedni nie przyniesie rozstrzygnięcia, trzeba bowiem czekać trzy miesiące na jego powtórzenie.**

Pierwsze harmonogramy naborów ogłoszono w kwietniu 2015 roku. Pierwsza wersja harmonogramu na rok 2015 oznaczona jest datą 21 kwietnia 2015 roku i zawiera informację o 19 planowanych konkursach. W trakcie roku dokonano trzech zmian harmonogramu:

- pierwsza 30 czerwca 2015 roku związana była z wydaniem przez MIR *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020*, co wymagało wstrzymania naborów w osi VII Poprawa spójności społecznej do czasów spełnienia wymogów wynikających z tych wytycznych,
- druga 25 sierpnia 2015 roku, w ramach której wprowadzono nowe terminy naborów w osi VII Poprawa spójności społecznej,
- trzecia 17 listopada 2015 roku, w ramach której anulowano trzy konkursy: jeden w Osi I Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu i dwa w Osi II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa, planowane na listopad.

Zwraca uwagę, że ostatnia zmiana została zakomunikowana bez dochowania obowiązującego terminu. W przyszłości warto ujednoczyć nazwy plików, zawierających harmonogram. Obecnie nazywają się różnie, co utrudnia odbiór: harmonogram\_aktualizacja\_1\_30\_06\_2015\_aktualizacja; harmonogram\_sierpień\_2015; harmonogram\_2015\_aktualizacja\_listopad\_2015.

Harmonogram na 2016 rok opublikowano 30 listopada 2015 roku, a jego kolejne aktualizacje, oznaczone kolejno „I\_aktualizacja\_harmonogramu\_2016”, „II\_aktualizacja\_harmonogramu\_2016” itd. publikowano: 27 stycznia 2016, 9 maja 2016, 9 czerwca 2016, 21 lipca 2016 i 29 września 2016 roku. Łącznie więc aktualizowano harmonogram pięciokrotnie. Z wyjątkiem pierwszego, wszystkie dokumenty oznaczone są datą. Dla większej przejrzystości warto byłoby podawać datę (przynajmniej miesiąc) w nazwie pliku.

Zmiany dotyczyły opóźnienia (ale w ramach roku) niektórych konkursów, ale też były przypadki przyspieszenia, dodawano nabory, dwa anulowano. Ostatecznie zrealizowano 40 naborów zamiast planowanych pierwotnie 33.

Harmonogram naboru wniosków o dofinansowanie projektów w trybie konkursowym na rok 2017 został przyjęty przez Zarząd Województwa Podlaskiego w dniu 29 listopada 2016 r. W dniu 21 lutego 2017 roku został zmieniony poprzez dodanie trzech dodatkowych konkursów. W obowiązującej wersji harmonogramu na rok 2017 przewidziano 46 konkursów: 21 plus 2 zintegrowane w ramach EFRR, 17 plus 1 zintegrowany w ramach EFS oraz 5 zintegrowanych dwufunduszowych w ramach ZIT BOF.

Jak pokazują analizy przeprowadzone przez MR aktualizowanie harmonogramów stanowi powszechne zjawisko<sup>19</sup>. W 2015 roku tylko w przypadku trzech programów operacyjnych nie dokonywano żadnych aktualizacji (nie podajemy danych za 2016, ponieważ analizy były prowadzone na danych dotyczących tylko I kwartału). Najczęściej efektem aktualizacji było zmniejszanie liczby planowanych naborów (aż o 29 w województwie śląskim). W tym kontekście **trzy zmiany w województwie podlaskim ze zmniejszeniem liczby naborów o trzy stanowi przykład raczej trafnej planowania.**

<sup>19</sup> Wybór projektów w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020 (stan na 31 marca 2016 r.), Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016.



### Podsumowanie

Decydującym czynnikiem w procesie planowania konkursów, w tym podziału środków, były Ramy Wykonania, a ściślej potrzeba osiągnięcia określonych w nich pośrednich wartości wskaźników w 2018 roku. W znacznie mniejszym stopniu możliwe było uwzględnienie potencjału instytucji prowadzących nabory i dokonujących oceny.

Biorąc pod uwagę czas niezbędny do przeprowadzenia procesu kontraktowania, realizacji projektów i osiągania wskaźników oraz certyfikację wydatków stwierdzono, że istnieje ryzyko nieosiągnięcia wskaźników dotyczących wydatków certyfikowanych. Realnie wydaje się osiągnięcie wskaźników produktu z wyjątkiem wskaźnika „liczba urzędów, które usprawniły funkcjonowanie dzięki awansowi cyfrowemu”.

W świetle wskazanego zagrożenia należy stwierdzić, że harmonogramy powinny przewidywać większą intensywność organizowania naborów, co jednak mogłoby zagrażać wydolności systemu instytucjonalnemu.

W procesie planowania konkursów nie jest brana pod uwagę zdolność aplikacyjna potencjalnych wnioskodawców, a także komplementarność projektów.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że nie stwierdzono różnic pomiędzy podejściem w ramach EFRR, EFS i ZIT. Zaletą stosowanego w ramach RPOWP podejścia jest wysoki poziom unifikacji procesów związanych z planowaniem konkursów.

## 3.2. Ogłaszanie konkursów

Ogłoszenia konkursów muszą zapewnić równy dostęp do przejrzystej informacji dla wszystkich potencjalnych beneficjentów. Istotna jest więc treść i sposób oraz zasięg rozpowszechnianej informacji o konkursach.

**Art. 40. 1.** Właściwa instytucja podaje do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, ogłoszenie o konkursie, co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu.

**Art. 41. 1.** Właściwa instytucja przeprowadza konkurs na podstawie określonego przez siebie regulaminu. (...)

5. Właściwa instytucja podaje do publicznej wiadomości, w szczególności na swojej stronie internetowej oraz na portalu, regulamin konkursu oraz jego zmiany, wraz z ich uzasadnieniem, oraz termin, od którego są stosowane.

**Art. 42.** Termin składania wniosków o dofinansowanie projektu nie może być krótszy niż 7 dni, licząc od dnia rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie projektu.

Przedstawione poniżej schematy wskazują, że tryb ogłaszania konkursów jest zgodny z wymaganiami i jednolite dla EFRR i EFS (w tym WUP). SBOF samodzielnie nie ogłasza konkursów, a jedynie uczestniczy w przygotowaniu ogłoszenia, w tym regulaminu konkursu, przez IZ RPO.

Szczegółowa analiza wszystkich dotychczas ogłoszonych konkursów pokazała, że zgodnie z wymaganiami są także terminy: wszystkie ogłoszenia o naborach konkursów ukazywały się zgodnie



z wytycznymi, tj. co najmniej 30 dni przed rozpoczęciem naboru (min. 31 dni, maksymalnie – 45 w przypadku jednego z konkursów WUP).

Wszystkie konkursy ogłoszone w ramach RPOWP 2014-2020 zapewniły wnioskodawcom co najmniej 7 dni na złożenie wniosków:

- DEFS na złożenie wniosku minimalnie wyznaczał okres 13-dniowy, maksymalnie – 95-dniowy (średnio 38 dni);
- DEFRR odpowiednio od 11 do 73 dni (średnio 37);
- Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw: od 35 do 49 dni (średnio 42);
- Wojewódzki Urząd Pracy: od 11 do 39 dni (średnio 21);
- Stowarzyszenie BOF<sup>20</sup>: od 29 do 32 dni (średnio 31); w przypadku konkursów na projekty zintegrowane (wniosek uproszczony) od 21 do 95 dni (średnio 49), przy czym termin składania wniosków pełnych nie został wskazany w dokumentacji konkursowej w postaci konkretnych dat., a jedynie jako 14 dni od daty otrzymania wezwania (po zakończeniu I etapu oceny – preselekcji).

Z powyższego wynika, **że na przygotowanie projektów wnioskodawcy mieli łącznie (licząc od dnia ogłoszenia konkursu) minimum ponad 40 dni kalendarzowych.**

---

<sup>20</sup> Konieczne jest zastrzeżenie, że SBOF nie ogłasza konkursów samodzielnie, lecz wspólnie z IZ.





**Rysunek 11. Procedura ogłaszania konkursów przez Instytucję Zarządzającą w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



**Rysunek 12. Procedura ogłaszania konkursów przez Instytucję Pośredniczącą – Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej - Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



**Rysunek 13. Procedura ogłaszania konkursów przez Instytucję Pośredniczącą – ZIT BOF w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020**

#### Kierownik pionu ds. oceny i wyboru projektów

- Bierze udział w pracach IOK w zakresie przygotowania regulaminu (dokumentacji konkursowej) w przypadku konkursów dedykowanych projektom ZIT BOF.
- Termin wykonania: w terminie uzgodnionym z IZ RPOWP wynikającym z harmonogramu konkursów

#### Kierownik pionu ds. oceny i wyboru projektów oraz pracownik ds. promocji i komunikacji społecznej

- Publikacja na stronie internetowej IP ZIT BOF informacji o ogłoszeniu konkursu poprzez odesłanie do portalu RPOWP za pomocą hiperłącza.
- Termin wykonania: nie później niż 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia naboru wniosków o dofinansowanie

#### Kierownik pionu ds. oceny i wyboru projektów oraz pracownik ds. promocji i komunikacji społecznej

- W przypadku dokonania przez IOK zmian w regulaminie konkursu (dokumentacji konkursowej) – publikacja na stronie internetowej IP ZIT BOF informacji o dokonanych zmianach poprzez odesłanie do portalu RPOWP za pomocą hiperłącza.
- Termin wykonania: niezwłocznie w terminie zbieżnym z terminem publikacji przez IZ RPOWP



W ramach blisko co trzeciego ogłaszanego konkursu przesuwano termin zamknięcia naboru (w 14 na 46). Departament EFS przesuwał termin zamknięcia naboru w 5 z 13 konkursów, Departament EFRR – w 3 na 14 konkursów, WUP w 3 konkursach na 10, zaś Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw i Stowarzyszenie BOF w jednym na dwa ogłoszone konkursy. W przypadku konkursów na projekty zintegrowane, na trzy ogłoszone, tylko w przypadku jednego wydłużono termin zamknięcia naboru.

Ogłoszenia zamieszczane są na portalu <http://rpo.wrotapodlasia.pl/> oraz <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>. Co do zasady nie praktykuje się innych form komunikowania ogłoszeń o konkursach, jak też o rozpoczętych naborach. Jedynie w przypadku niektórych konkursów zdarza się organizowanie konferencji prasowych marszałka województwa, czy rozsyłanie notatek prasowych. Ponadto informacje o ogłoszeniach i naborach publikowane są w Informatorze Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 "Zmieniamy Podlaskie", wydawanym cyklicznie przez Instytucję Zarządzającą. IZ planuje w niedługim czasie (marzec-kwiecień 2017) uruchomić stronę RPO na Facebooku, co niewątpliwie ułatwi docieranie z informacją do wszystkich potencjalnych zainteresowanych. Zainteresowani mogą ponadto zapisać się na Newsletter <https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/newsletter.html>, przy czym możliwe jest wybranie działu „Ogłoszenia i wyniki naborów wniosków” (z dostępnych opcji: Wszystkie, Konferencje i szkolenia, Ogłoszenia i wyniki naborów wniosków, Wiadomości, Wydarzenia promocyjne).

Wyniki badania wskazują na potrzebę intensywniejszej promocji konkursów wśród potencjalnych wnioskodawców oraz organizowania wsparcia technicznego i doradztwa w zakresie przygotowania i realizacji projektów dla małych organizacji, które specjalizują się w działaniach w obszarze wykluczenia społecznego, nie mają jednak wystarczającego potencjału do aplikowania. **Mając na uwadze relatywnie małe zainteresowanie aplikowaniem w ramach działań dotyczących integracji społecznej oraz szkół zawodowych DEFS planuje podjęcie dodatkowych działań promocyjnych dotyczących konkursów w tych obszarach, co należy uznać za słuszną decyzję. Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że nawet najbardziej intensywne działania promocyjne nie rozwiążą problemu niskiego zainteresowania, jeśli przyczyną jest nieadekwatność wsparcia. A na tę przyczynę wskazują zarówno przedstawiciele IZ, jak i wnioskodawcy.** Na przykład wsparcie skierowane do osób zagrożonych ubóstwem jest ściśle związane z brakiem pracy, podczas gdy ubóstwo dotyka także osoby pracujące. Ponadto w niewielkim stopniu uwzględnia ono działania z zakresu integracji społecznej, koncentrując się na aktywizacji zawodowej podczas gdy dla znacznej części osób z grupy docelowej integracja społeczna jest kluczowym warunkiem aktywizacji zawodowej. Dodatkowo wysokie wymagane wskaźniki efektywności zatrudnieniowej sprawiają, że realizacja działań dla osób z najtrudniejszych grup docelowych jest obciążona zbyt dużym ryzykiem.

Zgodnie z założeniami w celu oceny jakości informacji kierowanej do wnioskodawców poddano analizie dokumentację (w tym zawartość portalu) dla trzech konkursów<sup>21</sup>. Ze względu na wysoki poziom uniformizacji dokumentów – co oceniamy jako zaletę – wyniki przedstawiano łącznie, wskazując jedynie na niewielkie różnice o charakterze pozytywnym lub negatywnym.

#### Strona WWW

Ocenie poddano strony:

<sup>21</sup> Poniższe analizy dotyczą przeszłości, jednak wszędzie tam, gdzie do czasu realizacji badania zaszły istotne zmiany, zostało to odnotowane



<https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak-skorzystac-z-programu/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-na-1/konkurs-zintegrowany.html> (konkurs zintegrowany 3.1.3 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej w ramach BOF i 8.2.2 Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego)

<https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak-skorzystac-z-programu/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-na-1/poddzialania-531-efektywnosc-energetyczna-w-budynkach-publicznych-w-tym-budownictwo-komunalne.html> (konkurs w ramach poddziałania 5.3.1 Efektywność energetyczna w budynkach publicznych w tym budownictwo

komunalne)<https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak-skorzystac-z-programu/zobacz-ogloszenia-i-wyniki-na-1/dzialanie-71-rozwoj-dzialan-aktywnej-integracji.html> (konkurs w ramach działania 7.1 Rozwój działań aktywnej integracji)

Wszystkie generalnie oparte są na tym samym dobrej jakości schemacie, co stanowi dużą zaletę. Różnią się szczegółami. Układ treści na stronie jest logiczny przejrzysty.

Na górze strony, pod nr konkursu znajduje się informacja: „Uwaga. Komunikaty dotyczące naboru znajdują się w punkcie ‘Komunikaty’.” Jest to istotne, ponieważ komunikaty są na samym końcu strony, niestety ta informacja nie jest wyeksponowana, nie zwraca na siebie uwagi. Niezależnie od lepszej ekspozycji tej informacji **przydatne byłoby tzw. wyskakujące okno z informacją o pojawieniu się na stronie nowego komunikatu/informacji.**

Łącze sugerujące link do generatora wniosków prowadzi do strony <http://www.rpo.wrotapodlasia.pl>, zamiast bezpośrednio do generatora, co wprowadza w błąd. W efekcie nie jest jasne, gdzie można znaleźć generator<sup>22</sup>.

W każdym z konkursów w ramach układu treści wyróżnionym elementem są kryteria wyboru projektów. Jednak tylko w przypadku konkursu zintegrowanego zamieszczono w tym miejscu załączniki zawierające kryteria (w pozostałych analizowanych konkursach jest tylko informacja o tym, że są one w załączniku, znajdującym się w dalszej części strony). W przypadku konkursu 5.3.1 dodatkowym utrudnieniem jest to, że Przewodnik po kryteriach nie jest zamieszczony razem z kryteriami, lecz w grupie dokumentów „inne”.

Wszystkie niezbędne pliki składające się na dokumentację zamieszczono w podziale na sekcje, z odpowiednią numeracją (z wyjątkiem konkursu w ramach 5.3.1 – tu brak numeracji, mimo, że w tekście regulaminu podawane są odwołania do załączników wraz z numeracją) i szczegółowym opisem w nazwie pliku. Za zbędne należy uznać widoczne nieaktualne wersje dokumentów, co powoduje poczucie ogromu informacji i zmniejsza przejrzystość strony. Dostęp do wersji nieaktualnych wynika z regulacji, niemniej jednak warto rozważyć inną jego organizację: wraz z zamieszczeniem komunikatu o zmianie (dalej piszemy o dobrych i złych praktykach tych komunikatów) można podać lokalizację poprzedniej wersji, np. w postaci kolejnej „zakładki” na stronie pod nazwą „nieaktualne wersje dokumentów”. Nowe pliki aktualnych wersji mają w nazwach daty, od których obowiązują.

Zamieszczane są pliki z pytaniami wnioskodawców oraz odpowiedziami na nie. W przypadku konkursu w ramach poddziałania 5.3.1 pytania i odpowiedzi były publikowane aż w 14 dokumentach, opatrzonych datą. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem wydaje się być **zebranie wszystkich pytań i odpowiedzi w jednym dokumencie**, dzięki czemu wnioskodawca mógłby wyszukiwać

<sup>22</sup> Obecnie w konkursach podawana jest prawidłowa pełna ścieżka dostępu do generatora



interesujące go kwestie bez potrzeby otwierania wielu plików. Aktualizowane wersje dokumentu (nadal jednego) powinny być zapowiadane w „komunikatach”, a kolejne serie pytań i odpowiedzi w dokumencie należy oznaczać datą.

### Rysunek 14. Sposób prezentacji pytań i odpowiedzi w konkursie w ramach poddziałania 5.3.1

## Pytania i odpowiedzi

- [– Termin, od którego można składać wnioski](#)
- [– Termin, do którego można składać wnioski](#)
- [– Termin rozstrzygnięcia konkursu](#)
- [– Miejsce składania wniosków](#)
- [– Sposób składania wniosków o dofinansowanie](#)
- [– Na co i kto może składać wnioski?](#)
- [– Kryteria wyboru projektów](#)
- [– Finanse](#)
- [– Niezbędne dokumenty](#)
- [– Inne ważne informacje](#)
- [– Pytania i odpowiedzi](#)
- [– Komunikaty](#)

W sprawach dotyczących konkursu w ramach Działania 5.3 Efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej, Poddziałania 5.3.1 Efektywność energetyczna w budynkach publicznych w tym budownictwo komunalne, informacji udzielają telefonicznie i za pomocą poczty elektronicznej pracownicy Departamentu Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego:

tel. (85) 66 54 326, - 386, - 324, - 311, - 354, - 316, - 319, - 323.

e-mail: [konkursy.efrr@wrotapodlasia.pl](mailto:konkursy.efrr@wrotapodlasia.pl) (w tytule wiadomości należy wpisać tylko nr naboru podany w ogłoszeniu o konkursie). Pytania wraz z odpowiedziami będą zamieszczane na stronie internetowej [www.rpo.wrotapodlasia.pl](http://www.rpo.wrotapodlasia.pl) w zakładce dotyczącej danego konkursu.

Dodatkowo informacji udzielają pracownicy Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich działających w województwie podlaskim:

- w Białymstoku, Infolinia: 0 801 308 013, e-mail: [gpi@wrotapodlasia.pl](mailto:gpi@wrotapodlasia.pl)
- w Suwałkach, tel. 87 563 02 11, 87 563 02 19, 87 562 02 76, e-mail: [lpj@ares.suwalki.pl](mailto:lpj@ares.suwalki.pl)
- w Łomży, tel. 86 216 33 26, 86 473 53 20, e-mail: [lpj@podlaskie.org.pl](mailto:lpj@podlaskie.org.pl)

- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 340 KB\) - do dnia 16.09.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 295 KB\) - do dnia 17.09.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 297 KB\) - do dnia 18.09.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 304 KB\) - do dnia 22.09.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 279 kB\) - do dnia 25.09.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 284 kB\) - do dnia 29.09.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 392 kB\) - do dnia 01.10.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 300 kB\) - do dnia 06.10.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 381 kB\) - do dnia 09.10.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 282 kB\) - do dnia 15.10.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 383 kB\) - do dnia 16.10.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 309 kB\) - do dnia 19.10.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 302 kB\) - do dnia 22.10.2015](#)
- [Pytania i odpowiedzi do Poddziałania 5.3.1 \(PDF 307 kB\) - do dnia 03.11.2015](#)

Źródło: [http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak\\_skorzystac\\_z\\_programu/zobacz\\_ogloszenia\\_i\\_wyniki\\_na\\_1/poddzialania-531-efektywnosc-energetyczna-w-budynkach-publicznych-w-tym-budownictwo-komunalne.html](http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak_skorzystac_z_programu/zobacz_ogloszenia_i_wyniki_na_1/poddzialania-531-efektywnosc-energetyczna-w-budynkach-publicznych-w-tym-budownictwo-komunalne.html)

Na dole strony znajdują się dane kontaktowe do departamentów odpowiedzialnych za konkurs. Podane zostały numery telefonów oraz adres e-mail, jednak tylko w przypadku konkursu w ramach 7.1 były podane nazwiska pracowników, co można uznać za dobrą praktykę z punktu widzenia potencjalnych wnioskodawców.

Ważnym elementem są Komunikaty. W przypadku konkursu w ramach 7.1 komunikaty zamieszczone są wg kolejności od najświeższego komunikatu (daty komunikatów wyboldowane z powiększoną czcionką). Każdy **komunikat zawiera krótką informację, czego dotyczy oraz dokument źródłowy do ściągnięcia**, np. w przypadku zmiany regulaminu przywołano opis zmian – jego



poprzednie brzmienie i aktualne, z wyróżnieniem konkretnych fragmentów, które uległy zmianie. Stanowi o dobrą praktykę w porównaniu do konkursu w ramach poddziałania 5.3.1, gdzie treść komunikatów jest zamieszczona niekiedy tylko jako treść strony www, niekiedy w postaci pliku do pobrania (wersja rekomendowana – wnioskodawcy muszą mieć możliwość archiwizacji dokumentacji konkursu na swoje potrzeby). Brakuje informacji o tym, co ulegało zmianie w dokumentach<sup>23</sup>. Przykładowo komunikat „Instytucja Organizująca Konkurs (IOK) informuje, iż Uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego nr 124/1510/2016 z dnia 22 marca 2016 r. przyjęto nowy wzór Umowy o dofinansowanie. W związku z tym, anulowaniu ulega pierwotna wersja przedmiotowego dokumentu” nie wskazuje, co uległo zmianie. Wnioskodawca musi więc przeanalizować obie wersje, aby wychwycić zmiany. Istotny komunikat z dnia 19.02.2015 o tym, że doszły nowe wskaźniki, co wymaga pobrania nowej wersji aplikacji do wypełniania wniosku został zapowiedziany jedynie jako komunikat „dotyczący naboru w ramach Poddziałania 5.3.1 RPOWP” i dopiero po ściągnięciu załącznika można poznać treść.

Za zbędne można uznać zamieszczanie regulaminu pracy KOP wraz ze wszystkimi załącznikami. Najważniejsze z punktu widzenia wnioskodawcy informacje o pracy KOP znajdują się w regulaminach. Warto jedynie pozostawić formularze, na których pracuje KOP, jako narzędzia pomocne w przygotowaniu wniosku.

Niepotrzebne wydaje się publikowanie tych samych załączników w różnych formatach – PDF i docx (dot. 5.3.1)<sup>24</sup>. Wystarczyłaby wersja edytowalna dokumentu, a zamieszczanie obu wersji pogłębia wrażenie ogromu dokumentów do zapoznania.

We wszystkich analizowanych przypadkach przydatny byłby link do SzOOP, wielokrotnie przywoływanego w dokumentacji.

#### Jakość dokumentów

Regulaminy w przypadku konkursu zintegrowanego oraz konkursu EFS są dokumentami obszernymi (odpowiednio 61 i 62 strony). W przypadku konkursu zintegrowanego jest to uzasadnione specyfiką dwuetapowości aplikowania i oceny, natomiast w przypadku działania 7.1 zasadą przyjętą w EFS dotyczącą zamieszczania w regulaminie wszystkich przydatnych informacji. Na tym tle 27 stronicowy regulamin do konkursu w ramach 5.3.1 zwraca uwagę zawartością. W efekcie jednak wymaga on sięgania do wielu innych dokumentów, często nie dostępnych na stronie. Analiza wszystkich trzech dokumentów prowadzi do wniosku, że z punktu widzenia wnioskodawcy bardziej korzystne jest podejście stosowane w ramach EFS. Przemawia za tym relacja „objętość dokumentu : dostęp do pełnej informacji”.

Wszystkie regulaminy zawierają spisy treści z odnośnikami (łączami) do poszczególnych rozdziałów. W przypadku konkursu w ramach Działania 7.1 i konkursu zintegrowanego w regulaminie umieszczono kolorowe ramki z najważniejszymi informacjami dla wnioskodawców. W tekście znajdują się również pogrubienia i podkreślenia istotnych kwestii. Na tym tle nieco mniej korzystnie wypada regulamin do konkursu w ramach 5.3.1. Już spis treści jest nieczytelny ze względu na użytą czcionkę i kursywę, brakuje wyróżniających się elementów, zawierających najważniejsze informacje w danym rozdziale, brakuje także słownika pojęć używanych w dokumencie<sup>25</sup>. Co więcej, w spisie treści brakuje bezpośredniego odwołania do punktu informującego kto może ubiegać się o dofinansowanie, co było obecne w regulaminach pozostałych konkursów.

<sup>23</sup> Obecnie nowe konkursy zawierają dodatkowy dokument prezentujący zmiany

<sup>24</sup> Wprowadzono zmiany – obecnie wersje WORD dotyczą tylko formularzy, które należy wypełnić przez Wnioskodawcę

<sup>25</sup> W kolejnym ogłoszonym konkursie poprawiono wygląd regulaminu, są wyróżnienia, pogrubienia



Za wadę wszystkich trzech regulaminów należy uznać umieszczenie kilku stron podstaw prawnych i programowych na początku dokumentu – te informacje mogłyby się znaleźć na jego końcu.

**W regulaminie do konkursu zintegrowanego zwraca uwagę odmienny sposób prezentowania treści w części dotyczącej pełnego projektu w ramach EFS i EFRR.** To bardzo utrudnia odbiór informacji i już na etapie lektury regulaminu może zniechęcać do składania projektu zintegrowanego, pokazuje bowiem zupełnie różne podejścia obu funduszy i odpowiedzialnych za nie departamentów.

W przypadku 5.3.1 mowa jest o zgodności inwestycji z wytycznymi KE i dyrektywami UE – warto byłoby przynajmniej w skrótej formie wyjaśnić ich istotę. Podobnie brakuje objaśnień dotyczących rodzajów działalności, których przedmiot realizacji projektu nie może dotyczyć (przywołano trzy rozporządzenia, ale tylko dla jednego podano konkretne przypadki). Na stronie 12 regulaminu wymieniono, co składa się na kompletny wniosek (studium wykonalności, model finansowy), a dopiero na stronie 25 wskazano, że obligatoryjnym elementem dokumentacji jest audyt energetyczny ex ante<sup>26</sup>. O tym że regulamin miał wiele luk i niejasności świadczy lista pytań i odpowiedzi zamieszczona na stronie konkursu.

Wśród innych zamieszczanych na stronie dokumentów warto zwrócić uwagę na:

- wzór wniosku uproszczonego, z **podpowiedziami dla wypełniających** (zbędny w wersji PDF),
- listę sprawdzającą do wniosku uproszczonego – bardzo cenna dla wnioskodawców,
- kartę oceny projektu zintegrowanego z **uzupełnionymi kryteriami podlegającymi ocenie**,
- **dobrej jakości instrukcje wypełniania wniosków** – zarówno dla EFS, jak i EFRR (zawierające screeny aplikacji ze wskazówkami)
- instrukcję służącą przygotowaniu załączników dot. EFRR.

#### Język

Tylko niektórzy autorzy dokumentacji konkursowych przyznają, że zwracają uwagę na stosowany język – jego prostotę, łatwość zrozumienia przez potencjalnych odbiorców. Pracownicy IZ i IP uczestniczyli w szkoleniach z „prostego” komunikowania o funduszach, organizowanych przez MR. Zwracają jednak uwagę, że m.in. ze względu na protesty i ewentualne przyszłe problemy we wdrażaniu projektów konieczne jest używanie precyzyjnego formalnego języka. Dodatkowo w wielu przypadkach konieczne jest posługiwanie się cytataми z dokumentów ministerialnych lub ustaw, które także pisane są trudnym technicznym żargonem.

Jak stwierdziła jedna z beneficjentek:

*„to jest zwyczajny bełkot i żargon Urzędu Marszałkowskiego czy też Komisji Europejskiej, do którego jesteśmy przyzwyczajeni. (...) jeśli do tego usiądzie ktoś, kto nie ma doświadczenia, to może niczego nie zrozumieć” [ITI studium przypadku]*

Poddano analizie językowej z wykorzystaniem aplikacji jasnopis.pl dokumenty z trzech konkursów objętych studiami przypadku. **Wszystkie oceniane regulaminy konkursów otrzymały ocenę**

<sup>26</sup> W kolejnym ogłoszonym konkursie z działania 5.3.1 podano, że na kompletny wniosek składa się również audyt energetyczny ex ante w wersji papierowej oraz elektronicznej.





**7/7 w skali trudności, a więc „tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej”.** Odrobinę lepiej wypada język instrukcji wypełniania wniosków. W przypadku działania 7.1 i 5.3.1 okazały się reprezentować szósty stopień trudności językowej (6/7), określane jako „tekst trudny w odbiorze dla przeciętnego Polaka”, natomiast instrukcja do konkursu zintegrowanego ponownie otrzymała ocenę 7/7.

Trzeba jednak wyjaśnić, że różnica wynika w dużej mierze z częstego używania w całym dokumencie wyrazu „zintegrowany”, traktowanego jako wyraz trudny. Na ocenę tekstu jako trudnego, oprócz używania „trudnych” wyrazów, duży wpływ ma stosowanie długich zdań i długich akapitów. To drugi czynnik, który wpłynął na gorszą ocenę dokumentów z konkursu zintegrowanego. Średnia długość zdania w regulaminie wynosiła w 3.1.3 22 wyrazy (5.3.1 – 16, 7.1 – 18), średnia długość akapitu: 54 (i odpowiednio 26 i 28). W przypadku instrukcji wyniki są następujące:

- 3.1.3: średnia długość zdania 26 wyrazów, akapitu 313
- 5.3.1: średnia długość zdania 11 wyrazów, akapitu 22
- 7.1: średnia długość zdania 21 wyrazów, akapitu 71.

Przyjmuje się, że ocenia 6/7 i 7/7 to poziom wymagający studiów wyższych lub nawet doktoratu. Natomiast formułując komunikaty takie jak regulamin konkursów należałoby się orientować co najwyżej na poziom licencjatu. Mamy świadomość, że używanie fachowych pojęć czy złożonych odwołań, a także formalnych sformułowań jest nieuniknione, **można jednak stosować przynajmniej trzy mechanizmy upraszczania tekstów:**

- nie używać zdań długich, wielokrotnie złożonych (w badanych dokumentach zdarzały się zdania zajmujące nawet do 8 wierszy tekstu!),
- nie nadużywać pojęć zapożyczonych z języka obcego i żargonowych tam, gdzie istnieją powszechnie przyjęte jednoznaczne odpowiedniki (wdrażanie lub realizacja, a nie implementacja),
- objaśniać konieczne trudniejsze fragmenty np. poprzez podawanie przykładów.

Mając na względzie ułatwienie wnioskodawcom dostępu do funduszy w przypadku EFRR dopuszczono realizację części działań w formule „zaprojektuj i zbuduj”, która wymaga mniejszej ilości dokumentacji w stosunku do przedsięwzięć gotowych do realizacji. Aczkolwiek skutkować to może opóźnieniami w osiąganiu zakładanych wartości wskaźników, te ostatnie bowiem w większym stopniu gwarantuje finansowanie przedsięwzięć gotowych do realizacji. Pracownicy DEFRR mają ponadto świadomość, że choć formalnie czasu na przygotowanie wniosku jest dużo, to z drugiej strony część wymaganych dokumentów musi zostać pozyskana w innych organach, które z kolei mają swoje terminy administracyjne na ich wydanie. To z kolei wymaga każdorazowo rozsądnego wskazywania momentu wymagalności i weryfikacji określonego typu dokumentów. Być może część z nich wystarczyłoby przekładać dopiero na etapie zawierania umowy do dofinansowanie projektu.

Pracownicy DEFRR przyznają także, że **przydatna byłaby im pomoc specjalistyczna w opracowaniu dokumentacji konkursowej.** W DEFS ma miejsce specjalizacja dziedzinowa pracowników, w DEFRR jeden referat zajmuje się wszystkimi obszarami wsparcia (z wyłączeniem zadań wydzielonych dla Biura Innowacyjności Przedsiębiorstw), co wymusza na pracownikach pewną wszechstronność. Próby specjalizowania pracowników są, jednak obsada etatowa sprawia, że jeden pracownik musi się „specjalizować” w dwóch – trzech dziedzinach.



## Podsumowanie

Informacja o konkursach dostępna jest w zasadzie wyłącznie w Internecie, na portalu RPOWP i jest to wystarczające dla większości potencjalnych wnioskodawców. Niemniej zidentyfikowano potrzebę intensyfikacji działań informacyjno-promocyjnych wśród części potencjalnych wnioskodawców, którym również przydana byłaby pomoc doradczo-szkoleniowa w zakresie przygotowania projektu i wniosku. Dotyczy to zwłaszcza instytucji działających w obszarze integracji społecznej. Jednocześnie jednak stwierdzono, że mała aktywność wnioskodawców w tym obszarze może być spowodowana małą adekwatnością dostępnych form wsparcia.

Informacja jest wystandaryzowana, nie ma więc istotnych różnic pomiędzy EFRR i EF. Wysoki poziom uniformizacji prezentacji treści na portalu i w regulaminach stanowi zaletę przyjętego podejścia. Tym bardziej zwracają uwagę pewne różnice w prezentacji treści między EFRR i EFS.

Ogólna wysoka ocena zawartości portalu i regulaminów nakazuje jednocześnie na zwrócenie uwagi na szereg drobnych uchybień, takich jak brak zwracających uwagę informacji o zmianach wprowadzonych na stronie, niewłaściwej formie plików z odpowiedziami na pytania, niekiedy braku plików z informacjami o wprowadzonych zmianach w dokumentach (przy komunikacie o nowej wersji dokumentu), zaburzających przejrzystość nieaktualnymi wersjami dokumentów. W toku badania stwierdzono jednak, że system jest elastyczny i samouczący się, co oznacza, że wady są zauważane i korygowane.

Dokumentacje konkursowe są poprawne, choć praktyka pokazuje, że w trakcie konkursów niezbędne są dodatkowe objaśnienia. Wskazuje to na pole do poprawy. Jednocześnie jest zapotrzebowanie na wsparcie specjalistyczne w przygotowywaniu regulaminów w DEFRR. Podobnie jest miejsce na poprawę czytelności dokumentów, choć ocena jest pozytywna. Zwracają uwagę dobrej jakości instrukcje wypełniania wniosków. Dobrą praktykę stanowią instrukcje przygotowywane przez SBOF: wzór wniosku z podpowiedziami, karta oceny w uzupełnionych kryteriach. Zakres wymaganych dokumentów nie budzi zastrzeżeń, a za cenne należy uznać dopuszczenie realizacji części działań w formule „zaprojektuj i zbuduj”.

Uwagi wymaga język dokumentów – należy dążyć do jego uproszczenia przynajmniej poprzez stosowanie krótkich zdań i zwartych akapitów.

Czas na przygotowanie wniosków jest odpowiedni.

### 3.3. Nabór wniosków

Nabór wniosków to proces, w trakcie którego potencjalni wnioskodawcy muszą przygotować wniosek zgodnie z regułami konkursu. Istotny jest więc czas potrzebny na przygotowanie wniosku, zgromadzenie niezbędnych dokumentów, wyjaśnienie wątpliwości, które mogą powstać przy wypełnianiu wniosku.

Poniżej przedstawiono na schematach przebieg procedury naboru wniosków (na pierwszym schemacie zamieszczono przebieg procedury naboru wspólnie dla EFRR, EFS i WUP, są one bowiem jednakowe).

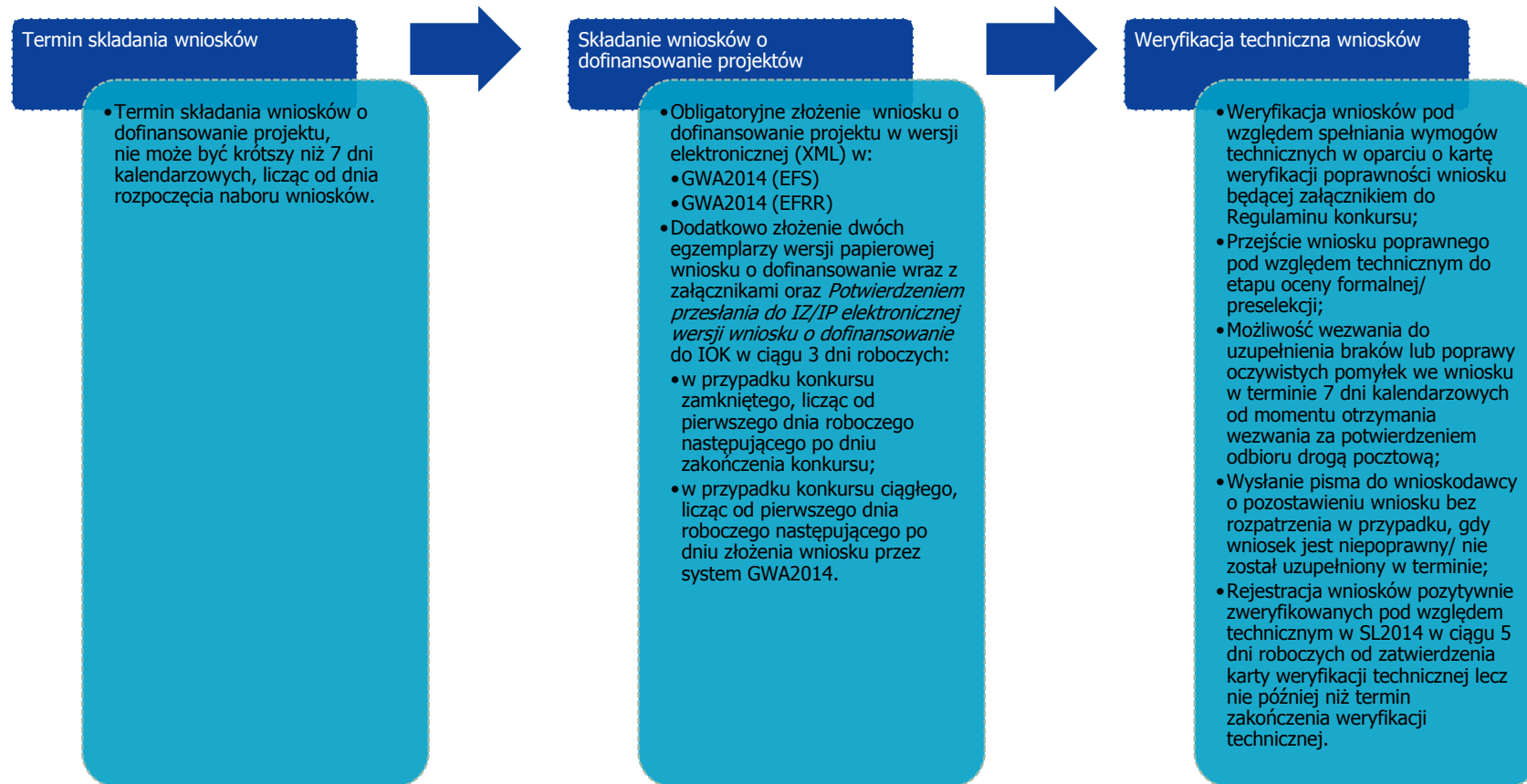
Jak już wcześniej wspomniano, informowanie o konkursach co do zasady odbywa się wyłącznie poprzez zamieszczanie informacji na stronie RPO i portalu funduszy europejskich. W ramach wspierania potencjalnych wnioskodawców w trakcie trwania naborów organizowane są spotkania



informacyjne. W opinii beneficjentów, z którymi rozmawiano w toku badania, spotkania są potrzebne i powinny być organizowane, ale wyłącznie pod warunkiem, że będą dawały możliwość przedyskutowania i – co ważne – rozstrzygnięcia kwestii problemowych. Jeśli natomiast mają być poświęcone omawianiu dostępnych dokumentów, to ich wartość jest niewielka. Podobne opinie wyrażała spora część rozmówców z IOK. Co ciekawe, osoby prowadzące takie spotkania twierdzą, że uczestnicy nie są zainteresowani publicznym zadawaniem pytań, prawdopodobnie obawiając się zmniejszenia konkurencyjności swojego wniosku, ale często także ze względu na brak przemyślanych pytań na tym etapie prac nad projektem. Część osób odpowiedzialnych za konkursy planuje nastawić się głównie na wsparcie indywidualne wnioskodawców o charakterze doradczym.



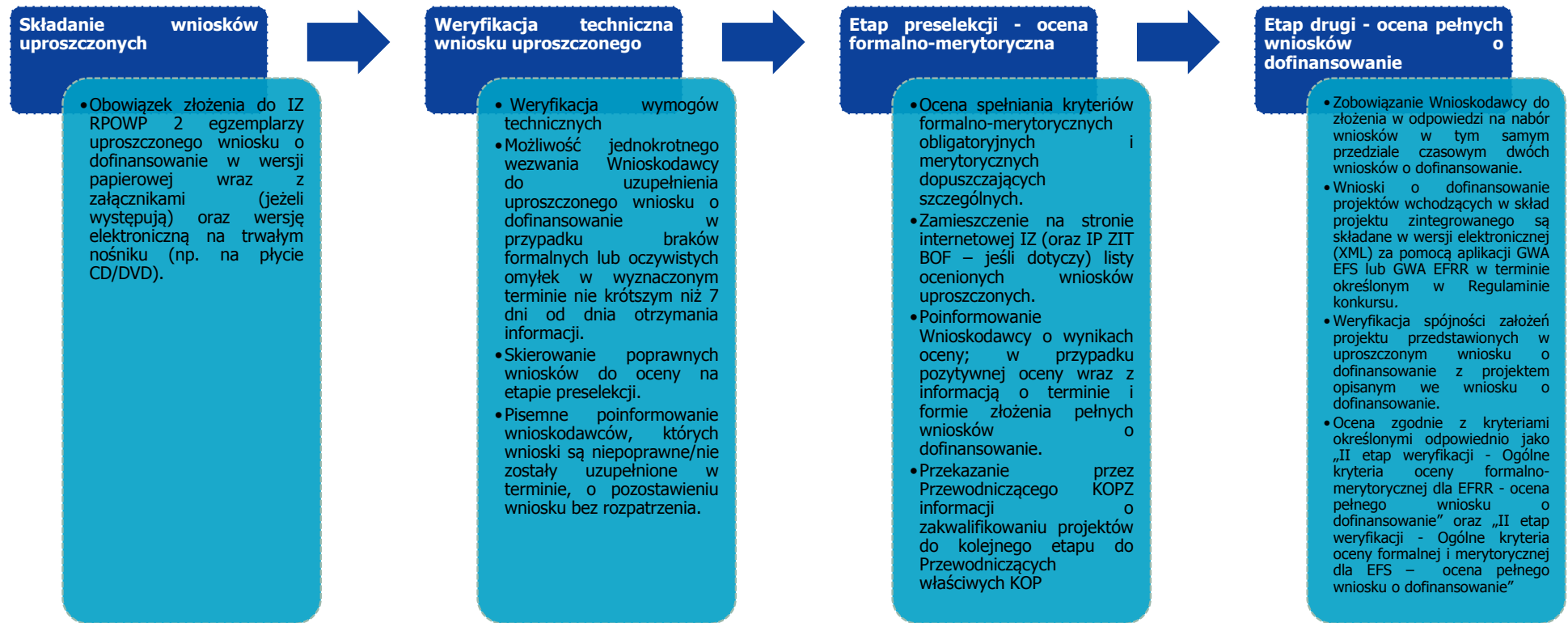
Rysunek 15. Schemat ogłaszania naborów konkursów w ramach RPOWP 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Rysunek 16. Schemat ogłaszania naborów w konkursach zintegrowanych w ramach RPOWP 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Wnioskodawców biorących udział w badaniu kwestionariuszowym poproszono o dokonanie oceny systemu wyboru projektów, biorąc pod uwagę różne aspekty jego funkcjonowania. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że z perspektywy większości wnioskodawców interesujące nas w niniejszym rozdziale aspekty (rozpowszechniania informacji o konkursach, jasność regulaminów, czasu na przygotowanie wniosku oraz zebranie stosownych dokumentów, dostępności na stronie internetowej Programu informacji niezbędnych do przygotowania wniosku, udzielania pomocnych wyjaśnień w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie i czasu w jakim te wyjaśnienia były udzielane) są oceniane pozytywnie. Również ocena Generatora Wniosków Aplikacyjnych wypada ogólnie pozytywnie, choć w mniejszym stopniu. W tabeli poniżej podkreślono trzy wyniki neutralne (oceniane stwierdzenie „ani pasuje, ani nie pasuje”). Odnoszą się one do GWA i do kwestii dostępności na stronie odpowiedzi na pytania, gdyż wskazują one na główne obszary wymagające poprawy w dalszych działaniach związanych z prowadzeniem naborów.

**Tabela 2. Opinie wnioskodawców na temat wybranych aspektów funkcjonowania systemu wyboru projektów – część I (dane w %)**

Pytanie	Zdecydowa nie nie pasuje	Raczej nie pasuje	Ani pasuje, ani nie pasuje	Raczej pasuje	Zdecydowa nie pasuje	Razem
Informacje o konkursach są odpowiednio rozpowszechnione	3,0	5,8	10,4	49,1	31,7	100
Regulamin konkursu został opracowany w sposób zrozumiały	4,6	9,8	17,4	43,3	25,0	100
Wszystkie niezbędne do przygotowania wniosku informacje były dostępne na stronie <a href="http://rpo.wrotapodlasia.pl">rpo.wrotapodlasia.pl</a>	4,3	10,7	14,6	33,5	36,9	100
Terminy wskazane w ogłoszeniu o naborze wniosków są wystarczające do zgromadzenia niezbędnych dokumentów oraz przygotowanie wniosków odpowiadających sformułowanym wymaganiom	7,0	13,4	13,1	43,9	22,6	100
Na stronie z ogłoszeniem konkursu zamieszczane były wszystkie odpowiedzi na pytania zgłaszane przez potencjalnych wnioskodawców	2,4	6,7	30,8	41,2	18,9	100
Udzielane w czasie naboru wyjaśnienia były pomocne w przygotowaniu wniosku	1,2	7,3	19,8	43,6	28,0	100
Odpowiedzi na pytania były udzielane w czasie wystarczającym do ich wykorzystania	5,2	9,8	18,3	43,6	23,2	100
Generator Wniosków Aplikacyjnych jest przyjazny dla wnioskodawcy	10,1	10,1	33,5	34,1	12,2	100
Generator Wniosków Aplikacyjnych zawiera błędy lub niespójności	14,6	29,9	30,2	18,9	6,4	100

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami (n=328)

W pytaniu otwartym dotyczącym propozycji zmian w systemie wyboru projektów wnioskodawcy wskazywali m.in. na potrzebę poprawy przejrzystości, intuicyjności i przystępności Generatora Wniosków Aplikacyjnych, np. poprzez wprowadzanie podpowiedzi, sposobu wypełniania i dokonywania automatycznych obliczeń w części finansowej. Ponadto sugerowano zwiększenia dopuszczalnej liczby znaków lub dostosowania dopuszczalnej liczb znaków we wniosku o dofinansowanie do ilości informacji, jakie są nie zbędne do podania we wniosku. Proponowano także dostosowania kwestii VAT w generatorze do obecnych regulacji prawnych (z tego względu, że obecnie samorządy mogą w części odzyskać VAT).

Z badania wynika, że funkcjonalność GWA jest stale monitorowana, wszelkie błędy i niedoskonałości są usuwane, jest więc szansa, że kolejne badanie wnioskodawców pokaże wyższy poziom zadowolenia z narzędzia. Beneficjent konkursu zintegrowanego wskazał na brak generatora do wprowadzenia



wniosku uproszczonego. W jego ocenie zastosowanie w I etapie oceny (preselekcji) formularza Word bez ograniczeń znaków sprawia, że trudniej jest wypełnić wniosek właściwy, uszczegóławiając opis z I etapu, mając do dyspozycji limitowaną liczbę znaków.

Biorąc pod uwagę propozycje wnioskodawców oraz wyniki badania jakościowego **rekomendujemy kontynuowanie prac nad zwiększeniem przejrzystości Generatora Wniosków Aplikacyjnych, np. poprzez wyświetlanie tzw. dymków, co należy zrobić w poszczególnych krokach wypełniania wniosków i większym zautomatyzowaniu obliczeń w części budżetowej wniosku (kwestia wkładu własnego, rozliczania projektu ryczałtem, udział cross-financingu). Proponujemy także wprowadzenie list wskaźników wymaganych w danym konkursie.**

**Dodatkowo sugerujemy wprowadzenie katalogu z kryteriami dopuszczającymi do odznaczenia, analogicznie jak lista oświadczeń.** Ułatwi to wnioskodawcom przygotowanie wniosków (przepisywanie pełnych nazw kryteriów wymaga poświęcenia wielu znaków, które z pożytkiem mogłyby zostać przeznaczone na opis projektu, a pominięcie choć jednego wyrazu z tej nazwy skutkuje odrzuceniem projektu), a oceniającym weryfikację spełniania kryteriów. Chodzi przykładowo o takie kryteria jak:

- Charakter non profit (Czy instytucja posiada w statucie zapis o działalności o charakterze non profit tzn. nie działa w celu osiągnięcia zysku lub przeznaczą zysk na cele statutowe służące tworzeniu korzystnych warunków dla powstawania lub rozwoju przedsiębiorstw?) – poddziałanie 1.2.2
- Zgodność z przeznaczeniem terenu (Czy tereny inwestycyjne będą przeznaczone pod działalność gospodarczą z wyłączeniem mieszkalnictwa?) – działanie 1.4
- Rodzaj budowanej/modernizowanej sieci dystrybucyjnej (Czy budowana/modernizowana sieć dystrybucyjna jest siecią średniego napięcia lub siecią niskiego napięcia o napięciu poniżej 110 kV?) – działanie 5.1
- Uwarunkowania realizacji inwestycji – poddziałanie 8.4.1
- W przypadku projektu partnerskiego spełnione zostały wymogi dotyczące: 1) wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 33 ust. 2-4 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020 (o ile dotyczy) oraz 2) braku powiązań, o których mowa w art. 33 ust. 6 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020 oraz w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPOWP, pomiędzy podmiotami tworzącymi partnerstwo – kryterium formalne w ramach EFS
- Projektodawca w okresie realizacji projektu prowadzi biuro projektu (lub posiada siedzibę, filię, delegaturę, oddział czy inną prawnie dozwoloną formę organizacyjną działalności podmiotu) na terenie województwa podlaskiego z możliwością udostępnienia pełnej dokumentacji wdrażanego projektu oraz zapewniające uczestnikom projektu możliwość osobistego kontaktu z kadrą projektu – kryterium dopuszczające szczególne, działanie 2.1
- Poziom dofinansowania pojedynczej usługi rozwojowej dla jednego uczestnika projektu (pracownika) nie może przekroczyć kwoty 5 000 zł. – działanie 2.4



- Projekt zakłada rozliczenie kosztów usług rozwojowych zrealizowanych wyłącznie przez podmioty wpisane do Rejestru Usług Rozwojowych i zweryfikowane wstępnie przez Administratora RUR – działanie 2.4
- Projekt przewiduje realizację świadczeń opieki zdrowotnej wyłącznie przez podmioty wykonujące działalność leczniczą – działanie 2.5.

Wnioskodawcy zgłaszali także propozycje dotyczące składanej dokumentacji. Przede wszystkim proponują zmniejszenie liczby wymaganych dokumentów na etapie składania wniosku o dofinansowanie, jednak najczęściej bez wskazywania, o jakie konkretnie dokumenty chodzi. Przykładem takiego dokumentu zdaniem niektórych wnioskodawców są np. wymagania opinii środowiskowych w przypadku projektów realizowanych na obszarach Natura 2000, nawet jeżeli z treści wniosku jednoznacznie wynika, że ze względu na zakres działań podejmowanych w ramach projektu nie istnieje możliwość wystąpienia negatywnego oddziaływania projektu na środowisko. Jeden z respondentów zgłosił propozycję umożliwienia uzupełniania dokumentów środowiskowych dopiero na etapie podpisywania umów o dofinansowanie<sup>27</sup>.

Zwrócono także uwagę na potrzebę **doprecyzowania przewodnika po kryteriach poprzez zwiększenie praktycznego wymiaru przewodnika po kryteriach za sprawą podawanych przykładów.**

Kilku respondentów wyraziło opinie, że należy wydłużyć czas naboru projektów (w szczególności projektów infrastrukturalnych ze względu na konieczność pozyskania takich dokumentów jak pozwolenie na budowę i inne pozwolenia administracyjne). Warto jednak zauważyć, że w ramach odpowiedzi na jedno z analizowanych pytań zamkniętych 2/3 badanych zgodziło się ze stwierdzeniem, że „terminy wskazane w ogłoszeniu o naborze wniosków są wystarczające do zgromadzenia niezbędnych dokumentów oraz przygotowanie wniosków odpowiadających sformułowanym wymaganiom”. Dodatkowo trzeba przypomnieć, że harmonogram konkursów na dany rok jest ogłaszany do końca listopada roku poprzedzającego, zatem informacja o ogłoszeniu danego konkursu jest znana z dużym wyprzedzeniem. Ponadto niektóre konkursy, w których wymagane jest złożenie dokumentacji technicznej ogłaszane są w trybie ciągłym, co daje wnioskodawcom dużo czasu na przygotowanie się do aplikowania.

Dwóch respondentów zaproponowało wprowadzenie preselekcji (oceny fiszek, a dopiero później właściwych wniosków), a jeden zaproponował dopuszczenie przy wyborze projektów w fazie koncepcyjnej. Biorąc jednak pod uwagę dotychczasowe doświadczenie w aplikowaniu o środki europejskie (71% respondentów badania kwestionariuszowego zadeklarowało, że posiada doświadczenie w aplikowaniu w ramach RPOWP 20007-2013, a 51% - że posiada doświadczenie w aplikowaniu w ramach regionalnego komponentu EFS), jak również to, że proces preselekcji w praktyce wydłuża proces naboru, a także to, że ocena fiszek projektowych nie może stanowić

<sup>27</sup> W związku z uchynieniem dnia 18 stycznia 2017 r. *Wytycznych w zakresie dokumentowania postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych w nowoogłaszanych konkursach* zostały wprowadzone ułatwienia dla Wnioskodawców w tym zakresie. Np. w konkursie z *Podziałania 1.4.1 Promocja Przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa – IOB* dla projektów nieinfrastrukturalnych zniesiono całkowicie obowiązek przedkładania dokumentów związanych z procedurą oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast dla przedsięwzięć infrastrukturalnych zniesiono obowiązek przedkładania Deklaracji organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 i Deklaracji właściwego organu odpowiedzialnego za gospodarkę wodną.





gwarancji uzyskania dofinansowania jedynie ze względu na brak możliwości dokonania całościowej oceny dokumentacji projektowej, to wprowadzenie takiego rozwiązania nie wydaje się zasadne.

W ramach badania kwestionariuszowego pojawiła się propozycja wprowadzenia **możliwości składania wniosku jedynie drogą elektroniczną, co w dobie tzw. społeczeństwa informacyjnego należy uznać za zdecydowanie zasadne.**

W poprzedniej części (Roz. 3.2) wspomniano, że na stronach konkursów (na portalu IZ) są zamieszczane odpowiedzi na pytania zadawane przez potencjalnych wnioskodawców (lub działające w ich imieniu firmy doradcze). Wskazano przy tym obszary możliwej poprawy w tym zakresie – zamieszczanie wszystkich odpowiedzi w jednym pliku z datą ostatniej aktualizacji w nazwie pliku i odpowiedziami oznaczanymi datą. Ułatwi to wnioskodawcom przeglądanie zadanych już pytań i udzielonych odpowiedzi. Dostępne w każdym edytorze tekstu narzędzia wyszukiwania pozwolą trafić na interesujące czytelnika zagadnienie, ale grupowanie pytań wg typowych kategorii problemowych byłoby dodatkowym ułatwieniem. Być może w ten sposób zmniejszy się liczba sytuacji, w której – jak twierdzą pracownicy IZ – wnioskodawcy pytają o kwestie już wyjaśniane. Z punktu widzenia pracownika może to wyglądać na zadanie pytania bez wcześniejszego samodzielnego poszukania odpowiedzi i czasem może tak być w praktyce. Jednak z punktu widzenia wnioskodawcy odnalezienie właściwej informacji w nawale udostępnionych dokumentów nie jest łatwe. To dlatego też rekomendujemy zmniejszenie ogólnej liczby dokumentów na stronie (przez usunięcie wersji nieaktualnych do osobnej zakładki, usunięcie dokumentów nie wymaganych i mało ważnych dla wnioskodawcy, jak regulamin pracy KOP).

W udzielaniu odpowiedzi uczestniczy punkt informacyjny i komórki odpowiedzialne za dany konkurs. Przeprowadzone wywiady wskazują, że podział zadań przy udzielaniu wyjaśnień jest właściwy i się sprawdza. To, że osoby odpowiedzialne za konkursy muszą angażować się w udzielanie wyjaśnień jest dla wszystkich oczywiste, mimo że oznacza to znaczące obciążenie pracą. Niemniej o ile na pytania ogólne, dotyczące powtarzalnych kwestii formalnych mogą odpowiadać pracownicy punktu informacyjnego, o tyle kwestie merytoryczne, do dotyczące specyfiki konkursu nawet wolą objaśniać osoby specjalizujące się w danej dziedzinie. To dlatego DEFS podaje nazwiska osób do kontaktu na stronie konkursu, mając na względzie, że usprawnia to komunikację wnioskodawców z IOK i zwiększa szanse na dobrej jakości wnioski. Zarówno pracownicy z DEFS, jak i DEFRR zdecydowanie wskazują, że duża liczba pytań na etapie naboru to dużo dodatkowej pracy w tym czasie, ale dużo łatwiejsza i przyjemniejsza praca na etapie oceny. Wszyscy też zgodnie przyznają, że wielu pytań, a i popełnianych przez wnioskodawców błędów w aplikacjach można by uniknąć, gdyby poświęcić więcej czasu na przygotowanie dokumentacji i jej skonsultowanie m.in. z wnioskodawcami. Nie jest to jednak możliwe przy obecnym i spodziewanym obciążeniu pracą (o czym szerzej piszemy w roz. 3.4.3).

W celu ułatwienia wnioskodawcom poruszania się po złożonej dokumentacji i zwrócenia uwagi na najważniejsze kwestie DEFRR i Stowarzyszenie BOF opracowują Przewodniki po kryteriach. W przypadku EFS rolę tę pełnią rozdziały „systematyka kryteriów”, zamieszczane w regulaminach konkursów. Trzeba jednak stwierdzić, że przewodniki po kryteriach są bardziej szczegółowe i przyjazne w odbiorze. Ponadto tytuł „systematyka” sugeruje jedynie przedstawienie pewnej klasyfikacji/podziału kryteriów – a więc kwestię raczej ważną dla ogłaszających konkurs, a nie aplikujących, podczas gdy „przewodnik” wskazuje na tekst przygotowany z myślą o wnioskodawcy. **Warto rozważyć poszerzenie zakresu objaśnień do kryteriów stosowanych w EFS i zmianę tytułu na „przewodnik” lub przynajmniej „kryteria i ich definicje”, tak aby wskazać wnioskodawcy bardziej adekwatnie zakres dokumentu.**



Niestety, zarówno „systematyka” EFS, jak i „przewodnik” EFRR zostały ocenione jako „teksty bardzo skomplikowane, fachowe, których zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej”. **Niezbędne jest zweryfikowanie wszelkich opracowań kierowanych do potencjalnych wnioskodawców pod względem prostoty języka.** Przypomnijmy, że jako wariant minimum wystarczy zrezygnować z długich zdań, unikać stosowania pojęć zapożyczonych z języka obcego i żargonowych oraz ilustrować trudniejsze fragmenty przykładami. Pracownicy IOK twierdzą, na podstawie zadawanych pytań i na podstawie treści wniosków, że wnioskodawcy nie zauważają kryteriów „dostępowych” (formalnych i merytorycznych), skupiając się kryteriach punktowanych. To oczywiście może świadczyć o nieuwadze wnioskodawców, ale wskazuje też że pomijane kryteria nie zostały im dobrze przedstawione.

Złożone wnioski podlegają weryfikacji formalnej. Jak wynika z Instrukcji Wykonawczej IZ, DEFRR i Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw dokonują tej weryfikacji na podstawie *Listy sprawdzającej do wniosku o dofinansowanie w zakresie spełnienia wymogów formalnych w ramach RPOWP 2014-2020*, DEFS – na podstawie *Karty weryfikacji poprawności wniosku*. Takie drobne różnice, wynikające z zaszłości poprzedniego okresu wdrażania funduszy, warto ujednoclić – tak na użytek wewnętrzny, jak i dla uproszczenia komunikacji z wnioskodawcami, korzystającymi z obu funduszy.

Weryfikacja wymogów formalnych przeprowadzana jest przez dwóch pracowników. Wnioski zweryfikowane jako poprawne formalnie kierowane są do oceny, a niepoprawne mogą zostać poprawione/uzupełnione w zakresie i sposób wskazany w instrukcji. Zasadą jest, że stwierdzenie uchybienia formalnego na etapie oceny wniosków także wiąże się z możliwością poprawy/uzupełnienia wniosku. Mając na uwadze powyższe, a także biorąc pod uwagę bardzo duże obciążenie wszystkich zespołów IOK **proponujemy rezygnację z zasady dwóch par oczu na etapie weryfikacji formalnej wniosków. Innym rozwiązaniem jest połączenie weryfikacji formalnej i oceny formalnej (prowadzonej zgodnie z wymogami przez dwie osoby).** Proponujemy pilotażowe zastosowanie tego podejścia w najbliższych konkursach EFS i EFRR (po dwa w każdym funduszu) i porównanie, na ile wzrosło ryzyko przeoczenia uchybienia formalnego i wówczas podjęcie ostatecznej decyzji.

#### Podsumowanie

Prowadzone w procesie naboru spotkania informacyjne są oceniane krytycznie zarówno przez prowadzących, jak i uczestników. Obie strony widzą potrzebę położenia większego nacisku na spotkania warsztatowe, konsultacyjne. Za właściwy należy uznać podział zadań i zaangażowania pomiędzy punkt informacyjny a komórki organizacyjne odpowiedzialne za nabór.

Przy ogólnej pozytywnej ocenie Generatora Wniosków Aplikacyjnych wskazano możliwości jego poprawy. Jednocześnie stwierdzono brak uzasadnienia dla papierowych wersji wniosku (papierowe wersje konieczne są przy niektórych załącznikach w ramach EFRR).

Za wartościowe należy uznać należy Przewodniki po kryteriach wyboru projektów, sugerując jednocześnie potrzebę uzupełnienia ich przykładami. Zwraca przy tym uwagę, że „przewodniki” przygotowywane są w ramach EFRR i ZIT; stosowana w to miejsce „systematyka kryteriów” w ramach EFS w mniejszym stopniu spełnia rolę „przewodnika”, jest mniej przyjazna i w mniejszym stopniu służy objaśnieniu sposobu spełniania kryteriów.

W procesie naboru ważne miejsce pełni także weryfikacja formalna wniosków o dofinansowanie. Biorąc pod uwagę bardzo duże (nadal rosnące) obciążenie pracowników IOK warto szukać w tym obszarze możliwości uproszczeń – np. za zbędne należy uznać przeprowadzanie tej weryfikacji



zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”.

### 3.4. Ocena i wybór projektów

Ocena tego podprocesu była kluczowa dla zrealizowania celu badania, czyli oceny, na ile system wyboru projektów prowadzi do wyboru projektów, które przyczynią się do osiągnięcia celów szczegółowych i rezultatów odpowiednich priorytetów inwestycyjnych.

Oceny dokonano w trzech podobszarach:

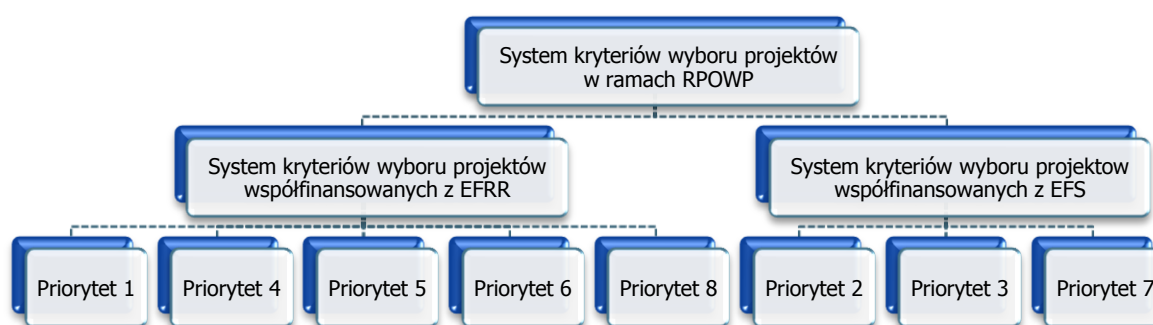
- Podobszar 1. System kryteriów wyboru projektów i zasady oceny
- Podobszar 2. Działanie podprocesu oceny i wyboru projektów
- Podobszar 3. Zasoby alokowane do realizacji podprocesu oceny i wyboru projektów.

#### 3.4.1. System kryteriów wyboru projektów

##### 3.4.1.1. Uwagi ogólne na temat systemu kryteriów wyboru projektów

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 nie istnieje jeden system kryteriów wyboru projektów opracowany dla całego Programu, ale dwa: jeden dostosowany do specyfiki priorytetów wdrażanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego a drugi – do specyfiki Europejskiego Funduszu Społecznego. Takie rozwiązanie można uznać za uzasadnione, biorąc pod uwagę dwufunduszowość Programu oraz odmiennym zakresem projektów współfinansowanych z tych funduszy.

**Rysunek 17. Struktura systemu kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WP 2014-2020**



Źródło: Opracowanie własne.

Zakresem badania objęto kryteria wyboru projektów opracowane dla następujących działań lub poddziałań<sup>28</sup>:

<sup>28</sup> Zakresem badania nie objęto Osi Priorytetowej IX. Rozwój lokalny oraz Działania 8.6. Inwestycje na rzecz rozwoju lokalnego, ponieważ IZ RPOWP planuje zlecenie odrębnych badań obejmujących RLKS. Badanie nie obejmuje również Osi X Pomoc Techniczna.



- Kryteria dla działań lub poddziałań współfinansowanych z EFRR:
  - Poddziałanie 1.2.1 Wspieranie transferu wiedzy, innowacji, technologii i komercjalizacji wyników B+R oraz rozwój działalności B+R w przedsiębiorstwach,
  - Poddziałanie 1.2.2. Bon na usługi badawcze,
  - Działanie 1.3. Wspieranie inwestycji w przedsiębiorstwach,
  - Działanie 1.4. Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa,
  - Poddziałanie 1.4.1. Promocja przedsiębiorczości oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województwa,
  - Poddziałanie 1.4.2. Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej BOF,
  - Działanie 1.5. Wspieranie przedsiębiorczości i zatrudnienia w gminach, których rozwój uwarunkowany jest siecią Natura 2000,
  - Działanie 4.1. Mobilność regionalna,
  - Poddziałanie 4.1.2. Dostępność terenów inwestycyjnych w BOF,
  - Działanie 5.1. Energetyka oparta na odnawialnych źródłach energii,
  - Działanie 5.2. Efektywność energetyczna w przedsiębiorstwach,
  - Poddziałanie 5.3.1. Efektywność energetyczna w budynkach publicznych w tym budownictwo komunalne,
  - Poddziałanie 5.4.1. Strategie niskoemisyjne z wyłączeniem BOF,
  - Poddziałanie 5.4.2. Strategie niskoemisyjne BOF,
  - Działanie 6.1. Efektywny system gospodarowania odpadami,
  - Działanie 6.2. Ochrona wody i gleb,
  - Działanie 6.3. Ochrona zasobów bio- i georóżnorodności oraz krajobrazu,
  - Poddziałanie 8.2.2. Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego,
  - Działanie 8.3. Ochrona dziedzictwa kulturowego,
  - Poddziałanie 8.4.1. Infrastruktura ochrony zdrowia.
- Kryteria dla działań lub poddziałań współfinansowanych z EFS:
  - Działanie 2.1. Zwiększanie zdolności zatrudnieniowej osób pozostających bez zatrudnienia oraz osób poszukujących pracy, przy wykorzystaniu aktywnej polityki rynku pracy oraz wspieranie mobilności zasobów pracy,
  - Działanie 2.2. Działania na rzecz równowagi praca – życie,
  - Działanie 2.3. Wspieranie powstawania i rozwoju podmiotów gospodarczych,
  - Działanie 2.4. Adaptacja pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian,
  - Działanie 2.5. Aktywne i zdrowe starzenie się,
  - Poddziałanie 3.1.1. Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej,
  - Poddziałanie 3.1.2. Wzmocnienie atrakcyjności i podniesienie jakości oferty edukacyjnej w zakresie kształcenia ogólnego, ukierunkowanej na rozwój kompetencji kluczowych,
  - Poddziałanie 3.2.1. Rozwój kompetencji językowych i TIK oraz wsparcie wybranych form kształcenia ustawicznego zgodnie z potrzebami regionalnej gospodarki,
  - Poddziałanie 3.2.2. Pozaszkolne formy kształcenia dorosłych,
  - Poddziałanie 3.3.1. Kształcenie zawodowe młodzieży na rzecz konkurencyjności podlaskiej gospodarki,
  - Poddziałanie 3.3.2. Stworzenie Centrum Kompetencji BOF,



- Działanie 7.1. Rozwój działań aktywnej integracji,
- Poddziałanie 7.2.1. Rozwój usług społecznych i zdrowotnych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- Poddziałanie 7.2.2. Rozwój usług społecznych w ramach BOF,
- Działanie 7.3. Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa podlaskiego.

Oprócz odrębnych systemów kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFRR oraz współfinansowanych z EFS zdecydowano się na stworzenie systemu kryteriów dla projektów zintegrowanych zakładających komplementarne finansowanie działań infrastrukturalnych z tzw. działaniami miękkimi polegającymi na wsparciu kapitału ludzkiego. Kryteria te odnosiły się do projektów wybieranych w ramach następujących poddziałań:

- Poddziałanie 3.1.3 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej w ramach BOF (poddziałanie współfinansowane ze środków EFS) oraz Poddziałanie 8.2.2. Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (poddziałanie współfinansowane ze środków EFRR),
- Poddziałanie 3.3.1. Kształcenie zawodowe młodzieży na rzecz konkurencyjności podlaskiej gospodarki (poddziałanie współfinansowane ze środków EFS) oraz Poddziałanie 8.2.2. Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (poddziałanie współfinansowane ze środków EFRR),
- Poddziałanie 7.2.2. Rozwój usług społecznych w ramach BOF (poddziałanie współfinansowane ze środków EFS) oraz Poddziałanie 8.4.2. Infrastruktura usług socjalnych w obszarze BOF (poddziałanie współfinansowane ze środków EFRR).

Analizując stopień zróżnicowania kryteriów wyboru projektów przypisanych do poszczególnych działań/poddziałań można jednak stwierdzić, że w praktyce w ramach RPOWP 2014-2020 nie funkcjonują dwa systemy kryteriów wyboru projektów, ale jest ich znacznie więcej. W niektórych przypadkach można wręcz zaobserwować istnienie kilku systemów kryteriów wyboru projektów na poziomie jednego działania/poddziałania odnoszących się do różnych typów projektów. Mocną stroną różnorodności stosowanych systemów kryteriów wyboru projektów w odniesieniu do poszczególnych działań, poddziałań czy wręcz typów projektów może być dostosowanie kryteriów do specyfiki wsparcia. Innymi słowy, różnorodność stosowanych systemów kryteriów wyboru projektów może prowadzić do zwiększenia trafności kryteriów. Z drugiej jednak strony duża różnorodność systemów kryteriów wyboru projektów prowadzi do zmniejszenia przejrzystości postrzeganej z perspektywy całego Programu.

O złożoności systemu kryteriów wyboru projektów świadczy to, że na etapie analizy zidentyfikowano ponad 650 kryteriów, a opracowany w ramach niniejszego badania dokument zawierający wyniki analizy poprawności metodycznej kryteriów wyboru projektów zawiera ponad 430 stron zredagowanych czcionką o wielkości 9 pkt. W niektórych przypadkach opracowane kryteria wyboru projektów wyglądają tak, jakby proces ich opracowywania nie był koordynowany, lecz jakby były one opracowywane oddzielnie przez osoby odpowiedzialne za poszczególne osie priorytetowe, co skutkuje tym, że podobne kryteria w odniesieniu do różnych działań bywają ujęte w nieznacznie odmienny sposób, powodując obniżenie przejrzystości systemu.

W odniesieniu do poszczególnych etapów oceny w ramach RPOWP stosowane są różne rodzaje kryteriów wyboru projektów. W odniesieniu do działań oraz poddziałań współfinansowanych ze środków EFRR zasadniczo można wyróżnić dwa sposoby dokonywania oceny za pomocą stosowanych



kryteriów. Pierwszy sposób polega na stosowaniu oceny zerojedynkowej na zasadzie „spełnia-nie spełnia”. Jeżeli chociażby jedno z kryteriów tego typu nie jest spełnione, to projekt nie może być zaakceptowany do dofinansowania. W przypadku spełnienia wszystkich kryteriów zerojedynkowych wniosek jest kierowany do kolejnego etapu oceny. Drugi sposób polega na przypisaniu określonej liczby punktów za spełnienie poszczególnych kryteriów. Spełnienie wszystkich kryteriów punktowanych nie jest konieczne, a im więcej w przypadku danego projektu kryteriów zostanie uznane za spełnione, tym wzrasta szansa na przyznanie dofinansowania.

W przypadku działań oraz poddziałań współfinansowanych w ramach EFS zastosowane jest odmienne podejście wynikające ze specyfiki ocenianych projektów, a co za tym idzie z konieczności dostosowania kryteriów do tej specyfiki. Podobnie jak w przypadku działań współfinansowanych z EFRR każde kryterium musi zostać spełnione, jednak ocena nie odbywa się w sposób zerojedynkowy, lecz punktowany i warunkiem dopuszczenia ocenianego projektu do dofinansowania jest przyznanie co najmniej 60% maksymalnej do zdobycia liczby punktów za dane kryterium. Ponadto w odniesieniu do działań oraz poddziałań współfinansowanych z EFS możliwe jest przyznanie dodatkowych punktów za spełnienie kryterium premiujących. Spełnienie wszystkich kryteriów premiujących nie jest konieczne, a im więcej w przypadku danego projektu kryteriów zostanie uznane za spełnione, tym wzrasta szansa na przyznanie dofinansowania.

Ponadto można dokonać rozróżnienia kryteriów ze względu na poziom ich szczegółowości. Pod tym względem można wyróżnić kryteria ogólne, wspólne dla wszystkich osi priorytetowych współfinansowanych z danego funduszu oraz kryteria szczegółowe, specyficzne dla poszczególnych działań, poddziałań lub typów projektów współfinansowanych w ramach danego funduszu.

W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiono wyniki analiz systemu kryteriów wyboru projektów w podziale na kryteria stosowane do wyboru projektów współfinansowanych z EFRR oraz na kryteria wyboru projektów współfinansowanych z EFS.

Ważny element oceny systemu kryteriów wyboru projektów stanowiła ocena jakości metodycznej kryteriów w kontekście celów RPO oraz skuteczności i efektywności systemu. Została ona wykonana z wykorzystaniem „matrycy analizy jakości”. Jakość metodyczna kryteriów wyboru projektów była oceniana z uwzględnieniem następujących aspektów:

- **poprawności merytorycznej** (trafności),
- **jednoznaczności i precyzyjności,**
- **obiektywności,**
- **mierzalności** (weryfikowalności).

Matryce zostały wykonane metodą ekspercką, z wykorzystaniem opinii zebranych w ramach zastosowania pozostałych metod (w szczególności w ramach wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania, w tym ekspertami oceniającymi oraz w ramach badania kwestionariuszowego CAWI/CATI przeprowadzonego wśród projektodawców). Szczegółowe wyniki analizy jakości kryteriów (wypełnione matryce analizy jakości) zawarto w odrębnym dokumencie stanowiącym załącznik do niniejszego raportu. W treści raportu skoncentrowano się natomiast na prezentacji najważniejszych wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz.



### 3.4.1.2. Uwagi na temat systemu kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFRR

W odniesieniu do projektów współfinansowanych w ramach EFRR można wyróżnić następujące rodzaje kryteriów:

- Kryteria formalno-merytoryczne (jednakowe dla wszystkich działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR);
- Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne (obligatoryjne) (jednakowe dla wszystkich działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR);
- Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne (różne dla poszczególnych działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR);
- Kryteria merytoryczne szczegółowe (kryteria różnicujące) (różne dla poszczególnych działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR).

Dokonując uporządkowania logicznego wyróżnionych rodzajów kryteriów można je przedstawić z wykorzystaniem poniższej macierzy.

**Tabela 3. Rodzaje kryteriów stosowanych na potrzeby wyłonienia projektów współfinansowanych z EFRR**

	Kryteria ogólne (jednakowe dla wszystkich działań, poddziałań)	Kryteria szczegółowe (różne dla poszczególnych działań/poddziałów)
<b>Kryteria zerojedynkowe (dopuszczające)</b>	Formalno-merytoryczne Kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne	Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne
<b>Kryteria punktowane</b>		Kryteria merytoryczne szczegółowe (kryteria różnicujące)

*Źródło: Opracowanie własne*

Zauważalne jest zatem, że zarówno na poziomie kryteriów wspólnych dla wszystkich działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR jak i na poziomie kryteriów specyficznych dla poszczególnych działań/poddziałów wyróżniono po dwa rodzaje kryteriów, przy czym na poziomie ogólnym występują tylko kryteria dopuszczające, na podstawie których ocena jest dokonywana w sposób zerojedynkowy. Z kolei na poziomie kryteriów szczegółowych występują zarówno kryteria dopuszczające ze stosowaną oceną zerojedynkową, jak i kryteria punktowane umożliwiające utworzenie listy rankingowej projektów.

Na podstawie przedstawionej powyżej macierzy logicznej można zauważyć, że dwa rodzaje kryteriów tj. kryteria formalno-merytoryczne oraz kryteria merytoryczne dopuszczające ogólne nie różnią się od siebie zarówno pod względem szczególności jak i sposobu dokonywania oceny, będąc kryteriami wspólnymi dla wszystkich działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR z oceną dokonywaną w sposób zerojedynkowy. Główna różnica zachodząca pomiędzy tymi rodzajami kryteriów polega na tym, że ocena na podstawie kryteriów formalno-merytorycznych jest dokonywana w sposób bardziej techniczny, natomiast ocena na podstawie kryteriów merytorycznych dopuszczających wymaga



posiadania przez eksperta oceniającego bardziej zaawansowanej wiedzy z zakresu prowadzonej oceny.

Przejrzystość systemu kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFRR zaburza to, że w nazwach obu tych rodzajów kryteriów znajduje się wyrażenie „merytoryczne”.

Stosowanie podziału na kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne oraz merytoryczne szczegółowe różnicujące można uznać za zasadne, ponieważ biorąc pod uwagę specyfikę danego działania, poddziałania czy typu projektu zasadne może być wprowadzanie dodatkowych warunków niezbędnych do spełnienia, by możliwe było uzyskanie dofinansowania. Z kolei kryteria punktowane odgrywają bardzo ważną rolę w procedurze konkursowej w kontekście potrzeby tworzenia list rankingowych.

Powyżej wspomniano, że spełnienie wszystkich kryteriów punktowanych nie jest konieczne w celu uzyskania dofinansowania, co jednak nie jest równoznaczne z tym, że projekt spełniający wszystkie kryteria dopuszczające może uzyskać dofinansowanie, nawet jeżeli nie zostałyby spełnione ani jedno kryterium punktowane nawet jeżeli wszystkie złożone wnioski spełniające kryteria dopuszczające nie wyczerpywałyby dostępnej w ramach konkursu alokacji, ponieważ przykładowo w Poddziałaniu 4.1.1 warunkiem skierowania projektu do dofinansowania jest przyznanie co najmniej 60% maksymalnej liczby punktów. W odniesieniu do projektów współfinansowanych w ramach EFRR stosowanie takiego rozwiązania nie jest zasadne, ponieważ spełnienie wszystkich kryteriów dopuszczających powinno być jednoznaczne z uznaniem, że dany projekt jest zgodny z celami danego działania/poddziałania oraz z zasadami wdrażania Programu i może skierowany do dofinansowania.

Oczywiście można zasadnie zakładać, że im wyższa jest liczba uzyskanych punktów, tym wyższa jest jakość ocenianych projektów, a określenie minimalnej liczby punktów gwarantuje wyłonienie do dofinansowania projektów o wysokiej jakości oraz wysokim wpływie na osiąganie celów Programu. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę kryteriów określonych dla poszczególnych działań współfinansowanych z EFRR można stwierdzić, że określenie minimalnej liczby punktów odgrywa drugorzędne znaczenie w tym kontekście. Można to zobrazować na przykładzie kryteriów punktowanych wyróżnionych dla Działania 4.1.1:

1. Funkcja drogi (powiązanie inwestycji drogowej z innymi elementami układu komunikacyjnego w województwie) - 30 pkt.;
2. Usprawnienie obsługi potencjałów ruchotwórczych - 20 pkt.;
3. Komplementarność – 15 pkt.;
4. Gotowość projektu do realizacji – 20 pkt.;
5. Wpływ projektu na realizację wskaźnika Programu – 15 pkt.

Maksymalnie można uzyskać 100 punktów. Jak już wspomniano, do spełnienia wymogu minimalnej liczby punktów niezbędne jest uzyskanie 60 punktów. Oznacza to przykładowo, że wymóg ten może zostać spełniony zarówno w odniesieniu do projektu, w przypadku którego uzyskano by maksymalną liczbę punktów za kryterium „funkcja drogi” (przy równoczesnym uzyskaniu maksymalnej liczby punktów za jakiegokolwiek dwa pozostałe kryteria), jak i w odniesieniu, do którego uzyskano by 0 punktów za to kryterium (przy równoczesnym uzyskaniu co najmniej 60 punktów spośród 70





możliwych za spełnienie pozostałych kryteriów). Innymi słowy, spełnienie wymogu minimalnej liczby punktów jest możliwe zarówno w przypadku wykazania wysokiego powiązania inwestycji drogowej z innymi elementami układu komunikacyjnego w województwie, jak i braku takiego powiązania.

Jeszcze wyraźniej kwestia ta jest widoczna w odniesieniu do Działania 1.5, w przypadku którego wyróżniono następujące kryteria z przypisanymi wartościami punktowymi:

1. Wkład środków prywatnych – 10 pkt.;
2. Publiczny koszt utworzenia nowego miejsca pracy – 40 pkt.;
3. Pobudzenie lokalnej przedsiębiorczości – 10 pkt.;
4. Zielona gospodarka – 16 pkt.;
5. Udział powierzchni objętej NATURĄ 2000 – 14 pkt.;
6. Wpływ projektu na dodatkowe obszary – 10 pkt..

W odniesieniu do tego działania zauważalne jest przypisanie zdecydowanie najwyższej wagi dla kryterium „Publiczny koszt utworzenia nowego miejsca pracy”. Oznacza to, że wystarczy uzyskać maksymalną liczbę punktów za spełnienie tego kryterium oraz uzyskać co najmniej 20 pkt. za spełnienie dwóch jakichkolwiek pozostałych kryteriów, by wymóg minimalnej liczby punktów został spełniony. Co oznacza, że minimalny próg zostanie osiągnięty nawet w sytuacji, gdy za trzy spośród sześciu wyróżnionych kryteriów nie zostaną przyznane jakiegokolwiek punkty. Z drugiej strony w skrajnym przypadku możliwa jest również sytuacja spełnienia minimalnej liczby punktów nawet w przypadku braku przyznania jakichkolwiek punktów za spełnienie kryterium „Publiczny koszt utworzenia nowego miejsca pracy” (jeżeli uzyskano by maksymalną liczbę punktów za spełnienie pozostałych kryteriów).

Powyższe pokazuje, że kryteria punktowane powinny w przypadku projektów współfinansowanych z EFRR służyć wyłącznie do utworzenia listy rankingowej pozwalającej na dofinansowanie najlepszych projektów w przypadku, gdy wartość złożonych projektów przekracza dostępną alokację.

W ramach systemu kryteriów wyboru projektów RPOWP wyróżniono 5 następujących kryteriów formalno-merytorycznych (jednakowych dla wszystkich działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR):

- Wnioskodawca jest kwalifikowany do wsparcia;
- Wniosek dotyczy rodzaju projektu, który może zostać dofinansowany w ramach konkursu/działania;
- Projekt spełnia wymóg minimalnej/maksymalnej wartości projektu oraz maksymalnego poziomu dofinansowania;
- Termin i okres realizacji projektu jest zgodny z zasadami dofinansowania w ramach RPOWP;
- Złożona dokumentacja zawiera wymagane dokumenty i informacje.



Obligatoryjnych kryteriów merytorycznych dopuszczających ogólnych jednakowych dla wszystkich działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR wyróżniono 8. Są one następujące:

- Informacje zawarte w różnych częściach wniosku, biznes planu/studium wykonalności oraz załączników są ze sobą spójne;
- Wnioskodawca wiarygodnie uzasadnił, konieczność realizacji projektu oraz związek celów projektu z celami osi/działania i dokumentami strategicznymi określonymi w dokumentacji konkursowej;
- Wydatki kwalifikowane projektu są zgodne z zasadami działania, precyzyjnie określone, racjonalne i niezbędne do realizacji celów projektu;
- Wykonalność techniczna projektu;
- Wykonalność finansowa projektu;
- Wnioskodawca zapewni trwałość projektu (jeśli dotyczy);
- Projekt jest zgodny z zasadami horyzontalnymi wymienionymi w art. 7 i 8 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 oraz w RPOWP na lata 2014-2020;
- Pomoc publiczna w projekcie.

W ramach oceny poprawności metodycznej tylko kryterium „Projekt jest zgodny z zasadami horyzontalnymi wymienionymi w art. 7 i 8 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 oraz w RPOWP na lata 2014-2020” uznano za poprawne pod względem trafności, jednoznaczności i precyzji, obiektywności oraz mierzalności. Do pozostałych kryteriów merytorycznych ogólnych zgłoszono uwagi. Najczęstsze zastrzeżenia dotyczą jednoznaczności i precyzji opisu poszczególnych kryteriów ze względu na używanie w ich opisie nieprecyzyjnych sformułowań, co zarazem często prowadzi do obniżenia obiektywności oraz mierzalności kryteriów, ponieważ brak jednoznacznych zapisów wymusza na ekspertach oceniających samodzielne interpretowanie tych zapisów, co zarazem utrudnia czy wręcz uniemożliwia dokonanie oceny w sposób obiektywny. Jako przykłady nieprecyzyjnych wyrażeń znajdujących się w opisach kryteriów można podać takie sformułowania jak: „wiarygodne uzasadnienie”, „ocena racjonalności oszacowania wydatków projektu”, „prawdopodobne [...] uzyskanie odpowiednich praw, pozwoleń licencji”, „istotne błędy rachunkowe”, „istotne elementy finansowe projektu”, „wiarygodne uzasadnienie wielkości przychodów, kosztów”, „utrzymanie celów projektu”. Usunięcie nieprecyzyjnych sformułowań z nazw oraz definicji kryteriów dopuszczających jest szczególnie ważne z tego względu, że w tego typu kryteriach nie może być jakiegokolwiek pola do subiektywnej interpretacji dokonywanej przez ekspertów oceniających, ponieważ konsekwencją uznania choćby jednego kryterium za niespełnione jest odrzucenie wniosku.

W dwóch kryteriach („Informacje zawarte w różnych częściach wniosku, biznes planu/studium wykonalności oraz załączników są ze sobą spójne” oraz „Wykonalność techniczna projektu”) zakres nazwy kryterium jest niezgodny z zakresem definicji.

Biorąc pod uwagę różnorodność kryteriów merytorycznych dopuszczających szczególnych opracowanych odrębnie dla poszczególnych działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR nie jest



zasadne szczegółowe omawianie wyników oceny poprawności metodycznej tych kryteriów, ponieważ w praktyce sprowadzałyby się to w dużej mierze do powtórzenia wyników analiz znajdujących się w macierzach stanowiących załącznik do niniejszego raportu. Dlatego też w tekście raportu skoncentrowano się jedynie na przywołaniu najważniejszych lub najczęściej pojawiających się uwag do tego rodzaju kryteriów.

Jedne z najczęściej identyfikowanych błędów na etapie oceny metodycznej poprawności kryteriów merytorycznych dopuszczających szczególnych opracowanych odrębnie dla poszczególnych działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR wiążą się ze **stosowaniem nieprecyzyjnych wyrażenia w nazwach tych kryteriów oraz ich definicjach/opisach**, co jest zgodne ze spostrzeżeniami wnioskodawców biorących udział w badaniu kwestionariuszowym, którzy zgłaszając uwagi do systemu kryteriów wyboru projektów najczęściej wskazywali, że konieczne jest ich doprecyzowanie w celu poprawy ich jednoznaczności, przejrzystości, czytelności.

Przykładem takiego błędu pojawiającego się nie tylko w nazwach i opisach kryteriów merytorycznych szczególnych opracowanych dla działań/poddziałów współfinansowanych z EFRR, ale także w nazwach i opisach innych kryteriów jest używanie wyrażenia „i/lub”. Co prawda stosowanie tego wyrażenia staje się coraz bardziej powszechne nie tylko w dokumentach urzędowych oraz aktach prawnych, ale także w tekstach naukowych, jednak od strony logicznej nie jest ono poprawne i może niekiedy przysparzać trudności w interpretacji zapisów kryteriów, co jest szczególnie ważne biorąc to, że stosowane niejednoznaczne zapisy mogą skutkować negatywną oceną wniosku o dofinansowanie oraz jego odrzuceniem. Przyczyną stosowania tego wyrażenia jest niewłaściwa interpretacja logiczna wyrażenia „lub”, tj. w taki sposób, w jaki w logice jest rozumiane wyrażenie „albo” oznaczające dysjunkcję. Zgodnie z zasadami logiki formalnej sformułowanie „i” oznacza koniunkcję, natomiast sformułowanie „lub” oznacza alternatywę. Koniunkcja dwóch zdań jest prawdziwa wtedy i tylko wtedy, gdy oba zdania są prawdziwe. Alternatywa dwóch zdań jest prawdziwa wtedy, gdy co najmniej jedno zdanie jest prawdziwe. Oznacza to, że alternatywa jest prawdziwa również wtedy, gdy oba zdania są prawdziwe. Alternatywa logiczna nie jest zatem tożsama z dysjunkcją, która jest prawdziwa wtedy i tylko wtedy w przypadku dwóch zdań, jeżeli jedno z tych zdań jest prawdziwe a drugie fałszywe. Dysjunkcja jest zapisywana za pomocą sformułowania „albo”. Zatem użycie łącznika sformułowania logicznego „i” w definicji kryterium jest zbędne.

Jako przykłady nieprecyzyjnych sformułowań użytych w nazwach lub definicjach kryteriów wyboru projektów mogą posłużyć takie wyrażenia jak:

- w przypadku Poddziałania 1.2.2 - „zapewnienie prawidłowego przeprowadzenia naboru i wyboru grantobiorców” bez sprecyzowania, jak należy rozumieć wspomniane „prawidłowe przeprowadzenie”, „doświadczenie we współpracy B+R z przedsiębiorcami” bez sprecyzowania, jaki zakres współpracy wpisuje się w to doświadczenie, a jedynie z określeniem przypadku, co się w ten zakres nie wpisuje, „doświadczenie i kompetencje adekwatne do zakresu i rodzaju zadań objętych projektem” bez sprecyzowania, jakie doświadczenie i kompetencje należy uznać za adekwatne, a jakie nie, „rzetelna analiza popytu” bez wskazania, jak jest rozumiana rzetelność oraz jakie warunki muszą być spełnione, by wykonana analiza popytu mogła zostać uznana za rzetelną, „odzwierciedlenie analizy popytu w strategii udzielania grantów”;
- w przypadku Działania 1.4 w opisie dwóch kryteriów zidentyfikowano nieprecyzyjne wyrażenia takie jak „uprawdopodobnione nabycie gruntów” oraz „zgodność powierzchni terenów



inwestycyjnych z prognozowanym popytem” bez określenia, w jakich nabycie gruntów zostanie uznane za uprawdopodobnione, a w jakich nie oraz w jaki sposób zostanie stwierdzona zgodność powierzchni z prognozowanym popytem;

- w ramach Poddziałania 1.4.1 pojawiają się nieprecyzyjne wyrażenia takie jak: „posiadanie odpowiedniego doświadczenia i kwalifikacji adekwatnego do zakresu wsparcia”, „doświadczenie w praktycznym wspieraniu przedsiębiorców w rozwoju biznesowym”, „ograniczenie do niezbędnego minimum”, „rzetelna analiza popytu”;
- w ramach Działania 1.5 zidentyfikowano nieprecyzyjny opis kryterium dotyczącego wzrostu miejsc pracy. W opisie kryterium zapytano jedynie: „Czy realizacja przedsięwzięcia spowoduje wzrost miejsc pracy u Wnioskodawcy?”, nie definiując jednak sposobu określenia wzrostu miejsc pracy;
- w opisie kryterium „Odporność na zmiany klimatu” wyróżnionym w ramach Działania 4.1, Poddziałania 4.1.1 prawdopodobnie omyłkowo określono, że przedmiotem weryfikacji jest: „czy w projekcie przewidziano rozwiązania techniczne i technologiczne, które minimalizują wpływ inwestycji na klimat”. Z nazwy kryterium natomiast wynika, że przedmiotem weryfikacji nie powinien być wpływ inwestycji na klimat, lecz wpływ klimatu na inwestycje, czyli odporność inwestycji na zmiany klimatu.

W przypadku niektórych kryteriów niejednoznaczność jest związana z brakiem zdefiniowania sposobu pomiaru wskaźników niezbędnych do stwierdzenia spełnienia bądź niespełnienia danego kryterium, tj. brak określenia wyjściowego i docelowego punktu czasowego, w którym ma być przeprowadzony pomiar w celu stwierdzenia występowania zakładanej zmiany. Jako przykład może posłużyć stosowane w ramach Działania 5.1 kryterium „Ograniczenie strat energii” bez określenia, w jaki sposób ma być prowadzony pomiar pozwalający na określenie zmniejszenia strat sieciowych energii elektrycznej. Podobny problem dotyczy innego kryterium stosowanego w ramach tego działania „Wpływ projektu na redukcję emisji CO<sub>2</sub> i poprawę stanu środowiska”.

Ponadto zidentyfikowano **niewystarczającą trafność** niektórych kryteriów. Jako przykład nietrafnego kryterium można przytoczyć określonych w ramach Poddziałania 1.2.2 wymóg posiadania przez wnioskodawców „charakteru non profit”, ponieważ posiadanie bądź nie charakteru non profit ma drugorzędne znaczenie w kontekście osiągnięcia przez wnioskodawcę celów poddziałania. Innymi słowy, w kontekście osiągnięcia celów działania istotne jest, czy wnioskodawca jest w stanie zagwarantować prawidłową i efektywną realizację wykonywanych zadań, a nie to, czy jego podstawowa działalność zorientowana jest na czerpanie zysków czy nie.

Przykładem kryterium nietrafnego, a zarazem niejednoznacznego, co uniemożliwia dokonanie oceny w sposób obiektywny i mierzalny jest stosowane w ramach Działania 1.3 kryterium nazwane: „Projekt jest innowacyjny na poziomie przedsiębiorstwa i przyczyni się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa”. Słabością tego kryterium jest to, że przedmiotem jego weryfikacji jest coś, co jest nieweryfikowalne, ponieważ przedmiotem weryfikacji jest jedynie deklaracja wnioskodawcy odnosząca się do przyszłości oraz do kwestii w dużym stopniu niezależnych od wnioskodawcy, tj. wnioskodawca otrzymujący wsparcie jest zobowiązany zadeklarować, że osiągnie zysk na działalności operacyjnej za 3 pełny rok po zrealizowaniu projektu. Zgodnie z zasadami logiki kwestie dotyczące przyszłości nie są weryfikowalne (w sensie logicznym nie są one ani prawdziwe ani fałszywe). Niezależnie od zapisów przedstawionych w dokumentacji projektowej na etapie oceny wniosku nie jest możliwe określenie,



czy przedsiębiorstwo osiągnie zysk na działalności operacyjnej za 3 pełny rok po zrealizowaniu projektu, m.in. ze względu na możliwość wystąpienia różnego rodzaju zdarzeń niezależnych od przedsiębiorstwa, które mogą mieć wpływ na jego sytuację finansową.

Niewystarczającą trafnością cechują się również kryteria stosowane m.in. w ramach Poddziałania 1.4.1 dotyczące przeprowadzenia analizy popytu oraz prowadzenia badań satysfakcji klientów, ponieważ w odniesieniu do analizy popytu nie określono wymagań gwarantujących odpowiednią jakość przeprowadzenia tej analizy. Z kolei zakres kryterium "Podniesienie poziomu jakości świadczonych usług" nie jest zgodny z opisem tego kryterium, ponieważ prowadzenie badań satysfakcji klientów nie musi wprost prowadzić do podnoszenia jakości świadczonych usług z tego względu, że czym innym jest prowadzenie badań a czym innym wykorzystywanie ich wyników w praktyce.

W ramach Poddziałania 4.1.1 za niewystarczającym stopniu trafne uznano kryterium „Przepustowość dróg”. W ramach tego kryterium niewłaściwie założono, że przedmiotem weryfikacji będzie, czy projekt prowadzi do zmniejszenia zatłoczenia dróg, ponieważ czym innym jest zatłoczenie drogi, a czym innym jest przepustowość drogi. Zatłoczenie drogi może wynikać z niskiej przepustowości, ale także z bardzo dużego natężenia ruchu. Z kolei droga o niskiej przepustowości nie musi być zatłoczona, jeżeli natężenie ruchu jest na niej niewielkie. Różnice pomiędzy przepustowością drogi a jej zatłoczeniem są przede wszystkim zauważalne w kontekście podejmowanych działań. Poprawa przepustowości drogi jest w sposób konieczny zależna od działań podejmowanych w ramach inwestycji na tej drodze, natomiast zmniejszenie zatłoczenia drogi może być niezależne od inwestycji podejmowanych na tej drodze. Przykładowo, zatłoczona droga krajowa może przestać być zatłoczona nawet w przypadku braku realizacji na niej jakiegokolwiek inwestycji, np. w wyniku oddania do użytku znajdującej się w jej pobliżu równoległej drogi ekspresowej, autostrady czy innej drogi, na którą następuje przeniesienie natężenia ruchu.

W ramach Działania 5.1 kryterium: „Wpływ projektu na emisję zanieczyszczeń powietrza/emisję PM” uznano za nietrafne jako kryterium dopuszczające ze względu na użycie w opisie tego kryterium wyrażenia „szczególnie na obszarach” wskazującego na stopniowość tego kryterium [„Czy w wyniku realizacji projektu nastąpi zmniejszenie emisji zanieczyszczeń gazowych i PM (w przypadku wymiany źródeł energii - spalanie biomasy) **szczególnie na obszarach** w których stężenie zanieczyszczeń gazowych i PM jest przekroczone?"]. Użycie sformułowania „szczególnie” powoduje, że kryterium to staje się stopniowalne poprzez wskazanie, że ranga obszarów, w których stężenie zanieczyszczeń gazowych i PM jest przekroczone, jest wyższa od obszarów pozostałych.

### 3.4.1.3. Uwagi na temat systemu kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFS

Dla projektów współfinansowanych w ramach EFS można wyróżnić kryteria następującego rodzaju:

- Kryteria formalne (jednakowe dla wszystkich działań/poddziałania współfinansowanych z EFS);
- Kryteria merytoryczne punktowe (jednakowe dla wszystkich działań/poddziałania współfinansowanych z EFS);
- Kryteria dopuszczające ogólne (jednakowe dla wszystkich działań/poddziałania współfinansowanych z EFS);



- Kryteria dopuszczające szczególne (różne dla poszczególnych działań/poddziałań współfinansowanych z EFS)
- Kryteria premiujące (różne dla poszczególnych działań/poddziałań współfinansowanych z EFS).

Podobnie jak w przypadku kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFRR można dokonać uporządkowania logicznego wyróżnionych rodzajów kryteriów z wykorzystaniem poniższej matrycy.

**Tabela 4. Rodzaje kryteriów stosowanych na potrzeby wyłonienia projektów współfinansowanych z EFS**

	Kryteria ogólne (jednakowe dla wszystkich działań, poddziałań)	Kryteria szczególne (różne dla poszczególnych działań/poddziałań)
<b>Kryteria zerojedynkowe (dopuszczające)</b>	Kryteria formalne Kryteria dopuszczające ogólne	Kryteria dopuszczające szczególne
<b>Kryteria punktowane</b>	Kryteria merytoryczne punktowe	Kryteria premiujące

*Źródło: Opracowanie własne*

Podobnie jak w przypadku wsparcia współfinansowanego z EFRR dwa rodzaje kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFS tj. kryteria formalne oraz kryteria dopuszczające ogólne nie różnią się od siebie zarówno pod względem szczegółowości jak i sposobu dokonywania oceny, będąc kryteriami wspólnymi dla wszystkich działań/poddziałań współfinansowanych z EFS z oceną dokonywaną w sposób zerojedynkowy. Największą różnicą występującą pomiędzy tymi kryteriami jest to, że ocena dokonywana za pomocą kryteriów formalnych ma charakter bardziej techniczny i w mniejszym stopniu wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy, natomiast ocena dokonywana za pomocą kryteriów dopuszczających ogólnych wymaga posiadanie przez eksperta oceniającego bardziej zaawansowanej wiedzy.

Podobnie jak w przypadku kryteriów merytorycznych dopuszczających szczególnych wyróżnionych w ramach EFRR, wyróżnienie kryteriów merytorycznych szczególnych w ramach EFS można uznać za zasadne, ponieważ biorąc pod uwagę specyfikę danego działania, poddziałania czy typu projektu wskazane może być wprowadzanie dodatkowych warunków niezbędnych do spełnienia, by możliwe było uzyskanie dofinansowania.

System kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFS różni się jednak od systemu kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFRR pod względem sposobu podejścia do kryteriów punktowanych. Jak już wspomniano, w odniesieniu do wsparcia z EFRR kryteria punktowane zostały zastosowane jedynie na poziomie kryteriów szczególnych. Na poziomie kryteriów ogólnych zdecydowano się jedynie na zastosowanie kryteriów zerojedynkowych. Z kolei w odniesieniu do wsparcia współfinansowanego z EFS zdecydowano się na wprowadzenie kryteriów punktowanych zarówno na poziomie ogólnym, odnoszącym się do wszystkich działań, poddziałań czy typów projektów, jak i na poziomie szczególnym. Kryteria punktowane na poziomie szczególnym pełnią jednak odmienną rolę od kryteriów punktowanych na poziomie ogólnym.

Biorąc pod uwagę specyfikę wsparcia dostępnego w ramach EFS nie jest możliwe, a precyzyjniej rzecz ujmując – nie jest zasadne stosowanie precyzyjnie kwantyfikowanych kryteriów, lecz konieczne jest



określenie ich bardziej w sposób jakościowy. Zatem kryteria merytoryczne punktowe mają nie tylko umożliwić utworzenie listy rankingowej, ale określić odpowiednią jakość projektów, dlatego w odniesieniu do tych kryteriów zasadne jest dopuszczanie projektu do dofinansowania, jeżeli w wyniku dokonanej oceny zostanie przyznane co najmniej 60% maksymalnej do uzyskania liczby punktów.

Z kolei stosowanie kryteriów premiujących pozwala instytucjom systemu wdrażania bardziej efektywnie kierunkować wsparcie poprzez zachęcanie wnioskodawców do realizacji projektów z określonego zakresu w celu zwiększenia skuteczności rozwiązywania określonych problemów ważnych w kontekście określonych grup docelowych. Brak spełnienia jakiegokolwiek kryterium premiującego teoretycznie nie wyklucza danego projektu z możliwości przyznania dofinansowania. W praktyce jednak takie swoiste wykluczenie może nastąpić, jeżeli wnioskodawcy, chcąc zwiększyć swoje szanse uzyskania dofinansowania, będą dążyć do spełnienia jak największej liczby wyróżnionych kryteriów, co przy dużym popycie na środki może oznaczać, że nawet bardzo dobrze przygotowane projekty, ale nie spełniające kryteriów premiujących mogą nie mieć szans na uzyskanie dofinansowania. To pokazuje zarazem, jak ważną rolę odgrywają kryteria premiujące w procesie kierunkowania wsparcia w ramach działań, poddziałań czy typów projektów współfinansowanych z EFS. W związku z powyższym stosowanie kryteriów premiujących wymaga bieżącego monitorowania osiągniętych rezultatów oraz występujących ewentualnych problemów w tym zakresie.

Na etapie analizy poprawności metodycznej nie zgłoszono wielu uwag do kryteriów obowiązujących w ramach EFS. Wszystkie kryteria formalne zostały uznane jako poprawne pod względem ocenianych aspektów. W odniesieniu do kryteriów dopuszczających ogólnych jednakowych dla wszystkich działań/poddziałań współfinansowanych z EFS uwagę zgłoszono do kryterium „Zgodność z prawodawstwem krajowym w zakresie odnoszącym się do sposobu realizacji i zakresu projektu” ocenając to kryterium jako zbyt ogólne ze względu na brak wskazania konkretnych regulacji prawnych, z którymi powinna być weryfikowana zgodność lub odwołania do źródła, w którym została podana lista stosownych przepisów prawa. Najbardziej zasadnicza uwaga z tej kategorii kryteriów odnosi się do kryterium: „Negocjacje zakończyły się wynikiem pozytywnym...”. Kryterium to zostało ocenione jako nietrafne, ponieważ dopuszczenie możliwości przyznania wyższej liczby punktów za spełnienie punktowych kryteriów merytorycznych zaburza jednolitość, sprawność, efektywność i przejrzystość procesu i wyboru projektów. Wyniki negocjacji nie powinny wpływać na wysokość przyznawanych punktów, lecz jedynie powinny pozwalać na doprecyzowanie zakresu projektu. W związku z tym, że kryterium wynika z wytycznych ministerialnych zasadne jest rozważenie działań prowadzących do usunięcia kryterium. Zgodnie z planowanymi zmianami w wytycznych przepisy w zakresie sposobu prowadzenia negocjacji prawdopodobnie ulegną zmianie. Kryteria: „Potencjał wnioskodawcy i partnerów...” oraz „Adekwatność opisu potencjału społecznego wnioskodawcy i partnerów” wpisujące się w kryteria merytoryczne punktowe jednakowe dla wszystkich działań/poddziałań współfinansowanych z EFS stanowią przykład kryteriów, których zakresy pokrywają się, w wyniku czego dwukrotnie w praktyce jest oceniane niemalże to samo.

W wyniku przeprowadzonej analizy jako nietrafne uznano kryterium „Prawidłowość sporządzenia budżetu projektu oraz zgodność wydatków z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020...”, ponieważ kryterium to nie powinno być traktowane jako kryterium punktowane, lecz jako kryterium zerojedynkowe. Prawidłowość sporządzenia budżetu nie jest kwestią stopniowalną, lecz jest określana w sposób dychotomiczny. Budżet jest albo prawidłowo



sporządzony, albo nie. Projekt z nieprawidłowo sporządzonym budżetem nie powinien zostać dopuszczony do dofinansowania. W odniesieniu do kryteriów szczegółowych dopuszczających oraz kryteriów premiujących najczęstsze uwagi (podobnie jak w przypadku EFRR) dotyczyły używania nieprecyzyjnych wyrażań w nazwach lub opisach kryteriów.

Podczas analizy kryteriów dopuszczających szczególnych zidentyfikowano istotny problem, który obniża trafność kilku kryteriów, jednak przyczyna braku tej trafności ma charakter zewnętrzny. Innymi słowy, kryteria te są nietrafne ze względu na konieczność zgodności ich z przepisami prawa. Chodzi o kryteria umożliwiające wsparcie projektów polegających na tworzeniu miejsc opieki wyłącznie dla dzieci osób bezrobotnych oraz miejsc telepracy wyłącznie dla osób bezrobotnych wychowujących dzieci do lat 3. Kryterium nie jest trafne z tego względu, że w kontekście celów działania nie jest zasadne ograniczanie wsparcia wyłącznie do osób, które jako opiekunowie dzieci do lat 3 pozostają bez pracy. Dostęp do tworzonych w ramach działania miejsc opieki nad dziećmi do 3 lat powinien zostać zapewniony zarówno opiekunom pozostającym bez pracy, jak i tym którzy pracę posiadają. Brak możliwości zapewnienia opieki nad dzieckiem do 3 lat osobom posiadającym pracę stanowi czynnik ryzyka utraty pracy przez te osoby lub zrezygnowania z niej na rzecz opieki nad dzieckiem.

Mamy świadomość, że usunięcie kryterium nie jest możliwe ze względu na zapisy Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014 – 2020. Mając jednak na uwadze niską trafność tak określonego wsparcia w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 zasadne jest podjęcie działań prowadzących do równoprawnego wspierania niezależnie od statusu na rynku pracy rodziców lub opiekunów dzieci do lat 3.

#### **3.4.1.4. Uwagi na temat kryteriów wyboru projektów zintegrowanych**

Jak już wspomniano oprócz odrębnych systemów kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFRR oraz współfinansowanych z EFS w ramach RPOWP 2014-2020 wyróżniono także podsystem kryteriów dla projektów zintegrowanych zakładających komplementarne finansowanie działań infrastrukturalnych z tzw. działaniami miękkimi polegającymi na wsparciu kapitału ludzkiego. Kryteria te odnosiły się do projektów wybieranych w ramach następujących poddziałań:

- Poddziałanie 3.1.3 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej w ramach BOF (poddziałanie współfinansowane ze środków EFS) oraz Poddziałanie 8.2.2. Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (poddziałanie współfinansowane ze środków EFRR),
- Poddziałanie 3.3.1. Kształcenie zawodowe młodzieży na rzecz konkurencyjności podlaskiej gospodarki (poddziałanie współfinansowane ze środków EFS) oraz Poddziałanie 8.2.2. Infrastruktura edukacyjna na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (poddziałanie współfinansowane ze środków EFRR),
- Poddziałanie 7.2.2. Rozwój usług społecznych w ramach BOF (poddziałanie współfinansowane ze środków EFS) oraz Poddziałanie 8.4.2. Infrastruktura usług socjalnych w obszarze BOF (poddziałanie współfinansowane ze środków EFRR).

Oprócz kryteriów wyróżnionych w odniesieniu do wsparcia współfinansowanego z EFRR oraz wsparcia współfinansowanego z EFS w ramach RPOWP wyróżniono także następujące rodzaje kryteriów odnoszących się do projektów zintegrowanych:





- Kryteria merytoryczne dopuszczające szczególne dla projektów zintegrowanych,
- Kryteria merytoryczne szczegółowe (kryteria różnicujące) dla projektów zintegrowanych.

W wyniku dokonanej oceny kryteria te zostały uznane zasadniczo jako skonstruowane w sposób poprawny. W odniesieniu do niektórych kryteriów zgłoszono jedynie uwagi dotyczące przede wszystkim użycia nieprecyzyjnych sformułowań w nazwach lub opisach, co jednak ma drugorzędne znaczenie dla jakości wyróżnionych kryteriów. Kryteria te powinny przyczyniać się do wyłonienia projektów wpisujących się w cele Programu wzmacniając zarazem efekt synergii podejmowanych działań.

Zauważenia wymaga, że podejście zintegrowane niekoniecznie musi zakładać realizację komplementarnych projektów z dwóch różnych funduszy. Projekty zintegrowane mogą wystąpić również wtedy, gdy są one realizowane z tego samego funduszu, czego przykładem mogą być projekty zintegrowane finansowane z EFRR w ramach Poddziałania 1.4.2 oraz Poddziałania 4.1.2. Zgodnie z założeniami przyjętymi w SZOOP potencjalne obszary zastosowania podejścia zintegrowanego występują oprócz powyżej wymienionych także w odniesieniu do następujących poddziałań, w odniesieniu do których dotychczasowe doświadczenie w zakresie konstrukcji kryteriów do projektów zintegrowanych można uznać jako dobrą praktykę:

- Poddziałanie 3.2.1 (współfinansowane ze środków EFS) oraz Poddziałanie 3.2.2 (współfinansowane ze środków EFS),
- Działanie 5.2, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2, 6.3 (wszystkie współfinansowane z EFRR).

### Podsumowanie

System kryteriów wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 jest bardzo złożony, składa się w gruncie rzeczy z wielu różnych systemów kryteriów w odniesieniu do różnych działań, poddziałań a niekiedy nawet typów projektów. Z jednej strony stwarza to szansę na większą trafność oceny projektów dzięki zniuansowaniu kryteriów. Jednak z drugiej strony czyni to system mało przejrzystym dla wnioskodawców. Mało przejrzysty system kryteriów sprzyja opinii o braku obiektywizmu oceny wniosków.

W ramach oceny spójności kryteriów wszystkie kryteria zostały uznane jako zgodne z celami Programu oraz nie pokrywające się wzajemnie zakresowo, lecz uzupełniające się, w związku z czym z tego punktu widzenia nie zidentyfikowano potrzeby usuwania bądź dodawania jakichkolwiek kryteriów wyboru projektów.

Przeprowadzone analizy poprawności metodycznej wskazują, że część kryteriów jest niejednoczonych i nieprecyzyjnych. To prowadzi do braku obiektywności w ocenie. Zidentyfikowano także kryteria nietrafne, zawierające nieprecyzyjne wyrażenia w nazwie lub takie, w których zakres nazwy kryterium jest niezgodny z zakresem jego definicji. Nie są to jednak liczne przypadki.

Stwierdzono, że w przypadku EFRR nie ma uzasadnienia dla stosowania w ocenie kryteriów merytorycznych szczegółowych minimalnego progu, osiągnięcie którego jest wymagane dla uzyskania dofinansowania. W ramach EFRR bowiem spełnienie przez dany projekt wszystkich kryteriów dopuszczających powinno być równoznaczne z uznaniem, że projekt ten kwalifikuje się do dofinansowania. Natomiast w przypadku EFS stosowanie takiego progu jest niezbędne.



Szczegółowe uwagi do kryteriów zamieszczono w macierzy jakości, stanowiącej załącznik do raportu.

### 3.4.2. Organizacja oceny i wyboru projektów

W tym obszarze analizie poddano aspekt operacyjny podprocesu oceny i wyboru projektów. Przeanalizowano poszczególne działania, czas ich trwania, bariery przepływu informacji, przyczyny opóźnień, wąskie gardła w procesie, miejsca styku z wnioskodawcami<sup>29</sup> w kontekście przejrzystości procesu, ewentualne ryzyka np. konfliktu interesów i związane z poufnością informacji.

**Art. 44. 1.** Oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów przez projekty uczestniczące w konkursie dokonuje komisja oceny projektów.

Skład Komisji Oceny Projektów określa dyrektor IOK i przedkłada do zatwierdzenia przez Marszałka Województwa. KOP powoływany jest do każdego konkursu. Tryb pracy KOP określa Regulamin, który ma charakter uniwersalny (w ramach funduszu) i stanowi załącznik do Instrukcji Wykonawczej. Zasadą ogólną, choć nie stosowaną bezwzględnie, jest dokonywanie ocen w ramach EFRR przez dwóch pracowników IZ i jednego eksperta (ale wyłącznie w odniesieniu do określonych kryteriów), a w ramach EFS przez jednego pracownika i jednego eksperta. Odmiennie od tej zasady postępuje WUP, gdzie ocena dokonywana jest przez dwóch pracowników, a jedynie w sytuacjach gdy ocena dotyczy jednostki samorządowej włączany jest ekspert.

W ramach EFRR dokonywana jest łącznie ocena formalno - merytoryczna, w ramach EFS obie oceny są rozłączne i przejście do oceny merytorycznej poprzedzone jest zatwierdzeniem listy projektów, które przeszły ocenę formalną. Oznacza to, że rozpoczęcie oceny merytorycznej następuje dopiero po zakończeniu oceny formalnej wszystkich złożonych wniosków, które przeszły pozytywnie weryfikację wymogów formalnych. Należy zastrzec, że w etapie oceny formalnej udział biorą wyłącznie pracownicy.

Specyficzną częścią etapu oceny merytorycznej w ramach EFS są negocjacje. Mogą one dotyczyć zakresu merytorycznego projektu, w tym jego budżetu. Oceniający mogą uznać dane kryterium za spełnione warunkowo lub warunkowo przyznać określoną liczbę punktów za spełnianie danego kryterium (ocena warunkowa) i skierować projekt do negocjacji. Zakres kryteriów, które mogą podlegać ocenie warunkowej określa IOK w regulaminie danego konkursu. Negocjacje mogą być prowadzone w formie pisemnej i/lub ustnej.

Bezstronność osób oceniających weryfikowana jest na podstawie podpisanego oświadczenia, którego wzór jest częścią Regulaminu KOP. Jest to sposób powszechnie stosowany w ramach wszystkich PO od początku wdrażania funduszy w Polsce. Nikt z rozmówców nie sygnalizował wątpliwości co do możliwości naruszania tej zasady. Eksperti (i pracownicy) zgłaszają przypadki powiązania z wnioskodawcami, co oznacza wyłączenie ich z oceny w ramach konkursu. Niekiedy oznacza to poważny problem z pozyskaniem eksperta do oceny – w przypadku dziedzin, do których zgłasza się niewielu ekspertów.

Zapewnieniu jednolitości podejścia do oceny służą, zgodnie z uzyskanymi informacjami, spotkania w gronie członków KOP przed rozpoczęciem oceny i zobowiązanie ich do zapoznania się z pełną dokumentacją, w tym udzielanymi przez IOK w trakcie naboru wyjaśnieniami. Dodatkowo

<sup>29</sup> Np. uzupełnianie wniosków, informacja o wynikach i indywidualnych ocenach, przyczynach odrzucenia wniosku itp.



praktykowane jest odbywanie spotkań w ramach KOP w trakcie oceny, jeśli pojawia się taka potrzeba. Istotną rolę w tym zakresie pełni, zgodnie z obowiązującymi zasadami, przewodniczący KOP. Do obowiązków przewodniczącego należy bowiem analizowanie ocen, konsultowanie wątpliwości zgłaszanych przez członków KOP i w razie potrzeby, przekazywanie wszystkim członkom dodatkowych zaleceń i wyjaśnień. Słabością tego podejścia jest **brak zobowiązania ekspertów do udziału w spotkaniach**. Podkreśla się, że wielu ekspertów jest spoza województwa podlaskiego, co utrudniałoby im udział w spotkaniach, jednak wydaje się, że przynajmniej udział w spotkaniu inauguracyjnym powinien być wymagany (z konsekwencją w postaci zwrotu kosztów lub przyznawania wyższego wynagrodzenia). **Pozwoliłoby to na zapewnienie, że faktycznie wszyscy oceniający jednakowo rozumieją cele konkursu, sens kryteriów, oczekiwane efekty projektów, ale także – że rozumieją specyfikę województwa**. Zwłaszcza w przypadku EFS obserwuje się, że eksperci oceniają w wielu województwach i niejednokrotnie przenoszą doświadczenia z tamtych ocen do opinii formułowanych w konkursach w województwie podlaskim.

Wypracowywanie stanowisk odnośnie do rozumienia kryteriów w trakcie oceny budzi pewne wątpliwości. Niewątpliwie sprzyja jednakowemu podejściu do ocen. Z drugiej jednak strony oznacza, że potencjalni wnioskodawcy mogą być zaskakiwani ocenami, bowiem pracując nad wnioskiem nie znali przyjętej ostatecznie interpretacji. **Należy więc dążyć do sytuacji, w której debata nad kryteriami w kontekście danego konkursu odbywa się przed ogłoszeniem naboru (nawet już po ogłoszeniu informacji o konkursie), włączając w to udział potencjalnych wnioskodawców**. Efekty debaty powinny przyjąć postać objaśnień do kryteriów, stanowiących część regulaminu konkursu.

Przeanalizowane w ramach studiów przypadku oceny wniosków odrzuconych<sup>30</sup> wskazują, że oceny są zgodne, a więc zapewnione jest jednolite podejście oceniających. Formalnie rzecz biorąc, zabezpieczeniem na wypadek istotnych różnic w ocenie jest ocena trzeciego eksperta.

Pracownicy biorący udział w ocenie zarówno z IZ, jak i IP w większości czują się dobrze przygotowani do oceniania. Znaczna grupa pracuje w instytucjach już od dłuższego czasu, uczestniczyli w wielu szkoleniach, mają doświadczenie z oceniania w ramach RPO 2007-2013 i PO KL. Twierdzą, że mają możliwość udziału w dalszym doskonaleniu – w szkoleniach organizowanych przez urząd lub zewnętrznych. Urząd stwarza możliwość finansowania samodzielnie wynalezionych szkoleń, jeśli są przydatne do wykonywanych zadań. Wszyscy zgodnie twierdzą, że bardzo przydatne są spotkania KOP przed przystąpieniem i w trakcie oceny. Aczkolwiek pracownicy z mniejszym stażem i doświadczeniem mają poczucie, że nie zostali przygotowani do zadania i wszystkiego muszą nauczyć się sami. Pojawiały się także wypowiedzi doświadczonych pracowników, którzy chcieliby podnieść i odświeżyć swoje kompetencje, ale nie znajdują dla siebie odpowiedniej oferty szkoleniowej. Warto wypracować własną ofertę szkoleniową dla mieszanej grupy pracowników ze wszystkich instytucji uczestniczących w ocenie w ramach RPOWP. Szkolenie powinno mieć formę warsztatową, moderowaną przez osobę z zewnątrz.

Ocena w ramach EFRR dokonywana jest w Systemie Oceny Formalno-Merytorycznej (SOFM), czyli specjalnie w tym celu stworzeniu aplikacji internetowej, z możliwością pracy zdalnej<sup>31</sup>. W przypadku EFS ocena dokonywana jest w formie tradycyjnej (dokument Word). Co prawda Regulamin pracy KOP w ramach EFS przewidziana jest ocena w SOFM, w momencie prowadzenia badania jednak aplikacja nie była jeszcze dostosowana do potrzeb EFS.

<sup>30</sup> Nie dotyczy konkursu zintegrowanego, w ramach którego ocena nadal trwa

<sup>31</sup> Ocenę narzędzi wspierających proces oceny wniosków przedstawiono w roz. 3.4.3.



Czas trwania oceny określony jest różnie przez poszczególne instytucje<sup>32</sup>:

- DEFRR: w Regulaminie pracy KOP wskazano, że „Termin oceny formalno-merytorycznej każdorazowo określa Regulamin konkursu, przy czym nie może być dłuższy niż 90 dni roboczych w przypadku konkursu zamkniętego oraz 60 dni roboczych w przypadku konkursu ciągłego. W uzasadnionych przypadkach (np. duża ilość wniosków) termin oceny formalno-merytorycznej może zostać przedłużony.”;
- DEFS: w Instrukcji Wykonawczej IZ wskazano, że „Czas trwania oceny (w tym poszczególnych jej etapów) określony będzie każdorazowo w Regulaminie danego konkursu”;
- WUP: szczegółowe ramy czasowe wskazano w Instrukcji Wykonawczej IP następująco
  - ocena formalna: w terminie 21 dni kalendarzowych od dnia zakończenia naboru lub w przypadku projektów, które podlegały uzupełnieniu lub poprawie w terminie 21 dni kalendarzowych od dnia złożenia przez wnioskodawcę poprawnie uzupełnionego lub poprawionego wniosku o dofinansowanie. Terminy te mogą zostać wydłużone o maksymalnie 30 dni kalendarzowych w przypadku wystąpienia rozbieżności w ocenie formalnej,
  - ocena merytoryczna: w terminie 60 dni kalendarzowych od daty zatwierdzenia przez Dyrektora WUP listy projektów zakwalifikowanych do etapu oceny merytorycznej liczba projektów podlegających ocenie merytorycznej nie przekracza 200. Każdy kolejny wzrost liczby projektów podlegających ocenie merytorycznej maksymalnie o 200, wydłuża termin oceny maksymalnie o 30 dni kalendarzowe. Niemniej jednak termin oceny merytorycznej nie może przekroczyć 120 dni kalendarzowych niezależnie od liczby projektów ocenianych przez KOP.

Analiza powyższych danych prowadzi do następujących komentarzy:

- przede wszystkim **nie znajdujemy uzasadnienia dla tak zróżnicowanego podejścia do określenia ram czasowych oceny stosowanych w poszczególnych instytucjach** (w Instrukcji Wykonawczej, w Regulaminie pracy KOP lub regulaminie konkursu),
- **nie ma także uzasadnienia, by w DEFS nie określić w żadnych ramach czasowych** w stale obowiązującym dokumencie, takim jak Instrukcja Wykonawcza lub Regulamin KOP,
- w przypadku WUP bardziej racjonalne byłoby określenie terminów w dniach roboczych,
- zaskakuje duża różnica w czasie przewidzianym do oceny wniosków w ramach EFRR i w WUP – 60 dni roboczych vs 88 dni kalendarzowe (uwzględniono czas pomiędzy zakończeniem oceny formalnej a rozpoczęciem oceny merytorycznej). Trzeba przy tym podkreślić, że we wskazanym czasie nie kończy się ocena wniosków w WUP, bowiem dopiero po tym terminie rozpoczynają się negocjacje.

Osoby oceniające wnioski twierdzą, że ocena jest pracochłonna. Co ciekawe, zarówno w ramach EFRR, jak i EFS przeciętny czas oceny jednego dobrego (tj. nie wymagającego wyjaśnień czy uzupełnień) wniosku to ok. 5 dni (plus jeden dzień dodatkowo w EFS na ocenę formalną).

Zdaniem osób odpowiedzialnych za konkurs w ramach EFRR opóźnienia zdarzają się rzadko i są niewielkie – czego nie potwierdza analiza danych przedstawiona na kolejnej stronie. Co ważne, nie

<sup>32</sup> Pominięto Stowarzyszenie BOF, bowiem Stowarzyszenie BOF jedynie „uczestniczy w ocenie”, której terminy wyznaczane są przez IZ



wynikają one z nadmiernego obciążenia pracowników – choć niejednokrotnie pracują po godzinach i w weekendy, lecz z powodu oczekiwania na wyjaśnienia beneficjentów.

Zdecydowanie inaczej to wygląda w DEFS. W **konkursach prowadzonych przez DEFS opóźnienia są w zasadzie stałym elementem konkursów**. Zwracali na to uwagę eksperci, którzy oczekują nawet do trzech miesięcy na zatwierdzenie kart oceny. W przypadku zgłoszenia w takim terminie uwag do karty oceny konieczne jest w zasadzie dokonanie ponownej oceny wniosku. Z innej strony na problem ten patrzy beneficjent, który otrzymał informację o dofinansowaniu po 11 miesiącach od złożenia wniosku. Jego projekt skierowany był do grupy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W międzyczasie uruchomiony został program 500+, który znacząco zmienił sytuację grupy docelowej i stworzył zupełnie inne warunki realizacji projektu. Oczywiście nie zawsze mają miejsce tak drastyczne zmiany, niemniej **blisko rok oczekiwania zawsze będzie oznaczał wdrażanie projektu w innej niż w momencie jego szykowania sytuacji**. Ten sam beneficjent otrzymał też dofinansowanie na projekt skierowany do uczniów, który planował uruchomić od sierpnia 2016. W wyniku opóźnień w procesie oceny projekt ruszy w sierpniu 2017.

Szczegółowa analiza terminów w ramach wszystkich już rozstrzygniętych konkursów (19) pokazuje, że okres od zamknięcia naboru do ogłoszenia rozstrzygnięcia był najdłuższy w przypadku konkursów ogłoszonych przez DEFS – średnio wynosił 301 dni (od 250 do aż 445). W przypadku konkursów DEFRR ogłoszenie o rozstrzygnięciu ukazywało się średnio po 149 dniach (od 57 do 321). W przypadku WUP ogłoszenia o rozstrzygnięciu najszybciej ukazało się po 83 dniach, najpóźniej – po 299 od dnia zamknięcia naboru - średnio okres ten wynosił 147 dni. Konkurs BOF został rozstrzygnięty z kolei po 199 dniach (w ramach działania EFS).

Opóźnienia rozstrzygnięć konkursów w stosunku do pierwotnych miały miejsce w przypadku:

- pięciu konkursów ogłoszonych przez DEFS (z czego tylko 3 zostały już zakończone, w pozostałych dwóch opóźnienia mogą zostać pogłębione); przesunięcia szacowanego terminu rozstrzygnięcia naboru wynosiły od dwóch do 8 miesięcy; w przypadku jednego z konkursów planowany termin rozstrzygnięcia maksymalnie 5 razy
- jednego konkursu WUP - o 2 miesiące;
- jednego konkursu na projekty związane z BOF - o jeden miesiąc;
- dwóch naborów na projekty zintegrowane BOF - opóźnienie w ogłoszeniu rozstrzygnięcia wynoszą dwa miesiące; żaden z tych konkursów jeszcze nie został rozstrzygnięty więc opóźnienia mogą się powiększać.

Należy podkreślić, iż w **przypadku 14 konkursów ogłoszonych przez DEFRR w żadnym nie odnotowano opóźnienia pomiędzy planowanym pierwotnie a faktycznym terminem rozstrzygnięcia naboru**. (przy czym w ramach czterech naborów ocena wniosków nadal trwa, zaś jeden został unieważniony). Jest tak mimo, że w przypadku trzech naborów DEFRR wydłużył termin składania wniosków.

Kilku respondentów zgłosiło zastrzeżenia do sposobu prowadzenia oceny formalnej. Ich zdaniem występują przypadki odrzucenia dobrze przygotowanych projektów od strony merytorycznej, jeżeli zawierają one nawet drobne uchybienia formalne. W tym kontekście została złożona propozycja wprowadzenia możliwości kilkukrotnego poprawienia błędów we wniosku, żeby błędy formalne nie powodowały odrzucenia wniosku. Postulat ten oczywiście można uznać za słuszny, ponieważ dobrze przygotowane projekty od strony merytorycznej nie powinny być odrzucane ze względów



niedociągnięć formalnych. Kwestię tę można postrzegać jako problem, biorąc pod uwagę to, że do czasu realizacji niniejszego badania na etapie oceny formalnej odrzucono 139 wniosków, a na etapie oceny formalno-merytorycznej kolejne 174 wnioski. Konieczne jest jednak spojrzenie na tę kwestię również z perspektywy systemu wyboru projektów, ponieważ każda tura zgłaszania uwag przez ekspertów oceniających i wprowadzania poprawek formalnych przez wnioskodawców wymaga czasu, co może znacznie wydłużać proces oceny projektów, a jednym z problemów identyfikowanych przez wnioskodawców podczas badania kwestionariuszowego jest zbyt długi czas oceny wniosków.

Wszyscy rozmówcy mający do czynienia z oceną w ramach EFS twierdzą, że **jednym z istotniejszych czynników mających wpływ na duże opóźnienia w ocenie są negocjacje**. Negocjacje funkcjonowały w ramach EFS już w poprzednim okresie, były jednak prowadzone po zakończeniu oceny, wyłącznie z wnioskodawcami, których projekty zostały wybrane do dofinansowania. W bieżącym okresie wprowadzono istotną zmianę: negocjacje stanowią integralną część oceny i dopiero po ich zakończeniu możliwe jest ogłoszenie listy projektów wybranych do dofinansowania. DEFS prowadzi negocjacje w formie pisemnej lub ustnej. O sposobie przeprowadzenia negocjacji decyduje Przewodniczący KOP w uzgodnieniu z wnioskodawcą. WUP prowadzi negocjacje wyłącznie pisemne, w tym z wykorzystaniem elektronicznych kanałów komunikacji.

Pracownicy DEFS i WUP zdecydowanie źle oceniają włączenie negocjacji do procesu oceny, głównie dlatego, że opóźnia to zamknięcie konkursu. To stanowi **wąskie gardło systemu oceny**. Podają przykłady, gdy ocena zakończona została w lipcu 2016, a negocjacje sfinalizowane zostały w lutym 2017. Dodatkowy problem stwarza zmiana liczby punktów po negocjacjach (efekt oceny warunkowej, stanowiącej drugą nowość w obecnym okresie). Wspomnieliśmy już, że opóźnienia wpływają nie tylko na sytuację wnioskodawców oczekujących na rozstrzygnięcie konkursu, ale także na warunki realizacji ostatecznie zatwierdzonego po tak długim czasie projektu.

W ramach konkursu objętego studium przypadku poddano analizie korespondencję negocjacyjną. Mamy świadomość, że stanowi ona tylko część materiałów, które należałoby znać, aby móc sformułować kategorię ocenę przydatności procesu negocjacji. **Na podstawie jednak dostępnego materiału stwierdzamy, że prowadzenie negocjacji przed zakończeniem procesu oceny w takim zakresie, jak w analizowanych przypadkach nie powinno mieć miejsca**. Oczywiście DEFS działał w ramach ustalonego systemu, nie podważamy więc sensu wykonanej pracy. Negujemy natomiast sam system. Analizując zakres negocjacji stwierdzamy, że najczęściej dotyczył on kwestii drobnych, szczegółowych, nie mających zasadniczego znaczenia dla samej istoty wsparcia. **Takie kwestie mogłyby być korygowane (jeśli w ogóle) w formie wyjaśnień w trakcie procesu zawierania umów i nie powinny wstrzymywać ogłoszenia wyników oceny**. Podobnie jeśli chodzi o szczegółowe ustalenia budżetowe. Te być może wymagają wyjaśnienia w procesie oceny, ze względu na ustalenie ostatecznej wartości projektu, ale mogą być dokonane przed zamknięciem oceny danego projektu. **Natomiast projekt, który budzi wiele wątpliwości powinien zostać odrzucony, a nie oceniany warunkowo**. Dodatkowo uproszczeniu i przyspieszeniu procesu służyć może projektów składanych po negocjacjach przez tylko jednego z oceniających. Na pewno nie jest właściwym rozwiązaniem, dopuszczonym przez Instrukcję Wykonawczą i stosowanym w praktyce, weryfikowanie naniesienia poprawek przez inny zestaw oceniających (z wyłączeniem sytuacji losowych), bowiem dla tej osoby która oceniała pierwotną wersję i która zgłosiła uwagi jest to zadanie o wiele prostsze i mniej czasochłonne. W wielu przypadkach, gdy negocjacje dotyczą kwestii drobnych, takich jak skorygowanie wartości wskaźnika



czy dodanie wskaźnika, nie jest w ogóle niezbędny udział osób oceniających, zadanie może wykonać osoba przygotowująca umowę do podpisania.

Jak już wspomniano, o opinie na temat różnych aspektów systemu wyboru projektów zapytano wnioskodawców w ramach badania kwestionariuszowego. Tabela 4 prezentuje wyniki ocen w odniesieniu do różnych aspektów związanych z procesem oceny.

**Tabela 5. Opinie wnioskodawców na temat wybranych aspektów funkcjonowania systemu wyboru projektów – część II (dane w %)**

	Zdecydowanie nie pasuje	Raczej nie pasuje	Ani pasuje, ani nie pasuje	Raczej pasuje	Zdecydowanie pasuje	Razem
To, czy dany projekt zostanie oceniony pozytywnie w dużym stopniu zależy od subiektywnej oceny oceniających	4,0	13,1	16,5	37,2	29,3	100
Nawet słaby projekt pod względem merytorycznym, ale dobrze przygotowany od strony formalnej (dobrze wypełniony wniosek) może uzyskać dofinansowanie	7,9	24,4	22,0	29,3	16,5	100
Ocena projektów jest prowadzona w sposób przejrzysty	8,2	7,9	29,6	39,6	14,6	100
Ocena projektów jest prowadzona w sposób bezstronny	5,8	7,9	39,0	34,8	12,5	100
Eksperti oceniający prawidłowo interpretują kryteria oceny projektów	5,8	10,7	40,9	32,9	9,8	100
Ocena projektów trwa dłużej niż zapowiadane jest to w ogłoszeniu konkursu	13,7	16,5	22,3	22,6	25,0	100
Ocena projektów przebiega sprawnie	19,5	14,9	24,1	28,0	13,4	100

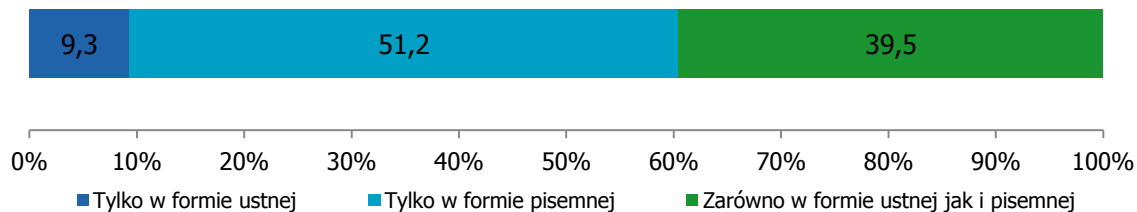
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami (n=328)

Jak widać, z perspektywy większości wnioskodawców system wyboru projektów we wskazanym zakresie nie jest oceniany tak pozytywnie, jak w pierwszej części. **Niekorzystne dla wizerunku systemu wyboru projektów, biorąc pod uwagę perspektywę większości badanych, jest przekonanie, że wynik oceny projektu jest w dużym stopniu uzależniony od subiektywnego podejścia oceniających.** Niepokoić może również to, mniej niż połowa badanych zgodziła się ze stwierdzeniami dotyczącymi bezstronności prowadzenia oceny projektów, prawidłowości interpretacji kryteriów oceny projektów przez ekspertów oceniających oraz sprawności przebiegu oceny projektów. W tym ostatnim przypadku należy jednak zauważyć, że aż 2 na 5 respondentów wybrało odpowiedzi neutralne. Podobnie jak poprzednio, kolorem wskazano obszary wymagające poprawy, w tym przekonania wnioskodawców do zmiany ocen. Nie twierdzimy bowiem, że ocena nie jest prowadzona w sposób bezstronny, ale skoro tak twierdzą wnioskodawcy to oznacza że konieczne jest wyjaśnienie im, że bezstronność jest zapewniona. Do rozważenia jest zmiana podejścia do weryfikacji bezstronności (konieczna na szczeblu MR): do oceniających trafiać mogłyby wnioski anonimowe i dopiero po zakończeniu oceny następowaloby otwarcie koperty z danymi wnioskodawcy. To jednak wymaga podzielenia oceny na osobne części – osobo ocena jakości proponowanego wsparcia (anonimowa) i osobno – ocena potencjału wnioskodawcy, której nie można już przeprowadzić anonimowo.

W ramach badania kwestionariuszowego wnioskodawcy posiadający doświadczenie w aplikowaniu o środki w ramach priorytetów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego zostali poproszeni o dokonanie oceny procesu negocjacji. Na prowadzenie procesu negocjacji wskazało blisko 2/3 badanych aplikujących o środki z EFS w ramach RPOWP 2014-2020.



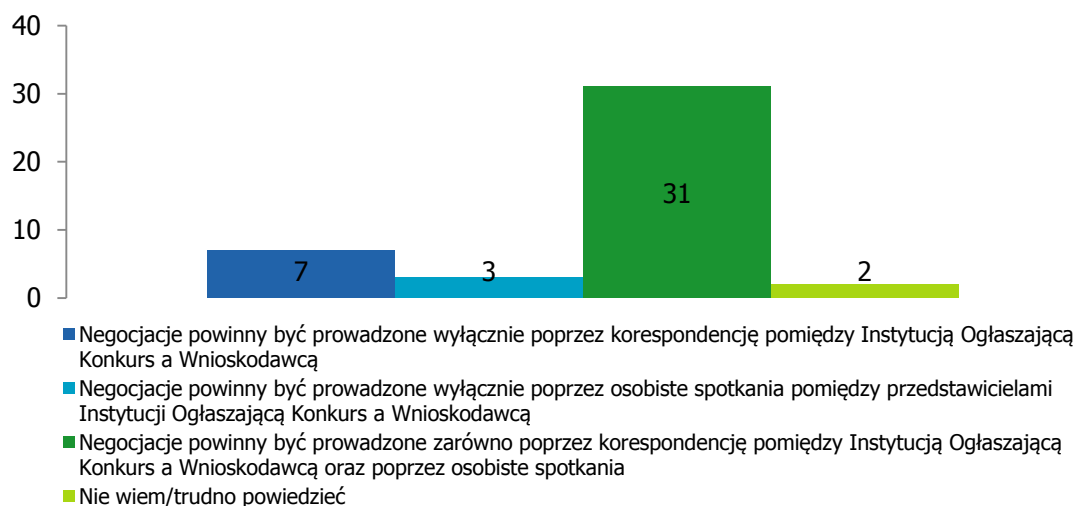
**Rysunek 18. Sposób prowadzenia negocjacji projektów współfinansowanych z EFS (dane w %)**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami (n=43)

Większość badanych biorących udział w negocjacjach wskazała, że były prowadzone one wyłącznie w formie pisemnej. W drugiej kolejności wskazano na prowadzenie negocjacji zarówno w formie ustnej jak i pisemnej, a niespełna co dziesiąty respondent wskazał, że były one prowadzone tylko w formie ustnej.

**Rysunek 19. Opinie na temat preferowanego sposobu prowadzenia negocjacji**



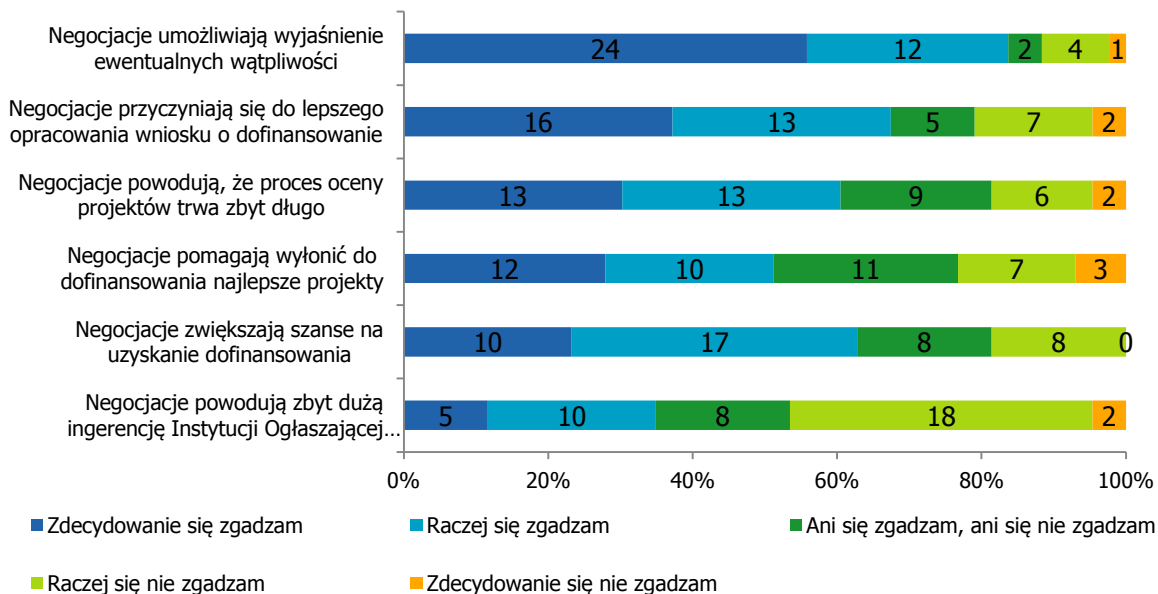
Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami (n=43)

Zdecydowana większość badanych opowiedziała się za tym, żeby negocjacje były prowadzone zarówno w formie ustnej jak i pisemnej. Zauważalne jest zarazem, że żaden z respondentów nie wskazał, że negocjacje w ogóle nie powinny być prowadzone (kwestionariusz zawierał taką możliwość).





Rysunek 20. Opinie na temat wybranych aspektów procesu negocjacji



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami (n=43)

Na podstawie opinii dotyczących wybranych aspektów prowadzenia procesu negocjacji można stwierdzić, że respondenci w większości pozytywnie oceniają ten etap systemu wyboru projektów. W tym kontekście zauważalne jest, że najczęściej aprobowane stwierdzenia dotyczyły umożliwienia dzięki negocjacjom wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości oraz lepszego opracowania wniosku o dofinansowanie. Jediną negatywną stroną prowadzenia procesu negocjacji dostrzeganą przez większość respondentów jest to, że powodują one wydłużenie procesu wyboru projektów. Warto podkreślić, że najrzadziej akceptowane stwierdzenie zawierało przekonanie, iż negocjacje powodują zbyt dużą ingerencję IOK w zakres projektu.

### Podsumowanie

Istnieją znaczące różnice w zorganizowaniu procesu oceny w ramach EFRR i EFS, co częściowo wynika z zapisów ustawy wdrożeniowej i wytycznych MR, częściowo jednak jest uwarunkowane wewnątrz. Ostatecznym efektem tych różnic jest zdecydowanie dłuższy i wielokrotnie wydłużany czas trwania oceny wniosków w ramach EFS.

Różnice dotyczą konstrukcji procesu oceny (formalno-merytoryczna w EFRR i dwuetapowa w EFS ze sztywnym przejściem od pierwszego do drugiego etapu oceny oraz negocjacje jako element drugiego etapu), terminów (zdefiniowane w Instrukcji wykonawczej w EFRR i WUP, w przypadku DEFS definiowane każdorazowo w regulaminie konkursu), dotrzymywania terminów (w pełni w przypadku EFRR, sporadycznie w WUP, najczęściej w DEFS). Opóźnienia w ocenie wniosków w ramach EFS mają niebagatelne skutki zarówno dla osiągania zakładanych wskaźników ram wykonania, jak i dla postrzegania systemu oceny przez wnioskodawców i wreszcie – dla powodzenia przedsięwzięć opisanych we wnioskach ponad rok wcześniej, zanim będą realizowane. W obszarze społecznym ponad rok czasu może spowodować radykalną zmianę sytuacji, której projekt dotyczy.

Ocena jest dokonywana z zachowaniem zasad bezstronności i obiektywizmu, a jednak wnioskodawcy nie są o tym w pełni przekonani. W ich odczuciu w procesie oceny wiele zależy od subiektywnej opinii



eksperta, mają też wątpliwości co do bezstronności i przejrzystości.

### 3.4.3. Zasoby alokowane do realizacji podprocesu oceny i wyboru projektów

W tej części przeanalizowano zasoby wewnętrzne: osoby zaangażowane w podproces oceny i wyboru projektów, w tym eksperci zewnętrzni, oraz zasoby techniczne, w tym przede wszystkim system IT wspomagający proces wyboru projektów, w części dotyczącej procesu oceny i wyboru wniosków.

Według danych udostępnionych przez Instytucję Zarządzającą, we wdrażanie RPO zaangażowanych jest 313<sup>33</sup> pracowników.

Tabela poniżej pokazuje, ilu pracowników było zaangażowanych w organizowanie poszczególnych konkursów (33 konkursy przeprowadzone w latach 2015-2016). Wynika z niej, że jeden konkurs wymaga zaangażowania od kilku do aż kilkudziesięciu osób, przy czym liczba ta zależy przede wszystkim od liczby złożonych projektów. Biorąc pod uwagę planowaną na 2017 rok liczbę 53 konkursów widoczne jest duże zagrożenie wystąpienia braku wydolności organizacyjnej instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPOWP.

**Tabela 6. Liczba pracowników (IZ i IP łącznie) zaangażowanych w organizowanie naborów (konkursowych i pozakonkursowych)**

Priorytet	Działanie/Poddziałanie	Liczba pracowników
<b>Pr. I</b>	1.1	16
	1.2.1	18
	1.2.2	19
	1.3	13
	1.4.1	17
	1.4.2	17
	1.5	13
<b>Pr. II</b>	2.1	18
	2.2	18
	2.3	26
	2.4	11
	2.5	4
<b>Pr. III</b>	3.1.1	40
	3.1.2	45
	3.1.3	17
	3.2.1	16
	3.2.2	16
	3.3.1	45

<sup>33</sup> W tej liczbie zawierają się osoby na długotrwałych zwolnieniach lekarskich



	3.3.2	17
<b>Pr. IV</b>	4.1.1	17
	4.1.2	17
<b>Pr. V</b>	5.1	30
	5.3.1	14
	5.4.2	17
<b>Pr. VI</b>	6.2	19
	6.3	19
<b>Pr. VII</b>	7.1	19
	7.2.1	20
	7.2.2	16
	7.3	18
<b>Pr. VIII</b>	8.2.2	17
	8.3	33
	8.4.2	15

Źródło: dane przekazane przez IZ RPOWP 2014-2020

Na podstawie danych otrzymanych z Instytucji Zarządzającej dotyczące osób zaangażowanych w konkursy objęte badaniem (27 konkursów) ustalono, że w ocenach udział brało 134 pracowników IZ i IP oraz 69 ekspertów. Trzeba mieć na uwadze, że jedna osoba w ramach jednego konkursu ocenia średnio ok. 10 wniosków, a czas oceny jednego wniosku wynosi ok. 5 dni (bez ocen powtórnych w trakcie i po negocjacjach w przypadku EFS).

**Tabela 7. Obciążenie pracowników udziałem w ocenie wniosków o dofinansowanie**

Typ konkursu	Uczestnik/ Oceniający	Liczba osób	Liczba naborów	Średnia liczba naborów, w której uczestniczyła 1 osoba
Konkursy EFRR (bez BPR)	Pracownik IZ	40	9	2,7
	Pracownik SBOF	3		2,7
	Ekspert	24		0,9
Konkursy BPR	Pracownik	11	3	2,3
	Ekspert	7		1,8
Konkursy EFS	Pracownik IZ	74	15	5,0
	Pracownik SBOF	4		3,3
	Ekspert	43		1,8
Konkursy WUP	Pracownik WUP	20	4	2,9
	Ekspert	3		1,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych przekazanych przez IZ RPOWP 2014-2020

Powyższe dane wskazują na bardzo duże obciążenie pracowników. Trzeba przy tym podkreślić, że osoby zajmujące się ocenami jednocześnie wykonują inne zadania:

*„Ja na przykład w ciągu dnia kilka razy z działania na działanie skaczę, bo z tego działania się robi dokumentację, tutaj są pozakonkursowe, tutaj ocena, tutaj wymogi,*



*przewodniczący i jeszcze sekretarz. To nie jest tak, że się ma jedną rzecz i się robi tylko jedną. U nas jest po prostu skakanie, a tu są takie zasady, tu są takie, tutaj ktoś dzwoni jeszcze z innego działania” [IDI IZ]*

Na niedobory pracowników nie wskazywał WUP, a w ograniczonym zakresie wskazywał na nie BOF, głównie w kontekście następującego w trakcie badania zwiększenia zadań Biura Zarządu Stowarzyszenia BOF. Krytyczna sytuacja jest w Referacie Oceny i Wyboru Wniosków DEFRR, którego zakres zadań jest znacznie większy niż wynika z nazwy. **Referat zdecydowanie wymaga wzmocnienia – z jednej strony bezpośredniego poprzez zwiększenie zatrudnienia, z drugiej strony pośredniego – poprzez zwiększenie wykorzystania pomocy technicznej na ekspertyzy m.in. w zakresie kryteriów i przygotowania specjalistycznych części regulaminów konkursów. Dodatkowo rekomendujemy wydzielenie w ramach Referatu zespołu ds. obsługi technicznej/administracyjnej** (co jednak możliwe będzie po zwiększeniu zatrudnienia). Proponowany zespół mógłby się częściowo wzorować na zadaniach Referatu Koordynacji w DEFS. Przeprowadzone badanie wskazuje, że funkcjonowanie tego Referatu może stanowić przykład dobrej praktyki, pozwalając pozostałym referatom (tzw. merytorycznym) skupić się na zasadniczych zadaniach.

Uzyskane w toku wywiadów w IZ i IP informacje wskazują, że problemem dla obu departamentów i dla SBOF są zalecenia audytu, nie pozwalające na łączenie zadań związanych z udziałem w ocenie wniosków o dofinansowanie z zadaniami związanymi z przyjmowaniem wniosków o płatność i kontrolami u beneficjentów. To ograniczenie coraz bardziej przekłada się na możliwość włączania pracowników z innych zespołów do oceny wniosków. Należy podkreślić, że w toku badania nie było możliwe (ani zakładane) weryfikowanie tych informacji, nie badano także przesłanek sformułowania takich zaleceń. Warto jednak zwrócić uwagę, iż nie wynikają one z rozporządzenia ramowego ani z ustawy wdrożeniowej; trudno też znaleźć dla nich racjonalną przesłankę logiczną.

Powyższe wskazuje, że **niezbędne jest zwiększenie wykorzystania potencjału ekspertów do oceny wniosków o dofinansowanie.**

Zgodnie z art. 49 ustawy przy ocenie projektów istnieje możliwość korzystania z usług ekspertów.

**Art. 49. 1.** Właściwa instytucja może wyznaczyć ekspertów do udziału w wyborze projektów do dofinansowania.  
2. Właściwa instytucja określa rolę eksperta w wyborze projektów do dofinansowania.  
3. Właściwa instytucja wyznacza eksperta spośród kandydatów na ekspertów, którzy:  
1) korzystają z pełni praw publicznych;  
2) mają pełną zdolność do czynności prawnych;  
3) nie zostali skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub za umyślne przestępstwo skarbowe;  
4) posiadają wiedzę, umiejętności, doświadczenie lub wymagane uprawnienia w dziedzinie objętej programem operacyjnym, w ramach której jest dokonywany wybór projektu;  
5) posiadają wiedzę w zakresie celów i sposobu realizacji danego programu operacyjnego.

Udział ekspertów w wyborze projektów do dofinansowania jest w szczególności uzasadniony w sytuacji, gdy niezbędna jest specjalistyczna wiedza w danej dziedzinie lub w sytuacji, gdy liczba projektów zagraża terminowemu dokonaniu oceny wyłącznie przez pracowników właściwej instytucji. Zgodnie z zapisami wytycznych właściwa instytucja w określonym zakresie może polegać wyłącznie na ocenie ekspertów lub też traktować ich opinię jako jedną z przesłanek dokonywanej przez siebie oceny projektów.



Regulamin powoływania kandydatów na ekspertów i prowadzenia *Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*<sup>34</sup> określa wymagania, jakie musi spełniać osoba zainteresowana wpisem do *Wykazu*. Odnoszą się one do:

- a) posiadania wykształcenia wyższego,
- b) korzystania z pełni praw publicznych,
- c) posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych,
- d) nie skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub za umyślne przestępstwo skarbowe,
- e) posiadania co najmniej trzyletniego doświadczenia zawodowe i, jeśli dotyczy, wymaganych uprawnień w dziedzinie, w ramach której dokonywany jest wybór projektów do dofinansowania, co równoznaczne jest z posiadaniem wiedzy i umiejętności w dziedzinie do której kandydat na eksperta aplikuje,
- f) posiadania wiedzy w zakresie celów i sposobu realizacji *RPOWP*,
- g) posiadania ważnego certyfikatu uprawniającego do dokonywania oceny w ramach POKL2007-2013, a po jego wygaśnięciu – ważnego certyfikatu (wygenerowanego przez system informatyczny), uzyskanego w wyniku wzięcia udziału w szkoleniach e-learningowych, o których mowa w podrozdziale 10.2 *Wytycznych*.(dotyczy tylko EFS).

Z ubiegania się o wpis wykluczeni są pracownicy *IZ RPOWP* lub Instytucji Pośredniczącej *RPOWP (IP)*, członkowie Rady Lokalnej Grupy Działania działającej na terenie woj. podlaskiego.

Na schemacie poniżej pokazano procedurę wyłaniania ekspertów.

Spełnianie wymagań następuje na podstawie złożonego *Wniosku o wpis do Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (Wniosek)* oraz kopii dokumentów potwierdzających spełnienie warunków dotyczących wykształcenia i doświadczenia zawodowego.

Jedynie DEFRR w ogłoszeniu o naborze ekspertów doprecyzował wymagania odnośnie do wykształcenia i doświadczenia zawodowego. Przykładowo dla dziedziny „gospodarka odpadami” wymagano wykształcenia wyższego technicznego z preferencją wykształcenie z zakresu gospodarki odpadami. Jako wymaganie konieczne określono minimum trzyletnie doświadczenie zawodowe oraz wiedza niezbędna do wydania specjalistycznej opinii dotyczącej inwestycji w zakresie budowy/rozbudowy/modernizacji instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów w oparciu o selektywną zbiórkę odpadów. Wskazano także wymagania pożądane: wiedza i doświadczenie z zakresu analizy finansowej i ekonomicznej, znajomość zagadnień prawa zamówień publicznych, prawa gospodarki odpadami, prawa budowlanego, ochrony środowiska oraz doświadczenie w ocenie projektów związanych z instalacjami do odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

DEFS np. dla dziedziny „szkolnictwo zawodowe” wymagał wykształcenia wyższego magisterskiego, a ramach warunku „co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe, dodatkowa wiedza i umiejętności” wskazano: posiadane kwalifikacje, doświadczenie zawodowe w pracy z funduszami europejskimi, doświadczenie w ocenie projektów z POKL 2007-2013. Z tak sformułowanych wymagań

<sup>34</sup> Przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 16 czerwca 2015 r.



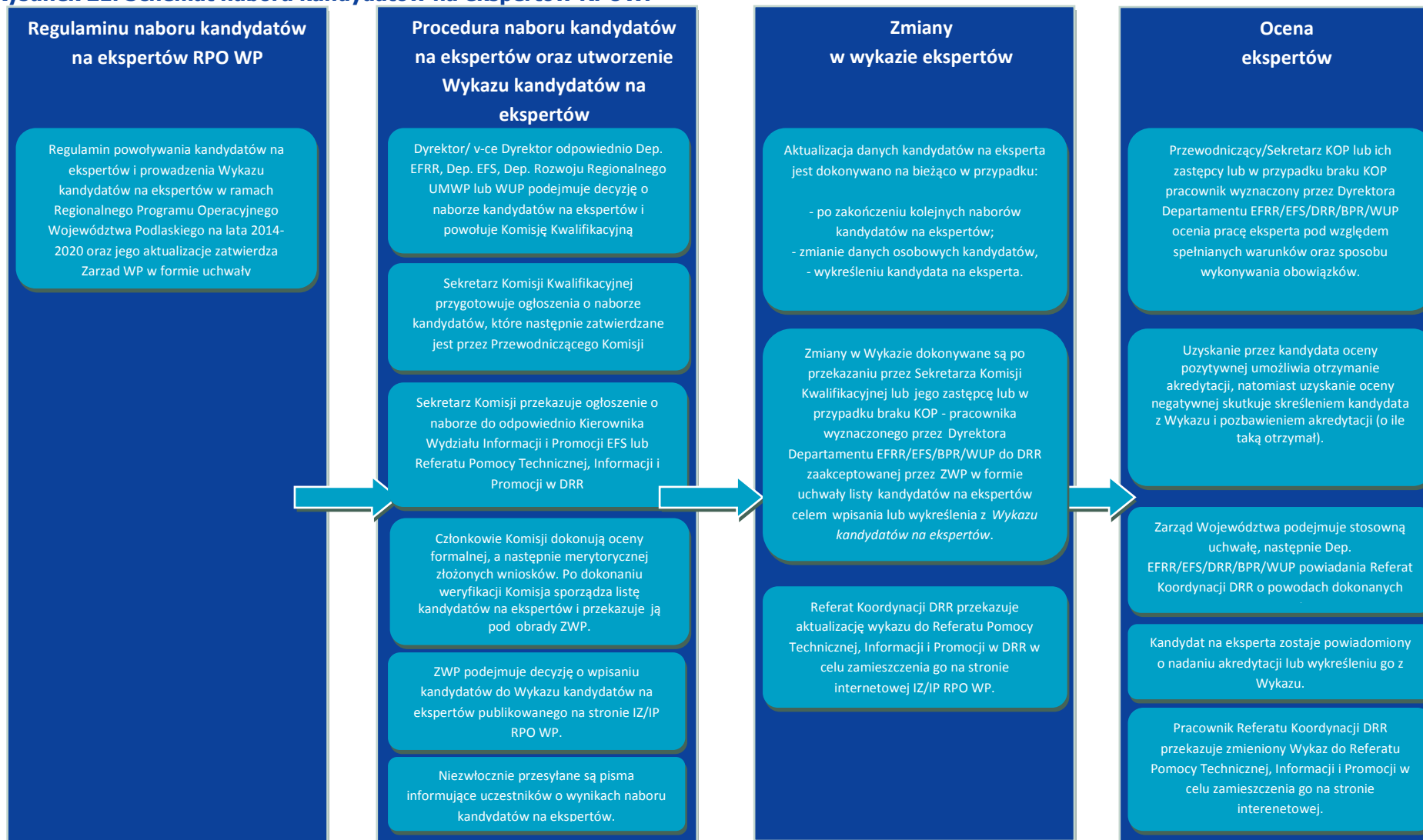
wynika, że ma znaczenie fakt oceny projektów w ramach PO KL, nie ma natomiast znaczenia znajomość systemu szkolnictwa i rynku pracy. Z kolei WUP w ogóle nie dookreślił wymagań. Zdecydowanie przydałyby się przynajmniej referencje instytucji, w których ekspert oceniał wnioski. W badaniu spotkaliśmy się też z pomysłem stworzenia „czarnej listy” ekspertów, funkcjonującej w skali kraju.

W żaden sposób **nie jest weryfikowane spełnienie warunku „f” Regulaminu: posiadanie wiedzy w zakresie celów i sposobu realizacji RPOWP, co czyni ten warunek blankietowym.**

**Przedkładane przez eksperta informacje powinny być weryfikowane.** Są w tym zakresie ciekawe doświadczenia z innych województw. Dla przykładu WUP Kraków przewiduje możliwość egzaminu, a w województwie zachodniopomorskim wymaga się zaliczenia (na poziomie 75% maksymalnej liczby punktów) testu wiedzy na temat celów i sposobu realizacji RPO WZ 2014-2020. Przewiduje się tam też możliwość weryfikacji spełniania warunków przez próbną ocenę przez kandydata na eksperta wniosku o dofinansowanie projektu w zakresie wybranych kryteriów oceny projektów, lub test znajomości dziedziny, do której aplikuje kandydat na eksperta.



Rysunek 21. Schemat naboru kandydatów na ekspertów RPOWP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regulaminu powoływania kandydatów na ekspertów i prowadzenia Wykazu kandydatów oraz Instrukcji Wykonawczych IZ/WUP.



Trzeba jednak stwierdzić, że formułowanie wysokich wymagań, oczekiwanie zaliczenia testu, oczekiwanie – sugerowanego przez nas wcześniej – udziału w spotkaniu inauguracyjnym posiedzenie KOP **musi iść w parze z odpowiednim wynagradzaniem.**

Zasady wynagradzania ekspertów w ramach RPOWP 2014-2020 przewidują, że w ramach EFRR ekspert otrzymuje za ocenę jednego projektu od 300 zł brutto do 800 zł brutto w zależności od stopnia złożoności wniosku o dofinansowanie. W ramach EFS wynagrodzenie za ocenę jednego projektu wynosi od 100 zł brutto do 300 zł brutto w zależności od wartości wnioskowanej kwoty dofinansowania. Biorąc pod uwagę, że – jak już stwierdzono – czas trwania oceny jednego wniosku to około 5 dni, to trudno uznać proponowane stawki za motywujące, na co wskazują również sami eksperci. Z drugiej strony wyjaśnia to po części, dlaczego oceny ekspertów oceniane są często jako lakoniczne i powierzchowne, a sami eksperci – jako osoby nie przykładające się do oceny.

Z wywiadów przeprowadzonych z osobami oceniającymi wynika, że nie czują potrzeby szkoleń, natomiast jeden z ekspertów oceniających w ramach EFRR stwierdził, że przydatne byłyby spotkania uzgodnieniowe przed oceną. To oznacza, że ekspert nie wie o tym, że takie spotkania się odbywają, a jest zainteresowany udziałem w nich. Twierdzi także, że jest zainteresowany udziałem w podobnych spotkaniach w trakcie oceny. Jeśli więc nie wprowadzić rekomendowanego przez nas obowiązku udziału w takich spotkaniach, to warto przynajmniej stwarzać taką możliwość, informując o ich odbywaniu.

Eksperci mają zastrzeżenia do tego, że ich praca jest oceniana w znaczeniu weryfikowana i poprawiana przez pracowników. Warto zapewnić ekspertom dodatkową informację zwrotną dotyczącą ich oceny w postaci informowania o ewentualnych protestach składanych w odniesieniu do ich ocen i o losach tych protestów. Mogłoby to stanowić istotny element podnoszenia kompetencji.

Eksperci zwracają uwagę na zaskakujące wymaganie (z którym nie spotkali się w innych województwach), dotyczące konieczności notarialnego poświadczenia swojego podpisu pod deklaracją bezstronności i deklaracją poufności. Pomijając dodatkowy koszt (25 zł), co przy niewysokich wynagrodzeniach nie jest bez znaczenia, to w dobie podpisu elektronicznego, e-PUAPu i innych możliwości wydaje się zdecydowane nadmiarowym wymaganiem.

Należy odnotować, że w niektórych dziedzinach finansowanych z EFRR zdecydowanie brakuje ekspertów, a ponadto w okresie prowadzenia ocen bywają niedostępni. A są dziedziny, np. takie jak B+R, w których optymalne byłoby przekazanie pełnych ocen wyłącznie ekspertom, pozostawiając pracownikom jedynie ocenę formalną.

Osoby odpowiedzialne za prowadzenie konkursów zwracają uwagę na duże obciążenie kwestiami formalnymi związanymi z obsługą ekspertów (zawieranie umów, przyznawanie uprawnień dostępu do systemu, nadawanie upoważnień do przetwarzania danych itp.). W celu zmniejszenia tych obciążeń **proponujemy stosowanie umów ramowych**, zawieranych np. na rok, z możliwością rozliczania prac wykonanych w ramach poszczególnych konkursów. Warto jednak także pomyśleć o obciążeniach drugiej strony i **znieść wymóg notarialnego poświadczenia podpisów** ekspertów, który nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Kolejny poddany analizie aspekt zasobów to systemy informatyczne wspierające proces oceny. Służą temu:

- Generatory Wniosków Aplikacyjnych do EFS i EFRR (GWA EFS, GWA EFRR),





- System Ewidencji Wniosków Aplikacyjnych SEWA przy czym SEWA, oba generatory wraz z bazą danych i repozytorium plików łącznie stanowią System Obsługi Wniosków Aplikacyjnych SOWA RPOWP,
- System Oceny Formalno-Merytorycznej SOFM.

Systemy są kompatybilne z Centralnym systemem teleinformatycznym CST, wspierającym realizację programów operacyjnych i projektów współfinansowanych z Funduszy Europejskich 2014-2020 na szczeblu krajowym. **Dane z SOWA są eksportowane do CST, a ściślej do będącego jego częścią SL2014. To bardzo istotne, stanowi bowiem znaczące ułatwienie i usprawnienie pracy** na kolejnych etapach procesu naboru i oceny wniosków, a także (w szczególności) na etapie zawierania umów o dofinansowanie wniosków.

O ocenie Generatorów pisaliśmy wcześniej, w części dotyczącej procesu składania wniosków aplikacyjnych.

Z punktu widzenia IOK **narzędzia służące ewidencji wniosków są oceniane jako bardzo pomocne**. Pozwalają na bieżąco śledzić zainteresowanie wnioskodawców. Co ważniejsze, dają możliwość sporządzania raportów dotyczących łącznych kwot, na jakie złożono wnioski i łącznych wartości wskaźników, których dotyczą.

SOFM funkcjonuje wyłącznie w ramach konkursów współfinansowanych z EFRR. Prace nad SOFM dla EFS trwają, co należy uznać za zasadne. Istnieje jednak duży opór wśród oceniających wnioski w ramach EFS – zarówno oceniający pracownicy, jak i eksperci zdecydowanie opowiadają się za utrzymaniem obecnej papierowej formy karty oceny.

Osoby odpowiedzialne za przebieg konkursów - zwłaszcza przewodniczący, ale też sekretarze – **bardzo wysoko oceniają użyteczność SOFM**. Narzędzie pozwala monitorować stan ocen. Na pewne niedoskonałości zwracają natomiast uwagę osoby oceniające wnioski. Przede wszystkim brakuje im narzędzi do zaznaczania tekstu, do wyszukiwania fragmentów tekstu i do kopiowania fragmentów tekstu. Eksperti nie mają zastrzeżeń do tego, że nie mogą zapisać sobie ocenianego wniosku, ale przynajmniej część z nich chciałaby móc zapisać swoją kartę oceny.

Inny rodzaj problemu dotyczy stosunkowo krótkiego czasu, po którym sesja wygasa w sytuacji braku aktywności. Przy czym z punktu widzenia systemu brak aktywności ma miejsce również wówczas, gdy ekspert myśli. Wprowadzenie zegara sygnalizującego upływ czasu oceniane jest jako bardzo dobre rozwiązanie, być może jednak warto wydłużyć czas aktywności sesji o dodatkowe 10 minut. Wygaśnięcie sesji oznacza utratę niezapisanej pracy, nie jest więc problemem błahym. Jeden z ekspertów rozwiązuje ten problem w taki sposób, że przygotowuje opinię w edytorze tekstu i gotową przekleja do systemu. To jednak jest sprzeczne z ideą nie pozostawiania śladów wykonanej pracy na komputerach ekspertów.

Sugerujemy stworzenie w ramach SOFM możliwości sporządzania raportów z wystawionych poszczególnym wnioskom ocen w odniesieniu do każdego z kryteriów. Takie raporty „ręcznie” sporządza na własne potrzeby WUP. Daje to znakomite możliwości bieżących analiz dotyczących jakości stosowanych kryteriów.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badanie pokazuje, że zasoby instytucjonalne systemu wyboru projektów – czyli kadra IOK - są bardzo obciążone. System jest pracochłonny, zasoby są ograniczone. Szczególnie duże obciążenie udziałem w naborach dotyczy pracowników DEFS, jednak ze względu na model



organizacyjny w DEFS i DEFRR (funkcjonowanie 4 referatów specjalizujących się w poszczególnych obszarach interwencji i jednego koordynacyjnego w DEFS vs jeden wydział zajmujący się całościowo procesem naboru i kontraktacji w DEFRR) oceniamy, że większe zagrożenie załamania się wydolności systemu istnieje w DEFRR. Tam też istnieje zapotrzebowanie na wsparcie eksperckie w zakresie przygotowania regulaminów konkursów.

Kluczowym sposobem na złagodzenie napięć związanych z obciążeniem ocenami wniosków jest szersze korzystanie ze wsparcia ekspertów, jednak po wprowadzeniu pewnych modyfikacji w ich naborze i modelu współpracy. Stwierdzono, że w ramach EFS nie formułuje się wymagań merytorycznych co do wykształcenia i doświadczenia zawodowego ekspertów, z kolei w EFRR warunki dotyczące wykształcenia określane są zbyt wąsko. Weryfikacja wymagań odnosi się wyłącznie do oceny przedłożonych dokumentów, co w przypadku oczekiwania określonej wiedzy jest zdecydowanie niewystarczające. Ekspertci pracują zdalnie, co satysfakcjonuje obie strony (IOK i ekspertów), jednak zdecydowanie brakuje przynajmniej jednego wspólnego spotkania wszystkich oceniających (mają miejsce takie spotkania z oceniającymi pracownikami). Jednocześnie stwierdzono, że oferowane wynagrodzenia są zdecydowanie zbyt niskie w stosunku do koniecznego nakładu pracy.

Wsparcie procesu oceny ze strony systemów informatycznych jest dobre i wystarczające.

### 3.5. Protesty

Proces odwoławczy (protesty) to nie tylko bardzo ważna kwestia wizerunkowa dla programu, bowiem niezadowoleni z braku przyznanego dofinansowania wnioskodawcy mają tendencję do szukania winy poza kwestiami merytorycznymi i są aktywniejsi w głoszeniu swojego niezadowolenia niż beneficjenci programu w głoszeniu satysfakcji z uzyskania wsparcia. Protesty, a w szczególności liczba (proporcja) protestów, które zostaną rozstrzygnięte na korzyść protestującego, to także miara jakości kryteriów oceny, a precyzyjniej – jej obiektywizmu. Cechą charakterystyczną systemów ocen, które są bliższe obiektywizmowi jest powtarzalność ocen – im bardziej jednoznaczne kryteria, tym mniejsza szansa na to, żeby ten sam projekt w ocenie kilku oceniających otrzymał różne oceny.

**Art. 53. 1.** Wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu wybranego w trybie konkursowym, przysługuje prawo wniesienia protestu w celu ponownego sprawdzenia złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów. (...)

**Art. 55.** Protest jest rozpatrywany przez instytucję:

1) zarządzającą albo

2) pośredniczącą – jeżeli została ustanowiona dla danego programu operacyjnego i instytucja zarządzająca powierzyła jej zadania w tym zakresie na podstawie porozumienia albo umowy, o których mowa w art. 10 ust. 1.

**Art. 56. 1.** Protest jest wnoszony za pośrednictwem instytucji, o której mowa w art. 39 ust. 1, zgodnie z pouczeniem, o którym mowa w art. 46 ust. 5.

W przypadku gdy instytucją organizującą konkurs jest WUP, protest składany jest za jego pośrednictwem, zaś w przypadku, gdy instytucją organizującą konkurs jest IZ, protest wnoszony jest bezpośrednio do IZ RPOWP. Protesty rozpatrywane są w Departamencie Rozwoju Regionalnego, w Referacie ds. Procedury Odwoławczej.

Dane udostępnione przez IZ (tabele poniżej) pokazują, że **skala składanych protestów jest stosunkowo duża – szacujemy, że sięga ok. 25-30% liczby złożonych wniosków**. Jednak **protesty nie są uznawane za zasadne**: na 136 protestów rozpatrywanych w IZ, tylko 3 zostały



rozpatrzone pozytywnie (2 pozostawiono bez rozpatrzenia, 121 rozpatrzono negatywnie, 10 było w trakcie rozpatrywania w momencie badania). Do tej liczby należy dodać 3 protesty uznane i 5 pozostawionych bez rozpatrzenia przez WUP.

Analiza protestów złożonych w ramach konkursu w poddziałaniu 5.3.1 (wszystkie rozpatrzone negatywnie) pokazuje, że kryteria oceny wymagają doprecyzowania i/lub dodatkowych praktycznych objaśnień. IZ ma oczywiście rację, że to wnioskodawca musi wziąć na siebie trud dotarcia do niezbędnych informacji, przeanalizowania stanu prawnego w obszarze itp., niemniej jednak w specyficznej sytuacji wdrażania funduszy trudno zapomnieć, że władze samorządu województwa, tak jak i władze krajowe są zainteresowane sprawnym wydatkowaniem środków. Muszą więc dokładać wszelkich starań, by ułatwić wnioskodawcom aplikowanie.

Ze względu na znaczącą liczbę konkursów przewidywanych do realizacji w 2017 roku i związany z tym prawdopodobny wzrost liczby składanych protestów w ostatnim okresie wprowadzono zmiany polegające na przekazaniu do IP – WUP pełnego zakresu odpowiedzialności w zakresie obsługi protestów.

#### **Podsumowanie**

Wycinkowa analiza protestów pokazała, że kryteria oceny wymagają doprecyzowania.

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Tabela 8. Protesty rozpatrzone przez IZ RPOWP 2014-2020

Działanie/Poddziałanie	Liczba protestów, które wpłynęły do IOK		Liczba protestów pozytywnie rozpatrzonych		Liczba protestów negatywnie rozpatrzonych		Liczba protestów pozostawionych bez rozpatrzenia	Liczba protestów z IP		Liczba protestów pozytywnie rozpatrzonych		Liczba protestów negatywnie rozpatrzonych		Liczba protestów pozostawionych bez rozpatrzenia
	F	M	F	M	F	M		F	M	F	M	F	M	
<b>Priorytet I</b>														
1.1		0		0		0		0		0		0		0
1.2.1		0		0		0		0		0		0		0
1.2.2		0		0		0		0		0		0		0
1.3		0		0		0		0		0		0		0
1.4.1		0		0		0		0		0		0		0
1.4.2		0		0		0		0		0		0		0
1.5		0		0		0		0		0		0		0
<b>Priorytet II</b>														
2.1	14	3	0	0	14	3	0	14	3	0	0	14	3	0
2.2	7	6	0	0	7	6	0	7	6	0	0	7	6	0
2.3	6	1	0	0	6	1	0							
2.4	0	1	0	0	0	1	0							
2.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Priorytet III</b>														
3.1.1	11	3	0	0	4 (7 w trakcie rozpatrywania)	3	0							
3.1.2	5	0	0	0	4	0	1							
3.1.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2.1	0	2	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	2	0
3.2.2														
3.3.1	3 (1 w trakcie)	2	0	0	2	2	0							

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



	rozpatrywania)													
3.3.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Priorytet IV</b>														
4.1.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.1.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.2	brak konkursów													
<b>Priorytet V</b>														
5.1	40 (ocena formalno-merytoryczna)	0	38	2										
5.2														
5.3.1	6 (ocena formalno-merytoryczna)	0	6	0										
5.3.2	brak konkursów													
5.4.1	brak konkursów													
5.4.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Priorytet VI</b>														
6.1	brak konkursów													
6.2	1 (ocena formalno-merytoryczna)	0	1	0										
6.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Priorytet VII</b>														
7.1	0	1	0	0	0	0	1							
7.2.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.2.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.3	1	0	0	0	1	0	0							
<b>Priorytet VIII</b>														
8.1	brak konkursów													
8.2.1	brak konkursów													

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



8.2.2	0	0	0	0	0	0	0	0
8.3	23 (ocena formalno-merytoryczna)	1	22	0				
8.4.1	brak konkursów							
8.4.2	0	0	0	0	0	0	0	0
8.5	brak konkursów							

Źródło: Dane przekazane przez Instytucję Zarządzającą RPOWP 2014-2020

**Tabela 9. Protesty rozpatrzone przez IP RPOWP 2014-2020 – Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku**

Działanie/Poddziałanie	Liczba protestów, które wpłynęły do IOK		Liczba protestów, dla których dokonano zmiany podjętego rozstrzygnięcia		Liczba protestów, dla których podtrzymano stanowisko i przekazano do rozpatrzenia IZ		Liczba protestów pozostawionych bez rozpatrzenia
	F	M	F	M	F	M	
<b>Priorytet II</b>							
2.1	21	4	3	0	14	3	5
2.2	7	6	0	0	7	6	0
2.4	0	1	0	0	0	1	0
2.5	0	0	0	0	0	0	0
<b>Priorytet III</b>							
3.2.1	2	0	0		2		0
3.2.2							

Źródło: Dane przekazane przez Instytucję Zarządzającą RPOWP 2014-2020



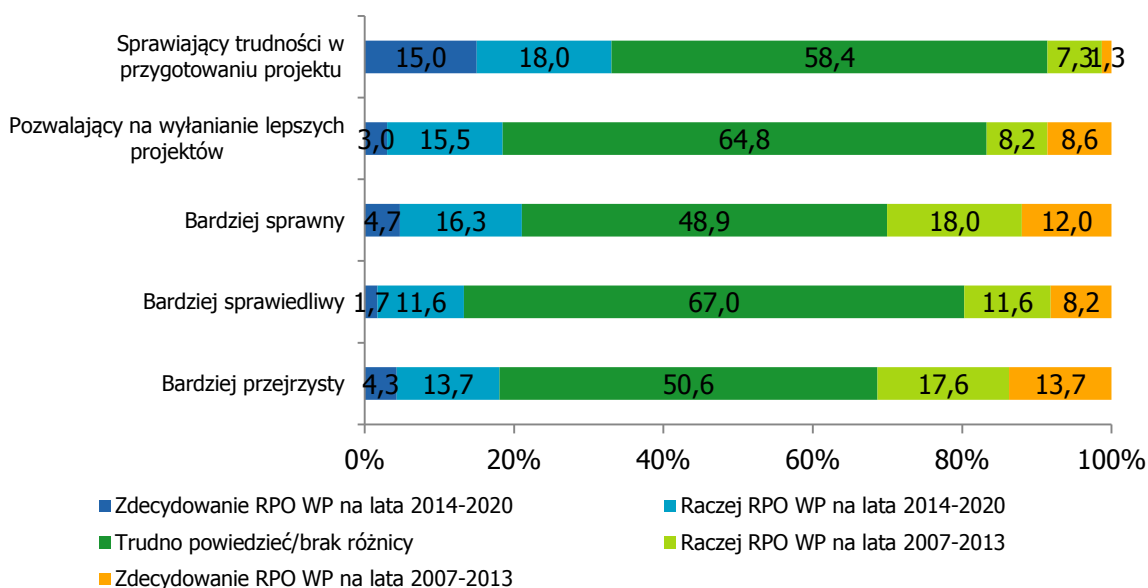
### 3.6. System wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 a systemy wyboru w latach 2009-2013 w opinii beneficjentów

Zdecydowana większość badanych projektodawców (71%) zadeklarowała posiadanie doświadczenia w aplikowaniu o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. Przedstawiciele projektodawców posiadających doświadczenie w tym zakresie poproszono o dokonanie porównania w wybranych aspektach systemów wyboru projektów stosowanych w ramach RPOWP na lata 2007-2013 oraz RPOWP na lata 2014-2020. Biorąc pod uwagę to, że w wymiarze priorytetów współfinansowanych z EFRR system wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013, dzięki zdobytym doświadczeniom stanowił punkt wyjścia do opracowania systemu wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020, można zakładać, że wnioskodawcy nie dostrzegają istotnych różnic pomiędzy tymi systemami. Z kolei za pozytywną oceną systemu stosowanego w ramach RPOWP 2014-2020 w stosunku do RPOWP 2007-2013 może przemawiać założenie, że dzięki zdobytym doświadczeniom możliwe było przygotowanie systemu o lepszej jakości. Natomiast za oceną negatywną może przemawiać założenie, że wraz z nabywaniem doświadczeń w przygotowaniu projektów wnioskodawcy stają się bardziej wymagający, a zarazem krytyczni, a także posiadający większe oczekiwania związane z systemem wyboru projektów.

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że najczęściej respondenci wskazywali na brak różnic pomiędzy systemami stosowanymi w ramach tych programów. Biorąc pod uwagę opinie tylko tych respondentów, którzy dostrzegają różnice pomiędzy systemami wyboru projektów stosowanymi w ramach tych programów można stwierdzić, że pod względem większości branych pod uwagę aspektów **więcej respondentów lepiej oceniło funkcjonowanie systemu wyboru projektów stosowanego w ramach RPOWP 2007-2013**. System wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 przez znacznie większy odsetek respondentów jest postrzegany jako trudniejszy w porównaniu do systemu stosowanego w ramach RPOWP 2007-2013. Z kolei system wyboru projektów w ramach RPOWP 2007-2013 częściej był postrzegany jako przejrzysty, a także bardziej sprawny i sprawiedliwy. W odniesieniu do bardzo zbliżonego odsetka badanych zaobserwowano postrzeganie poszczególnych programów w zakresie przyczyniania się do wyłaniania lepszych projektów.



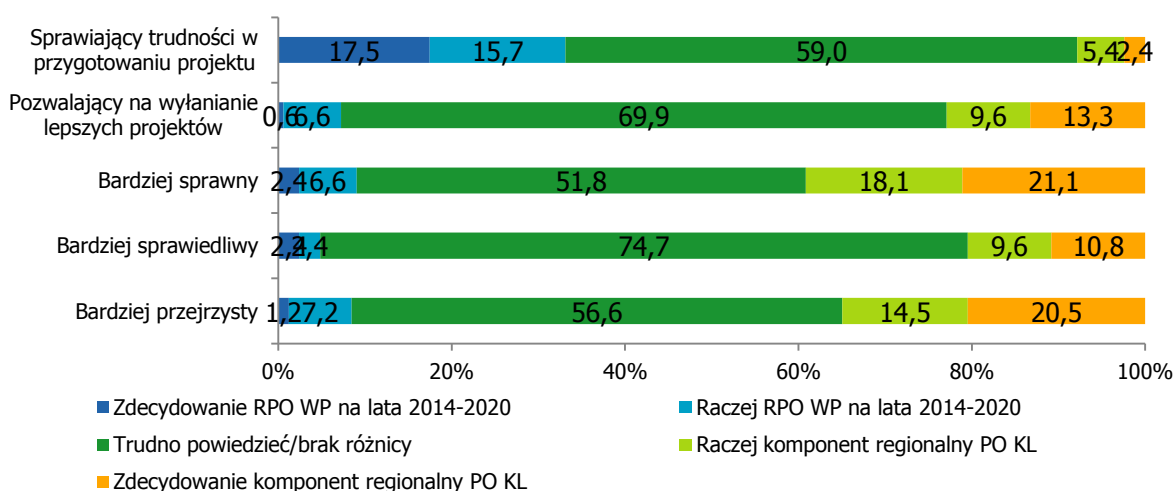
**Rysunek 22. Opinie wnioskodawców na temat systemu wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 w porównaniu do systemu wyboru projektów RPOWP 2007-2013**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami (n=233)

Mając na uwadze dwufunduszowość RPOWP 2014-2020, zasadne jest również dokonanie porównania z Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki finansowanym z EFS w okresie 2007-2013, którego komponent regionalny w dużym stopniu odpowiadał obecnemu zakresowi priorytetów finansowanych z EFS stanowiących element RPOWP 2014-2020. Doświadczenie w aplikowaniu o środki w ramach POKL zadeklarowała połowa badanych (50,6%).

**Rysunek 23. Opinie wnioskodawców na temat systemu wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 w porównaniu do systemu wyboru projektów w ramach komponentu regionalnego POKL**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami (n=166)





Chociaż również w tym przypadku większość badanych nie dostrzegała znaczących różnic w kontekście ocenianych aspektów, jednak **zauważalna jest wyraźnie częściej bardziej pozytywna ocena systemu wyboru projektów stosowanego w ramach komponentu regionalnego POKL 2007-2013 w porównaniu do RPOWP 2014-2020.**



## 4. WNIOSKI Z BADANIA I REKOMENDACJE

Przeprowadzone badanie pozwala na stwierdzenie, że zaprojektowany w ramach RPOWP 2014-2010 **system wyboru projektów i funkcjonujący w jego ramach system kryteriów wyboru został skonstruowany poprawnie i umożliwia wybór dobrze przygotowanych projektów, przyczyniających się do osiągnięcia celów Programu**. System oceniamy jako:

- trafny, a więc adekwatny w stosunku do zidentyfikowanych problemów i wyzwań społeczno-gospodarczych w regionie i
- skuteczny, a więc zdolny do wyboru projektów optymalnych z punktu widzenia logiki interwencji i celów RPOWP 2014-2020 oraz założeń sformułowanych na potrzeby ram wykonania.

Zgodnie z założeniami analizy prowadzono w taki sposób, aby możliwe było dokonanie ocen odrębnie dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, ZIT oraz projektów zintegrowanych. Jednak wynikiem tak przeprowadzonych analiz jest twierdzenie, że system wyboru projektów jest w wysokim stopniu zunifikowany i z tego względu większość przedstawianych wyników i wniosków odnosi się jednakowo do wszystkich wymienionych elementów.

Wspólnym elementem jest **planowanie konkursów**, które uwzględnia pośrednie wskaźniki realizacji uwzględnione w ramach wykonania na rok 2018<sup>35</sup>, a tym samym bierze pod uwagę cechy projektów. Stwierdzono jednak zagrożenie dla osiągnięcia wskaźników określonych w ramach wykonania, dotyczących wydatków certyfikowanych. Wpływ na to ma przedłużanie się procesów wyboru projektów, a także mniejsze od zakładanego zainteresowanie wnioskodawców w niektórych obszarach.

Koncentrując się na konieczności osiągnięcia tych wskaźników w znacznie mniejszym stopniu w procesie planowania konkursów możliwe było uwzględnianie potencjału instytucjonalnego/administracyjnego instytucji dokonujących oceny i wyboru, tj. IZ/IP RPOWP. Biorąc pod uwagę, że do osiągnięcia celów Programu niezbędni są wnioskodawcy w przyszłości warto także brać pod uwagę ich potencjał aplikacyjny oraz to, jak oceniają oferowane wsparcie, co obecnie jest pomijane.

Większa uwaga powinna być także zwracana na harmonizowanie naborów dotyczących projektów realizowanych w obszarach komplementarnych, aczkolwiek stwierdzono, że system pozwala na wybór projektów komplementarnych. A dzięki stosowanemu mechanizmowi konkursów zintegrowanych takie projekty są stymulowane, uważamy jednak że mechanizm ten powinien być stosowany w szerszym zakresie, nie tylko na obszarze Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego.

Także proces **ogłaszania konkursów oraz informowania** jest jednakowy dla EFRR, EFS, ZIT i projektów zintegrowanych. System zapewnia równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów, choć stwierdzono potrzebę intensywniejszego docierania z informacją o naborach do małych podmiotów, a także stworzenie systemu wsparcia dla nich w zakresie przygotowania projektów i dokumentacji aplikacyjnej (np. na wzór funkcjonujących w okresie 2007-2013 w ramach PO KL sieci ROEFS). System zapewnia równe traktowanie wnioskodawców, przy czym preferowanie wnioskodawców o określonym charakterze doświadczenia lub potencjale nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania, ponieważ służy gwarantowaniu wysokiej jakości projektów.

<sup>35</sup> Nie jest możliwe w ramach tego badania dokonanie ocen odnośnie do wskaźników docelowych



**Jakość informacji kierowanej do wnioskodawców** na etapie naboru wniosków, w tym poprawność merytoryczna dokumentacji i ich czytelność jest dobra, aczkolwiek zidentyfikowano wiele możliwości jej poprawy. Czas na składanie wniosków jest wystarczający.

**Organizacja procesu oceny** jest w niektórych aspektach różna w ramach EFS i EFRR; inna jest organizacja w ramach konkursów zintegrowanych, poprzedzanych preselekcją wniosków. Różnie poszczególne IOK mają określone terminy na realizację analogicznych procesów, co nie znajduje uzasadnienia, a zmniejsza przejrzystość systemu. Ocena wniosków w ramach EFRR przebiega sprawnie, zgodnie z założeniami. W przypadku EFS zaobserwowano natomiast duże opóźnienia i wielokrotne przekładanie terminu rozstrzygnięcia naborów, co wynika przede wszystkim z negocjacji, prowadzonych w ramach procesu oceny. Ten sam czynnik (negocjacje w ramach EFS) wpływa na opóźnianie rozstrzygnięcia w ramach konkursów zintegrowanych.

Badanie pokazało, że realizowane nabory prowadzą do **nadmiernego obciążenia pracowników IOK**. Jednocześnie jednak stwierdzono, że w **niewystarczającym stopniu do oceny wniosków wykorzystywany jest potencjał ekspertów**. Sposób rekrutacji ekspertów i ich wynagradzania zostały ocenione krytycznie, zarówno w ramach EFS, jak i EFRR.

**Bezstronność i przejrzystość** systemu oceny również są cechami wspólnymi dla naborów w ramach EFRR, EFS, ZIT i konkursów zintegrowanych. System wyboru projektów w ramach RPOWP zapewnia przejrzystość i bezstronność, a jednak wnioskodawcy mają co do tego wątpliwości. Może to wynikać z tego, że niekiedy dopiero na etapie oceny wniosków następuje interpretowanie niektórych kryteriów, a także z powodu bardzo przedłużających się procesów oceny wniosków. Ten ostatni czynnik dotyczy EFS.

**Systemy informatyczne** wspierające proces wyboru projektów w obszarze EFRR i EFS (SOWA, w tym GWA i SOFM) generalnie są skuteczne i przyczyniają się do sprawniej realizacji procesu. Jednak w ocenie wnioskodawców i zespołu ewaluacyjnego istnieje potrzeba i możliwość poprawy funkcjonalności Generatorów. EFS nie dysponuje systemem SOFM, ale stwierdzono duży poziom zadowolenia z funkcjonującego papierowego systemu oceny i jednocześnie niechęć do zmiany.

Kryteria wyboru projektów stanowią element systemu oceny, ale ze względu na jego specyfikę stanowiły odrębny obszar badania.

Generalnie **kryteria oceny projektów** zaprojektowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 **można ocenić jako obiektywne, mierzalne (weryfikowalne), jednoznaczne, precyzyjne, poprawne merytorycznie, niesprzeczne i spójne wewnętrznie**. W wymiarze ogólnym założone kryteria wyboru projektów można ocenić jako odpowiednio **dostosowane do przyjętej logiki interwencji**. W ramach oceny spójności kryteriów wszystkie one zostały uznane jako zgodne z celami Programu oraz nie pokrywające się wzajemnie zakresowo, lecz uzupełniające się, w związku z czym nie zidentyfikowano potrzeby usuwania bądź dodawania jakichkolwiek kryteriów wyboru projektów.

**W wyniku przeprowadzonej oceny poprawności metodycznej zgłoszono szereg uwag**, przy czym więcej uwag zgłoszono do kryteriów stosowanych w ramach EFRR ze względu na zawarte w definicjach części kryteriów oraz opisach nieprecyzyjne sformułowania, co obniża możliwość dokonania oceny w sposób obiektywny oraz mierzalny.



Warto zwrócić uwagę na istotną różnicę jeśli chodzi o **podejście do kryteriów wyboru projektów w zależności od źródła dofinansowania tych projektów**. Dla przykładu ocena na podstawie dopuszczających kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFRR jest prowadzona w sposób zerojedynkowy na zasadzie „spełnia-nie spełnia”. Niespełnienie któregośkolwiek kryterium dopuszczającego uniemożliwia zakwalifikowanie projektu do dofinansowania. W odniesieniu do projektów współfinansowanych z EFS również wszystkie kryteria dopuszczające muszą zostać spełnione, by projekt mógł zostać zakwalifikowany do dofinansowania, jednak w tym wypadku ocena nie jest prowadzona w sposób zerojedynkowy, lecz punktowy. W celu zakwalifikowania projektu do dofinansowania każde kryterium dopuszczające musi zostać spełnione na poziomie co najmniej 60% maksymalnej do uzyskania liczby punktów. Takie podejście do kryteriów wyboru projektów współfinansowanych z EFS ma już pewną tradycję i można je uznać za dostosowane do specyfiki projektów społecznych, w przypadku których ocena zerojedynkowa mogłoby skutkować wyborem projektów zgodnych jedynie z zasadami i procedurami. Takie rozwiązanie z perspektywy *ex ante* można zarazem uznać jako pozwalające na eliminowanie projektów wadliwych.

W ramach wsparcia współfinansowanego z EFRR celu dodatkowego zabezpieczenia przed wyborem projektów wadliwych w odniesieniu do kryteriów różnicujących (punktowanych) zdecydowano się na określenie minimalnej wymaganej do uzyskania liczby punktów, by dany projekt mógł zostać uznany jako oceniony pozytywnie i kwalifikujący się do dofinansowania. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że stosowanie takiego rozwiązania nie jest konieczne, ponieważ kryteria dopuszczające skutecznie eliminują projekty wadliwe. Innymi słowy, jakość projektu spełniającego wszystkie kryteria dopuszczające jest na tyle dobra, że mogą być one kierowane do dofinansowania. Z kolei celem stosowania kryteriów różnicujących (jak już sama ich nazwa wskazuje) powinno być umożliwienie uszeregowania projektów w postaci listy rankingowej, dzięki czemu w przypadku większego popytu na środki od dostępnej alokacji największe szanse na uzyskanie dofinansowania miałyby projekty najmocniej przyczyniające się do osiągnięcia celów Programu.

Stwierdzamy, że kryteria premiujące w ramach EFS stanowią dobre narzędzie kreowania polityki rozwoju. Stosowanie kryteriów premiujących pozwala instytucjom systemu wdrażania bardziej efektywnie kierunkować wsparcie poprzez zachęcanie wnioskodawców do realizacji projektów z określonego zakresu. Brak spełnienia jakiegokolwiek kryterium premiującego teoretycznie nie wyklucza danego projektu z możliwości przyznania dofinansowania. W praktyce jednak takie swoiste wykluczenie może nastąpić, jeżeli wnioskodawcy, chcąc zwiększyć swoje szanse uzyskania dofinansowania, będą dążyć do spełnienia jak największej liczby wyróżnionych kryteriów, co przy dużym popycie na środki może oznaczać, że nawet bardzo dobrze przygotowane projekty, ale nie spełniające kryteriów premiujących mogą nie mieć szans na uzyskanie dofinansowania.

Poza kilkoma wyjątkami **wagi punktowe** kryteriów zostały określone w sposób trafny. Ryzyko przeszacowania wag punktowych występuje jedynie w przypadku kryteriów premiujących stosowanych w celu wyłonienia do dofinansowania projektów współfinansowanych z EFS. Jednak stwierdzenie tego będzie możliwe dopiero z perspektywy *ex post* po analizie rezultatów projektów wyłonionych do dofinansowania i analizie występowania ewentualnych problemów w realizacji tego typu projektów. Dlatego rezultaty stosowania kryteriów premiujących powinny być poddawane stałemu monitoringowi, a w przypadku stwierdzenia ewentualnych trudności w zakresie realizacji projektów oraz osiągniętych rezultatów zasadna może okazać się modyfikacja zestawu kryteriów premiujących lub przypisanych wag punktowych.

Opracowane kryteria w wymiarze ogólnym można uznać za **niedyskryminacyjne**. Pod tym względem pewne wątpliwości rodzą jedynie niektóre kryteria, w których zbyt rygorystycznie określono



wymagania dotyczące niezbędnego doświadczenia wnioskodawców (przykładowo posiadanie doświadczenia w realizacji projektów na określonym terenie).

Tam, gdzie to możliwe oraz zasadne (tj. w szczególności w odniesieniu do projektów z zakresu wsparcia przedsiębiorczości) zauważalne jest stosowanie kryteriów prowadzących do zachowania spójności z **inteligentnymi specjalizacjami** wyróżnionymi dla województwa podlaskiego.

W opracowanym systemie kryteriów wyboru projektów zauważalne jest także kładzenie nacisku na wyłanianie **projektów komplementarnych** (kryterium dotyczące komplementarności pojawia się w odniesieniu do wielu działań/poddziałań). Do kryteriów tych często jednak w drodze analizy zgłaszano uwagi ze względu na zbyt ogólne wymagania dotyczące komplementarności (kryterium uznawane jako spełnione przy wykazywaniu jakiegokolwiek komplementarności z jakimkolwiek projektem). W celu zapewnienia, by komplementarność projektów prowadziła do rzeczywistej synergii, a nie była jedynie fasadowa, zasadne jest doprecyzowanie wymagań. Dobrą praktyką w zakresie zapewniania komplementarności projektów jest stosowanie podejścia zintegrowanego w odniesieniu do kilku działań/poddziałań.

Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono zgodność pomiędzy zakresem wsparcia kierunkowym za pomocą wyróżnionych kryteriów projektów a wskaźnikami osiągnięcia ram wykonania. W związku z tym można stwierdzić, że **kryteria wyboru projektów przyczyniają się do osiągnięcia wartości wskaźników ram wykonania**. Zgodność ze wskaźnikami ram wykonania niekiedy wynika już z samego zakresu wsparcia danego działania/poddziałania. Przykładowo do osiągnięcia wskaźnika ram wykonania „Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie” przyczynia się już to, że ze wsparcia w ramach I Osi Wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarki regionu mogą skorzystać przedsiębiorstwa. Z drugiej jednak strony kryteria wyboru projektów mogą być w taki sposób skonstruowane, by sprzyjać osiągnięciu jak najwyższych wartości wskaźników ram wykonania. Takim przykładem może być stosowane w ramach Poddziałania 1.4.1 kryterium „Liczba MŚP wspartych w zakresie zaawansowanych usług świadczonych przez IOB”, w ramach którego projekt może uzyskać tym większą liczbę punktów, im więcej MŚP w ramach projektu otrzyma wsparcie. Innym przykładem może być stosowane w ramach Działania 1.5 kryterium „Wkład środków prywatnych”, za sprawą którego premiowane jest zwiększenie wkładu własnego wnioskodawcy, dzięki czemu przy zaangażowaniu określonej ilości środków możliwe jest wsparcie większej liczby wnioskodawców. Jako że w przypadku tego działania wnioskodawcami są przedsiębiorstwa, to konsekwencją takiego rozwiązania jest zwiększenie liczby wspartych przedsiębiorstw, co wprost przyczynia się do osiągnięcia wskaźnika ram wykonania.

W ramach Osi II Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa wyróżniono szereg kryteriów premiujących projekty polegające na wpieraniu osób bezrobotnych oraz tworzeniu miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, dzięki czemu wprost zapewniono zgodność ze wskaźnikami ram wykonania. Zgodność ze wskaźnikami ram wykonania występuje także w przypadku Priorytetu III Kompetencje i kwalifikacje, gdzie wyróżniono kryteria premiujące projekty polegające, w ramach których kierowane jest wsparcie do osób w wieku 25 lat i więcej, a także do uczniów z zakresie rozwijania kompetencji i nabywania kwalifikacji. W ramach Priorytetu IV Poprawa dostępności transportowej wprost do osiągnięcia wskaźnika ram wykonania przyczynia się kryterium „Wpływ projektu na realizację wskaźnika Programu” (to, że kryterium ma na celu przyczynianie się do osiągnięcia wskaźnika ram wykonania zostało wprost wyrażone w opisie kryterium), w ramach którego premiowana jest długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg.



Podobnie jak w Priorytecie I również w odniesieniu do Priorytetu V Gospodarka niskoemisyjna do osiągnięcia wskaźników ram wykonania przyczynia się kryterium stymulujące zwiększenie wkładu własnego przez wnioskodawcę. W tym przypadku zastosowanie tego kryterium pozwala na zwiększenie osiąganej wartości wskaźników ram wykonania w zakresie liczby zmodernizowanych energetycznie budynków oraz liczby wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE.

W ramach Priorytetu VII Poprawa spójności społecznej wyróżniono kryteria wprost przyczyniające się do osiągnięcia wskaźnika liczby wspartych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Jedynie w ramach Priorytetu VI Ochrona środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami podobnie jak w ramach Priorytetu VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej nie znaleziono kryteriów wprost przyczyniających się do osiągnięcia wskaźników ram wykonania.

Przedstawione powyżej wnioski znajdują przełożenie na zawarte w tabeli rekomendacje.



## Tabela rekomendacji

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
1	W procesie planowania konkursów brane są pod uwagę przede wszystkim wskaźniki ram wykonania, tylko w niewielkim stopniu zasoby systemu. Nie są brane pod uwagę zdolności wnioskodawców do aplikowania jednocześnie w wielu konkursach, a także możliwość realizacji projektów komplementarnych (str. 36)	Planując konkursy, które będą realizowane w 2018 roku należy uwzględnić oba pominięte dotychczas czynniki	IZ RPOWP 2014-2020	Niezbędne jest dokonanie przeglądu Programu w celu zidentyfikowania wszystkich możliwych obszarów komplementarności, z uwzględnieniem harmonizacji terminów ogłaszania konkursów dotyczących infrastruktury z konkursami dotyczącymi aktywizacji zawodowej i integracji społecznej; konieczne jest przy tym zapewnienie także harmonizacji terytorialnej Rekomendujemy konsultowanie projektowanych harmonogramów konkursów z potencjalnymi wnioskodawcami	III kw. 2017	operacyjna	system realizacji polityki spójności	RPOWP 2014-2020	UMWP			
2	Ogłaszanie konkursów przebiega zgodnie z wymaganiami, wnioskodawcy otrzymują odpowiednio dużo czasu na przygotowanie wniosków aplikacyjnych. Otrzymują pełną	Konieczne jest wprowadzenie korekt do systemu informowania wnioskodawców	IZ RPOWP 2014-2020	Rekomendujemy zwiększenie przejrzystości strony RPOWP 2014-2020 (rpo.wrotapodlasia.pl) poprzez wprowadzenie widocznych komunikatów o wprowadzonych zmianach w przebiegu konkursu, wskazywanie zakresu zmian, wprowadzenie jako zasady zamieszczania komunikatów jako plików do pobrania; ponadto dokumenty nieaktualne proponujemy zamieszczać	III kw. 2017	operacyjna	system realizacji polityki spójności	RPOWP 2014-2020	UMWP			

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
	niezbędną informację w postaci regulaminów konkursów i powiązanych z nimi dokumentów. Popelniane przez nich błędy wskazują jednak na potrzebę poprawy w tym zakresie. (str. 50)			<p>w osobnej zakładce, informując o miejscu ich lokalizacji w komunikatach o zmianie wersji dokumentu; sugerujemy rezygnację z zamieszczania dokumentów, które nie są niezbędne na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie. Rekomendujemy ułatwienie dostępu do odpowiedzi udzielanych na zapytania wnioskodawców poprzez zamieszczanie ich w jednym pliku z datą aktualizacji w nazwie, pogrupowane wg zagadnień, z datą dodania kolejnych odpowiedzi.</p> <p>Rekomendujemy zwiększenie zrozumiałości kryteriów oceny projektów poprzez przygotowywanie „przewodników po kryteriach”, zawierających objaśnienia pisane prostym językiem i przykłady,</p> <p>Rekomendujemy poprawę zrozumiałości wszystkich dokumentów (zwłaszcza regulaminów i instrukcji wypełniania wniosków) przynajmniej poprzez stosowanie zasady używania krótkich zdań i akapitów, rezygnację z wyrazów „żargonowych” i zapożyczonych oraz ilustrowanie wskazań przykładami; przydatne będzie</p>								



Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
				także stosowanie wyróżnień w tekstach dokumentów.								
3	Generator Wniosków Aplikacyjnych oceniany jest oceniany przez wnioskodawców jako umiarkowanie przyjazny. (str. 55)	Rekomendujemy kontynuowanie prac nad zwiększeniem przejrzystości i funkcjonalności Generatora Wniosków Aplikacyjnych	IZ RPOWP 2014-2020	<p>a) Poprawie przejrzystości służyć będzie m.in. wyświetlanie tzw. dymków, co należy zrobić w poszczególnych krokach wypełniania wniosków oraz większym zautomatyzowaniu obliczeń w części budżetowej wniosku (kwestia wkładu własnego, rozliczania projektu ryczałtem, udział cross-finansingu),</p> <p>b) wprowadzenie list wskaźników wymaganych w danym konkursie,</p> <p>c) wprowadzenie katalogu z kryteriami dopuszczającymi do odznaczenia, analogicznie jak lista oświadczeń</p> <p>Sugerujemy ponadto rezygnację z papierowej wersji wniosku o dofinansowanie</p>	IV kw. 2017	operacyjna	system realizacji polityki spójności	RPOWP 2014-2020	UMWP			
4	Intensywność prowadzonych naborów powoduje nadmierne obciążenia pracowników i prowadzi do opóźnień w ich rozstrzygnięciu (str. 58, 84)	Rekomendujemy wprowadzenie uproszczeń w procesie oceny i odciążenia pracowników	IZ RPOWP 2014-2020	<p>Proponujemy rezygnację z zasady dwóch par oczu na etapie weryfikacji formalnej wniosków. Innym rozwiązaniem jest połączenie weryfikacji formalnej i oceny formalnej (prowadzonej zgodnie z wymogami przez dwie osoby)</p> <p>Rekomendujemy odejście od negocjacji w kwestiach drobnych na rzecz wyjaśnień na etapie podpisywania umowy i odrzucania</p>	III kw. 2017	operacyjna	system realizacji polityki spójności	RPOWP 2014-2020	UMWP			

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Instytucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
				wnioseków co do których osoby oceniające mają wątpliwości Rekomendujemy ponadto szersze korzystanie z usług ekspertów w procesie oceny. Jednocześnie jednak zalecamy bardziej jednoznaczne i adekwatne określenie wymagań dotyczących doświadczenia i kwalifikacji, weryfikowanie ich spełnienia, żądania udziału w spotkaniach służących przygotowaniu do oceny w ramach konkursu. Sugerujemy także zwiększenie stawek wynagrodzenia za oceny. W celu zmniejszenia obciążenia „obsługą” ekspertów sugerujemy stosowanie umów ramowych z ekspertami, ale także rezygnację z żądania od ekspertów notarialnego poświadczenia podpisu.								
5	System kryteriów wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 nie jest przejrzysty i ogranicza sprawność procesu oceny (str. 73, macierz jakości kryteriów)	Rekomendujemy wprowadzenie szeregu zmian do systemu	IZ RPO 2014-2020	Rekomendujemy połączenie kryteriów formalno-merytorycznych oraz merytorycznych dopuszczających ogólnych w jedną kategorię i nazwanie ich jako kryteria dopuszczające ogólne (bez konieczności rozstrzygnięcia dylematu, czy są to kryteria formalne czy merytoryczne). W odniesieniu do kryteriów różnicujących rekomendujemy rozważenie usunięcia warunku przyznania określonego odsetka maksymalnej liczby punktów jako	III kw. 2017	operacyjna	system realizacji polityki spójności	RPOWP 2014-2020	UMWP			

Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020



Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Program Operacyjny	Institucja zlecająca badanie	Status rekomendacji (bazowy)	Uzasadnienie odrzucenia rekom.	Status rekomendacji (bieżący)
				umożliwiającego zakwalifikowanie danego projektu do dofinansowania. Rekomendujemy usunięcie lub doprecyzowanie nieprecyzyjnych sformułowań znajdujących się w nazwach lub definicjach kryteriów (z uwzględnieniem macierzy oceny poprawności metodycznej kryteriów). We wszystkich nazwach i opisach kryteriów zawierających wyrażenie „i/lub” rekomendujemy rozważenie zastąpienia tego wyrażenia wyrażeniem „lub”. Rekomendujemy prowadzenie bieżącego monitorowania osiągniętych rezultatów stosowania kryteriów premiujących oraz występujących ewentualnych problemów w tym zakresie.								
6	Widoczne jest słabe zainteresowanie potencjalnych wnioskodawców konkursami z zakresu wykluczenia społecznego oraz dotyczących kształcenia zawodowego (str. 44)	Rekomendujemy przeprowadzenie ewaluacji	IZ RPOWP 2014-2020	Sugerujemy zlecenie badania ad hoc, służącego ustaleniu badania przyczyn niskiej absorpcji w wymienionych obszarach	III kw. 2017	operacyjna	system realizacji polityki spójności	RPOWP 2014-2020	UMWP			



## 5. ANEKS METODOLOGICZNY

### 5.1. Analiza danych zastanych

Analizą danych zastanych objęte zostały dokumenty regulujące system wyboru i oceny projektów i kryteriów wyboru projektów (co najmniej w wyspecyfikowanym niżej zakresie), inne istotne dokumenty oraz wyniki badań:

#### Akty i wytyczne szczebla unijnego i krajowego

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu morskiego i rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące europejskiego funduszu rozwoju regionalnego, europejskiego funduszu społecznego, funduszu spójności i europejskiego funduszu morskiego i rybackiego oraz uchylające rozporządzenie rady (we) nr 1083/2006 (art. 125 ust. 3).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (we) nr 1080/2006.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.
- Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.
- Umowa partnerstwa<sup>36</sup>
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.
- Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020.
- Wytyczne w zakresie trybu wyboru projektów na lata 2014-2020.
- Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze przystosowania przedsiębiorców i pracowników do zmian 2014-2020
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze zdrowia na lata 2014-2020

<sup>36</sup> Programowanie perspektywy 2014-2020 – Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, maj 2013 r.



- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020
- Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020.
- Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020.
- Wytyczne w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014 - 2020

#### Dokumenty programowe

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020<sup>37</sup>
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP na lata 2014-2020 (SZOOP), w tym kryteria wyboru projektów (stanowiące załącznik nr 3 do SZOOP)<sup>38</sup>
- Wytyczne Instytucji Zarządzającej dotyczące wsparcia kształcenia ustawicznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020
- Wytyczne IZ w zakresie realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze popularyzacji szkolnictwa zawodowego w województwie podlaskim w ramach RPOWP
- Instrukcje Wykonawcze Instytucji Zarządzającej/Instytucji Pośredniczących Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (IW)<sup>39</sup>
- Regulaminy konkursów (w przypadku trybu konkursowego) oraz wezwanie do złożenia wniosku o dofinansowanie projektu (w przypadku trybu pozakonkursowego)<sup>40</sup>
- Regulaminy KOP (dla poszczególnych funduszy), stanowiący załącznik do Regulaminu konkursu oraz Regulamin KOPZ (dla projektów zintegrowanych).
- *Plan rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o inteligentne specjalizacje województwa podlaskiego na lata 2015-2020+ (RIS3)*<sup>41</sup>
- *Plan Ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*<sup>42</sup>
- *Metodologia szacowania wartości docelowych dla wskaźników wybranych do realizacji w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020*<sup>43</sup>.

#### Strategie

- Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020.

<sup>37</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014-2020, op. cit. Dostępny: [rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz\\_sie\\_wiecej\\_o\\_programie/zapoznaj\\_sie\\_z\\_prawem\\_i\\_dokument](http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/zapoznaj_sie_z_prawem_i_dokument)

<sup>38</sup> Dostępny: [http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz\\_sie\\_wiecej\\_o\\_programie/zapoznaj\\_sie\\_z\\_prawem\\_i\\_dokument](http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/zapoznaj_sie_z_prawem_i_dokument)

<sup>39</sup> Dokument zostanie udostępniony przez Zamawiającego w wersji elektronicznej.

<sup>40</sup> Regulamin opracowywany dla danego konkursu dostępny przy ogłoszeniu o konkursach na stronie: [http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak\\_skorzystac\\_z\\_programu/zobacz\\_ogloszenia\\_i\\_wyniki\\_na\\_1](http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/jak_skorzystac_z_programu/zobacz_ogloszenia_i_wyniki_na_1)

<sup>41</sup> Dostępny: [http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz\\_sie\\_wiecej\\_o\\_programie/zapoznaj\\_sie\\_z\\_prawem\\_i\\_dokument](http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/zapoznaj_sie_z_prawem_i_dokument)

<sup>42</sup> Dostępny: [http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz\\_sie\\_wiecej\\_o\\_programie/przeczytaj\\_analazy\\_raporty\\_i\\_pod/ewaluacja.html](http://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/przeczytaj_analazy_raporty_i_pod/ewaluacja.html)

<sup>43</sup> Dokument zostanie udostępniony przez Zamawiającego w wersji elektronicznej.



- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020.

Badania i analizy (w tym ewaluacje krajowe i regionalne w zakresie systemu wyboru projektów w perspektywie 2007-2013)

- „Ewaluacja *ex-ante* Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020”<sup>44</sup>
- „Przedsiębiorcy kontra procedury Organizacja naboru i oceny projektów przedsiębiorców w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych”<sup>45</sup>
- „Ocena systemu wdrażania osi priorytetowych na poziomie regionalnym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013”,<sup>46</sup>
- „Ocena systemu kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013”,<sup>47</sup>
- „Metaewaluacja badań dotyczących oceny kryteriów wyboru projektów w programach operacyjnych współfinansowanych z funduszy europejskich w Polsce w perspektywie 2007-2013”<sup>48</sup>
- Przewodniki po kryteriach wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 (opracowane odrębnie dla poszczególnych działań)<sup>49</sup>.

Dodatkowo analizą objęto dokumenty związane z naborem projektów:

- złożone dotychczas odwołania od oceny
- dokumentację konkursów wybranych do studium przypadku, w tym karty oceny i inne dokumenty powstałe w toku prowadzenia konkursów.

## 5.2. Wywiady indywidualne

### 5.2.1. Z przedstawicielami IZ/IP RPOWP

Zrealizowano wywiady z osobami reprezentującymi następujące komórki organizacyjne:

1. Departament Rozwoju Regionalnego (5)
  - a. Referat Programowania
  - b. Referat Koordynacji

<sup>44</sup> Konsorcjum ECORYS Sp. z o.o., Geoprofit Wojciech Dziemianowicz oraz Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A, 2013 r.

<sup>45</sup> PKPP Lewiatan 2011 r., dostępny: [http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2011/1/\\_files/2011\\_02/procedury\\_www.pdf](http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2011/1/_files/2011_02/procedury_www.pdf)

<sup>46</sup> EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego w Kielcach, 2009r. Dostępny: <http://www.pokl.wrotapodlasia.pl/ewaluacja/raporty-z-badan.html>

<sup>47</sup> Konsorcjum CASE - Doradcy Sp. z o.o. oraz Grupa Doradcza Wspierania Rozwoju Regionalnego TROJDEN Paweł Kościelecki, 2008 r., dostępny: <http://www.rpowp.wrotapodlasia.pl/ewaluacja/raporty,2.html>

<sup>48</sup> Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2011 r., dostępny: [http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Good\\_Governance.aspx](http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Good_Governance.aspx)

<sup>49</sup> Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, dostępny: <http://www.rpowp.wrotapodlasia.pl/obszary-wsparcia.html>



- c. Referat Pomocy Technicznej, Informacji i Promocji Gospodarczej
  - d. Referat ds. Procedury Odwoławczej
  - e. Referat Monitorowania i Systemów Informatycznych
2. Departament Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (5)
  - a. Referat Oceny i Wyboru Wniosków
3. Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (6)
  - a. Referat Koordynacji
  - b. Referat Wdrażania Kształcenie Ogólne
  - c. Referat Wdrażania Włączenie Społeczne
  - d. Referat Wdrażania Kształcenie Zawodowe i Rozwój Przedsiębiorczości
4. Biuro Innowacyjności Przedsiębiorstw (1 w formie diady)
5. Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku (2 wywiady)
  - a. Zastępca Dyrektora
  - b. Wydział Informacji i Promocji EFS
6. Stowarzyszenie Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (w związku z realizacją ZIT – 2 wywiady).

### **5.2.2.Z ekspertami oceniającymi wnioski**

Przeprowadzone zostały wywiady ze wszystkimi przewodniczącymi i sekretarzami KOP (29), 20 wywiadów z ekspertami zewnętrznymi oceniającymi wnioski oraz 24 z pracownikami oceniającymi wnioski.

## **5.3. Ankieta z beneficjentami i z nieskutecznymi wnioskodawcami**

Jednym z elementów badania ewaluacyjnego było badanie kwestionariuszowe z wnioskodawcami (w tym beneficjentami oraz wnioskodawcami nieskutecznymi) przeprowadzone z zastosowaniem podejścia typu mixed-mode, czyli tzw. podejścia mieszanego polegającego na komplementarnym zastosowaniu dwóch technik badawczych: ankiety internetowej CAWI oraz telefonicznego wywiadu wspomaganego komputerowo CATI. Dzięki przeprowadzeniu badania kwestionariuszowego poznano perspektywę podmiotów, które ubiegały się o wsparcie z RPOWP 2014-2020, z uwzględnieniem tych, które uzyskały dofinansowanie, jak i tych, które wsparcia nie uzyskały (ich wnioski zostały ocenione negatywnie). Badanie tej grupy było ukierunkowane przede wszystkim na poznanie opinii tej grupy podmiotów nt. procedury aplikowania oraz systemu wyboru projektów. Uwzględnienie w badaniu perspektywy obu grup wnioskodawców było niezbędne ze względu na przyjęcie przypuszczenia, że informacje i opinie przekazywane przez przedstawicieli każdej z nich różnią się między sobą (np. podmioty aplikujące nieskutecznie o wsparcie mogą być zdecydowanie bardziej krytycznie nastawione do systemu oceny projektów aniżeli beneficjenci).



### Populacja i dobór próby badawczej

Populacją tej części badania byli wszyscy wnioskodawcy RPOWP 2014-2020. Z danych zawartych w bazie wnioskodawców i beneficjentów RPO WP udostępnionej przez Zamawiającego wynika, że w ramach działań/poddziałań objętych badaniem zarejestrowano 1 331 wniosków. Na etapie opracowywania raportu metodologicznego liczebność unikalnych wnioskodawców określono na poziomie 648, jednak po szczegółowej weryfikacji zawartości bazy danych dokonanej na potrzeby wysyłki ankiet okazało się, że w rzeczywistości liczba unikalnych wnioskodawców wyniosła 622. Mimo to postanowiono zachować założenia dotyczące minimalnej liczebności próby zarówno na poziomie ogólnym jak i w wyróżnionych warstwach przyjęte na etapie sporządzania raportu metodologicznego. Ostatecznie zebrano informacje od większej liczby wnioskodawców w stosunku do założeń przyjętych w raporcie metodologicznym. Tabele zawierające informacje na temat zakładanej i zrealizowanej struktury próby przedstawiono poniżej.

**Tabela 10. Struktura próby ze względu na Priorytet**

Priorytet	Liczba projektów	Waga na podstawie liczby projektów	Wazona liczba wnioskodawców	Rzeczywista liczba wnioskodawców	Waga na podstawie liczby wnioskodawców	Minimalna zakładana liczebność próby	Zrealizowana liczebność próby	Waga zrealizowanej próby
Priorytet 1	97	7,3%	47	94	12,3%	23	53	11,0%
Priorytet 2	302	22,7%	147	160	21,0%	71	103	21,4%
Priorytet 3	583	43,8%	284	234	30,7%	136	175	36,3%
Priorytet 4	6	0,5%	3	3	0,4%	1	2	0,4%
Priorytet 5	161	12,1%	79	142	18,6%	38	77	16,0%
Priorytet 6	7	0,5%	3	6	0,8%	2	4	0,8%
Priorytet 7	111	8,3%	54	63	8,3%	26	38	7,9%
Priorytet 8	64	4,8%	31	61	8,0%	15	30	6,2%
Ogółem	1331	100%	648	--	100%	312	328 <sup>50</sup>	100%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie baz danych przekazanych przez Zamawiającego oraz na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami

Biorąc pod uwagę relatywnie niewielkie liczebności próby występujące w odniesieniu do poszczególnych priorytetów zasadne jest dokonanie kategoryzacji ze względu na fundusze, z których są współfinansowane poszczególne priorytety, ponieważ różnice w systemie oceny i wyboru projektów w mniejszym stopniu są uwarunkowane poszczególnymi priorytetami niż źródłem współfinansowania. Większość podmiotów, które wzięły udział w badaniu posiada doświadczenie w aplikowaniu o środki w ramach priorytetów współfinansowanych z EFS. Podmioty posiadające doświadczenie w ubieganiu się o dofinansowanie w ramach priorytetów finansowanych z EFS stanowiły ponad 1/3 próby. Co dziesiąty podmiot posiadał doświadczenie w składaniu wniosków o dofinansowanie zarówno w ramach priorytetów współfinansowanych z EFS jak i z priorytetów współfinansowanych z EFRR.

**Tabela 11. Struktura próby ze względu na źródło współfinansowania priorytetu**

	Częstość	Procent
Doświadczenie w aplikowaniu w ramach	118	36,0

<sup>50</sup> Zrealizowana liczebność próby na poziomie wyróżnionych warstw nie równa się liczebności próby na poziomie ogólnym z tego względu, że część wnioskodawców aplikowała o dofinansowanie projektów w ramach więcej niż jednego priorytetu.





priorytetów finansowanych z EFRR		
Doświadczenie w aplikowaniu w ramach priorytetów finansowanych z EFS	178	54,3
Doświadczenie w aplikowaniu w ramach priorytetów finansowanych z EFRR jak i w ramach priorytetów finansowanych z EFS	32	9,8
Ogółem	328	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie baz danych przekazanych przez Zamawiającego oraz na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami

**Tabela 12. Struktura próby ze względu na status wniosku**

Status wniosku	Liczba projektów	Waga na podstawie liczby projektów	Wazona liczba wnioskodawców	Rzeczywista liczba wnioskodawców	Waga na podstawie liczby wnioskodawców	Minimalna liczebność próby	Zrealizowana liczebność próby	Waga zrealizowanej próby
Negatywnie oceniony (brak środków)	24	1,8%	12	21	2,4%	6	9	1,9%
Negatywnie oceniony (odrzucony) – na etapie oceny formalnej	139	10,5%	67	111	12,7%	32	60	12,3%
Negatywnie oceniony (odrzucony) – na etapie oceny formalno-merytorycznej	174	13,1%	85	160	18,2%	41	74	15,2%
Negatywnie oceniony (odrzucony) – na etapie oceny merytorycznej	192	14,4%	94	141	16,1%	45	77	15,8%
W trakcie oceny	607	45,6%	295	319	36,4%	142	181	37,2%
Wycofany	11	0,8%	5	6	0,7%	3	3	0,6%
Zatwierdzony	184	13,8%	90	119	13,6%	43	82	16,9%
Ogółem	1331	100%	648	--	100%	312	328 <sup>51</sup>	100%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie baz danych przekazanych przez Zamawiającego

**Tabela 13. Struktura próby ze względu na liczbę złożonych wniosków o dofinansowanie**

Liczba złożonych wniosków w ramach RPOWP 2014-2020	Częstość	Procent
1	196	59,8
2	46	14,0
3	40	12,2
4	21	6,4
5	7	2,1
6	3	0,9
8	5	1,5
9	4	1,2
11	2	0,6
12	2	0,6
14	1	0,3
77	1	0,3

<sup>51</sup> Zrealizowana liczebność próby na poziomie wyróżnionych warstw nie równa się liczebności próby na poziomie ogólnym z tego względu, że część wnioskodawców składała kilka wniosków o dofinansowanie z różnym powodzeniem.



Ogółem	328	100,0
--------	-----	-------

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzonego z wnioskodawcami*

Ze względu na osiągnięcie zbliżonej struktury próby na poziomie poszczególnych warstw w stosunku do struktury populacji,

a zarazem z tego względu, że precyzyjne określenie struktury warstw w populacji nie jest możliwe, to na etapie prowadzenia obliczeń zebranych wyników zdecydowano się na niestosowanie wag analitycznych.

Większość respondentów stanowili wnioskodawcy, którzy złożyli jeden wniosek o dofinansowanie w ramach RPOWP 2014-2020. W odniesieniu do pozostałych wnioskodawców zaobserwowano zróżnicowanie pod względem liczby złożonych wniosków, jednak jedynie nieliczne badane podmioty złożyły więcej niż 5 wniosków o dofinansowanie. Stanowiły one nieco ponad 5% badanej próby.

## 5.4. Studium przypadku

W ramach badania przeprowadzona została dokładna analiza zasad i przebiegu oraz efektów trzech konkursów zrealizowanych w ramach RPOWP 2014 – 2020. Analizie poddano konkursy o następujących numerach naboru:

- RPPD.05.03.01-IZ.00-20-001/15 - Poddziałanie 5.3.1 Efektywność energetyczna w budynkach publicznych w tym budownictwo komunalne (EFRR);
- RPPD.07.01.00-IZ.00-20-001/15 - Działanie 7.1 Rozwój działań aktywnej integracji (EFS),
- RPPD.03.01.03\_08.02.02-IZ.00-20-001/16 - Projekt zintegrowany Poddziałanie 3.1.3 Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej w ramach BOF/Poddziałanie 8.2.2 Infrastruktura edukacyjna w obszarze BOF (EFS/EFRR).

Wybór konkursów został dokonany wspólnie z Zamawiającym.

W ramach studium przypadku przeprowadzone zostały badania następującymi metodami:

- Analiza danych zastanych (dokumentacja konkursowa wraz z dokumentami powstałymi w trakcie konkursu oraz po jego rozstrzygnięciu),
- Wywiady indywidualne (osobiste i telefoniczne) z osobami odpowiadającymi za konkurs, osobami biorącymi udział w ocenie oraz beneficjentami,
- Analiza jakości językowej treści dokumentacji konkursowej.

## 5.5. Matryca spójności i jakości systemu kryteriów wyboru projektów

Spójność i jakość metodyczna systemu kryteriów wyboru projektów oceniana była za pomocą matrycy spójności. Punktem wyjścia było odtworzenie logiki interwencji dla osi priorytetowych/działań (element ewaluacji opartej na teorii), czyli pokazanie ścieżki/związków przyczynowo-skutkowych, a następnie ocena wg kryteriów - pod kątem ich kompletności, wystarczalności i niesprzeczności. Za spójny uznaje się taki zestaw kryteriów, który jest:

- **kompletny** tj. każdy oczekiwany efekt interwencji opisany jej celem lub wskaźnikiem jest uwzględniony w ocenie poprzez istnienie odpowiedniego kryterium wyboru odnoszącego się do tego efektu,



- **wystarczający** tj. kryteria się nie dublują,
- **niesprzeczny** tj. nie ma z zestawie kryteriów, które (rozpatrywane łącznie), prowadzą jednocześnie do maksymalizacji i minimalizacji oczekiwanego efektu/efektów.<sup>52</sup>

Kolejnym krokiem była analiza jakości metodycznej kryteriów wyboru projektów, dokonana przy użyciu matrycy – Matrycy jakości.

Jakość metodyczną oceniano za pomocą następujących kryteriów:

- **poprawności merytorycznej** (trafności),
- **jednoznaczności i precyzyjności**,
- **obiektywności**,
- **mierzalności** (weryfikowalności).

## 5.6. Warsztat implementacyjny

Warsztat implementacyjny miał na celu omówienie wyników ewaluacji systemu oceny i kryteriów wyboru projektów z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w realizację RPOWP, a w szczególności rekomendacji zawartych w projekcie raportu końcowego.

*Warsztat przeprowadzony został po przygotowaniu projektu raportu końcowego, dzięki czemu możliwe było wstępne omówienie wyników badania i propozycji wniosków i rekomendacji. W warsztacie wzięli udział przedstawiciele wszystkich instytucji biorących udział w realizacji RPOWP, czyli:*

- *Instytucji Zarządzającej – Departamentu Rozwoju Regionalnego, Departamentu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego, Biura Innowacyjności Przedsiębiorstw,*
- *Instytucji Pośredniczących – Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku oraz Stowarzyszenia Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego (ZIT),*

*Udział w warsztacie wzięło 10 osób.*

---

<sup>52</sup> Na przykład, hipotetycznie, jedno z kryterium preferuje duże kwotowo projekty a drugie małe



## 6. NARZĘDZIA BADAWCZE

### 6.1. Zagadnienia do wywiadów

Zagadnienia mają charakter ogólny, moderator będzie **dostosowywał** pytania do specyfiki rozmówcy

#### Wywiady z przedstawicielami IZ i IP

1. Jaka jest Pan/i rola w systemie wyboru projektów?
2. W jaki sposób zorganizowany jest nabór projektów? Czy w ramach RPOW Prowadzone zostały jednolite zasady w tym zakresie? Czy istnieją mechanizmy koordynacji przy ogłaszaniu naborów, zwłaszcza skierowanych do tych samych grup wnioskodawców? Czy dotychczasowe nabory wykazały jakieś wady w organizacji procesu naboru – jakie? Jakie wnioski z tego wyciągnięto? Jak zostaną one wykorzystane? Czy przygotowana dokumentacja konkursowa była poddawana weryfikacji pod względem czytelności, przejrzystości, kompletności jeśli chodzi o zakres niezbędnych informacji?
3. W jaki sposób zorganizowane było wsparcie dla wnioskodawców w ramach naboru (włączając w to kwestie wsparcia w zakresie funkcjonowania generatora wniosków aplikacyjnych)? Czy w ramach RPOW Prowadzone zostały jednolite zasady w tym zakresie? Czy dotychczasowe nabory wykazały jakieś wady w systemie wsparcia – jakie? Jakie wnioski z tego wyciągnięto? Jak zostaną one wykorzystane?
4. Czy czas, jaki wnioskodawcy mają na przygotowanie wniosków, jest w Pan/i ocenie właściwie zdefiniowany? Co na to wskazuje?
5. Jak Pan/i ocenia zainteresowanie wnioskodawców ogłaszanymi naborami? Jakie są najczęstsze przyczyny odrzucania wniosków?  
  
W zależności od odpowiedzi moderator dopyta: jakie są przyczyny niskiej oceny składanych wniosków? Jakie są najczęściej popełniane błędy? Jeśli problemem są kryteria oceny – to które w szczególności? Czy problem tkwi w niejasnych kryteriach, czy w wysokich wymaganiach (kryteria „niespełnialne”), czy może są jeszcze inne przyczyny? Jakie wnioski wyciągnięto w tym zakresie z dotychczas przeprowadzonych naborów? Jak zostaną one wykorzystane w kolejnych?
6. Kto zajmuje się oceną wniosków – pracownicy, eksperci zewnętrzni? Jeśli eksperci: w jaki sposób ich wyłoniono? Czy napotkano na problemy w wyłonieniu wystarczającej liczby wysokiej klasy ekspertów? Jak je rozwiązano? Czy planowane są zmiany w tym zakresie?
7. W jaki sposób przygotowani są członkowie KOP? Jakie są sposoby zapewniania jakości i oceny ich pracy? Jakie nowe rozwiązania są planowane do wdrożenia? Czy kwestie te są koordynowane w ramach RPO (przez kogo, jak)?
8. W jaki sposób zapewniana i weryfikowana jest bezstronność osób oceniających? W jaki sposób zapewniany obiektywizm ich oceny (minimalizacja subiektywizmu)? Czy pojawiają się jakieś pomysły poprawy w tym zakresie (jakie)? Czy kwestie te są koordynowane w ramach RPO (przez kogo, jak)?
9. Czy liczba pracowników desygnowanych do obsługi naborów jest wystarczająca? A jeśli nie, to w jakim zakresie są największe problemy? W jaki sposób są one rozwiązywane? Czy i jakie zmiany są planowane w tym zakresie?
10. Czy w ramach zrealizowanych naborów miały miejsce jakieś istotne problemy, w tym opóźnienia? Jakie były tego przyczyny? Jakie są tego skutki (czy np. ma miejsce rezygnacja wnioskodawców z zawarcia umowy)? Jak planuje się zapobiegać podobnym sytuacjom w przyszłości?



11. Czy zastosowane kryteria wyboru projektów są właściwie sformułowane? Czy występują jakieś kryteria, które zostały określone w sposób nieprecyzyjny/niezrozumiały? Jeżeli tak, to jakie są to kryteria i dlaczego Pan/i tak uważa? Jakich zmian należałoby dokonać, by kryteria były bardziej zrozumiałe i jednoznaczne? Czy dobrze służą one wyborowi najlepszych projektów? Czy widzi Pan/i jakieś luki w obowiązującym katalogu? A kryteria zbędne? Czy nie ma kryteriów, które mogą prowadzić do dyskryminacji grup potencjalnych beneficjentów? Czy stymulują one do opracowania wysokiej jakości projektów (co za tym przemawia)? Czy dobrze służą one wyborowi najlepszych projektów (co za tym przemawia)? Jak sprawdzają się ocena strategiczna i kryteria stosowane w jej ramach?  
(w zależności od rozmówcy i jego wiedzy szczegółowej – moderator zapyta o każde kryterium, odnoszące się do działań, z którymi rozmówca ma do czynienia; przy poszczególnych kryteriach, do których zastosowanie mają wagi, moderator dopyta również o wagi)
12. Jak ocenia Pan/i możliwość prowadzenia negocjacji?
13. Ja ocenia Pan/i systemy informatyczne wspierające proces naboru – jakie dają możliwości, czy są one w pełni funkcjonalne, jakich ew. zmian wymagają?
14. Jaka jest skala protestów? Jaka jest skala zasadnych protestów i jaka część z nich wiąże się z kryteriami? Na ile wnioski z protestów przekładają się na zmiany kryteriów?
15. Czy ma Pan/i inne spostrzeżenia bądź uwagi? Czy chciałby/aby Pan/i jeszcze coś dodać?

#### Wywiady z przewodniczącymi, sekretarzami i członkami KOP

1. Jak Pan/i ocenia zainteresowanie wnioskodawców ogłaszanymi naborami? Jakie są przyczyny takiego zainteresowania?
2. (pytanie do ekspertów zewnętrznych) W jaki sposób został/a Pan/i ekspertem? Jak wyglądała procedura naboru? Czy trudno jest zostać ekspertem? Jakie jest Pan/i dotychczasowe doświadczenie w ocenie wniosków?
3. W jaki sposób przygotowywani są członkowie KOP? Jakie są sposoby zapewniania jakości i oceny ich pracy? Czy widzi Pan/i potrzebę zmian w tym zakresie? Jakich?
4. W jaki sposób zapewniana i weryfikowana jest bezstronność osób oceniających? W jaki sposób zapewniany obiektywizm oceny (minimalizacja subiektywizmu)? Czy widzi Pan/i potrzebę zmian w tym zakresie? Jakich?
5. Jak dużo wniosków oceniał/a Pan/i w ramach jednego konkursu? Ile miał/a Pan/i na to czasu? Czy można powiedzieć, że miał/a Pan/i komfort pracy przy ocenie? Czy zdarzyły się przypadki niedotrzymania terminów? Jakiego były tego przyczyny? Ile czasu trzeba przeciętnie poświęcić na ocenę jednego wniosku?
6. Jak ocenia Pan/i formularz wniosku o dofinansowanie? Czy w Pan/i ocenie układ treści jest logiczny i zrozumiały dla wnioskodawców? A dla Pana/i? Które elementy wydają się niezrozumiałe dla wnioskodawców? A dla Pana/i?
7. Czy czas, jaki wnioskodawcy mają na przygotowanie wniosków, jest w Pana/Pani ocenie właściwie zdefiniowany? Co na to wskazuje?
8. Jakie są najczęstsze przyczyny odrzucania wniosków?

W zależności od odpowiedzi moderator dopyta: jakie są przyczyny niskiej oceny składanych wniosków? Jakie są najczęściej popełniane błędy? Ze spełnieniem których kryteriów Wnioskodawcy mają największe trudności? Czy problem tkwi w niejasnych kryteriach, czy w wysokich wymaganiach (kryteria „niespełnialne”), czy może są jeszcze inne przyczyny?



9. Czy zastosowane kryteria wyboru projektów są właściwie sformułowane? Czy występują jakieś kryteria, które zostały określone w sposób nieprecyzyjny/niezrozumiały? Jeżeli tak, to jakie są to kryteria i dlaczego Pan(i) tak uważa? Jakich zmian należałoby dokonać, by kryteria były bardziej zrozumiałe i jednoznaczne? Czy stymulują one do opracowania wysokiej jakości projektów (co za tym przemawia)? Czy dobrze służą one wyborowi najlepszych projektów (co za tym przemawia)? Czy widzi Pan/i jakieś luki w obowiązującym katalogu? A kryteria zbędne? Czy nie ma kryteriów, które mogą prowadzić do dyskryminacji grup potencjalnych beneficjentów?  
(moderator zapyta o każde kryterium, odnoszące się do działań, z którymi rozmówca miał do czynienia)
10. Czy kryteria wyboru projektów w ramach konkursu są wzajemnie niesprzeczne, rozłączne i czy charakteryzują się wewnętrzną spójnością? Czy zdarzają się przypadki pozornie różnych kryteriów, które faktycznie służą do oceny tego samego? Jeżeli tak, to jakie są to kryteria i co za tym przemawia, że służą one do oceny tych samych zagadnień?
11. Czy poszczególnym kryteriom w ramach systemu wyboru projektów przypisano odpowiednie wagi punktowe? Jeżeli nie, to którym kryteriom powinna być nadana większa waga, a którym mniejsza i dlaczego? Czy istnieją takie kryteria, w przypadku których ma Pan(i) trudności z określeniem, ile punktów należy przyznać? Jeżeli tak, to które są to kryteria? W jaki sposób radzi sobie Pan(i) z tymi trudnościami?
12. Jak sprawdzają się ocena strategiczna i kryteria stosowane w jej ramach?
13. Jak ocenia Pani/Pan możliwość prowadzenia negocjacji? Jakie były główne obszary negocjacji?
14. Ja ocenia Pan/i systemy informatyczne wspierające proces naboru – jakie dają możliwości, czy są one w pełni funkcjonalne, jakich ew. zmian wymagają?
15. Czy ma Pan/i inne spostrzeżenia bądź uwagi? Czy chciałby/aby Pan/i coś dodać?

#### Wywiady w ramach studium przypadku

(Zagadnienia mają charakter ogólny, moderator będzie **dostosowywał** pytania do specyfiki rozmówcy)

#### **Przygotowanie konkursu**

- Jak przygotowywany był konkurs? Czy stworzono zespół (kto wchodził w jego skład, jakie miał zadania i uprawnienia) czy też było to zadanie na określonym stanowisku?
- Czy autorzy dokumentacji konkursowej mieli dostęp do przydatnych ekspertyz, raportów z ewaluacji, do opinii ekspertów? Z jakich źródeł wiedzy korzystali? Czy kontaktowali się z innymi instytucjami ogłaszającymi konkursy (w regionie i poza nim)? Czy konsultowali zapisy z potencjalnymi beneficjentami? Jaka część dokumentacji sprawiła największe trudności? Na czym one polegały?
- Jak wygląda ścieżka zatwierdzania dokumentacji? Czy na tym etapie wprowadzane były zmiany? Jaki miały charakter?
- Jakie zmiany wprowadziliby Państwo do tego etapu procesu?

#### **Ogłoszenie konkursu**

- Gdzie (oprócz strony RPO) ogłaszano informację o konkursie (pełną lub skróconą)? Z czego wynika taki a nie inny dobór miejsc ogłaszania?
- Czy macie Państwo pewność, że przyjęte sposoby ogłaszania informacji o naborze gwarantują dotarcie do wszystkich potencjalnych wnioskodawców? Jakie inne sposoby warto Państwa zdaniem stosować dodatkowo? Od czego zależy dobór sposobów komunikowania?
- Kto i w jaki sposób decyduje o tym, gdzie informacja będzie umieszczana/przekazywana? Czy są jednolite zasady w ramach RPO, czy też jest to zależne od IOK?



### Informowanie potencjalnych wnioskodawców

- Jak zorganizowane było informowanie potencjalnych wnioskodawców? Czy w ramach RPO określono jednolite zasady w tym zakresie, czy też zależy to od IOK? Jeśli od IOK - w jaki sposób zdecydowano o modelu zastosowanym w omawianym konkursie? Czy macie Państwo pewność, że przyjęty model gwarantuje zapewnia wyposażenie potencjalnych wnioskodawców w potrzebną im wiedzę? Jakie inne sposoby warto Państwa zdaniem stosować dodatkowo?
- Z jakimi problemami najczęściej zgłaszali się wnioskodawcy? Czy były takie pytania/problemy, które stanowiły problem również dla pracowników udzielających informacji? Jakże?
- *Jeśli organizowane były szkolenia:* Kto prowadził takie szkolenia? Jak wyłaniano wykonawcę? Jak Państwo oceniacie te szkolenia, a jak oceniali je wnioskodawcy?

### Ocena wniosków

- Jak z perspektywy jakości złożonych wniosków oceniacie Państwo jakość dokumentacji konkursowej i skuteczność działań informacyjnych?
- W jaki sposób zorganizowana była ocena wniosków? Kto przede wszystkim oceniał – pracownicy czy eksperci zewnętrzni? Dlaczego wybrano taki model?
- *Jeśli eksperci zewnętrzni* – w jaki sposób ich wyłoniono? Na jakie problemy napotkano w tym zakresie? Jak je rozwiązano?
- Czy dotrzymano wszystkie założone terminy? A jeśli nie – co okazało się największym „wąskim gardłem”? Z czego to wynikało? Jakie wyciągnięto wnioski na przyszłość?
- Jakie błędy najczęściej popełniają wnioskodawcy? Czy da się zmienić tę sytuację – jak to zrobić?

### Protesty; inne działania po zakończeniu oceny

- Jakie kwestie najczęściej poruszają wnioskodawcy w protestach? Jaka jest skala rozstrzygnięć pozytywnych dla wnioskodawców? Z czego to wynika?
- Jak przebiegają negocjacje z wnioskodawcami? Co jest głównym obszarem negocjacji?
- Czy i jakie zmiany wprowadzono w kolejnych konkursach w wyniku podsumowania omawianego konkursu? W jaki sposób dokonano podsumowania konkursu?

## 6.2. Kwestionariusz ankiety CAWI z beneficjentami i z nieskutecznymi wnioskodawcami

### [Ekran powitalny]

Serdecznie dziękujemy za przystąpienie do udziału w badaniu pn. *Ocena bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020* realizowanym na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego przez WYG PSDB sp. z o.o. oraz Stowarzyszenie STOS.

Udzielone przez Państwa odpowiedzi posłużą Instytucji Zarządzającej w celu doskonalenia systemu oceny i wyboru projektów w tym systemie kryteriów oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

Państwa opinia jest bardzo ważna. Jednocześnie zapewniamy, że udzielone przez Państwa odpowiedzi zostaną wykorzystane jedynie na potrzeby badania nie będą one udostępniane osobom trzecim.



W przypadku pojawienia się jakichkolwiek pytań prosimy o kontakt z {tutaj imię i nazwisko oraz numer telefonu i adres e-mail przedstawiciela WYG PSDB}

#### [A. Ścieżka Wnioskodawcy]

**[Pyt. A1. Liczba wniosków o dofinansowanie złożonych przez Wnioskodawcę w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020?]** [Odpowiedź na pytanie generowana na podstawie analizy danych zawartych w bazie Wnioskodawców i Beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020]

**[Pyt. A2. Działania lub poddziałania, w ramach których zostały złożone wnioski o dofinansowanie przez Wnioskodawcę]** [Odpowiedź na pytanie generowana na podstawie analizy danych zawartych w bazie Wnioskodawców i Beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 – do sytuacji respondenta może odnosić się kilka odpowiedzi]

Działania i poddziałania współfinansowane z EFRR:

- 01.01
- 01.02.02
- 01.03
- 01.04.01
- 01.04.02
- 04.01.01
- 04.01.02
- 05.01
- 05.03.01
- 05.04.02
- 06.02
- 06.03
- 08.03

Działania i poddziałania współfinansowane z EFS:

- 02.01
- 02.02
- 02.03
- 02.04
- 03.01.01
- 03.01.02
- 03.01.03
- 03.03.01
- 03.03.02
- 07.01
- 07.02.01
- 07.02.02
- 07.03

**[Pyt. A3. Losy projektu(ów) złożonego(ych) przez Wnioskodawcę w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020?]** [Odpowiedź na pytanie generowana na podstawie analizy danych zawartych w bazie Wnioskodawców i Beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 – do sytuacji respondenta może odnosić się kilka odpowiedzi]

1. Negatywnie oceniony (brak środków)
2. Negatywnie oceniony (odrzucony) – F
3. Negatywnie oceniony (odrzucony) – F/M
4. Negatywnie oceniony (odrzucony) – M
5. W trakcie oceny - F
6. W trakcie oceny – M
7. Wycofany
8. Zatwierdzony

#### [B: Ocena systemu kryteriów wyboru projektów]





**Pyt. B1. Ogólnie biorąc, jak oceniają Państwo system kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020?**

1. Bardzo dobrze
2. Raczej dobrze
3. Ani dobrze ani źle
4. Raczej źle
5. Bardzo źle

**Pyt. B2. Poniżej znajduje się kilka ogólnych stwierdzeń. W jakim stopniu pasują one do systemu kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020? Proszę o udzielenie odpowiedzi z użyciem skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie nie pasuje”, 2 – „raczej nie pasuje” 3 – „ani pasuje ani nie pasuje”, 4 – „raczej pasuje” a 5 – „zdecydowanie pasuje”.**

	Zdecydowanie nie pasuje	Raczej nie pasuje	Ani pasuje, ani nie pasuje	Raczej pasuje	Zdecydowanie pasuje
B2-1. Kryteria oceny pozwalają na wyłonienie projektów, które w największym stopniu przyczyniają się do realizacji celów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020					
B2-2. Kryteria oceny pozwalają na wyłonienie projektów dobrze przygotowanych do realizacji					
B2-3. Kryteria oceny projektów pozwalają na wyłonienie projektów przynoszących najlepsze efekty					
B2-4. Kryteria oceny projektów pozwalają na wyłonienie projektów o trwałych rezultatach					
B2-5. W kryteriach oceny projektów zbyt dużą wagę zwraca się na sprawy techniczne, a zbyt małą na to, jakie projekt przyniesie efekty					
B2-6. Kryteria oceny projektów zostały w taki sposób skonstruowane, by wszyscy Wnioskodawcy mieli równe szanse na uzyskanie dofinansowania					
B2-7. W celu spełnienia określonych kryteriów oceny projektów Wnioskodawcy muszą ponosić dodatkowe (zbędne) koszty					
B2-8. Opracowane kryteria oceny projektów sprawiają, że niektóre grupy potencjalnych beneficjentów są dyskryminowane					
B2-9. Kryteria wyboru projektów sprzyjają wybieraniu projektów ekonomicznych, maksymalizujących ogólną efektywność					
B2-10. Kryteria wyboru projektów są skonstruowane w sposób jasny i zrozumiały					

**Pyt. B3. Czy któreś kryteria są Państwa zdaniem niezrozumiałe lub nieprecyzyjne? [Pytanie do wszystkich]**

1. Tak [\[przejdź do pyt. B3a\]](#)
2. Nie [\[przejdź do pyt. B4\]](#)
3. Nie wiem/trudno powiedzieć [\[przejdź do pyt. B2\]](#)

**Pyt. B3a. Które kryteria są Państwa zdaniem niezrozumiałe lub nieprecyzyjne? [Pytanie otwarte.]**

**Pyt. B4. Czy któreś kryteria są Państwa zdaniem zbędne, tj. nie przyczyniają się do wyłonienia najlepszych projektów? [Pytanie do wszystkich]**



1. Tak [przejdźcie do pyt. B4a]
2. Nie [przejdźcie do pyt. C1]
3. Nie wiem/trudno powiedzieć [przejdźcie do pyt. C1]

**Pyt. B4a. Które kryteria są Państwa zdaniem zbędne?** [Pytanie otwarte.]

### [C: Kryteria merytoryczne]

**Pyt. C1. Czy któreś kryteria merytoryczne (punktowane) mają przypisaną zbyt małą liczbę punktów (wagi punktowe)?** [Pytanie do wszystkich]

1. Tak [przejdźcie do pyt. C1a]
2. Nie [przejdźcie do pyt. C2]
3. Nie wiem/trudno powiedzieć [przejdźcie do pyt. C2]

**Pyt. C1a. Które kryteria merytoryczne (punktowane) mają przypisaną zbyt małą liczbę punktów (wagi punktowe)?** [Pytanie otwarte]

**Pyt. C2. Czy któreś kryteria merytoryczne (punktowane) mają przypisaną zbyt dużą liczbę punktów (wagi punktowe)?** [Pytanie do wszystkich]

1. Tak [przejdźcie do pyt. C2a]
2. Nie [przejdźcie do pyt. C3 lub D1]
3. Nie wiem/trudno powiedzieć [przejdźcie do pyt. C6 lub D1]

**Pyt. C2a. Które kryteria merytoryczne (punktowane) mają przypisaną zbyt dużą liczbę punktów (wagi punktowe)?** [Pytanie otwarte]

### [D: Negocjacje]

**Pyt. D1. Czy były prowadzone negocjacje zakresu Państwa projektu?** [Pytanie tylko do tych, których wniosek został zatwierdzony (odp. nr 8 do pyt. A3) oraz złożyli wnioski w ramach działań/poddziałań współfinansowanych z EFS (zob. pyt. A2)]

1. Tak [przejdźcie do pyt. D1a]
2. Nie [przejdźcie do pyt. E1]

**Pyt. D1a. Czy negocjacje były prowadzone w formie ustnej czy pisemnej?**

1. Tylko w formie ustnej
2. Tylko w formie pisemnej
3. Zarówno w formie ustnej jak i pisemnej

**Pyt. D1b. Z którym z poniższych zdań zgadzają się Państwo w największym stopniu?**

1. Negocjacje powinny być prowadzone wyłącznie poprzez korespondencję pomiędzy Instytucją Ogłaszającą Konkurs a Wnioskodawcą
2. Negocjacje powinny być prowadzone wyłącznie poprzez osobiste spotkania pomiędzy przedstawicielami Instytucji Ogłaszającą Konkurs a Wnioskodawcą
3. Negocjacje powinny być prowadzone zarówno poprzez korespondencję pomiędzy Instytucją Ogłaszającą Konkurs a Wnioskodawcą oraz poprzez osobiste spotkania
4. Negocjacje w ogóle nie powinny być prowadzone
5. Nie wiem/trudno powiedzieć



**Pyt. D1c. Poniżej znajduje się kilka stwierdzeń na temat negocjacji. W jakim stopniu zgadzają się Państwo z tymi stwierdzeniami? Proszę o udzielenie odpowiedzi z użyciem skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie się nie zgadzam”, 2 – „raczej nie zgadzam” 3 – „ani się zgadzam, ani się nie zgadzam”, 4 – „raczej się zgadzam” a 5 – „zdecydowanie się zgadzam”.**

	Zdecydowanie się nie zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Raczej się zgadzam	Zdecydowanie się zgadzam
D1d-1. Negocjacje przyczyniają się do lepszego opracowania wniosku o dofinansowanie					
D1d-2. Negocjacje pomagają wyłonić do dofinansowania najlepsze projekty					
D1d-3. Negocjacje powodują zbyt dużą ingerencję Instytucji Ogłaszającej Konkurs w zakres projektu					
D1d-4. Negocjacje umożliwiają wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości					
D1d-5. Negocjacje powodują, że proces oceny projektów trwa zbyt długo					
D1d-6. Negocjacje zwiększają szanse na uzyskanie dofinansowania					

**[E: Ocena systemu wyboru projektów oraz systemu kryteriów oceny projektów]**

**Pyt. E1. Poniżej znajduje się kilka ogólnych stwierdzeń? W jakim stopniu pasują one do systemu wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020? Proszę o udzielenie odpowiedzi z użyciem skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie nie pasuje”, 2 – „raczej nie pasuje” 3 – „ani pasuje ani nie pasuje”, 4 – „raczej pasuje” a 5 – „zdecydowanie pasuje”.**

	Zdecydowanie nie pasuje	Raczej nie pasuje	Ani pasuje, ani nie pasuje	Raczej pasuje	Zdecydowanie pasuje
E1-1. To, czy dany projekt zostanie oceniony pozytywnie w dużym stopniu zależy od subiektywnej oceny ekspertów oceniających					
E1-2. Nawet słaby projekt pod względem merytorycznym, ale dobrze przygotowany od strony formalnej (dobrze wypełniony wniosek) może uzyskać dofinansowanie					
E1-3. Wszystkie niezbędne do przygotowania wniosku informacje były dostępne na stronie <a href="http://rpo.wrotapodlasia.pl">rpo.wrotapodlasia.pl</a>					
E1-4. Regulamin konkursu został opracowany w sposób zrozumiały					
E1-5. Odpowiedzi na pytania były udzielane w czasie wystarczającym do ich wykorzystania					
E1-6. Na stronie z ogłoszeniem konkursu zamieszczane były wszystkie odpowiedzi na pytania zgłaszane przez potencjalnych wnioskodawców					
E1-7. Udzielane w czasie naboru wyjaśnienia były pomocne w przygotowaniu wniosku					
E1-8. Terminy wskazane w ogłoszeniu o naborze wniosków są wystarczające do zgromadzenia niezbędnych dokumentów oraz przygotowanie wniosków odpowiadających sformułowanym wymaganiom					
E1-9. Eksperti oceniający prawidłowo interpretują kryteria oceny projektów					
E1-10. Ocena projektów przebiega sprawnie					
E1-11. Ocena projektów trwa dłużej niż zapowiadane jest to w ogłoszeniu konkursu					



E1-12. Ocena projektów jest prowadzona w sposób przejrzysty					
E1-13. Ocena projektów jest prowadzona w sposób bezstronny					
E1-14. Informacje o konkursach są odpowiednio rozpowszechnione					
E1-15. Generator Wniosków Aplikacyjnych zawiera błędy lub niespójności					
E1-16. Generator Wniosków Aplikacyjnych jest przyjazny dla wnioskodawcy					

**[G. APLIKOWANIE O ŚRODKI W RAMACH PERSPEKTYWY FINANSOWEJ NA LATA 2007-2013]**

**G1. Czy Państwa instytucja składała co najmniej jeden wniosek o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013?**

[Pytanie dla wszystkich Respondentów]

1. Tak [przejdź do pyt. G1a]
2. Nie [przejdź do pyt. G2.]

**G1a. Które z poniższych określić lepiej pasują do systemu oceny i wyboru projektów stosowanego w ramach RPOWP na lata 2014-2020, a które lepiej do systemu oceny i wyboru projektów RPOWP na lata 2007-2013?**

System wyboru projektów...	Zdecydowanie RPOWP na lata 2007-2013	Raczej RPOWP na lata 2007-2013	Trudno powiedzieć/ brak różnicy	Raczej RPOWP na lata 2014-2020	Zdecydowanie RPOWP na lata 2014-2020
bardziej przejrzysty					
bardziej sprawiedliwy					
bardziej sprawny					
pozwalający na wyłanianie lepszych projektów					
sprawiający trudności w przygotowaniu projektu					

**G2. Czy Państwa instytucja składała co najmniej jeden wniosek o dofinansowanie projektu w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013?** [Pytanie dla wszystkich Respondentów]

1. Tak [przejdź do pyt. G2a]
2. Nie [przejdź do pyt. H1.]

**G2a. Które z poniższych określić lepiej pasują do systemu oceny i wyboru projektów stosowanego w ramach RPOWP na lata 2014-2020, a które lepiej do systemu oceny i wyboru projektów komponentu regionalnego PO KL?**

System wyboru projektów...	Zdecydowanie komponent regionalny PO KL	Raczej komponent regionalny PO KL	Trudno powiedzieć/ brak różnicy	Raczej RPOWP na lata 2014-2020	Zdecydowanie RPOWP na lata 2014-2020
bardziej przejrzysty					
bardziej sprawiedliwy					
bardziej sprawny					
pozwalający na wyłanianie lepszych projektów					
sprawiający trudności w przygotowaniu projektu					

**[H: PROPOZYCJE ZMIAN]**



**H1. Czy coś należałoby zmienić w systemie wyboru projektów w tym w kryteriach oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 w celu poprawy tego systemu?** [Pytanie otwarte dla wszystkich Respondentów]

1. Tak [przejdź do pyt. H1a]
2. Nie [zakończ ankiety]

**H1a. Co należałoby zmienić w systemie wyboru projektów w tym w kryteriach oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 w celu poprawy tego systemu?** [Pytanie otwarte]

**[METRYCZKA]**

**M1. Obszar** [Odpowiedź na pytanie generowana na podstawie analizy danych zawartych w bazie Wnioskodawców i Beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020]

- 01 Duże obszary miejskie (o ludności >50 000 i dużej gęstości zaludnienia)
- 02 Małe obszary miejskie (o ludności >5 000 i średniej gęstości zaludnienia)
- 03 Obszary wiejskie (o małej gęstości zaludnienia)

**M2. Sektor, do którego zalicza się projektodawca**

1. Sektor publiczny
2. Sektor prywatny
3. Sektor pozarządowy



## 7. SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Model logiczny interwencji publicznej .....	16
Rysunek 2. System wyboru projektów.....	26
Rysunek 3. Procedura ogłaszania konkursów przez Instytucję Zarządzającą w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 .....	41
Rysunek 4. Sposób prezentacji pytań i odpowiedzi w konkursie w ramach poddziałania 5.3.1 .....	46
Rysunek 5. Schemat ogłaszania naborów konkursów w ramach RPOWP 2014-2020 .....	52
Rysunek 6. Schemat ogłaszania naborów w konkursach zintegrowanych w ramach RPOWP 2014-2020 .....	53
Rysunek 7. Struktura systemu kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WP 2014-2020 .....	59
Rysunek 8. Sposób prowadzenia negocjacji projektów współfinansowanych z EFS (dane w %).....	80
Rysunek 9. Opinie na temat preferowanego sposobu prowadzenia negocjacji.....	80
Rysunek 10. Opinie na temat wybranych aspektów procesu negocjacji .....	81
Rysunek 11. Schemat naboru kandydatów na ekspertów RPOWP .....	87
Rysunek 12. Opinie wnioskodawców na temat systemu wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 w porównaniu do systemu wyboru projektów RPOWP 2007-2013.....	96
Rysunek 13. Opinie wnioskodawców na temat systemu wyboru projektów w ramach RPOWP 2014-2020 w porównaniu do systemu wyboru projektów w ramach komponentu regionalnego POKL.....	96

## 8. SPIS TABEL

Tabela 1. Opinie wnioskodawców na temat wybranych aspektów funkcjonowania systemu wyboru projektów – część I .....	54
Tabela 2. Rodzaje kryteriów stosowanych na potrzeby wyłonienia projektów współfinansowanych z EFRR.....	63
Tabela 3. Rodzaje kryteriów stosowanych na potrzeby wyłonienia projektów współfinansowanych z EFS .....	70
Tabela 4. Opinie wnioskodawców na temat wybranych aspektów funkcjonowania systemu wyboru projektów – część II.....	79
Tabela 5. Liczba pracowników zaangażowanych w organizowanie konkursów .....	82
Tabela 6. Obciążenie pracowników udziałem w ocenie wniosków o dofinansowanie .....	83
Tabela 7. Protesty rozpatrzone przez IZ RPOWP 2014-2020 .....	92
Tabela 8. Protesty rozpatrzone przez IP RPOWP 2014-2020 .....	94
Tabela 9. Struktura próby ze względu na Priorytet .....	112
Tabela 10. Struktura próby ze względu na źródło współfinansowania priorytetu.....	112
Tabela 11. Struktura próby ze względu na status wniosku .....	113
Tabela 12. Struktura próby ze względu na liczbę złożonych wniosków o dofinansowanie .....	113



**Wydawca:**

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego  
Departament Rozwoju Regionalnego  
ul. Poleska 89, 15-874 Białystok  
e-mail: drr.sekretariat@wrotapodlasia.pl



publikacja elektroniczna

ISBN: 978-83-62528-92-9

Badanie finansowane ze środków Pomocy Technicznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego  
Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020