

# Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WZ 2014-2020

## RAPORT KOŃCOWY



**Fundusze  
Europejskie**  
Program Regionalny



**Pomorze  
Zachodnie**

**Unia Europejska**  
Europejskie Fundusze  
Strukturalne i Inwestycyjne



Badanie ewaluacyjne jest finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020.

**BADANIE EWALUACYJNE PN.:**  
„EWALUACJA BIEŻĄCA KRYTERIÓW I SYSTEMU WYBORU PROJEKTÓW  
RPO WZ 2014-2020”

**Raport końcowy**

**Zamawiający:**



Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego  
ul. Korsarzy 34  
70-540 Szczecin

**Wykonawca:**



Pracownia Badań i Doradztwa "Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j.  
ul. Spławie 53; 61-312 Poznań  
Tel. 61 622 92 06-07, [biuro@re-source.pl](mailto:biuro@re-source.pl)

# Streszczenie

## Wprowadzenie

Niniejszy raport został przygotowany przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. w ramach – prowadzonego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego – badania ewaluacyjnego pn. **„Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WZ 2014-2020”**. Głównym celem badania była ocena przyjętych kryteriów wyboru projektów oraz systemu wyboru projektów pod kątem zapewnienia skutecznej i najbardziej efektywnej realizacji RPO WZ 2014-2020.

## Koncepcja i metodyka badania

Badanie obejmowało swoim zakresem 2 główne obszary problemowe: (1) system oraz proces wyboru i oceny projektów (poza kryteriami), tj. zasady i sposób realizacji naboru i oceny wniosków dotyczących przedkładanych projektów oraz (2) kryteria wyboru projektów, tj. zestaw określonych wymogów merytorycznych, zawartych w szczegółowym opisie osi priorytetowych oraz RPO WZ, które muszą spełnić projekty, aby uzyskać dofinansowanie z publicznych środków wspólnotowych. Analiza w ramach niniejszego badania obejmowała 35 pytań badawczych podporządkowanych wskazanym wyżej głównym obszarom problemowym

Siedem technik badawczych zostało wykorzystanych w celu przeprowadzenia niniejszego badania:

- **Desk research:** W ramach tej techniki dokonano pogłębionej analizy danych zastanych, ze szczególnym uwzględnieniem: kryteriów wyboru projektów, dokumentów opisujących system wyboru projektów, danych monitoringowych, kart oceny projektów, wniosków o dofinansowanie oraz dokumentacji konkursowej.
- **Benchmarking:** W ramach analizy benchmarkingowej przeprowadzono analizę porównawczą kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WZ i kryteriów obowiązujących w pozostałych RPO.
- **Walidacja kryteriów wyboru projektów:** Bazująca na wynikach oceny merytorycznej technika analityczna, która umożliwiła zobiektywizowaną analizę kryteriów pod kątem: precyzyjności, wpływu na wybór projektów do dofinansowania oraz związku z wartościami wskaźników.
- **Wywiady CAWI/CATI:** W ramach badania z wnioskodawcami uzyskano 1384 ankiety (wskaźnik responsywności na poziomie 55,6%), natomiast w badaniu realizowanym z osobami oceniającymi wnioski od dofinansowanie uzyskano 829 ankiet, które wypełniło 241 osób (wskaźnik responsywności na poziomie 56,3%).
- **Wywiady indywidualne IDI:** Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WZ, w tym: przedstawicielami IZ oraz IP, członkami Komitetu Monitorującego oraz osobami oceniającymi. Łącznie zostało przeprowadzonych 33 wywiady.
- **Wywiady eksperckie:** Zrealizowano 3 wywiady eksperckie z przedstawicielami firm doradczych.
- **Panel ekspertów:** Przeprowadzono dwa panele eksperckie. Ich uczestnikami byli przedstawiciele instytucji zaangażowanych w realizację RPO WZ w obszarze: EFRR i EFS.

## System wyboru projektów

### **Przejrzystość, bezstronność i niedyskryminacyjny charakter systemu wyboru i oceny projektów**

System wyboru projektów, musi stosować się do zasad przejrzystości, bezstronności i zachowania niedyskryminacyjnego charakteru, określonych według zasad, które są ustanowione w treści *Rozporządzenia EU 1303/2013*. Na IZ zobowiązania w tych zakresach, nakładają regulacje nadrzędne, w szczególności zawarte w *„Ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020”* oraz *„Wytocznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020”*. Analiza dokumentów regulujących funkcjonowanie systemu wyboru i oceny projektów sugeruje, że mamy do czynienia z podejściem „kaskadowym”, w którym określone regulacje wynikają bezpośrednio z regulacji poziomu wyższego. Dokumentacja regulująca działanie RPO WZ 2014-

2020, nie ujawniła występowania istotnych uchybień w obszarze przejrzystości – sposoby informowania o zasadach wyboru projektów zostały również odpowiednio odzwierciedlone w dokumentacji, jednak zaleca się poszerzenie procesu informowania, o ułatwienie dostępu do aktualnych wersji regulaminów KOP (oraz – w przypadku ich uchwalenia – także innych dokumentów regulujących na poziomie ogólnym funkcjonowanie systemu wyboru projektów). Pozostając przy kwestii skuteczności udostępnienia informacji o systemie wyboru projektów, zaleca się stworzenie jednej części zawierającej ogół dokumentów konstytuujących Program (w tej chwili są one rozdzielone na 3 części, znajdujące się na stronie internetowej RPO). Nie zidentyfikowano uchybień w zakresie informowania wnioskodawców o wynikach oceny wniosków.

Analiza dokumentacji RPO WZ, pozwoliła również na pozytywną ocenę realizacji zasady bezstronności. Narzędzia wykorzystywane do jej zapewnienia, należy ocenić jako potencjalnie skuteczne dla zapewnienia bezstronności oceny. Analiza dokumentacji wykazała, iż kwestia dyskryminacji nie jest przedmiotem regulacji proceduralnych, nie zidentyfikowano tym samym rozwiązań, które mogłyby skutkować występowaniem problemów w tym względzie. Z wyników badania CAWI przeprowadzonego wśród osób oceniających, wynika że ponad dwie trzecie z nich nie dostrzega przypadków nieuzasadnionego wykluczania wybranych kategorii podmiotów z dostępu do wsparcia.

### **Sposób rozplanowania naborów**

Rozplanowanie naborów w ramach RPO WZ 2014-2020 zanalizowano w dwóch aspektach: w kontekście obciążeń dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO oraz w odniesieniu do wpływu rozplanowania naborów na realizację założeń ram wykonania. Rozplanowanie naborów wniosków w ramach RPO WZ 2014-2020 jest relatywnie równomierne. W przypadku większości analizowanych kwartałów liczba zaplanowanych naborów waha się od 8 do 13 – sporadycznie występują odstępstwa od tej reguły. Odstępstwa można również zauważyć przy analizie rzeczywistych terminów rozpoczynania naborów oraz tego jak były one zaplanowane w harmonogramach wniosków (do 4 kwartału 2015 włącznie, zaplanowane było rozpoczęcie łącznie 33 naborów, a w rzeczywistości rozpoczęto ich 4). Wyniki badania jakościowego sugerują, że w początkowym etapie wdrażania Programu rozplanowanie naborów w dużej mierze wymuszone było czynnikami zewnętrznymi. Pozytywnie – w kontekście dążenia do zapewnienia realizacji celów śródkresowych RPO WZ 2014-2020 – należy za to ocenić zjawisko relatywnej kumulacji naborów w II kwartale 2017 roku. Jeśli chodzi o osoby oceniającego, to – jak wynika z badania CAWI – problem skumulowania naborów dostrzega tylko 1/4 z nich. Osoby oceniające dostrzegają jednak rozbieżności pomiędzy kumulacją w rozpoczynaniu naborów, a kumulacją w rozpoczynaniu i prowadzeniu procesu oceny.

Adekwatność potencjału administracyjnego instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO do przyjętego rozplanowania naborów, na podstawie wyników badania jakościowego, nie stanowi problemu. Nie wskazano na występowanie znaczących deficytów – pojawiały się jednak sytuacje, gdy wymagane były działania zaradcze i wymagające dostosowywania kadr do niektórych zmian. W badaniu przeprowadzono również ocenę działalności IOK w zakresie organizacji naborów, z perspektywy podejmowania działań odpowiednich dla realizacji założeń ram wykonania. Istnieją wprawdzie zagrożenia w realizacji celów pośrednich – przyjmując ich kształt w momencie prowadzenia niniejszej analizy – w wybranych wskaźnikach. Z formalnego punktu widzenia jest jednak szansa na osiągnięcie celów pośrednich w każdym ze wskaźników. Warunkiem tego jest jednak zmniejszenie pierwotnie przyjętych wartości docelowych, do czego niezbędna jest zgoda KE.

W celu poprawienia sprawności wdrażania Programu, należałoby rozważyć zmianę podejścia do organizacji części naborów, tak aby zapewnić szybszą kontraktację, ale bez znaczącego zwiększania liczby naborów prowadzonych mniej więcej w tym samym czasie. Z perspektywy większości wnioskodawców moment przeprowadzenia naboru był odpowiedni. Zarówno w przypadku EFRR jak i EFS, relatywnie niewielka liczba respondentów uważała, że ich nabór powinien odbyć się wcześniej lub później – te dane pozwalają ocenić rozplanowanie naborów jako trafnie odzwierciedlające potrzeby i możliwości wnioskodawców. Głosy bardziej krytyczne pojawiły się za to w kontekście alokacji środków: wśród wnioskodawców, przekonanie iż w przypadku ich naboru dofinansowanie powinno być większe, dla EFRR stanowiło 61,8% badanych, a dla EFS 42%. Pamiętać jednak należy, że w aspekcie wielkości przewidzianej

w naborze alokacji nie można opinii wnioskodawców traktować jako kluczowej ze względu na fakt, iż w swojej opinii dążą oni do maksymalizacji szansy na uzyskanie dofinansowania.

### **Sposób organizacji i sprawność realizacji procesu wyboru projektów**

Sposób ogłaszania naborów w ramach RPO WZ został uregulowany w IW poszczególnych IOK oraz w dokumencie nadrzędnym, czyli „Ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020”. Ustalane elementy, które powinny znaleźć się w ogłoszeniu są spełnione przez poszczególne IW. Z punktu widzenia wnioskodawców, głównym źródłem informacji o naborach (w tym o ich ogłaszaniu) jest witryna internetowa Programu oraz witryna internetowa WUP w Szczecinie – obie witryny w kontekście użyteczności zostały przez wnioskodawców ocenione pozytywnie. Również pozytywnie została oceniona dokumentacja konkursowa: poszczególne jej aspekty otrzymały na skali od 1 (najniższa ocena) do 5 (najwyższa ocena) oceny między 3,75 i 4,00. Połowa wnioskodawców oceniła czas na przygotowanie wniosku o dofinansowanie jako optymalny – natomiast jako zbyt krótki – 1/3 z nich. Pozostając przy aspekcie czasu na przygotowanie wniosku: w przypadku EFRR elementem procesu aplikacyjnego cechującym się największą czasochłonnością, okazało się przygotowywanie analiz / ekspertyz / opinii / studium wykonalności, natomiast w przypadku EFS - część opisowa i finansowa.

Część osób oceniających dokonuje oceny wniosków w ramach konkretnego etapu czy dziedziny i nie wykorzystuje w swojej pracy całości dokumentacji aplikacyjnej – 42,4% osób oceniających wskazało w badaniu CAWI, iż nie wykorzystuje w procesie oceny budżetu projektu, co nie oznacza jednak, że ten element wniosku jest zbędny w ocenie.

Procedury naboru, czyli przyjmowania i dokumentowania składanych wniosków o dofinansowanie scharakteryzowane zostały w IW poszczególnych IOK. Analiza objęła również czas trwania naborów w RPO WZ 2014-2020: z 116 naborów, w których określono termin zakończenia składania wniosków w przypadku 23 z nich wydłużano termin składania wniosków, a pozostałe 93 nabory zakończyły się zgodnie z zaplanowanym terminem. Średni czas wydłużenia czasu trwania naboru wyniósł 34,3 dnia. Średni czas trwania naboru wniosków w ramach RPO WZ 2014-2020 wynosi 75,2 dnia. Przy analizie procedury naboru pozytywnie ocenić należy fakt, iż połowa wnioskodawców nie doświadczyła istotnych problemów przy opracowaniu i składaniu wniosku o dofinansowanie – jeśli jednak problemy występowały to miały one głównie merytoryczny, a nie techniczny, charakter.

W wyniku analizy organizacji procesu oceny wniosków o dofinansowanie, oceniono go jako prawidłowo uregulowany w przypadku EFRR, jak i EFS. Wyszczególniono rozwiązania pozytywnie wpływające na czas oceny takie jak: zastosowanie komunikacji elektronicznej; dopuszczanie zmiany składu KOP; dopuszczenie oceny w trybie niestacjonarnym; możliwość oceny projektów przy pomocy systemu teleinformatycznego; wykorzystanie rozwiązań zgodnych z zasadą „dwóch par oczu”; prowadzenie wzajemnej konsultacji członków KOP przed przeprowadzeniem rozstrzygającej oceny; brak kontynuowania oceny projektu, jeżeli nie zostały spełnione kryteria poprzedzającego etapu. Dostrzeżonymi rozwiązaniami, które mogą mieć negatywny wpływ na sprawność oceny są: centralizacja procesu decyzyjnego w wybranych elementach procedury oceny; procedura losowego rozdzielania projektów pomiędzy osoby oceniające przy wykorzystaniu kopert i papierowych losów; zmiana organizacji KOP na etapie oceny strategicznej; występowanie możliwości występowania ograniczeń dla trafnego oszacowania liczby członków KOP.

W toku analizy określony został średni czas weryfikacji wniosku przez IOK (oceny wniosku): wynosi on 150,5 dnia. Czas oceny wniosków za to, jest bardzo zróżnicowany – najkrócej ocena trwała 1 dzień najdłużej natomiast - 708 dni. Zestawiając czas oceny z liczbą wniosków w naborze, można zauważyć, że najdłuższy średni czas (174,18 dnia, przy czym dla EFS – 143,00 dni, a dla EFRR - 228,75 dnia) zanotowany został w naborach, w których oceniane było 51 wniosków i więcej. Przy analizie czasu oceny i liczby wniosków, można stwierdzić, że większy nacisk położony jest na to, by generować jak najmniejsze opóźnienia w naborach o dużej liczebności złożonych wniosków, mniejszy zaś na to, by w sytuacji stosunkowo małej liczby złożonych wniosków dążyć do jak największego skrócenia czasu trwania oceny. Z analizy terminowości rozstrzygania naborów wyciągnąć można dwa kluczowe wnioski: pierwszy mówi, że w ramach RPO WZ 2014-2020 nie występują często przypadki, gdzie pierwotnie określony czas jest przekraczany; drugi natomiast sugeruje, że w naborach rzadko miały miejsce problemy o charakterze

krytycznym lub rzadko sposób reakcji na napotymane problemy wymagał wydłużenia czasu oceny. Według większości osób oceniających (53,3%) nie występują rozwiązania istotnie i w sposób nieuzasadniony wydłużające proces oceny.

W ramach RPO WZ, w EFS, nie występuje możliwość przeprowadzenia negocjacji – w pewnym sensie rolę tej procedury pełni możliwość poprawy wniosków o dofinansowanie. Badanie jakościowe pozwoliło dostrzec pozytywną stronę takiego rozwiązania, którym jest przewyższenie niektórych słabości procedury negocjacyjnej. O zasadność wprowadzenia procedury negocjacyjnej, zapytano w badaniu CAWI wnioskodawców: tylko 2,3% badanych nie dostrzega takiej potrzeby - natomiast aż 49,8% wyraziło opinię, że jest ona potrzebna, argumentując głównie tym, że oceniający mogą popełnić błędy / źle interpretować treść wniosku.

Jeśli chodzi o procedurę naboru ekspertów zajmujących się oceną wniosków w ramach RPO WZ 2014-2020, to sposób jej zaprojektowania oraz zestaw warunków i kryteriów naboru ocenić należy jako adekwatny. Jednocześnie jednak, dla obniżenia ryzyka wpisania na listę kandydatów na ekspertów osób niedysponujących wystarczającym przygotowaniem merytorycznym należałoby rozważyć korzystanie, na etapie rekrutacji kandydatów na ekspertów, z symulacyjnej oceny wniosku o dofinansowanie (w formule zdalnej). Taka forma weryfikacji pozwala jednocześnie uwzględnić kilka kwestii, dając pełen obraz wiedzy i kwalifikacji kandydatów na ekspertów. W kontekście procedury naborów na kandydatów na ekspertów warto jeszcze przywołać i ocenić pozytywnie dostępność skróconej procedury naboru ekspertów, która może być stosowana np. przy spiętrzeniach konkursów. Warto także wspomnieć o stosowanym w ramach Programu systemie monitoringu pracy ekspertów. Jest on tożsamy w ramach obu funduszy i ocenić go należy pozytywnie zarówno w aspekcie zakresu prowadzonej oceny (kryteriów, które są stosowane do oceny pracy eksperta), jak i samej procedury. Ewentualne wątpliwości może jedynie budzić arbitralność instytucji w doborze sankcji adresowanych do ekspertów.

Eksperci zapytani o preferencje odnośnie trybu dokonywania oceny, w 38,1% odpowiedzieli, że preferują tryb zdalny – można zatem uznać za właściwe dopuszczenie trybu oceny niestacjonarnej. Sami eksperci sygnalizowali jednak relatywnie niski poziom wynagrodzenia otrzymywanego za przeprowadzoną ocenę w ramach RPO WZ – zwłaszcza w porównaniu do innych regionów / Programów. Ponieważ wiele czynników wpływa na stopień skomplikowania oceny i wymagany czas na jej przeprowadzenie, należałoby rozważyć wdrożenie mechanizmu różnicowania stawek wynagrodzenia dla ekspertów w zależności od określonych czynników. Eksperci pozytywnie oceniają za to współpracę z IOK oraz dostępność do materiałów niezbędnych do przeprowadzania oceny.

Badanie dotyczyło również procedury odwoławczej. Analiza procedur obowiązujących w ramach RPO WZ 2014-2020 wykazała, iż w sposób prawidłowy odzwierciedlają one uregulowania ustawowe. Nie wykryto również rozwiązań, które w sposób istotny mogłyby zaburzać bezstronność czy rzetelność rozstrzygania protestów. Badanie CAWI z wnioskodawcami pozwoliło stwierdzić, że odwołania złożyło 16,3% badanych. Sama procedura odwoławcza została przez nich oceniona w ramach jej poszczególnych aspektów w przedziale od 2,92 do 3,69 (na skali od 1 – najniższa ocena, do 5 – najwyższa ocena). W przypadku procedury odwoławczej celowym byłoby rozważenie przede wszystkim większego korzystania z opinii przygotowywanych przez ekspertów zewnętrznych, co mogłoby się przełożyć na poprawę ocen wnioskodawców w aspekcie bezstronności (który to aspekt oceniany jest przez wnioskodawców najniżej).

### **Użyteczność głównych narzędzi stosowanych na etapie oceny**

Rzetelna ocena wniosku jest w dużej mierze zależna od jakości informacji charakteryzujących dane przedsięwzięcie, które są przekazywane osobom oceniającym – co jest zależne w dużym stopniu od skonstruowania formularza wniosku o dofinansowanie. Badanie CAWI przeprowadzone wśród osób oceniających, potwierdza, że dokumentacja aplikacyjna zapewnia pozyskanie wszystkich informacji niezbędnych do właściwego przeprowadzenia oceny (takiego zdania było 76,1% badanych). Problemy wskazane przez respondentów, dotyczące dokumentacji aplikacyjnej w tym względzie dotyczyły takich aspektów jak: zbyt niskie limity znaków, brak załączników doprecyzowujących zapisy wniosku, brak informacji o innych projektach realizowanych przez wnioskodawcę lub niewystarczające informacje dotyczące występowania pomocy de minimis. W badaniu jakościowym pojawiały się ponad to sugestie dotyczące głównie zakresu studiów wykonalności (EFRR) oraz części dotyczącej budżetu projektu (EFS).



Wspominana również była kwestia obowiązywania jednego wzoru wniosku o dofinansowanie dla obu funduszy – w tym obszarze jednak pozytywnie należy ocenić rozwiązanie umożliwiające profilowanie formularza wniosku o dofinansowanie na potrzeby konkretnych naborów.

Na jakość oceny ma również wpływ skonstruowanie karty oceny. W działaniach współfinansowanych z EFS i EFRR przyjęto różne wzory kart oceny - sposób ich budowy oceniono jako adekwatny do specyfiki organizacji oceny w ramach obu funduszy. Również listy sprawdzające w ramach EFS oraz karty oceny w ramach EFRR zostały skonstruowane w prawidłowy sposób. Karty oceny były jednym z przedmiotów badania CAWI wśród wnioskodawców: we wszystkich czterech (kompletność / przejrzystość / czytelność jednoznaczność zapisów) analizowanych aspektach, respondenci raczej pozytywnie zaopiniowali karty oceny / listy sprawdzające, przy czym nieco lepiej ocenione zostały karty oceny EFRR. Pozytywna ocena wynikająca z badania CAWI, znalazła swoje odzwierciedlenie również w badaniu jakościowym. Tutaj dodatkowo zwrócono uwagę na techniczne aspekty kart oceny / list sprawdzających, dotyczące różnic przy stosowaniu formatu Excel lub Word przy wypełnianiu kart / list.

### **Zdolność systemu wyboru projektów do identyfikacji i wyboru przedsięwzięć o określonym charakterze**

Sam system wyboru projektów w ograniczonym stopniu może oddziaływać na wybór projektów o określonym charakterze. Z tego względu funkcję systemu wyboru projektów dla identyfikacji i wyboru przedsięwzięć o określonym charakterze postrzegać należy przede wszystkim poprzez stwarzanie odpowiednich warunków dla kierunkowania wsparcia za pomocą innych instrumentów (kryteriów wyboru projektów, zakresu interwencji, harmonogramu naborów itp.). Innymi słowy, sprawnie działający system powinien umożliwiać podejmowanie skutecznych działań kierunkujących wsparcie, przy czym sam system takiego oddziaływania raczej mieć nie może, przy czym nie powinno to być traktowane jako jego słabość. Z taką sytuacją mamy do czynienia w ramach RPO WZ 2014-2020.

Spośród analizowanych rodzajów przedsięwzięć (projekty w sposób optymalny przyczyniające się do realizacji celów Programu; projekty komplementarne; projekty zgodne z inteligentnymi specjalizacjami; projekty innowacyjne) relatywnie duże znaczenie systemu wyboru projektów dotyczy wspomagania realizacji projektów komplementarnych. W ramach RPO WZ 2014-2020 mamy do czynienia ze stosowaniem tzw. Kontraktów Samorządowych oraz Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, w których wdrażanie wpisane jest zapewnienie powiązania przedsięwzięć realizowanych na danym obszarze. Narzędzia te przyczyniają się do zapewnienia w ramach RPO WZ 2014-2020 komplementarności pomiędzy Działaniami.

### **Funkcjonalność systemu informatycznego**

Ocena systemu informatycznego LSI2014, dotyczyła jego części, którą był Serwis Beneficjenta, w wersji 1.25. Pierwszym elementem poddanym ocenie były dwie instrukcje: pierwsza, wyjaśniająca sposób poruszania się po stronie internetowej systemu oraz druga, która dotyczy procesu wypełniania formularza wniosku. Obie zostały przygotowane rzetelnie, przy czym do tej ostatniej, zaleca się dodanie formy obrazowej. Proces przygotowania wniosku o dofinansowanie z pomocą LSI2014, został oceniony pozytywnie, wykryto jednak obszary w których możliwe jest wprowadzenie pewnych zmian, zarówno technicznych, jak i mających ułatwić poruszanie się po systemie. W kontekście analizy systemu LSI2014 podkreślić jednak należy przede wszystkim, iż umożliwił on wnioskodawcom składanie wniosków o dofinansowanie w wersji elektronicznej, co stanowi istotne uproszczenie procedury aplikacyjnej zarówno dla wnioskodawców, jak i instytucji zaangażowanych w proces oceny.

### **Kryteria wyboru projektów**

Ocena kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020 miała charakter wielowymiarowy i bazujący na zróżnicowanych źródłach danych, a jednocześnie dotyczyła ona wszystkich wyodrębnionych typów kryteriów wyboru projektów.

Przeprowadzona analiza dotycząca całości kryteriów wyboru projektów pozwoliła zidentyfikować szczegółowe problemy w sposobie ich sformułowania oraz użyteczności i skuteczności. W treści raportu przedstawiono szczegółowe zalecenia dotyczące kryteriów, w przypadku których stwierdzono występowanie określonego rodzaju problemów.

Analizie została poddana również zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze. **Projekty zapewniające realizację celów Programu i założeń sformułowanych na potrzeby systemu Ram wykonania:** stwierdzono, iż nie wszystkie kryteria wyboru w ramach poszczególnych Działań przyczyniają się do wyboru projektów realizujących wskaźniki założone w Ramach wykonania. Kwestia ta wynika ze specyfiki wskaźników Ram wykonania, które nie odzwierciedlają wszystkich rodzajów efektów specyficznych dla poszczególnych obszarów interwencji, co jest zgodne z zasadami ustalania Ram Wykonania określonymi przez MR na etapie programowania. Jednocześnie, należy stwierdzić, że różnorodność typów kryteriów, które w sposób bezpośredni lub pośredni odwołują się do celów RPO WZ 2014-2020 sprawia, iż możemy mówić o ich komplementarności w zakresie zapewniania wyboru projektów wpisujących się w cele Programu. W ramach przeprowadzonej analizy wykazano jednocześnie, że ze względu na swoją różnorodność przywołane kategorie kryteriów odnoszą się do całości elementów logiki interwencji w poszczególnych obszarach wsparcia, a więc: celów interwencji, zaplanowanych działań / nakładów, pożądaných efektów (także w formie skwantyfikowanej).

**Projekty komplementarne.** W ramach Programu sformułowano kryteria wspierające identyfikację i wybór projektów komplementarnych. Należy jednak zwrócić uwagę na niejednorodny sposób weryfikowania komplementarności w różnych obszarach wsparcia. Może to wynikać ze zbyt dużego rozproszenia rozumienia definicji „komplementarności” i przyjętych sposobów pomiaru tego elementu – potrzebne jest ustalenie jednego, stałego sposobu rozumienia tego terminu na poziomie całego Programu.

**Projekty spójne z zasadami realizacji polityk horyzontalnych.** Nie zidentyfikowano problemów w zakresie kryteriów dotyczących niniejszej kwestii, zarówno w ramach EFRR, jak i EFS. Stwierdzić należy, że kryteria dotyczące tej kwestii pozwalają w sposób wystarczający zapewnić spójność dofinansowanych projektów z zasadami realizacji polityk horyzontalnych.

**Projekty zgodne z inteligentnymi specjalizacjami.** Kryteria dotyczące inteligentnych specjalizacji regionalnych występują w ramach RPO WZ 2014-2020 relatywnie rzadko, jednak nie należy takiego stanu rzeczy traktować jako problemu. Wynika to bowiem z faktu, że samo zagadnienie inteligentnych specjalizacji regionalnych ma wąskie zastosowanie. To, że kryteria dotyczące tej kwestii stosowane są przede wszystkim w ramach Osi Priorytetowej 1, w mniejszym zaś stopniu w EFS ocenić należy jako właściwe podejście. Pozytywnie ocenić należy także sam charakter i zakres kryteriów dotyczących tej kwestii.

**Projekty innowacyjne.** Innowacyjność jest pojęciem szczególnie istotnym w przypadku Osi Priorytetowej 1, w której ramach sformułowano w sposób poprawny kryteria wspierające identyfikację i wybór projektów innowacyjnych. Należy jednak starać się unikać, występującego incydentalnie, podejścia, którym za projekt innowacyjny uznaje się przedsięwzięcie o charakterze nowatorskim wyłącznie na poziomie samego wnioskodawcy (takie podejście może utrudniać realizację celu Osi Priorytetowej 1, którym jest podniesienie poziomu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, nie zaś pojedynczych przedsiębiorstw). W przypadku pozostałych Osi uwzględnianie kwestii innowacyjności w obszarze kryteriów wyboru projektów nie ma tak dużego uzasadnienia, natomiast pozytywnie ocenić należy fakt, że także w innych Osiach Priorytetowych EFRR podejmowane są działania zorientowane na włączanie kwestii innowacyjności w proces oceny.

Jeśli chodzi o EFS, to nie mamy tutaj do czynienia ze stosowaniem kryteriów odnoszących się do kwestii innowacyjności. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z faktu, iż w bieżącym okresie finansowania realizacja przedsięwzięć innowacyjnych finansowanych ze środków EFS prowadzona jest na poziomie centralnym, w ramach PO WER.

Należy jednak zauważyć – bardziej jednak w kontekście planowania systemu wyboru projektów na potrzeby przyszłego okresu finansowania – że celowe byłoby rozważenie szerszego podejścia do kwestii innowacyjności w procesie oceny projektów. Chodziłoby w tym przypadku o premiowanie rozwiązań nowatorskich związanych z samą realizacją projektu i jego głównych założeń, czy też niestandardowych sposobów rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. W chwili obecnej takie podejście jest stosowane w Programie w bardzo ograniczonym stopniu.

**Projekty trwałe.** Kwestia trwałości jest w dużym stopniu uwzględniana w kryteriach wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020. Szczególnie pozytywnie ocenić należy fakt, że w ramach weryfikacji trwałości



rezultatów projektów nie dokonuje się jedynie oceny samej trwałości, ale także czynników, które mogą w sposób pozytywny lub negatywny oddziaływać na trwałość rezultatów projektów. Dzięki temu zwiększona jest rzetelność całego procesu oceny kwestii trwałości i mniejsze ryzyko, że w procesie oceny zostanie popełniony błąd (np. poprzez niedoszacowanie zagrożeń związanych z zapewnieniem trwałości rezultatów projektu).

W ramach oceny kryteriów wyboru projektów przeprowadzono także analizę kryteriów w aspekcie **procedury odwoławczej**. Analiza odnosiła się do tego, jakich kryteriów najczęściej dotyczą składane protesty. Na poziomie ogólnym stwierdzić należy, że najczęściej protesty dotyczyły dwóch płaszczyzn oceny: dopuszczalności oraz jakości. Z tego rodzaju sytuacją mamy do czynienia zarówno w ramach EFRR, jak i EFS. Z jednej strony, są to grupy kryteriów o całkowicie odmiennym charakterze ze względu na sposób pomiaru (zerojedynekowy / punktowy), jak i zakres zagadnień stanowiących przedmiot oceny, a tym samym – złożoność kryteriów ich dotyczących. Z drugiej zaś, w przypadku obu ww. grup kryteriów mówić możemy o ich kluczowym znaczeniu dla ewentualnego uzyskania dofinansowania (bądź ze względu na dopuszczenie danego projektu do dalszej oceny, bądź uzyskanie jak najwyższej pozycji na liście rankingowej).

Podsumowując analizę dotyczącą kryteriów wyboru projektów, trzeba w szczególności podkreślić stosowane w ramach RPO WZ podejście dotyczące wyodrębnienia płaszczyzn oceny i przypisania do nich określonych kryteriów wyboru projektów. Korzyścią z przyjętego podejścia jest to, że gwarantuje on, iż w ramach każdego Działania będziemy mieć do czynienia z uwzględnieniem w procesie oceny najważniejszych jej wymiarów – kryteria nie są bowiem tworzone punktowo i fragmentarycznie, ale w ramach poszczególnych płaszczyzn, które wyczerpują kluczowe wymiary oceny projektu. Jednocześnie jednak, przyjęty model systematyki kryteriów generuje problemy, które dotyczą przede wszystkim przejrzystości i jednoznaczności w przypisaniu kryteriów wyboru projektów do poszczególnych płaszczyzn. Generalnie jednak stwierdzić należy, że w przypadku katalogu kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020 mamy do czynienia z występowaniem kompletnego, spójnego i racjonalnego katalogu kryteriów. Dodatkowo, obowiązujące kryteria wyboru projektów pozwalają na wybór projektów o określonym charakterze, istotnym z punktu widzenia celów Programu. Z kolei analiza walidacyjna potwierdziła, że skala występowania nieprecyzyjności kryteriów wyboru projektów jest relatywnie niewielka, a jednocześnie występują każdorazowo w katalogach kryteriów wyboru projektów w poszczególnych naborach kryteria, które cechuje powiązanie ze stopniem realizacji wskaźników oraz które mają charakter różnicujący w procesie oceny. Nawet jeśli w danym katalogu kryteriów wyboru projektów są to kryteria pojedyncze, to ich występowanie świadczy o trafności doboru kryteriów wyboru projektów z perspektywy tak skuteczności procesu oceny, jak i zapewnienia wpływu na wybór takich projektów, które zapewnią odpowiedni poziom realizacji wskaźników. Analiza walidacyjna wykazała także, że kryteria posiadające wpływ na wybór projektu do dofinansowania to przede wszystkim kryteria związane z potencjałem wnioskodawcy, zgodnością projektu z przepisami czy dotyczące kwestii technicznych takich jak spójność / kompletność wniosku.

Ostateczna weryfikacja skuteczności kryteriów wyboru projektów będzie jednak możliwa po dłuższym etapie realizacji dofinansowanych projektów, dlatego też zaakcentować należy celowość uwzględniania problematyki kryteriów wyboru projektów w sektorowych badaniach ewaluacyjnych.

# Executive Summary

## Introduction

This report has been prepared by Pracownia Badań i Doradztwa "Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j. within the framework of the evaluation research conducted at the request of the Marshal Office of the Zachodniopomorskie Voivodship entitled "**Current evaluation of the criteria and system of selection of projects of Regional Operational Programme for Zachodniopomorskie Voivodeship 2014-2020 (ROP ZV 2014-2020)**". The main objective of the study was to assess the adopted project selection criteria and project selection system in terms of ensuring the best and the most effective implementation of ROP ZV 2014-2020.

## Purposes and methodology of the research

The research covered the scope of 2 main problem areas: (1) system and project selection and evaluation process (except criteria), i.e. rules and method of implementation of the call for proposals and evaluation of submitted projects, and (2) project selection criteria, i.e. a set of specific substantive requirements, contained in the detailed description of priority axes and ROP ZV 2014-2020, which must be met by projects to obtain co-financing from public community funds. The analysis as part of this study included 35 research questions subordinated to the above-mentioned main problem areas.

Seven research techniques were used to conduct this research:

- **Desk research:** As part of this technique, an in-depth analysis of the existing data was carried out, with particular emphasis on: project selection criteria, documents describing the project selection system, monitoring data, project evaluation sheets, grant applications and competition documentation.
- **Benchmarking:** As part of the benchmarking analysis, a comparative analysis of project selection criteria under the ROP ZV and criteria applicable in other ROPs was conducted.
- **Project selection criteria validation:** Based on the results of the substantive evaluation of the analytical technique, which enabled an objective analysis of the criteria in terms of: precision, impact on the selection of projects for co-financing and the relationship with the values of indicators.
- **CAWI/CATI Interviews:** As part of the study with applicants, 1384 questionnaires were obtained (responsiveness rate at 55.6%), while in the study carried out with people evaluating applications from co-financing, 829 questionnaires were obtained, which were filled by 241 people (responsiveness rate at level 56, 3%).
- **Individual IDI interviews:** Interviews were conducted with representatives of institutions involved in the implementation of the ROP ZV, including: Managing Authority (MA) and Intermediate Body (IB) representatives, members of the Monitoring Committee and evaluators. A total of 33 interviews were conducted.
- **Expert interviews:** Three expert interviews were conducted with representatives of consulting companies.
- **Expert Panel:** Two expert panels were carried out. The participants were representatives of institutions involved in the implementation of the ROP ZV in the area of: ERDF and ESF.

## Projects selection system

### **Transparency, impartiality and non-discriminatory nature of the project selection and evaluation system**

The project selection system must adhere to the principles of transparency, impartiality and non-discriminatory behaviour, determined in accordance with the principles laid down in the EU Regulation 1303/2013. On the MA, commitments in these areas are imposed by overarching regulations, in particular those contained in the "*Act on the principles of implementation of programs in the field of cohesion policy financed in the 2014-2020 financial perspective*" and "*Guidelines on project selection procedures for 2014-2020*". The analysis of documents regulating the functioning of the project selection and assessment

system suggests that we are dealing with a "cascade" approach, in which specific regulations result directly from higher-level regulation. Documentation regulating the operation of ROP ZV 2014-2020, did not reveal any significant deficiencies in the area of transparency – the methods of informing about project selection principles have also been adequately reflected in the documentation, but it is recommended to broaden the information process, to facilitate access to current versions of the Projects Evaluation Commission (PEC) regulations (and - in if they are passed - also other documents regulating the functioning of the project selection system at the general level). Remaining on the issue of the effectiveness of sharing information about the project selection system, it is recommended to create one part containing all the documents constituting the Program (currently they are divided into three parts, located on the ROP website). No irregularities have been identified in the scope of informing applicants about the results of the evaluation of applications. The analysis of the ROP ZV documentation also allowed for a positive assessment of the implementation of the principle of impartiality. The tools used to provide it should be assessed as potentially effective in ensuring the impartiality of the assessment. The analysis of the documentation showed that the issue of discrimination is not subject to procedural regulations, therefore no solutions have been identified that could result in problems in this regard. The results of the CAWI survey conducted among evaluators show that over two-thirds of them do not see cases of unjustified exclusion of selected categories of entities from access to support.

### **The method of the calls scheduling**

The scheduling of calls for proposals under the ROP ZV 2014-2020 was analyzed in two aspects: in the context of burdens for institutions involved in the implementation of the ROP and in relation to the impact of the scheduling of calls for implementation of the framework. The scheduling of calls for proposals under the ROP ZV 2014-2020 is relatively even. In the majority of analyzed quarters, the number of planned calls varies from 8 to 13 - there are occasional deviations from this rule. Derogations can also be noticed when analyzing the actual dates of starting calls for proposals and how they were planned in the application schedules (up to the fourth quarter of 2015 inclusive, it was planned to start a total of 33 calls, and in fact they started 4). The results of the qualitative research suggest that in the initial stage of the Program implementation the scheduling of calls for proposals was largely forced by external factors. Positively - in the context of striving to ensure achievement of the mid-term objectives of ROP ZV 2014-2020 - the phenomenon of relative accumulation of calls in the second quarter of 2017 should be assessed for this. As far as the evaluator is concerned, according to the CAWI survey, only 1/4 of them have the problem of accumulating the calls. However, the evaluators notice discrepancies between the accumulation in starting calls for proposals and the accumulation in starting and conducting the evaluation process.

The adequacy of the administrative potential of institutions involved in the implementation of the ROP to the accepted planning of calls, based on the results of a qualitative study, is not a problem. No significant deficits were identified - however, there were situations where remedial actions were required and staff members needed to be adapted to certain changes. The study also carried out an evaluation of the Call for Proposals Organising Committees (COC) activities in the area of organizing calls for proposals, from the perspective of taking actions appropriate to the implementation of the framework. There are, however, threats to the implementation of intermediate goals - taking their shape at the time of conducting this analysis - in selected indicators. From a formal point of view, however, there is a chance to achieve intermediate goals in each of the indicators. The condition, however, is to reduce the originally adopted target values, to which the European Commission's consent is necessary.

In order to improve the efficiency of the Program implementation, one should consider changing the approach to the organization of part of the calls, so as to ensure faster contracting, but without significantly increasing the number of calls conducted more or less at the same time. From the perspective of the majority of applicants, the time of recruitment was adequate. Both in the case of ERDF and ESF, a relatively small number of respondents believed that their recruitment should take place sooner or later - these data allow to assess the scheduling of calls as accurately reflect the needs and possibilities of applicants. More critical voices appeared in the context of the allocation of funds: among applicants, the belief that in the case of recruitment should be increased, for ERDF accounted for 61.8% of respondents, and for the ESF 42%. It should be remembered, however, that in the aspect of the volume

provided for in the call for allocation, applicants' opinions cannot be treated as crucial due to the fact that in their opinion they strive to maximize the chances of obtaining funding.

### **The organization and efficiency of the project selection process**

The manner of announcing calls for proposals under the ROP ZV has been regulated in individual COCs Executive Instructions (EI) and in the superior document, namely the *"Act on the principles of implementation of programs in the field of cohesion policy financed in the 2014-2020 financial perspective"*. The set elements that should be included in the announcement are met by individual EIs. From the applicants' point of view, the main source of information on calls for proposals (including their announcement) is the Program's website and the website of the Voivodeship Labour Office in Szczecin - both sites were evaluated positively by the applicants in the context of their usefulness. The competition documentation was also assessed positively: its various aspects were obtained on a scale from 1 (lowest score) to 5 (highest grade) of the rating between 3.75 and 4.00. Half of the applicants assessed the time to prepare the application for co-financing as optimal - while as too short - 1/3 of them. Remaining in the aspect of time to prepare the application: in the case of the ERDF, the application process characterized by the greatest time-consuming was the preparation of analyzes / expert opinions / opinions / feasibility study, while in the case of ESF - descriptive and financial part.

Some assessors evaluate applications within a specific stage or field and do not use all application documentation in their work - 42.4% of assessors indicated in the CAWI survey that they do not use the project budget assessment process, which does not mean that this element application is unnecessary in the assessment.

Procedures for recruitment, i.e. accepting and documenting applications for co-financing, have been characterized in the EIs of individual COCs. The analysis also covered the duration of the calls for proposals in the ROP ZV 2014-2020: from 116 calls, which set the deadline for submitting applications in the case of 23 of them extended the deadline for submission of applications, and the remaining 93 calls ended according to the planned date. The average time of extending the recruitment duration was 34.3 days. The average duration of the call for proposals under the ROP ZV 2014-2020 is 75.2 days. When analyzing the recruitment procedure, it should be positively assessed that half of the applicants did not experience any significant problems while preparing and submitting the application for co-financing - however, if the problems occurred, they were mainly substantive, not technical, in nature.

As a result of the analysis of the organization of the application process, it was assessed as properly regulated in the case of ERDF and ESF. Solutions that positively influence the evaluation time are specified, such as: the use of electronic communication; allowing change in the composition of the PEC; admission of the appraisal in a non-stationary mode; the ability to evaluate projects using an ICT system; use of solutions in accordance with the "doubled look" principle; conducting mutual consultation of the PEC members before conducting a conclusive evaluation; no continuation of the project assessment if the criteria of the preceding stage are not met. The perceived solutions that may have a negative impact on the efficiency of the assessment are: centralization of the decision-making process in selected elements of the assessment procedure; procedure for random distribution of projects between evaluators using envelopes and paper fates; change of the PEC organization at the stage of strategic evaluation; occurrence of the possibility of occurrence of limitations for accurate estimation of the number of PEC members.

In the course of the analysis, the average time of verification of the application by COC (application assessment) was defined: it amounts to 150.5 days. The evaluation time for applications is very diverse - the shortest assessment lasted one day the longest while - 708 days. Comparing the evaluation time with the number of applications in the recruitment, it can be seen that the longest average time (174.18 days, for the ESF - 143.00 days, and for the ERDF - 228.75 days) was recorded in the calls in which the 51 applications and more. When analyzing the evaluation time and the number of applications, it can be stated that a greater emphasis is placed on generating the smallest delays in calls with a high number of applications, and less in the situation of a relatively small number of applications duration of the assessment. Two key conclusions can be drawn from the analysis of the timeliness of the selection of calls for proposals: the first one says that in the framework of ROP ZV 2014-2020 there are often no cases

where the initially determined time is exceeded; the second one suggests that in the calls of seldom there were problems of a critical nature or rarely the way to respond to the problems encountered required extending the assessment time. According to the majority of assessors (53.3%), there are no solutions that significantly and unnecessarily extend the assessment process.

Under the ROP ZV, in the ESF, there is no possibility of conducting negotiations - in a sense, the role of this procedure is the possibility of improving applications for co-financing. A qualitative study has made it possible to see the positive side of such a solution, which is to overcome some weaknesses in the negotiation procedure. The legitimacy of introducing the negotiated procedure was asked in the CAWI survey of applicants: only 2.3% of respondents did not see such a need - while as many as 49.8% expressed the opinion that it is needed, arguing mainly that the evaluators may make mistakes / misinterpret the content application.

As for the recruitment procedure for experts involved in the evaluation of applications under the ROP ZV 2014-2020, the method of its design and the set of conditions and criteria for recruitment should be assessed as adequate. At the same time, however, in order to reduce the risk of entering the list of candidates for experts of people who do not have sufficient substantive preparation, it should be considered to use, at the stage of recruitment of candidates for experts, a simulation evaluation of the application for funding (in the remote formula). This form of verification allows taking into account several issues, giving a full picture of the knowledge and qualifications of candidates for experts. In the context of the recruitment procedure for candidates for experts, it is worth recalling and assessing the availability of the abbreviated procedure of recruitment of experts, which can be used, for example, in the accumulation of contests. It is also worth mentioning the experts' monitoring system used as part of the Program. It is the same within the framework of both funds and it should be assessed positively both in terms of the scope of the evaluation (criteria that are used to assess the expert's work) and the procedure itself. Any doubts may only arouse the arbitrariness of the institutions in the selection of sanctions addressed to experts.

Experts asked about preferences regarding the evaluation mode, in 38.1% responded that they prefer the remote mode - it can therefore be considered appropriate to allow the mode of non-regular assessment. However, the experts themselves signalled a relatively low level of remuneration received for the assessment carried out under the ROP ZV - especially in comparison to other regions / Programs. Since many factors affect the complexity of the assessment and the time required to perform it, consideration should be given to implementing a mechanism for differentiating remuneration rates for experts depending on specific factors. Experts positively assess the cooperation with COC and the availability of materials necessary to conduct the assessment.

The examination also concerned the appeal procedure. Analysis of the procedures in force under the ROP ZV 2014-2020 has shown that they correctly reflect the statutory regulations. There were also no solutions that could significantly affect the impartiality or reliability of the resolution of protests. The CAWI study with applicants allowed to state that 16.3% of respondents submitted appeals. The appeal procedure itself was assessed by them in terms of its individual aspects in the range from 2.92 to 3.69 (on a scale from 1 - the lowest rating, up to 5 - the highest grade). In the case of the appeal procedure, it would be advisable to consider, in particular, greater use of opinions prepared by external experts, which could translate into an improvement of the applicants' assessments in the aspect of impartiality (which is assessed by the applicants lowest).

### **The usefulness of the main tools used at the evaluation stage**

Reliable assessment of the application is largely dependent on the quality of information characterizing the given undertaking, which is passed on to the assessors - which depends to a large extent on the construction of the application form for the grant. The CAWI survey conducted among the assessors confirms that the application documentation ensures obtaining all the information necessary for the proper conduct of the assessment (such a sentence was 76.1% of the respondents). The problems indicated by the respondents regarding the application documentation in this respect concerned aspects such as: too low character limits, no attachments clarifying the application, lack of information about other projects carried out by the applicant or insufficient information on the presence of de minimis aid.



In the qualitative study, there were more suggestions concerning mainly the scope of feasibility studies (ERDF) and the part related to the project budget (ESF). It was also mentioned the issue of the application of a single application form for co-financing for both funds - in this area, however, the solution enabling the profiling of the application form for the needs of specific calls should be positively assessed.

The quality of the assessment is also influenced by the construction of the assessment card. In the actions co-financed by the ESF and the ERDF, various models of evaluation cards were adopted - the way they were constructed was assessed as adequate to the specifics of the assessment organization within both funds. The ESF checklists and the ERDF evaluation sheets were also constructed in the correct way. The evaluation sheets were one of the subjects of the CAWI survey among applicants: in all four (completeness / transparency / legibility unambiguity of entries) analyzed aspects, the respondents gave a positive opinion on the assessment cards / checklists, while the ERDF assessment cards were assessed slightly better. Positive evaluation resulting from the CAWI survey was also reflected in the qualitative study. Here, additionally, the technical aspects of the evaluation cards / checklists, regarding the differences when using the Excel or Word format when filling in the cards / lists, were highlighted.

### **The ability of the project selection system to identify and select projects of a specific nature**

The project selection system itself may have a limited impact on the selection of projects of a specific nature. For this reason, the function of the project selection system for the identification and selection of projects of a specific nature should be perceived first of all by creating appropriate conditions for directing support through other instruments (project selection criteria, scope of interventions, schedule of recruitment, etc.). In other words, an efficiently operating system should enable effective actions to be taken to direct the support, while the system of such an interaction cannot have one, but it should not be treated as its weakness. We deal with this situation under ROP ZV 2014-2020.

Among the types of projects analyzed (projects optimally contributing to the objectives of the Program, complementary projects, projects in line with smart specializations, innovative projects) the relatively high importance of the project selection system concerns supporting the implementation of complementary projects. As part of ROP ZV 2014-2020 we are dealing with the use of the so-called Local Government Contracts and Integrated Territorial Investments, in which implementation is included ensuring the connection of projects implemented in a given area. These tools contribute to ensuring complementarity between Activities under ROP ZV 2014-2020.

### **The functionality of the IT system**

The evaluation of the LSI2014 IT system concerned its part, which was the Beneficiary's Service, version 1.25. The first element assessed was two instructions: the first, explaining how to navigate the system's website, and the second, which concerns the process of filling out the application form. Both have been prepared reliably, but it is advisable to add a pictorial form to the latter. The process of preparing the application for co-financing with the help of LSI2014 has been positively assessed, however, areas where some changes, both technical and to facilitate the navigation around the system, have been identified. In the context of the analysis of the LSI2014 system, it should be stressed, first of all, that it allowed applicants to submit applications for electronic co-financing, which is a significant simplification of the application procedure for both applicants and institutions involved in the evaluation process.

### **Project selection criteria**

The evaluation of project selection criteria under the ROP ZV 2014-2020 was multidimensional and based on diversified data sources, and at the same time it concerned all separate types of project selection criteria.

The analysis carried out regarding the entire project selection criteria allowed to identify specific problems in the way they were formulated, as well as their usefulness and effectiveness. The report provides detailed recommendations on criteria for which a specific type of problem has been identified.

The ability of project selection criteria to identify and select projects of a specific nature has also been analyzed. **Projects ensuring the implementation of the objectives of the Program and the assumptions formulated for the needs of the performance framework system:** it was found that not all selection criteria under individual Measures contribute to the selection of projects implementing



indicators established in the Performance Framework. This issue results from the specificity of the performance framework indicators, which do not reflect all types of effects specific to particular areas of intervention, which is consistent with the principles of setting the Performance Framework set by the MR at the programming stage. At the same time, it should be stated that the variety of types of criteria that directly or indirectly refer to the objectives of the ROP ZV 2014-2020 makes us talk about their complementarity in terms of ensuring the selection of projects that are part of the Program's objectives. As part of the analysis, it was also demonstrated that due to their diversity, the cited categories of criteria refer to the whole elements of intervention logic in particular support areas, namely: intervention objectives, planned activities / inputs, desired effects (also in a quantified form).

**Complementary projects.** As part of the Program, criteria have been formulated to support the identification and selection of complementary projects. However, attention should be paid to the heterogeneous way of verifying complementarity in various areas of support. This may result from too much distancing the understanding of the definition of "complementarity" and the methods used to measure this element - it is necessary to establish one, solid way of understanding this term at the level of the entire Program.

**Projects consistent with the principles of implementation of horizontal policies.** No problems were identified regarding the criteria for this issue, both under the ERDF and the ESF. It should be stated that the criteria regarding this issue allow to sufficiently ensuring coherence of co-financed projects with the principles of implementation of horizontal policies.

**Projects in line with smart specializations.** The criteria for smart regional specializations are relatively rare under the ROP ZV 2014-2020, but this should not be treated as a problem. This is due to the fact that the very issue of smart regional specializations has a narrow application. The fact that the criteria for this issue are mainly applied under Priority Axis 1 and to a lesser extent in the ESF should be assessed as the right approach. The very nature and scope of the criteria regarding this issue should also be positively assessed.

**Innovative projects.** Innovativeness is a particularly important concept in the case of Priority Axis 1, in which the framework correctly formulates the criteria supporting the identification and selection of innovative projects. However, one should try to avoid an incidental approach, which an innovative project is considered to be innovative only at the level of the applicant itself (this approach may hinder the implementation of the objective of Priority Axis 1, which is to increase the level of innovation and competitiveness of the region's economy, not individual enterprises). In the case of the other Axes, taking into account the issue of innovation in the area of project selection criteria does not have such a large justification, but it should be positively assessed that also in other ERDF Priority Axes, actions are taken to integrate innovation into the evaluation process.

As far as the ESF is concerned, we are not dealing with the application of criteria relating to the issue of innovation. This situation results mainly from the fact that in the current financing period the implementation of innovative projects financed from ESF funds is carried out at the central level, under OP KED.

However, it should be noted - more in the context of planning the project selection system for the future financing period - that it would be advisable to consider a broader approach to innovation in the project appraisal process. In this case, it would be a reward for innovative solutions related to the implementation of the project itself and its main assumptions, or non-standard ways of solving identified problems. At present, such an approach is used in the Program to a very limited extent.

**Permanent projects.** The issue of durability is to a large extent taken into account in the selection criteria for projects under the ROP ZV 2014-2020. Particularly positive is the fact that as part of the verification of the sustainability of project results, only the durability is not assessed, but also factors that may have a positive or negative impact on the sustainability of project results. As a result, the reliability of the entire durability assessment process is increased and the risk that an error will be made in the assessment process (e.g. by underestimating the risks associated with ensuring the sustainability of project results).

As part of the assessment of project selection criteria, an analysis of criteria in the aspect of the appeal procedure was also carried out. The analysis referred to the criteria for the protests most often. At the

general level, it should be stated that the protests mostly concerned two levels of assessment: admissibility and quality. This type of situation occurs both under the ERDF and the ESF. On the one hand, these are groups of criteria of a completely different nature due to the method of measurement (zero-point / point), as well as the range of issues being assessed, and thus - the complexity of their criteria. On the other hand, in the case of both groups of criteria we can talk about their key significance for possible co-financing (either due to the admission of a given project for further evaluation or obtaining the highest position on the ranking list).

Summing up the analysis regarding the project selection criteria, it is necessary in particular to emphasize the approach applied in the framework of the ROP ZV concerning the separation of assessment areas and assigning to them specific project selection criteria. The advantage of the approach is that it guarantees that within each Measure we will have to take into account the most important dimensions in the assessment process - criteria are not created point and fragmented, but within individual levels that exhaust the key dimensions of project evaluation. At the same time, however, the adopted model of criteria systematics generates problems that primarily concern transparency and unambiguity in assigning project selection criteria to individual planes. Generally, however, it should be stated that in the case of the catalogue of project selection criteria under ROP ZV 2014-2020 we are dealing with the existence of a complete, coherent and rational catalogue of criteria. In addition, the current project selection criteria allow the selection of projects of a specific nature, significant from the point of view of the objectives of the Program. In turn, the validation analysis confirmed that the scale of non-specificity of the project selection criteria is relatively small, and at the same time there are criteria in the project selection criteria in the individual calls for criteria that are related to the degree of implementation of indicators and which have a differentiating nature in the assessment process. Even if in a given project selection criteria catalogue these are single criteria, their occurrence proves the correctness of selection of project selection criteria from the perspective of the effectiveness of the assessment process as well as assurance of the impact on the selection of such projects that will ensure an appropriate level of implementation of indicators. The validation analysis also showed that the criteria affecting the selection of the project for co-financing are primarily criteria related to the applicant's potential, project compliance with the regulations or technical issues such as consistency / completeness of the application.

The final verification of the effectiveness of the project selection criteria will, however, be possible after a longer stage of implementation of the co-financed projects, which is why it is necessary to emphasize the purposefulness of considering the project selection criteria in sectoral evaluation studies.

# Spis treści

Streszczenie.....	3
Executive Summary .....	10
Spis treści .....	17
Wprowadzenie.....	18
Koncepcja i metodyka badania .....	19
<b>Charakterystyka obszarów i pytań badawczych.....</b>	<b>19</b>
<b>Metodyka badania .....</b>	<b>21</b>
Opis wyników badania.....	23
<b>System wyboru projektów.....</b>	<b>23</b>
Przejrzystość, bezstronność i niedyskryminacyjny charakter systemu wyboru i oceny projektów .....	23
Sposób rozplanowania naborów.....	28
Sposób organizacji i sprawność realizacji procesu wyboru projektów .....	38
Użyteczność głównych narzędzi stosowanych na etapie oceny .....	71
Zdolność systemu wyboru projektów do identyfikacji i wyboru przedsięwzięć o określonym charakterze .....	74
Funkcjonalność systemu informatycznego.....	77
<b>Kryteria wyboru projektów.....</b>	<b>81</b>
Analiza szczegółowa kryteriów wyboru projektów .....	84
Zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze .....	142
Analiza kryteriów wyboru projektów w aspekcie procedury odwoławczej .....	155
Podsumowanie. Ogólna ocena i zalecenia dotyczące kryteriów wyboru projektów .....	162
Podsumowanie. Analiza SWOTC .....	166
Wnioski i rekomendacje .....	169
Spisy ilustracji .....	181
<b>Spis tabel .....</b>	<b>181</b>
<b>Spis schematów .....</b>	<b>182</b>
<b>Spis wykresów .....</b>	<b>182</b>

# Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi rezultat całości prac badawczych przeprowadzonych na potrzeby badania ewaluacyjnego pn. „Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WZ 2014-2020” w terminie od 27.10.2017 r. do 10.05.2018 r. Badanie zrealizowane zostało na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. W toku realizacji prac badawczych nie napotkano istotnych trudności, które mogłyby zaburzyć proces pozyskania lub analizy danych.

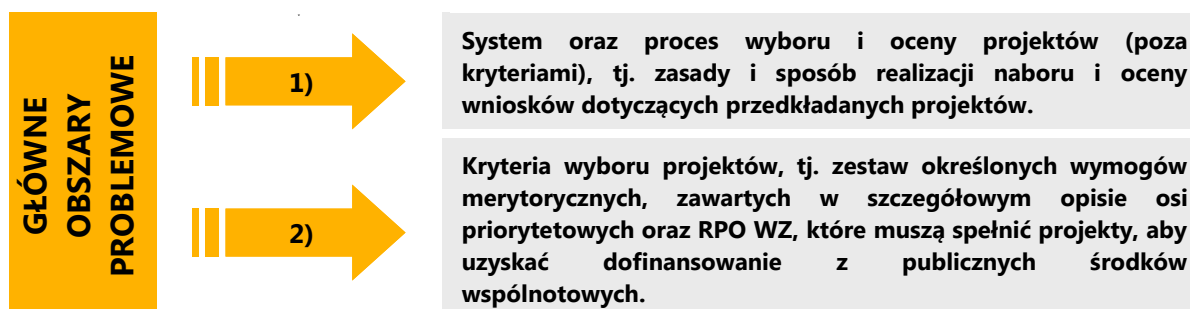
Głównym celem badania była ocena przyjętych kryteriów wyboru projektów oraz systemu wyboru projektów pod kątem zapewnienia skutecznej i najbardziej efektywnej realizacji RPO WZ 2014-2020. W pracach badawczych uwzględniono cztery kryteria ewaluacyjne: trafność, spójność, użyteczność i skuteczność.

W zasadniczej części raportu przedstawiono wyniki analiz dotyczących systemu wyboru projektów i kryteriów wyboru projektów dla RPO WZ 2014-2020. Analityczny i rekomendacyjny komponent raportu został poprzedzony charakterystyką koncepcji i zastosowanej metodologii badania. Jednocześnie, w formie aneksów załączono do raportu: wyniki badań pierwotnych (bazy wynikowe z badań ilościowych oraz transkrypcje wywiadów jakościowych), narzędzia badawcze wykorzystane w procesie badawczym oraz zestawienie odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

# Koncepcja i metodyka badania

## CHARAKTERYSTYKA OBSZARÓW I PYTAŃ BADAWCZYCH

Badanie obejmowało swoim zakresem dwa główne obszary problemowe:



Poniżej przedstawiono pytania badawcze, które zostały określone na potrzeby analizy kryteriów oraz systemu wyboru projektów i na które odpowiedź sformułowana została w ramach raportu końcowego.

### I. System oraz proces wyboru i oceny projektów (poza kryteriami) – zasady i sposób realizacji naboru i oceny wniosków dotyczących przedkładanych projektów:

1. Czy przyjęty system wyboru w ramach poszczególnych działań sprzyja wyborowi projektów, które w sposób optymalny przyczyniają się do osiągnięcia celów i rezultatów odpowiednich priorytetów RPO WZ 2014-2020?
2. Czy system wyboru w ramach poszczególnych działań sprzyja wyborowi projektów, które pozwolą na wypełnienie zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania?
3. Czy system wyboru projektów przyjęty w programie wspiera realizację projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami?
4. Czy system wyboru projektów przyjęty w programie wspiera realizację projektów innowacyjnych?
5. Czy system wyboru projektów w ramach poszczególnych działań i pomiędzy działaniami zapewnia wybór projektów wzajemnie komplementarnych?
6. Czy założenia systemu wyboru projektów ograniczają do niezbędnego minimum obciążenia administracyjne nakładane na wnioskodawców?
7. Czy przyjęty system wyboru oraz organizacja procesu oceny wniosków w ramach poszczególnych działań RPO WZ są niedyskryminacyjne i przejrzyste oraz uwzględniają ogólne zasady ustanowione w art. 7 i 8 Rozporządzenia EU 1303/2013?
8. Czy nabory zostały właściwie rozplanowane w czasie i w odniesieniu do potencjału administracyjnego instytucji organizującej konkurs?
9. Czy czas trwania i częstotliwość przeprowadzania konkursów zostały odpowiednio dobrane do poszczególnych działań? Czy są obszary, w których można wprowadzić usprawnienia? Jeśli tak, to jakie to mogą być zmiany?
10. Czy system wyboru i oceny projektów jest przejrzysty i sprawny? Czy ogłoszenia o naborze projektów są łatwo dostępne i publikowane z wyprzedzeniem umożliwiającym zgromadzenie wymaganej dokumentacji oraz poprawne przygotowanie wniosku o dofinansowanie? Czy ogłoszenia o naborze projektów i załączona do nich dokumentacja są zrozumiałe i przyjazne wnioskodawcom?
11. Czy zakres wymaganych informacji określony we wniosku o dofinansowanie i jego załącznikach jest wystarczający (ale i nie nadmierny) do przeprowadzenia skutecznej oceny projektów na podstawie przyjętych kryteriów dla danego działania/typu projektu?
12. Jakie są mocne i słabe strony rozwiązania wprowadzającego poprawę wniosków w ramach EFS bez możliwości negocjacji?

13. Czy karty oceny umożliwiają pełną i rzetelną ocenę wniosków?
14. Czy uzasadnienia osób oceniających / ekspertów są wyczerpujące i rzetelne?
15. Jaki jest wpływ systemu wyboru projektów RPO WZ na długość oceny?
16. Czy przyjęta procedura odwoławcza zapewnia transparentność, bezstronność oraz terminowe rozpatrywanie protestów?
17. Czy przyjęty system wyboru oraz pracy ekspertów/ pracowników zapewnia właściwą i efektywną ocenę wniosków o dofinansowanie?
18. Jak należy ocenić funkcjonalność systemu informatycznego LSI2014 wspierającego proces wyboru projektów oraz czy pojawiały problemy w jego użytkowaniu?
19. Jak przebiegał proces przygotowania i przyjmowania kryteriów wyboru projektów i jakie są przyczyny oraz skutki ograniczonej intensywności w przyjmowaniu kryteriów wyboru projektów w 2015 roku?

**II. Kryteria wyboru projektów, tj. zestaw określonych wymagań formalnych i merytorycznych, które muszą spełnić wnioski, aby otrzymać dofinansowanie z publicznych środków wspólnotowych:**

20. Czy przyjęte kryteria w ramach poszczególnych działań sprzyjają wyborowi projektów, które w sposób optymalny przyczyniają się do osiągnięcia celów i rezultatów odpowiednich priorytetów RPO WZ 2014-2020?
21. Czy kryteria w ramach poszczególnych działań sprzyjają wyborowi projektów, które pozwolą na wypełnienie zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania?
22. Czy kryteria wyboru projektów przyjęte w programie wspierają realizację projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami?
23. Czy kryteria wyboru projektów przyjęte w programie wspierają realizację projektów innowacyjnych?
24. Czy kryteria wyboru projektów w ramach poszczególnych działań i pomiędzy działaniami zapewniają wybór projektów wzajemnie komplementarnych?
25. Czy kryteria są sformułowane w sposób umożliwiający stosunkowo łatwą, obiektywną i niepodważalną ocenę?
26. Czy kryteria wyboru projektów w ramach poszczególnych działań i pomiędzy działaniami zapewniają wybór projektów trwałych?
27. Czy kryteria wyboru projektów przyjęte w programie zapewniają właściwą weryfikację zasad horyzontalnych UE, a w szczególności zasadę dotyczącą równości szans kobiet i mężczyzn oraz osób z niepełnosprawnościami, zasadę uniwersalnego projektowania oraz zrównoważonego rozwoju?
28. Czy kryteria premiujące (kryteria jakości) spełniają swoją rolę przy założonej punktacji? Czy różnicują projekty? Czy wynikają z RPO WZ?
29. Czy kryteria wyboru projektów są właściwie sformułowane – czy ich definicje są zrozumiałe, jednoznaczne oraz łatwe do weryfikacji, mierzalne, obiektywne i nie są wewnętrznie sprzeczne?
30. Czy kryteria wyboru projektów umożliwiają wychwycenie ewentualnych zagrożeń w realizacji projektów?
31. Czy przyjęte kryteria są jednoznaczne, nie nakładają się?
32. Jakiego rodzaju rozwiązania dotyczące weryfikacji kryteriów merytorycznych stosowane w ramach innych RPO stanowią dobrą praktykę i należałoby je wykorzystać w konstruowaniu katalogu tej grupy kryteriów w RPO WZ na lata 2014-2020?
33. Jak ocenić należy użyteczność przyjętej w RPO WZ systematyki kryteriów wyboru projektów?
34. Jakie są przyczyny aktualizacji kryteriów wyboru projektów oraz czy analogiczne potrzeby zmian w kryteriach występują również w innych Działaniach RPO WZ 2014-2020?
35. Jakich kryteriów wyboru projektów najczęściej dotyczyły protesty w ramach poszczególnych Osi priorytetowych, a jakich protesty skuteczne?



## METODYKA BADANIA

Na potrzeby opracowania raportu końcowego zastosowany został zespół ilościowych i jakościowych technik badawczych. Poniżej szczegółowo opisano zakres i sposób zastosowania każdej z wykorzystanych technik badawczych.

Tabela 1. Charakterystyka technik badawczych wykorzystanych w badaniu

Nazwa techniki badawczej	Charakterystyka techniki badawczej
<b>Desk research</b>	Technika desk research zastosowana na potrzeby raportu końcowego obejmowała w szczególności następujące dane zastane: <ul style="list-style-type: none"> <li>kryteria wyboru projektów dla wszystkich Działań, które zostały zawarte w Załączniku nr 3 do SOOP (wersja z dn. 18.12.2017),</li> <li>dokumenty charakteryzujące system wyboru projektów, w tym w szczególności OFIP IZ/IC w ramach RPO WZ 2014-2020, IW poszczególnych IOK, Regulaminy KOP oraz Wytoczne programowe w zakresie trybów wyboru projektów,</li> <li>ogłoszenia i regulaminy naborów,</li> <li>wnioski o dofinansowanie projektów,</li> <li>karty oceny / listy sprawdzające,</li> <li>dane monitoringowe (w zakresie postępu rzeczowego i finansowego Programu oraz w odniesieniu do czasu realizacji procesów).</li> </ul>
<b>Benchmarking</b>	W ramach niniejszego badania technika benchmarkingu została zastosowana do przeprowadzenia porównań województwa zachodniopomorskiego z innymi regionami w zakresie kryteriów merytorycznych stosowanych w regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020 w stosunku do wyboru projektów współfinansowanych ze środków EFRR i EFS. Celem analizy było zidentyfikowanie kryteriów, które mogą się okazać użyteczne w przypadku ich transferu do katalogu kryteriów RPO WZ 2014-2020 lub też zidentyfikowanie możliwości modyfikacji (zmiana definicji, zmiana sposobu oceny) kryteriów, które obowiązują w ramach RPO WZ 2014-2020 i w stosunku do których zidentyfikowane zostały określone problemy w zakresie sposobu sformułowania i/lub ich skuteczności.
<b>Walidacja kryteriów wyboru projektów</b>	Technika walidacyjna została zastosowana do przeprowadzenia oceny kryteriów wyboru projektów pod względem precyzyjności, wpływu na wybór projektów do dofinansowania oraz występowania związku z wartościami wskaźników.  W ramach analizy walidacyjnej zastosowany został dobór mieszany. W przypadku naborów, w których liczba ocenionych wniosków nie przekraczała 10 zastosowany został dobór zupełny, z kolei w przypadku naborów liczniejszych zastosowano losowy dobór próby. Analizą objęte zostały karty oceny / listy sprawdzające zawierające wyniki oceny 650 projektów.
<b>Wywiady CAWI / CATI</b>	Badanie z zastosowaniem ankiety internetowej CAWI realizowane było z dwoma grupami respondentów – wnioskodawcami oraz osobami oceniającymi wnioski o dofinansowanie.  Badanie z wnioskodawcami było realizowane w okresie od 08.03.2018 r. do 26.03.2018 r. Łącznie rozesłano 2487 ankiet odnoszących się do wszystkich wniosków o dofinansowanie złożonych w okresie objętym badaniem. Uzyskano łącznie 1384 poprawnie wypełnionych ankiet, wskaźnik response rate (udział liczby faktycznie zrealizowanych ankiet w zakładanej do zrealizowania liczbie ankiet) wyniósł 55,6%.  Badanie wśród osób oceniających realizowane było z kolei od 05.03.2018 r. do 21.03.2018 r. W jego ramach rozesłano ankiety do 428 osób oceniających, z których 241 (56,3%) wypełniło przynajmniej 1 ankietę. Ankiety wypełniane były indywidualnie dla poszczególnych naborów, w których dokonywano oceny wniosków, z tego względu łączna liczba wypełnionych ankiet wyniosła 829.
<b>Wywiady indywidualne IDI</b>	W ramach niniejszego badania zrealizowano łącznie 33 wywiady IDI, z czego 17 wywiadów przeprowadzonych zostało z przedstawicielami jednostek zaangażowanych w realizację RPO WZ, 6 wywiadów zrealizowano z przedstawicielami KM RPO WZ 2014-2020, a 10 z ekspertami oceniającymi wnioski.

Nazwa techniki badawczej	Charakterystyka techniki badawczej
<b>Wywiady eksperckie</b>	Wywiady eksperckie były realizowane z przedstawicielami firm doradczych świadczących usługi w zakresie wspomagania podmiotów aplikujących o środki w ramach RPO WZ w opracowaniu wniosków o dofinansowanie. Łącznie przeprowadzone zostały 3 wywiady eksperckie.
<b>Panel ekspertów</b>	Przeprowadzone zostały dwa panele eksperckie, których uczestnikami byli przedstawiciele instytucji zaangażowanych w realizację RPO WZ. Pierwszy panel dotyczył obszarów interwencji współfinansowanych w EFRR, z kolei drugi związany był z EFS.

# Opis wyników badania

W ramach niniejszej – zasadniczej – części badania zaprezentowano i omówiono całość wyników badania. Analityczny komponent raportu, zgodnie z zakresem problematyki badania, został podzielony na dwie główne części. Pierwsza dotyczy systemu wyboru projektów, druga zaś – kryteriów wyboru projektów obowiązujących w naborach prowadzonych w RPO WZ 2014-2020.

## SYSTEM WYBORU PROJEKTÓW

W ramach niniejszego rozdziału dokonana została analiza systemu wyboru projektów, rozumianego jako zespół procedur służących wyłonieniu projektów rekomendowanych do dofinansowania.

### Przejrzystość, bezstronność i niedyskryminacyjny charakter systemu wyboru i oceny projektów

W niniejszym podrozdziale przedstawiona została ocena systemu wyboru oraz organizacja procesu oceny wniosków pod względem przejrzystości, bezstronności i niedyskryminacyjności. Analiza w tym zakresie rozpoczęta została od wskazania dokumentów szczebla unijnego i krajowego stanowiących podstawę regulacji w tym zakresie.

System wyboru i oceny projektów musi być przejrzysty, bezstronny oraz mieć charakter niedyskryminacyjny, na co wskazują ogólne zasady ustanowione w treści Rozporządzenia EU 1303/2013. Dlatego też w ramach niniejszego badania ewaluacyjnego podjęto się weryfikacji, czy przyjęty system wyboru oraz organizacja procesu oceny wniosków w ramach poszczególnych Działów RPO WZ 2014-2020 są niedyskryminacyjne i przejrzyste oraz uwzględniają ogólne zasady ustanowione w art. 7 i 8 Rozporządzenia EU 1303/2013.

Nim przejdziemy do oceny tego, na ile kształt systemu wyboru i oceny projektów gwarantuje jego transparentność i bezstronność, a tym samym – zapewnia transparentność, bezstronność i niedyskryminacyjny charakter samego procesu oceny - należy przede wszystkim wskazać te elementy systemu, które są zorientowane na zapewnienie rzeczonej bezstronności. Zobowiązania w tym zakresie nakładają na instytucje zaangażowane w proces wdrażania RPO WZ 2014-2020 regulacje nadrzędne, ze szczególnym uwzględnieniem: „*Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*” oraz „*Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*”. W przywołanych „*Wytycznych...*” (Rozdział 4 – „*Ogólne warunki wyboru projektów*”) zobowiązuje się IZ do przestrzegania następujących zasad podczas procesu wyboru projektów:

- a) **przejrzystości** – rozumianej jako zapewnienie dostępu do informacji związanych z przebiegiem wyboru projektów. Zasada ta jest realizowana co najmniej poprzez udzielanie na wniosek wnioskodawcy informacji o postępowaniu, jakie toczy się w odniesieniu do jego projektu, a także poprzez bieżące zamieszczanie na swojej stronie internetowej informacji o przebiegu konkursu (np. może to polegać na publikowaniu z wyprzedzeniem informacji dotyczących zmian wcześniej wyznaczonych terminów zakończenia określonych etapów w konkursie);
- b) **rzetelności** – rozumianej jako obowiązek zgodnej z ustanowionymi regułami oceny każdego projektu. Zasada ta jest realizowana co najmniej poprzez pisemne uzasadnienie wyniku oceny spełniania każdego z kryteriów, które zostało ocenione negatywnie oraz w przypadku kryterium punktowego nie przyznano maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów. Każde uzasadnienie zawiera przynajmniej wskazanie wszystkich okoliczności, które przesądziły o negatywnym wyniku oceny spełniania danego kryterium lub wskazanie okoliczności uniemożliwiających przyznanie maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów lub wskazanie okoliczności, które zdecydowały o przyznaniu określonej liczby punktów. Uzasadnienie zawiera odniesienie do pozyskanych w toku oceny projektów informacji i wyjaśnień, o których mowa w rozdziale 5 pkt 11. Uzasadnienie nie może być formułowane jako przypuszczenia lub wątpliwości;

- c) **bezstronności** – rozumianej jako zakaz indywidualnych preferencji w ramach grup czy typów wnioskodawców dopuszczonych do ubiegania się o dofinansowanie. Zasada ta jest realizowana poprzez przygotowanie kryteriów w taki sposób, aby ich stosowanie podczas wyboru projektów uniemożliwiało zastosowanie indywidualnych preferencji o charakterze podmiotowym. Stosowanie innych preferencji, dotyczących np. typów wybieranych projektów oraz grupowe preferencje o charakterze podmiotowym nie są zabronione, o ile mają umocowanie w kryteriach. Dodatkowo zasada bezstronności odnosi się do stosowania mechanizmów gwarantujących bezstronność osób uczestniczących w wyborze projektów. W stosunku do pracowników właściwych instytucji włączanych do oceny projektów wymagane jest co najmniej wprowadzenie obowiązku podpisywania przez nich oświadczenia o braku przesłanek do wyłączenia pracowników organu, o których mowa w przepisach KPA odnoszących się do wyłączenia pracowników organu (art. 24 § 1 i 2 KPA). W sytuacji, w której dochodzi do wyłączenia pracownika właściwej instytucji nie może on dokonywać oceny danego projektu oraz w przypadku konkursu albo etapu konkursu, o którym mowa w podrozdziale 6.3 pkt 2 lit. c) ii, oceny żadnego z projektów ocenianych odpowiednio w ramach danego konkursu albo ww. etapu. W przypadku projektów własnych właściwej instytucji wniosek o dofinansowanie jest opracowywany a projekt oceniany przez różnych pracowników lub pracowników mających różnych bezpośrednich przełożonych, zaś w przypadku projektów pomocy technicznej są one oceniane przez innych pracowników niż ci, którzy opracowali wniosek o dofinansowanie. W stosunku do ekspertów oznacza to złożenie przez nich oświadczenia dotyczącego bezstronności, o którym mowa w podrozdziale 8.3 pkt 4;
- d) **równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania** – rozumianej jako obowiązek udostępnienia co najmniej na stronie internetowej właściwej instytucji informacji dotyczących procedury wyboru projektów oraz niezbędnych do przedłożenia wniosku o dofinansowanie. Zasada ta jest realizowana także poprzez udzielanie odpowiedzi na pytania w powyższym zakresie. Odpowiedzi te są udzielane indywidualnie, bez zbędnej zwłoki. Ponadto w przypadku konkursów odpowiedzi polegające na wyjaśnieniu procedur lub ich interpretacji są dodatkowo zamieszczane przez właściwą instytucję na stronie zawierającej informacje o tym konkursie. Nie muszą podlegać publikacji odpowiedzi polegające jedynie na odesłaniu lub przytoczeniu zapisów stosownych dokumentów. Wszystkie informacje cyfrowe, w tym publikowane dokumenty są udostępniane zgodnie z zasadami dostępności, o których mowa w 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. Odpowiedzi udzielane na pytania związane z procedurą wyboru projektów są wiążące do momentu zmiany odpowiedzi. Jeśli zmiana odpowiedzi nie wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, wnioskodawcy którzy zastosowali się do danej odpowiedzi i złożyli wniosek o dofinansowanie w oparciu o wskazówki w niej zawarte, nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji związanych ze zmianą odpowiedzi;
- e) **równego traktowania wnioskodawców** – rozumianej jako zakaz stosowania regulaminu konkursu w sposób skutkujący faworyzowaniem poszczególnych wnioskodawców kosztem pozostałych wnioskodawców oraz dokonywania przez IOK zmian, które miałyby taki skutek. Zastrzeżenie to nie dotyczy kryteriów, które mogą zakładać różne traktowanie określonych kategorii wnioskodawców lub projektów. Wszelkie zmiany w warunkach prowadzenia konkursu inne niż wynikające ze zmiany przepisów powszechnie obowiązującego prawa powinny być stosowane jednakowo wobec wszystkich wnioskodawców. Stosowanie tej zasady powinno być skorelowane ze stosowaniem zasady równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania.

Powyższe zapisy stanowią bezpośrednie odzwierciedlenie regulacji ustawowych zawartych w „Ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020”, gdzie stwierdza się w art. 37. 1, iż: „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. W kontekście analizy zagadnienia transparentności, bezstronności i niedyskryminacyjnego charakteru systemu wyboru projektów kluczowe znaczenie spośród powyższych zasad ma zapewnienie realizacji zasad: przejrzystości, bezstronności,

równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania oraz równego traktowania wnioskodawców.

Analizując poszczególne dokumenty regulujące funkcjonowanie systemu wyboru i oceny projektów zauważyć należy, iż mamy do czynienia z podejściem „kaskadowym”, w ramach którego każdy kolejny poziom regulacji odzwierciedla regulacje obowiązujące na poziomie wyższym. W rezultacie, powyżej scharakteryzowane regulacje wspólnotowe i krajowe znajdują swoje odzwierciedlenie – poprzez bezpośrednie odwołanie do dokumentu źródłowego lub przywołanie dokładnej treści określonej regulacji – w dokumentach programowych, następnie – dokumentach regulujących funkcjonowanie poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania RPO WZ, i wreszcie – dokumentach regulujących sposób przeprowadzenia konkretnego naboru.

W odniesieniu do przejrzystości systemu wyboru projektów analiza obowiązujących dokumentów regulujących system wyboru projektów tj. OFIP IZ/IC w ramach RPO WZ 2014-2020, IW poszczególnych IOK oraz Regulaminów KOP nie ujawniła żadnych istotnych uchybień w zakresie realizacji tej zasady. Jedynie w kilku szczegółowych kwestiach zidentyfikowano możliwość wprowadzenia usprawnień.

W analizowanych dokumentach w sposób prawidłowy odzwierciedlono i uszczegółowiono rozwiązania dotyczące informowania o zasadach wyboru projektu. Obecnie, kiedy w związku z nowelizacją *Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* przestały obowiązywać w ramach RPO WZ wytyczne programowe, podstawową funkcję informowania o zasadach wyboru projektów pełnią regulaminy konkursów, które prezentują regulacje najważniejsze z perspektywy wnioskodawcy. Jednak zakres informacji zawartych w regulaminach konkursów jest istotnie mniejszy niż ten, który występował w *Wytycznych programowych w sprawie wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020*. W regulaminach występuje choćby mniejszy zakres informacji dotyczących narzędzi zapewnienia bezstronności oceny (w regulaminach EFS i EFRR nie ma informacji odnośnie podpisywania przez członków KOP deklaracji bezstronności, w regulaminach EFRR nie ma także informacji o losowości przyporządkowania projektów do osób oceniających), które mogą być istotne dla pełnego zrozumienia przez wnioskodawców systemu wyboru projektów.

Wnikliwy wnioskodawca może odnaleźć również dokument zdecydowanie bardziej szczegółowo charakteryzujący proces oceny – Regulamin KOP, który jest publicznie dostępny na stronie: <http://www.rpo.wzp.pl> w zakładce „Dowiedz się o ekspertach”, a więc w innym miejscu niż pozostała część dokumentacji związanej z oceną w danym naborze. Mając na uwadze, iż regulaminy KOP w sposób całościowy opisują proces oceny i zawierają szereg informacji niemających odzwierciedlenia w regulaminach konkursów, zaleca się informowanie wnioskodawców w dokumentacji konkursowej naborów z EFRR o ich dostępności poprzez odniesienie do konkretnego miejsca na stronie internetowej RPO, tak jak ma to miejsce w przypadku naborów z EFS. Przy czym uzasadnione byłoby dokonanie zmiany sekcji strony, w której dokument ten jest publikowany – optymalnym miejscem powinna być sekcja witryny internetowej, w której publikowane są główne dokumenty programowe.

Dodatkowo, zwrócić należy uwagę, że w pewnym stopniu sytuację zarówno rezygnacji z *Wytycznych programowych w sprawie wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020*, jak i ograniczonej dostępności Regulaminu KOP, może przezwyciężyć przyjęcie i opublikowanie dokumentu poniekąd zastępującego rzeczne wytyczne. Chodzi tutaj o *Zasady wyboru projektów*. W momencie realizacji badania trwały prace na zatwierdzeniu niniejszego dokumentu, a tym samym nie była znana dokładna treść tego dokumentu oraz sposób jego udostępnienia wnioskodawcom. Należy przypuszczać, że podobnie jak dokumenty o zbliżonym charakterze i statusie dotyczące np. kontroli, wykrywania nieprawidłowości, czy wysokości, sposobu i warunków dofinansowania, będą one publikowane w sekcji *O Programie* witryny internetowej RPO WZ 2014-2020. Zgodnie z wcześniejszym zaleceniem dokument ten powinien zostać opublikowany w tym samym miejscu witryny internetowej, co Regulamin KOP, dzięki czemu w jednym miejscu zamieszczone byłyby oba kluczowe dokumenty charakteryzujące system wyboru projektów i przebieg procesu oceny.

W kontekście przywołanego dokumentu, jakim są *Zasady wyboru projektów* (i wobec faktu braku jego zatwierdzenia w momencie realizacji badania) należy podkreślić celowość jego przyjęcia. Wydaje się istotne, by (podobnie jak w przypadku innych obszarów, dla których po wycofaniu wytycznych



programowych przyjęto odpowiednie dokumenty w ramach Programu regulujące najważniejsze kwestie dotyczące danego obszaru) wnioskodawcy mieli możliwość zapoznania się w ramach jednego dokumentu z kluczowymi regulacjami dotyczącymi procesu oceny i wyboru projektów. Ułatwiłoby to wnioskodawcom orientację w odniesieniu do przebiegu tego procesu i to jeszcze w momencie, w którym nie został ogłoszony interesujący ich konkurs, a tym samym nie został opublikowany regulamin konkursu.

W zakresie informowania wnioskodawców o zasadach wyboru projektów należy zwrócić uwagę na publikację w ramach RPO WZ użytecznego dokumentu porządkującego ogół regionalnych regulacji związanych z wyborem projektów. Mowa tu o *Rejestrze elementów systemu realizacji*, w którym zawarte są informacje o wszystkich dokumentach regulujących system, łącznie ze wskazaniem wersji już nieobowiązujących. Choć większość tych dokumentów nie jest publicznie dostępna, to rejestr ten może stanowić dla wnioskodawców swego rodzaju punkt odniesienia. W przypadku szczególnych potrzeb zapoznania się przez wnioskodawcę ze szczegółowymi informacjami, wie on jakich dokumentów szukać lub o udostępnienie jakich dokumentów może on się zwrócić w trybie dostępu do informacji publicznej.

W odniesieniu do udostępnienia informacji o systemie wyboru projektów należy zwrócić uwagę na sposób ich prezentacji na stronie internetowej RPO. Dokumenty opisujące system realizacji Programu, w tym system wyboru projektów, prezentowane są w trzech częściach strony internetowej - *Poznaj Program Regionalny i jego zasady, Zapoznaj się z wytycznymi programowymi oraz Pobierz poradniki i publikacje*. W opinii ewaluatora nie ma merytorycznego uzasadnienia rozdzielenia dokumentów na 3 różne części strony internetowej, a może ono utrudniać użytkownikowi odnalezienie poszukiwanych treści. W związku z powyższym zaleca się stworzenie jednej części zawierającej ogół dokumentów konstytuujących Program i charakteryzujących jego system wdrażania w jednej części, w której możliwe będzie ich filtrowanie pod względem rodzaju oraz wyszukiwanie po tytule – podobnej do części *Zapoznaj się z prawem i dokumentami* obecnej na stronie internetowej: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>. Jednocześnie zaleca się wyraźne informowanie, które dokumenty mają charakter archiwalny – już nieobowiązujący, ponieważ obecnie niektóre nieobowiązujące dokumenty, jak np. *Wytyczne programowe w sprawie wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020*, nie mają takiej adnotacji.

Należy podkreślić, iż nie zidentyfikowano żadnych uchybień w zakresie informowania wnioskodawców o wynikach oceny projektów. Co warto podkreślić, wnioskodawcy są informowani dwutorowo po każdym z etapów oceny – poprzez publikację list projektów na stronie internetowej RPO WZ oraz korespondencyjnie. Na ostatecznej liście rankingowej publikowanej na stronie internetowej RPO WZ znajdują się bardziej szczegółowe informacje, takie jak kwota dofinansowania projektów.

Warto przy tym zauważyć, że jeśli chodzi o publikację ostatecznych wyników danego naboru, to towarzyszy jej także upublicznienie składu osobowego Komisji Oceny Projektów. W przypadku oceny negatywnej wnioskodawca ma natomiast prawo do uzyskania szczegółowej informacji o osobach, które dokonywały oceny jego wniosku. We wcześniejszej fazie wdrażania Programu tego rodzaju informacje nie były ujawniane, zmieniono natomiast podejście w rezultacie praktyki orzeczniczej sądów dotyczącej tej właśnie kwestii. Stosowanego obecnie rozwiązania nie należy ocenić jako stanowiącego potencjalne zagrożenie, gdyż wspomniane dane ujawniane są już po zakończeniu procesu oceny. Natomiast wśród osób oceniających pojawiały się opinie, że ujawnianie informacji o osobach oceniających dany wniosek powinno mieć miejsce dopiero na etapie ewentualnej procedury sądowej. Za kluczowe i rozstrzygające dla uznania celowości przyjętego w ramach Programu podejścia uznać jednak należy w tym przypadku sądowe orzecznictwo wskazujące na obowiązek ujawniania przez IOK informacji o osobach oceniających, w przypadku oceny negatywnej złożonego wniosku o dofinansowanie.

Uwzględniając powyższe, stwierdzić trzeba, iż w obecnym kształcie systemu wyboru projektów nie ma uzasadnienia dla ewentualnych zmian, które byłyby zorientowane na modyfikację procedur dotyczących zapewnienia przejrzystości procesu oceny i wyboru projektów. Jednocześnie jednak, celowe byłyby takie działania, których celem jest zwiększenie dostępności informacji, które charakteryzują sposoby i narzędzia zapewnienia transparentności systemu wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020.

W toku analizy dokumentów regulujących system wyboru projektów stwierdzono, iż w ramach RPO WZ w sposób prawidłowy realizowana jest zasada bezstronności. Głównymi narzędziami zapewnienia



bezstronności są oświadczenia o rzetelności, bezstronności i poufności podpisywane przez osoby oceniające przed przystąpieniem do oceny projektów. Innymi narzędziami zapewniającymi bezstronność są:

- losowy dobór ekspertów do KOP (w ramach EFRR),
- losowy rozdział ocenianych wniosków o dofinansowanie pomiędzy osoby oceniające,
- stosowanie w ocenie zasady dwóch par oczu, tj. oceny wniosku równolegle przez dwóch oceniających (poza weryfikacją wymogów formalnych, oceną wstępną i oceną merytoryczną I stopnia w ramach EFRR, gdzie dopuszczona jest ocena przez 1 osobę),
- wykluczanie z ponownej oceny (po uwzględnieniu protestu) osób, które pierwotnie oceniały dany projekt,
- obowiązkowe zaangażowanie ekspertów (niebędących pracownikami IOK) w ocenę projektów własnych IOK oraz projektów instytucji powiązanych z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Programu (w ramach EFS).

Wskazane wyżej rozwiązania należy ocenić pozytywnie pod względem potencjalnej skuteczności dla zapewnienia bezstronności oceny. Wśród stosowanych w ramach RPO WZ procedur związanych z wyborem projektów ponadto nie zidentyfikowano takich, które byłyby sprzeczne z zasadą bezstronności.

Jedynie w jednym elemencie systemu wyboru projektów zidentyfikowano możliwość wprowadzenia rozwiązań, które mogą przyczynić się do zwiększenia bezstronności. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż Regulaminy KOP dopuszczają niewyłączanie z oceny członka KOP, w przypadku którego stwierdzono występowanie okoliczności budzących wątpliwości co do rzetelności, bezstronności i poufności. Wskazano jednocześnie, iż decyzja o braku wyłączenia członka KOP może zostać podjęta, jeśli udział w ocenie danego członka KOP jest konieczny ze względów merytorycznych (posiadanej wiedzy / umiejętności). Biorąc jednak pod uwagę, że tego rodzaju rozwiązanie stosowane jest w sytuacjach wyjątkowych, a jednocześnie, że stanowi także narzędzie zapewnienia odpowiedniej liczby osób oceniających, które dysponują adekwatnym poziomem wiedzy i kwalifikacji, nie jest niezbędne, by wprowadzać w tym przypadku zmiany zorientowane na zachowanie bezwzględności stosowania zasady wyłączenia z oceny osób, w przypadku których może występować problem braku bezstronności.

W kontekście zapewnienia bezstronności oceny w ramach Programu warto podkreślić, że wśród osób oceniających pojawiały się także opinie wskazujące, z jednej strony, na problem niejednoznacznego określenia ryzyka dla zachowania bezstronności, np. w sytuacji, gdy osobą oceniającą jest ekspert reprezentujący instytucję naukową, która to instytucja może mieć różnego rodzaju powiązania i relacje z wnioskodawcami, nie dotyczą one jednak bezpośrednio danego eksperta. Z drugiej strony, wskazywano na problematyczność wymogu podpisywania deklaracji o bezstronności przed faktycznym rozpoczęciem procesu oceny, na podstawie samej informacji o podmiotach aplikujących i planowanych przez nich przedsięwzięciach. Tymczasem, może się okazać, że dopiero w trakcie zapoznawania się z treścią wniosku o dofinansowanie osoba oceniająca może pozyskać wiedzę, która będzie dla niej podstawą do stwierdzenia, iż może zachodzić problem braku bezstronności w ocenie. Wydaje się jednak, że obecny kształt systemu wyboru projektów w wymiarze zapewnienia bezstronności procesu oceny pozwala zniwelować powyższe problemy. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na fakt, iż pomimo podpisania deklaracji o bezstronności przed rozpoczęciem oceny, w sytuacji powzięcia przez osobę oceniającą wiedzy o możliwym zaburzeniu bezstronności oceny dopiero w trakcie wykonywania obowiązków członka KOP, osoba ta może (i powinna) zgłosić taki fakt. Zaistnienie tego rodzaju sytuacji – po przeanalizowaniu szczegółowego jej charakteru i okoliczności – nie musi jednak całkowicie wykluczyć tej osoby z dalszej oceny, jeżeli ze względu na jej wiedzę i doświadczenie – bez znaczącego uszczerbku dla jakości oceny – trudno zastąpić ją inną osobą oceniającą.

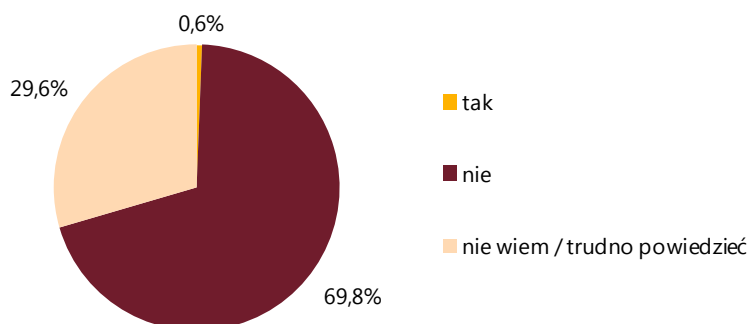
Jeśli chodzi o weryfikację niedyskryminacyjnego charakteru systemu wyboru projektów, analiza dokumentacji, której zapisy konstruują i regulują funkcjonowanie rzeczzonego systemu wykazała, iż kwestia dyskryminacji nie jest przedmiotem regulacji. Nie należy jednak uznawać tej sytuacji za świadczącą o ewentualnych dysfunkcjach systemu wyboru i oceny projektów, a tym bardziej o tym, że system ten

cechuje się charakterem dyskryminacyjnym, tzn. że w nierówny sposób traktuje poszczególne kategorie wnioskodawców. Sytuacja ta wynika raczej z faktu, że kwestia ewentualnej dyskryminacji (nierównego traktowania) dotyczy przede wszystkim kryteriów wyboru projektów, które mogą taki stan rzeczy generować. Uwzględniając ów fakt, stwierdzić należy, iż to właśnie na etapie analizy kryteriów uzasadnione będzie dokonanie oceny pod kątem realizacji zasad dotyczących promowania równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji. Oddziaływanie systemu jest w tym przypadku ograniczone, chyba, że generowałyby one określone – i niewynikające z kryteriów – bariery w aplikowaniu o wsparcie lub wywoływał określone – niezależne od kryteriów wyboru projektów – nierówności w ocenie. Podkreślić jednak należy, że w przypadku systemu wyboru RPO WZ 2014-2020 nie mamy do czynienia z taką sytuacją.

Regulacje systemu wyboru projektów zostały przeanalizowane pod kątem występowania rozwiązań, które mogą mieć funkcję dyskryminującą względem grup podmiotów, osób, obszarów czy typów przedsięwzięć. W toku analizy nie zidentyfikowano rozwiązań, których zastosowanie może skutkować występowaniem nierówności, lecz warto zauważyć, iż analizowane dokumenty (OFIP, IW czy Regulaminy KOP) zawierają charakterystykę rozwiązań na poziomie ogólnym, które rzadko są związane z konkretnymi grupami docelowymi czy typami beneficjenta. Założenia te rzadko posiadają funkcję kierunkującą, dlatego też prawdopodobieństwo występowania w ich przypadku oddziaływania dyskryminującego jest niewielka.

Jednocześnie jednak, pamiętać należy, że pomimo, iż na poziomie proceduralnym brak jest rozwiązań, które wskazywałyby na dyskryminacyjny charakter systemu wyboru projektów, to jednak wśród interesariuszy RPO WZ 2014-2020 mogłoby pojawić się subiektywne poczucie nieuzasadnionego wykluczenia z możliwości aplikowania o wsparcie określonych kategorii podmiotów. Na poniższym wykresie przedstawiono dane obrazujące skalę występowania takiego przekonania wśród osób oceniających.

Wykres 1. Występowanie sytuacji nieuzasadnionego wykluczenia wybranych kategorii podmiotów z dostępu do wsparcia ze środków RPO WZ 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; n=829

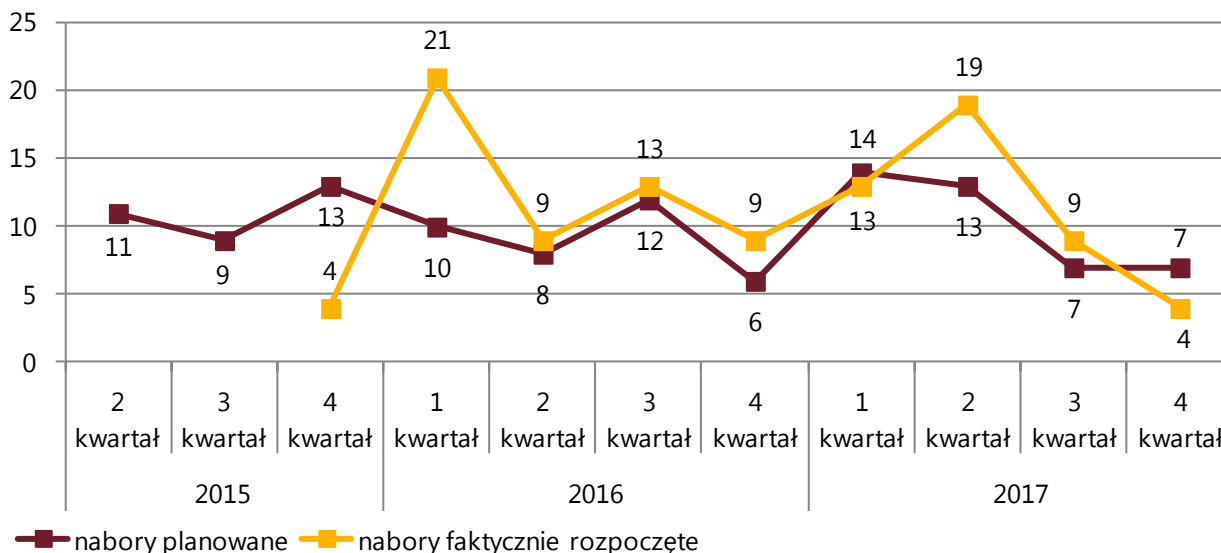
Jak wynika z powyższych danych, ponad dwie trzecie (69,8%) spośród osób oceniających biorących udział w badaniu, nie dostrzega przypadków nieuzasadnionego wykluczenia wybranych kategorii podmiotów z dostępu do wsparcia w ramach RPO WZ 2014-2020. Incydentalne wskazania tego rodzaju sytuacji odnosiły się do wykluczenia z naboru: podmiotów, które jednocześnie ubiegały się o wsparcie w innych naborach; przedsiębiorstw (w obszarze turystyki); szkół, w których wyniki nauczania nie były niższe od średnich wyników w województwie.

### Sposób rozplanowania naborów

W niniejszej części przedstawiono wyniki analiz dotyczących dotychczasowego rozplanowania naborów w ramach RPO WZ 2014-2020. Kwestię tę analizowano w dwóch aspektach. Po pierwsze, w kontekście wynikających z rozplanowania naborów obciążeń dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WZ 2014-2020. Po drugie natomiast, w odniesieniu do wpływu rozplanowania naborów na realizację założeń ram wykonania.

Na poniższym wykresie zaprezentowana została liczba planowanych (na podstawie harmonogramów naborów) oraz faktycznie rozpoczętych (na podstawie ogłoszeń o naborach) naborów wniosków w trybie konkursowym.

Wykres 2. Liczba planowanych i faktycznie rozpoczętych naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie (1) liczba planowanych naborów – pierwotne wersje harmonogramów naborów; (2) liczba faktycznie rozpoczętych naborów – informacje z ogłoszeń o naborach

Sposób rozplanowania naborów wniosków w ramach RPO WZ 2014-2020 charakteryzuje się dość dużą równomiernością. W większości analizowanych kwartałów liczba zaplanowanych naborów waha się od 8 do 13. Tylko w wybranych okresach mamy do czynienia z niewielkimi odstępstwami np. 4 kwartał 2016 – 6 naborów czy 1 kwartał 2017 – 14 naborów. Nie ma tu więc miejsca zjawisko planowania ponadstandardowo dużej liczby naborów w konkretnych okresach czasu, co mogłoby generować spiętrzenia zadań w komórkach IOK odpowiedzialnych za organizację naborów. Równomierne rozłożenie naborów nie powoduje tego rodzaju niekorzystnych skutków.

Rzeczywista dynamika rozpoczynania naborów wniosków w trybie konkursowym w wielu przypadkach znacząco różni się od planów wynikających z pierwotnych wersji harmonogramów naborów wniosków. W pierwotnej wersji harmonogramu, do 4 kwartału 2015 włącznie zaplanowane było rozpoczęcie łącznie 33 naborów, a w rzeczywistości rozpoczęto ich w tym okresie zaledwie 4. Zaistniałe przesunięcia w rozpoczynaniu naborów w stosunku do pierwotnego planu były w pewnym stopniu rekompensowane większą niż planowana liczbą naborów w 1 kwartale 2016 roku. Na ten okres pierwotnie zaplanowanych było 10 naborów, a faktycznie rozpoczęło się ich 21. Zmiany pierwotnych planów IOK wiążą się z aktualizacją harmonogramów naborów. Warto zauważyć, iż w kolejnych kwartałach 2016 roku oraz 1 kwartale 2017 roku mamy do czynienia z niewielkimi różnicami pomiędzy liczbą planowanych i rzeczywiście rozpoczętych naborów. Może to świadczyć o sytuacji, iż po zrekomensowaniu w 2016 trudności realizacyjnych z początkowego okresu wdrażania, w 2017 roku w organizacji naborów nie napotymano takich barier, które stawałyby się powodem przesunięć w rozpoczynaniu, bądź bariery te były skutecznie przezwyciężane. Chodzi tu np. o czynniki związane z brakiem regulacji na szczeblu krajowym umożliwiających przeprowadzenie naborów, które siłą rzeczy w największym stopniu występowały na początkowym okresie wdrażania Programu.

Potwierdzają to wyniki badania jakościowego, gdzie wskazywano na fakt, iż w początkowym etapie wdrażania Programu sposób rozplanowania naborów w dużej mierze wymuszony był czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od instytucji wdrażających RPO WZ 2014-2020. Dodatkowo uwzględnić należy fakt, iż rozpoczęcie wdrażania Programu na lata 2014-2020 nie było możliwe w oparciu o dotychczasowe rozwiązania systemowe i konieczne było przygotowanie i uruchomienie systemu wyboru projektów odzwierciedlającego wymogi nowej perspektywy finansowej. Po pierwsze wynikało to z

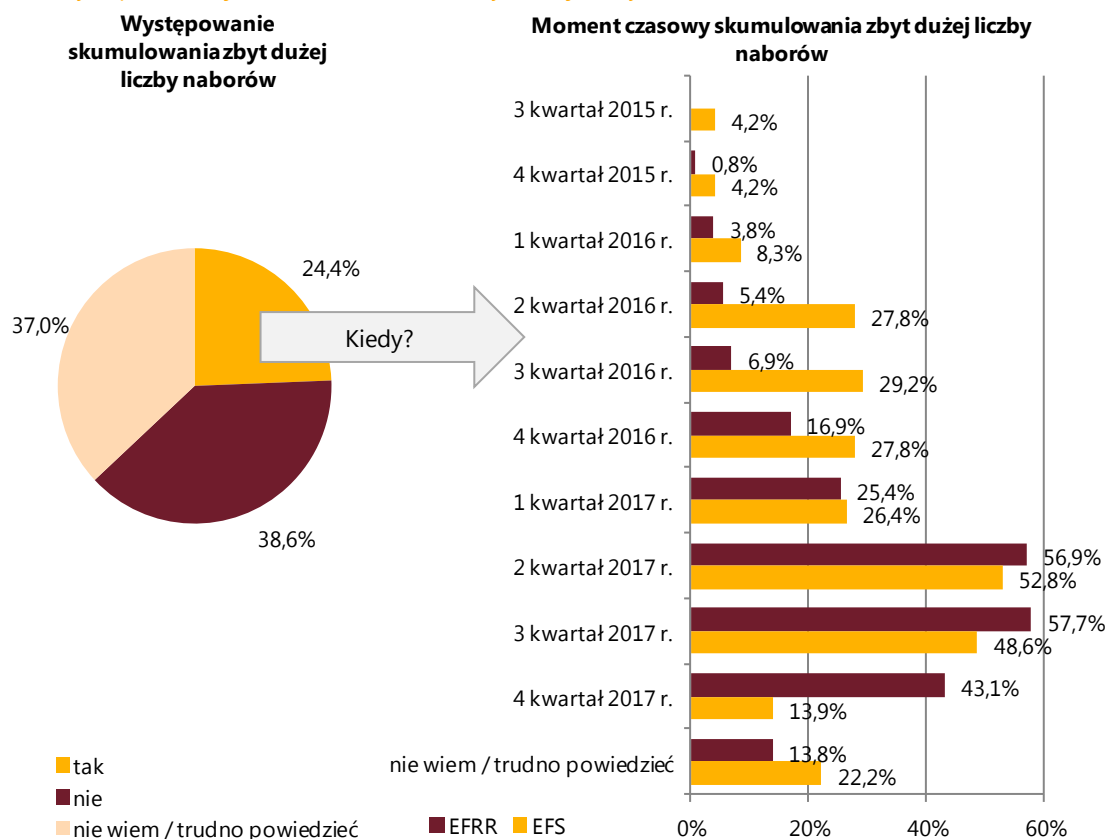
pojawienia się nowego elementu, jakim jest dwufunduszowość Programu. Po drugie, nowe regulacje krajowe i wspólnotowe sprawiły, że nawet w odniesieniu do EFRR pełne wykorzystanie rozwiązań z lat 2007-2013 nie było możliwe. W badaniu zwracano uwagę, że czynnik, jakim jest konieczność adaptacji instytucji do nowego systemu oceny i wyboru projektów istotnie wpływał na sprawność wdrażania Programu w początkowym okresie jego realizacji. W większym stopniu dotyczyło obszaru wsparcia z EFS, gdzie „odcięcie” od dotychczasowych rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych (dotyczących w tym przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) było większe.

Z kolei jeśli chodzi o zjawisko relatywnej kumulacji naborów w II kwartale 2017 roku, to – choć siłą rzeczy wygenerowało to ponadstandardową skalę obciążenia dla instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu – ocenić to należy pozytywnie jako działanie zaradcze zorientowane na zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia założeń dotyczących realizacji Programu do momentu przeglądu śródkresowego w 2018 roku.

Warto przy tym zauważyć, że momenty kumulacji naborów to jednocześnie także okresy największej rozbieżności w pierwotnym rozplanowaniu i faktycznym terminarzu naborów. Uwzględniając wcześniejsze uwagi o specyficznych uwarunkowaniach relatywnej kumulacji naborów w 1 kwartale 2016 roku oraz 2 kwartale 2017 roku, stwierdzić należy, że poza tymi specyficznymi momentami nabory były planowane w sposób trafnie odzwierciedlający realne możliwości przeprowadzenia naborów w zaplanowanych kwartałach. Świadczy o tym fakt dużej zgodności liczby naborów planowanych i faktycznie przeprowadzonych. Pozytywnie ocenić trzeba również fakt, że jeśli już występowały rozbieżności pomiędzy pierwotnymi założeniami dotyczącymi rozplanowania naborów, a faktyczną liczbą tych ostatnich, to najczęściej polegało to na zwiększaniu liczby uruchamianych naborów względem pierwotnego planu. Tym samym, ewentualne modyfikacje planu naborów nie powinny były opóźniać wdrażania Programu, lecz raczej przyspieszać ten proces.

Kwestia kumulacji naborów była także podejmowana w ramach ewaluacji z perspektywy osób oceniających. Ma to znaczenie, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż doświadczanie nadmiernej kumulacji przez tę kategorię osób może prowadzić do nadmiernego obciążenia zadaniami związanymi z procesem oceny i wyboru projektów (w przypadku pracowników IOK) lub niepodejmowania się roli osoby oceniającej ze względu na brak możliwości jej wypełnienia (w przypadku ekspertów zewnętrznych).

Wykres 3. Występowanie zjawiska skumulowania zbyt dużej liczby naborów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; występowanie skumulowania – n=829; moment skumulowania n=202, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały, iż ma miejsce skumulowanie

Wśród osób oceniających problem występowania skumulowania dostrzega zdecydowana mniejszość badanych, gdyż jest to niecała jedna czwarta respondentów (24,4%). Tym samym uprawnione jest stwierdzenie, że z punktu widzenia osób zaangażowanych w proces oceny (pracowników IOK oraz ekspertów zewnętrznych) trudno jest mówić o systemowym problemie kumulacji naborów w poszczególnych okresach wdrażania Programu. Perspektywa osób oceniających jest tu więc spójna z wynikami wcześniejszej analizy bazującej na danych o faktycznym rozplanowaniu naborów.

Jeśli natomiast chodzi o identyfikację przez osoby oceniające konkretnych momentów ewentualnej kumulacji naborów, to – z jednej strony – dostrzegalne jest odzwierciedlanie w opiniach respondentów zjawiska ponadprzeciętnej kumulacji naborów w 2 kwartale 2017 roku. Z drugiej jednak strony, opinie osób oceniających nie potwierdzają kumulacji z 2 kwartału 2016 roku, a jednocześnie wskazują na dostrzeganie rzeczony kumulacji w dwóch ostatnich kwartałach 2017 roku. Taki stan rzeczy nie powinien jednak zaskakiwać jeśli weźmiemy pod uwagę odmienną perspektywę osób oceniających. Kumulacja samej organizacji naborów w danym okresie może być dla osób oceniających odczuwalna w mniejszym stopniu (chyba, że jako pracownicy są w sposób bezpośrednio zaangażowani w obsługę naboru wniosków). Osoby te odczuwać będą ewentualną kumulację dopiero w momencie rozpoczęcia oceny wcześniej złożonych wniosków. Tak tłumaczyć można wyniki odnoszące się do roku 2017, gdzie osoby oceniające dostrzegają kumulację nie tyle w 2 kwartale tego roku, ale od 2 kwartału. Wynika to z faktu, iż w zależności od czasu trwania naborów uruchomionych w 2 kwartale 2017 roku oraz etapu oceny, w który zaangażowana była dana osoba, zjawisko kumulacji mogło być dla niej dostrzegalne i odczuwalne również w kolejnych kwartałach. Z kolei jeśli chodzi o brak wskazań osób oceniających w odniesieniu do 1 kwartału 2016 roku, to pamiętać należy, iż był to pierwszy kwartał z relatywnie dużą liczbą naborów (wcześniej – w 4 kwartałach 2015 roku uruchomiono jedynie 4 nabory), tym samym łączna liczba prowadzonych naborów (na różnych etapach) była mniejsza niż w późniejszym okresie wdrażania Programu, kiedy to w kolejnych kwartałach rozpoczynanym naborom towarzyszyły trwające konkursy, w których prowadzona była już ocena wniosków o dofinansowanie.

Generalny wniosek wynikający z analizy danych dotyczących odczuwania przez osoby oceniające ewentualnej kumulacji naborów odnosi się przede wszystkim do występujących rozbieżności pomiędzy kumulacją w rozpoczynaniu naborów, a kumulacją w rozpoczynaniu i prowadzeniu procesu oceny. Kwestię tę należy mieć na względzie antycypując możliwości instytucjonalne i kadrowe w zakresie prawidłowego i terminowego przeprowadzania oceny w ramach przyjętego harmonogramu naborów.

Jeśli chodzi o generalną adekwatność potencjału administracyjnego instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu do przyjętego rozplanowania naborów, to w badaniu jakościowym nie wskazano na występowanie znaczących, tj. stałych i istotnie ograniczających możliwość funkcjonowania, deficytów. Wskazać tu jednak należy na dwie szczegółowe kwestie. Po pierwsze, względną nieadekwatność potencjału administracyjnego sygnalizowano w odniesieniu do początkowego okresu wdrażania Programu (pierwsza fala kumulacji naborów), gdzie dodatkowym problemem była konieczność przystosowania się wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces oceny do nowego kontekstu formalno-prawnego. Podejmowano jednak wtedy działania zaradcze polegające np. na okresowym angażowaniu w proces oceny złożonych wniosków o dofinansowanie tych pracowników, którzy w sposób bezpośredni nie byli przypisani do tego rodzaju zadań. Specyfika początkowego okresu wdrażania Programu sprawiała bowiem m.in., że relatywnie dużemu obciążeniu pracowników odpowiedzialnych za etap naboru i oceny wniosków, towarzyszyła mniejsza skala obciążeń związanych z obsługą realizowanych projektów. Po drugie, podkreślić należy specyficzną sytuację w przypadku organizacji naborów dotyczących działań środowiskowych, gdzie w trakcie wdrażania Programu nastąpiła zmiana Instytucji Pośredniczącej. Pomimo tego, że w większym stopniu była to zmiana instytucjonalna niż kadrowa, to jednak było to istotne okresowe zaburzenie wydolności organizacyjnej IP (tym bardziej, że odbywało się to w okresie prowadzenia naboru w ramach Działania 2.10, cieszącego się dużą popularnością wśród wnioskodawców, a więc ponadprzeciętnie obciążającego IOK).

Aby dokonać oceny działalności IOK w zakresie organizacji naborów z perspektywy podejmowania działań odpowiednich dla realizacji założeń ram wykonania, dokonano analizy obecnego stopnia realizacji celów śródk okresowych ram wykonania na 2018 rok w wymiarze rzeczowym i finansowym. Dane dotyczące rzeczywistej realizacji wskaźników - na I kwartał 2018 r. zestawiono z szacunkową realizacją na koniec 2018 r., która reprezentuje prognozowany do osiągnięcia na 2018 rok poziom realizacji celów pośrednich. Obliczony on został na podstawie wartości dofinansowania projektów oraz wartości docelowych wskaźników w projektach, których termin zakończenia przypada nie później niż na 30 października 2018 roku<sup>1</sup>. W przypadku większości z tych projektów możliwe będzie uwzględnienie wartości dofinansowania oraz wskaźników produktu w postępie rzeczowym i finansowym Programu za 2018 rok i tym samym w realizacji celu pośredniego ram wykonania. Dane dotyczące postępu finansowego i rzeczowego ujęto w poniższej tabeli.

Tabela 2. Realizacja ram wykonania

Oś priorytetowa	Nazwa wskaźnika	Typ wskaźnika	Cel pośredni na 2018 r.	rzeczywisty % realizacji celu pośredniego na I kwartał 2018	szacunkowy % realizacji celu pośredniego na koniec 2018
Oś Priorytetowa 1 Gospodarka, Innowacje, Nowoczesne Technologie	Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie [szt.]	wskaźnik produktu	449	3,6%	51,7%
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	82 914 235	46,5%	52,7%
Oś	Długość ścieżek rowerowych [km]	wskaźnik	5	57,1%	679,8%

<sup>1</sup> Niniejszą datę oszacowano na podstawie średnich czasów certyfikacji WOP wg danych przekazanych przez Zamawiającego.



Oś priorytetowa	Nazwa wskaźnika	Typ wskaźnika	Cel pośredni na 2018 r.	rzeczywisty % realizacji celu pośredniego na I kwartał 2018	szacunkowy % realizacji celu pośredniego na koniec 2018
Priorytetowa 2 Gospodarka niskoemisyjna		produktu			
	Liczba jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE [szt.]	wskaźnik produktu	7	14,3%	14,3%
	Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej [szt.]	wskaźnik produktu	16	81,3%	412,5%
	Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków [szt.]	wskaźnik produktu	13	0,0%	300,0%
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	39 066 895	16,6%	126,6%
	Długość ścieżek rowerowych w podpisanych umowach [km]	KEW	38	291,2%	-
Oś Priorytetowa 3 Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	Liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej [szt.]	wskaźnik produktu	0	-	-
	Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych [szt.]	wskaźnik produktu	0	-	-
	Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów [szt.]	wskaźnik produktu	0	-	-
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	22 509 412	13,5%	34,7%
	Liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej w podpisanych umowach [szt.]	KEW	1	0,0%	-
	Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych w podpisanych umowach [szt.]	KEW	2	50,0%	-
	Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów w podpisanych umowach [szt.]	KEW	2	0,0%	-
Oś Priorytetowa 4 Naturalne otoczenie człowieka	Liczba wspartych obiektów turystycznych i rekreacyjnych [szt.]	wskaźnik produktu	4	0,0%	800,0%
	Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem [szt.]	wskaźnik produktu	0	-	-
	Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony [ha]	wskaźnik produktu	12	0,0%	0,0%
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	21 038 172	3,7%	153,0%
	Liczba zabytków nieruchomych objętych wsparciem w podpisanych umowach [szt.]	KEW	8	237,5%	-
Oś Priorytetowa 5 Zrównoważony transport	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (CI) [km]	wskaźnik produktu	50	3,9%	13,4%
	Liczba zakupionych lub zmodernizowanych jednostek taboru kolejowego [szt.]	wskaźnik produktu	20	270,0%	280,0%
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	76 091 472	82,9%	92,7%
Oś Priorytetowa 6 Rynek pracy	Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie [osoby]	wskaźnik produktu	8 877	115,1%	121,0%
	Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek) [osoby]	wskaźnik produktu	2 020	28,6%	25,1%
	Liczba osób, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie [osoby]	wskaźnik produktu	1 322	132,3%	134,3%
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	67 941 177	37,7%	40,0%
Oś	Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub	wskaźnik	8 987	58,5%	59,4%

Oś priorytetowa	Nazwa wskaźnika	Typ wskaźnika	Cel pośredni na 2018 r.	rzeczywisty % realizacji celu pośredniego na I kwartał 2018	szacunkowy % realizacji celu pośredniego na koniec 2018
Priorytetowa 7 Włączenie społeczne	wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie [osoby]	produktu			
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	40 125 647	12,1%	6,3%
Oś Priorytetowa 8 Edukacja	Liczba osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia w programie [osoby]	wskaźnik produktu	5 288	48,1%	63,1%
	Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie [osoby]	wskaźnik produktu	9 444	43,3%	53,5%
	Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy [osoby]	wskaźnik produktu	5 824	15,5%	29,2%
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	19 099 333	23,1%	72,8%
Oś Priorytetowa 9 Infrastruktura publiczna	Liczba wspartych podmiotów leczniczych [szt.]	wskaźnik produktu	0	-	-
	Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją [ha]	wskaźnik produktu	0,29	0,0%	0,0%
	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych [EUR]	wskaźnik postępu finansowego	26 692 235	5,1%	57,4%
	Liczba wspartych podmiotów leczniczych w podpisanych umowach [szt.]	KEW	2	550,0%	-
	Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją w podpisanych umowach [ha]	KEW	8	0,0%	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych systemu SL2014; nie przedstawiono wartości szacunkowych dla wskaźników KEW, ponieważ same w sobie stanowią one wartość szacunkową opartą o zapisy umów o dofinansowanie

Zgodnie z Rozporządzeniem KE 215/2014 art. 6 *Cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85 % wartości celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85 % wartości celu końcowego do końca 2023 r. W drodze odstępstwa, w przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85 % wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85 % wartości odpowiedniego celu końcowego do końca 2023 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75 % wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego.* Analogiczne kryterium spełnienia celu pośredniego przyjęto w niniejszej analizie, przy czym uwzględniono również wartości szacunkowe. W konsekwencji za wskaźnik, którego wartość docelowa prawdopodobnie nie zostanie osiągnięta uznano taki, dla którego procent realizacji na koniec 2017 r. i szacunkowy procent realizacji na koniec 2018 r. (o ile występuje) są mniejsze niż 85%.

Powyższego warunku nie spełnia nieco ponad połowa – 20 z 38 analizowanych wskaźników, w tym 10 wskaźników produktu:

- Liczba osób uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia w programie [osoby]
- Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie [osoby]
- Liczba osób w wieku 25 lat i więcej objętych wsparciem w programie [osoby]
- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie [szt.]
- Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy [osoby]
- Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek) [osoby]
- Liczba jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE [szt.]

- Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (CI) [km]
- Powierzchnia siedlisk wspieranych w celu uzyskania lepszego statusu ochrony [ha]
- Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją [ha]

Podobna niekorzystna sytuacja dotyczy 6 wskaźników finansowych (Osi priorytetowych 1, 3, oraz od 6 do 9). Wspomnianego kryterium realizacji na poziomie minimum 85% nie spełniają również 4 wskaźniki KEW:

- Liczba urzędzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej w podpisanych umowach [szt.]
- Liczba wspartych oczyszczalni ścieków komunalnych w podpisanych umowach [szt.]
- Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów w podpisanych umowach [szt.]
- Powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją w podpisanych umowach [ha]

Zgodnie ze wspomnianym Rozporządzeniem KE, możliwość zakwalifikowania celu pośredniego danej Osi priorytetowej jako osiągniętego jest zależna od liczby monitorowanych w jej ramach wskaźników. Jeżeli monitorowane są dwa wskaźniki, konieczne jest osiągnięcie 85% w obu, z kolei jeśli monitorowane są 3 lub więcej wskaźników – cele Osi są osiągnięte również w przypadku jeśli w jednym wskaźniku osiągnięto mniej niż 85% wartości docelowej, lecz nie mniej niż 75%. Uwzględniając to założenie oraz biorąc pod uwagę wartości szacunkowe (tam gdzie było możliwe ich wyliczenie) stwierdzić należy, iż analizując wyłącznie powyższe dane należałoby stwierdzić, iż w każdej z Osi priorytetowych mogą wystąpić trudności z osiągnięciem celów śródkresowych.

Do zgoła innych wniosków prowadzą wewnętrzne szacunki prowadzone przez IZ i IP na potrzeby monitorowania realizacji ram wykonania, które są oparte nie tylko o aktualne dane sprawozdawcze, lecz również informacje o dynamice realizacji konkretnych projektów. W konsekwencji szacunki mogą uwzględnić przyszłe efekty, które zostaną sprawozdane przez beneficjentów w przyszłości i jednocześnie zostaną uwzględnione w sprawozdawczości na potrzeby realizacji celów pośrednich ram wykonania. Dane te wskazują na występowanie zagrożeń w osiągnięciu celów pośrednich w 9 z 38 analizowanych wskaźników (4 wskaźniki produktu, 4 wskaźniki postępu finansowego i 1 wskaźnik KEW) należących do Osi priorytetowych 3, 7, 8 i 9. Jednocześnie dla każdego z zagrożonych wskaźników wskazano, iż prowadzone są negocjacje z KE mające na celu zmniejszenie wartości docelowych. Przy zaakceptowaniu przez KE tych propozycji z formalnego punktu widzenia cele pośrednie tych wskaźników zostaną zrealizowane. Dodatkowo w dwóch wskaźnikach należących do Osi priorytetowej 2 zamieszczono informacje o prognozowanej większej intensywności realizacji wskaźników w końcowej części 2018 roku, lecz nie wskazano czy dynamika ta pozwoli na osiągnięcie wartości celów pośrednich.

Resumując, istnieją zagrożenia w realizacji celów pośrednich – przyjmując ich kształt w momencie prowadzenia niniejszej analizy – w wybranych wskaźnikach. Z formalnego punktu widzenia jest jednak szansa na osiągnięcie celów pośrednich w każdym ze wskaźników. Warunkiem tego jest jednak zmniejszenie pierwotnie przyjętych wartości docelowych, do czego niezbędna jest zgoda KE.

Należy jednak pamiętać, iż powyższe szacowanie jest obarczone niepewnością. Mogą mieć miejsce przypadki, gdzie wartości osiągnięte na koniec 2018 roku będą przewyższać szacowane (ze względu np. na sprawozdawczość z projektów niezakończonych – wnioski o płatność częściową itp.), lecz również może okazać się, iż niektóre wartości osiągnięte na koniec 2018 roku będą mniejsze niż szacowane – choćby ze względu na trudności w realizacji projektów. Samo podpisanie umowy o dofinansowanie nie stanowi gwarancji osiągnięcia produktów czy też wydatkowania środków finansowych w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w postępie rzeczowym programu za 2018 rok. Kluczowe znaczenie ma tutaj czas trwania i dynamika realizacji projektów, która jest uzależniona od wielu czynników, często niezależnych od IOK. Dlatego przedstawione wartości szacunkowe mogą różnić się od tych, które w rzeczywistości zostaną osiągnięte.

Uwzględniając powyższe dane dotyczące realizacji ram wykonania w kontekście rozplanowania naborów uzasadnionym jest przypuszczenie, iż zidentyfikowany stan rzeczy może być rezultatem takiego planowania, w którym dążenie do dostosowania liczby i częstotliwości naborów do możliwości instytucji zaangażowanych w proces wdrażania RPO WZ 2014-2020, przy jednoczesnym opóźnieniu rozpoczęcia momentu rzeczywistej realizacji Programu (wynikającym w dużej mierze z powodów zewnętrznych i

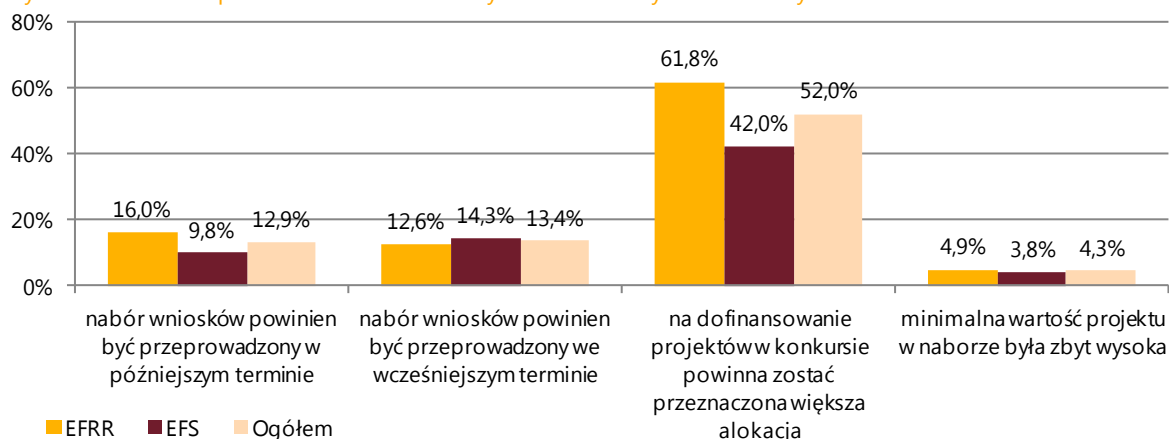
niezależnych wobec IZ/IP), może niekorzystnie oddziaływać na osiągnięcie celów śródkresowych Programu.

Możliwości podjęcia działań zaradczych w odniesieniu do realizacji celów śródkresowych są w tym momencie ograniczone, jeśli chodzi o aspekt oceny i wyboru projektów. W przyszłości jednak należałoby być może rozważyć zmianę podejścia do organizacji części naborów, by zapewnić szybszą kontraktację, ale bez znaczącego zwiększania liczby naborów prowadzonych mniej więcej w tym samym czasie. Zmiana ta mogłaby polegać na łączeniu w ramach jednej procedury tych naborów, które do tej pory były uruchamiane odrębnie (choć niekiedy dokładnie w tym samym czasie). Dotyczy to dwojakiego rodzaju sytuacji. Po pierwsze byłoby to łączenie w ramach jednej procedury naborów z tego samego Działania, ale dotyczących różnych typów projektów (szczególnie w sytuacji, gdy nabory planowane pierwotnie jako odrębne miałyby się odbywać w tym samym czasie). Pozwoliłoby to uprościć organizację samego naboru i bardziej efektywnie zarządzać zasobami kadrowymi i organizacyjnymi zaangażowanymi w przeprowadzenie danego naboru. W tym przypadku wdrożenie sugerowanego rozwiązania, ze względu na jego *stricte* techniczny charakter, możliwe byłoby bez konieczności istotnych zmian formalno-proceduralnych. Po drugie, należałoby rozważyć, by w przyszłości (w ramach obecnie wdrażanego Programu – poprzez modyfikację zapisów SOOP lub w ramach planowania RPO na potrzeby przyszłego okresu finansowania) integrować w ramach jednego Działania interwencje, które dotyczą tego samego rodzaju przedsięwzięć, ale były do tej pory wyodrębniane ze względu na wykorzystywanie / niewykorzystywanie instrumentów terytorialnych. W obecnej sytuacji mamy do czynienia z rozłącznym potraktowaniem wsparcia nieuwzględniającego instrumentów terytorialnych i wykorzystującego te instrumenty. Powiązanie tych kategorii wsparcia w ramach jednego Działania umożliwiłoby jednoczesne prowadzenie naboru dla całości takiego Działania, z jednoczesnym zagwarantowaniem w takim naborze kwot alokacji przewidzianych dla wsparcia ogólnowojewódzkiego i dotyczącego obszarów wyodrębnionych w ramach instrumentów terytorialnych. W przypadku tego rodzaju naborów mielibyśmy do czynienia ze wspólną pulą kryteriów wyboru projektów dla wszystkich przedsięwzięć, z jednoczesnym wyodrębnieniem kryteriów dotyczących, odpowiednio: wsparcia ogólnowojewódzkiego i wsparcia adresowanego do obszarów wyodrębnionych w ramach instrumentów terytorialnych.

Rozplanowanie naborów zostało poddane analizie również w podziale na Działania. W tym celu obliczony został stopień wykorzystania alokacji przypadającej na poszczególne Działania – udział środków zakontraktowanych w całkowitej wielkości. Przeprowadzona analiza wykazała, iż w poszczególnych Działaniach mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem stopnia wykorzystania alokacji. W 23 na 90 Działań wyróżnionych w RPO WZ nie zakontraktowano jeszcze w ogóle środków – tylko w Osi priorytetowej 8 mamy do czynienia z rozpoczęciem kontraktacji w każdym z Działań. Z drugiej strony mamy do czynienia z działaniami, gdzie zakontraktowana kwota jest bliska wielkości alokacji. Zidentyfikowanego zróżnicowania nie należy traktować jako słabości sposobu rozplanowania, ponieważ jest rzeczą naturalną, że niektóre obszary interwencji są wdrażane w pierwszej kolejności, a wdrażanie innych rozpocznie się w późniejszym terminie – szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę nacisk na realizację wskaźników ram wykonania, które nie obejmują wszystkich obszarów interwencji. Równomierne rozłożenie wsparcia w czasie ma większe znaczenie w obszarach interwencji współfinansowanych z EFS, gdzie uzasadnienie ma ciągła realizacja interwencji o charakterze społecznym – w miarę ujawniających się potrzeb. Jednak i tutaj kontraktacja środków może mieć miejsce w początkowym okresie wdrażania, a same przedsięwzięcia mogą mieć charakter wieloletni. Przeprowadzona analiza nie ujawniła istotnych błędów w rozplanowaniu wdrażania interwencji w ramach poszczególnych Działań.

Kwestia rozplanowania naborów powinna być także rozpatrywana z perspektywy głównych interesariuszy Programu, tj. wnioskodawców. Krytyczna ocena rzeczywistego rozplanowania naborów występująca w tej grupie mogłaby bowiem świadczyć o tym, iż w sytuacji innego rozplanowania poziom zainteresowania poszczególnymi naborami byłby większy lub też, że realizowane przedsięwzięcia miałyby bardziej trafny charakter (tj. byłyby realizowane w optymalnym dla wnioskodawców momencie). Poniższy wykres prezentuje dane obrazujące stosunek projektodawców do różnych aspektów rozplanowania naborów.

Wykres 4. Ocena rozplanowania naborów w wymiarze czasowym i finansowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFRR – n=701, EFS – n=683, ogółem – n=1384

Jeśli chodzi o ocenę samego momentu przeprowadzenia naboru, to w opinii zdecydowanej większości respondentów moment ten był optymalny. W przypadku EFRR tylko 16% badanych jest przekonanych, że dotyczący ich naborów powinien się być odbyć w późniejszym terminie, a 12,6% – że nabór powinien zostać przeprowadzonych w terminie wcześniejszym. Jeśli natomiast chodzi o EFS, to oczekiwanie, by nabór został przeprowadzony w terminie późniejszym dotyczy jedynie 9,8%, a w terminie wcześniejszym – 14,3%. W oparciu o te wyniki rozplanowanie naborów w ramach RPO WZ 2014-2020 ocenić należy jako trafnie odzwierciedlające potrzeby i możliwości wnioskodawców.

Wnioskodawcy byli natomiast bardziej krytyczni jeśli chodzi o ocenę wielkości alokacji dostępnej w konkursie. W przypadku EFRR aż 61,8% wnioskodawców przekonanych jest o tym, iż na dofinansowanie projektów w ich konkursie powinna zostać przeznaczona większa alokacja; w ramach EFS odsetek ten był mniejszy, ale nadal znaczący – 42%. Takiego rozkładu opinii nie można jednak uznać za wystarczający dla wyciągnięcia wniosku, iż rzeczywiście alokacja została nieprawidłowo rozplanowana. Należy bowiem podkreślić, że inaczej oceniane jest rozplanowanie alokacji przez wnioskodawców, a inaczej należy je ocenić z perspektywy IZ i całego Programu oraz przyjętych założeń jego realizacji. W przypadku planowania alokacji na poziomie Programu ważne stają się czynniki korespondujące z osiągnięciem sukcesu wdrażania Programu jako całości, a więc realizacją różnorodnych jego celów. Mogą być to czynniki takie jak np. skala potrzeb w regionie, kosztochłonność przedsięwzięć realizowanych w danym obszarze interwencji, czy ukierunkowanie strategiczne Programu. Z perspektywy wnioskodawcy prawidłowe rozplanowanie alokacji to takie, które zapewni osiągnięcie sukcesu jego własnego przedsięwzięcia poprzez otrzymanie dofinansowania. Wraz ze wzrostem wielkości alokacji rośnie dla wnioskodawcy prawdopodobieństwo otrzymania dofinansowania. W konsekwencji podmiotom aplikującym będzie w sposób oczywisty zależało, by alokacja była jak największa. Dodatkowym czynnikiem jest tu możliwość występowania wśród wnioskodawców wąskiej perspektywy oceny, co oznacza, że mogą oni oceniać alokację z perspektywy własnej branży / sektora / rodzaju podejmowanej działalności w przedsiębiorstwie, że to ona jest z punktu widzenia rozwoju regionu kluczowa i zasługuje z tego powodu na szczególnie dużą pulę środków. Uwzględniając powyższe, zidentyfikowane wśród większości wnioskodawców przeświadczenie o zbyt małej alokacji, nie może być jedyną przesłanką dla wniosku o nieprawidłowym przypisaniu alokacji do poszczególnych naborów.

Bardzo mała okazała się skala występowania problemu polegającego na zbyt wysokiej wymagalnej w naborze minimalnej wartości projektu. Jedynie 4,3% wnioskodawców przyznało, że w przypadku dotyczącego ich naboru wartość ta była zbyt duża (EFRR – 4,9%, EFS – 3,8%). Należy w związku z tym wyciągnąć wniosek, iż minimalna wartość projektów została adekwatnie dobrana do realnych możliwości wnioskodawców oraz skali finansowej planowanych przedsięwzięć. Minimalna wartość projektu nie stanowi więc dla wnioskodawców istotnej bariery w procesie aplikacyjnym, a tym samym nie powinna być traktowana jako czynnik potencjalnie zaburzający – lub wręcz hamujący – absorpcję środków dostępnych w ramach RPO WZ 2014-2020.



## Sposób organizacji i sprawność realizacji procesu wyboru projektów

W niniejszym podrozdziale przeprowadzono analizę procesu wyboru projektów pod kątem sposobu organizacji całego procesu oraz jego sprawności. W analizie wzięto także pod uwagę zagadnienie identyfikacji czynników, które warunkują sprawność i skuteczność przebiegu procesu oceny i wyboru projektów, by w sytuacji uchwycenia czynników ograniczających sprawność oceny, sformułować zalecenia zorientowane na zredukowanie niekorzystnego oddziaływania wspomnianych czynników. Objęła ona cztery główne bloki tematyczne, które odzwierciedlają główne etapy procesu oceny i wyboru projektów:

- a) ogłoszenie naboru,
- b) nabór wniosków,
- c) ocena i wybór projektów,
- d) procedura odwoławcza.

### Ogłoszenie naboru

Sposób ogłaszania naborów w ramach RPO WZ uregulowany został w Instrukcjach Wykonawczych poszczególnych IOK. Jednak minimalny zakres ogłoszeń i regulaminów konkursów został określony również w dokumencie nadrzędnym - *Ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*. Ustawodawca w art. 40 określił, iż ogłoszenie powinno zawierać co najmniej:

- 1) nazwę i adres właściwej instytucji;
- 2) określenie przedmiotu konkursu, w tym typów projektów podlegających dofinansowaniu;
- 3) określenie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w konkursie;
- 4) określenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu dofinansowania projektu lub maksymalnej dopuszczalnej kwoty dofinansowania projektu;
- 5) określenie terminu, miejsca i formy składania wniosków o dofinansowanie projektu;
- 6) określenie sposobu i miejsca udostępnienia regulaminu konkursu;
- 7) informację, czy konkurs jest podzielony na rundy.

Z kolei jeśli chodzi o treść regulaminu konkursu, to w art. 41 *Ustawy* określa się, iż zawierać on powinien co najmniej:

- 1) nazwę i adres właściwej instytucji;
- 2) przedmiot konkursu, w tym typy projektów podlegających dofinansowaniu;
- 3) formę konkursu, w tym wskazuje, czy konkurs jest podzielony na rundy;
- 4) termin, miejsce i formę składania wniosków o dofinansowanie projektu i sposób uzupełniania w nich braków w zakresie warunków formalnych oraz poprawiania w nich oczywistych omyłek;
- 5) wzór wniosku o dofinansowanie projektu;
- 6) wzór umowy o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu;
  - 6a) czynności, które powinny zostać dokonane przed zawarciem umowy o dofinansowanie projektu lub podjęciem decyzji o dofinansowaniu projektu, oraz wymagane dokumenty i terminy ich przedłożenia właściwej instytucji;
- 7) kryteria wyboru projektów wraz z podaniem ich znaczenia;
  - 7a) zakres, w jakim jest możliwe uzupełnianie lub poprawianie projektu w części dotyczącej spełniania przez projekt kryteriów wyboru projektów w trakcie jego oceny;
  - 7b) formę i sposób komunikacji między wnioskodawcą a właściwą instytucją, w tym wzywania wnioskodawcy do uzupełniania lub poprawiania projektu w trakcie jego oceny w części dotyczącej spełniania przez projekt kryteriów wyboru projektów, a także informację o skutkach niezachowania wskazanej formy komunikacji;
- 8) kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w konkursie wraz z informacją w zakresie możliwości jej zwiększenia;



- 9) maksymalny dopuszczalny poziom dofinansowania projektu lub maksymalną dopuszczalną kwotę dofinansowania projektu;
- 10) środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy oraz instytucje właściwe do ich rozpatrzenia;
- 11) sposób podania do publicznej wiadomości wyników konkursu;
- 12) formę i sposób udzielania wnioskodawcy wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu;
- 13) informację w zakresie możliwości skrócenia terminu składania wniosków o dofinansowanie projektu.

Zapisy poszczególnych IW są w pełni zgodne z wymaganiami nałożonymi przez *Ustawę o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, przy czym wzięto pod uwagę, iż IW opracowywane były przed nowelizacją *Ustawy*, a więc odnoszą się do stanu prawnego sprzed 01.09.2017. Dodatkowo w toku analizy regulacji związanych ze sposobem tworzenia i publikowania ogłoszeń i regulaminów konkursów nie zidentyfikowano rozwiązań mogących stanowić potencjalne istotne zaburzenie sprawności ogłaszania naborów. Jednocześnie jednak, w przypadku IW WUP w Szczecinie zajmującego się wdrażaniem EFS stwierdzono dużą złożoność procedury ogłaszania naboru (procedura 3A). Złożoność ta częściowo wynika z przekazywania regulaminu konkursu do zaopiniowania przez IZ (a konkretnie z Wydziałem Zarządzania Strategicznego, który opiniuje także regulaminy dla EFRR), a częściowo z kilkietapowej procedury zatwierdzania dokumentów wewnątrz WUP.

Biorąc pod uwagę powyższą kwestię, w toku procesu badawczego rozważano ewentualne sposoby uproszczenia procesu opracowywania regulaminów konkursów (z jednoczesnym zapewnieniem tego, by ostateczny kształt regulaminów w możliwie największym stopniu odzwierciedlał zarówno perspektywę jednostek wdrożeniowych i jednostki zarządczej) poprzez:

- (a) rezygnację w ramach EFRR i EFS z konsultacji treści regulaminów konkursów i ogłoszeń z WZS i zastąpienie jej tworzeniem ogłoszeń i regulaminów konkursów w zespołach zadaniowych, w skład których wchodziłoby przedstawiciele komórek dotychczas tworzących projekty ogłoszeń i regulaminów oraz przedstawiciele WZS UMWZ;
- (b) rezygnację w ramach EFRR i EFS z konsultacji treści regulaminów konkursów i ogłoszeń z WZS, przy jednoczesnym utrzymaniu rozwiązania polegającego na przygotowywaniu treści regulaminów przez IOK oraz wprowadzeniu rozwiązania, by ostateczna wersja regulaminów była formalnie zatwierdzana zarówno przez komórkę wdrożeniową (w ramach EFRR lub EFS), jak i zarządczą (WZS),
- (c) rezygnację z przyjmowania regulaminów konkursów przez najwyższy szczebel decyzyjny poszczególnych IOK (Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, Dyrektor WUP w Szczecinie) na rzecz weryfikacji, akceptacji i przyjmowania regulaminu konkursu (ustalonego przez zespół zadaniowy i zaakceptowanego przez kierownika odpowiedniego biura) w przypadku UMWZ decyzją Dyrektora WWRPO / WWŚRPO, a w przypadku WUP w Szczecinie decyzją Naczelnika Wydziału Wdrażania).

Całość zebranego materiału empirycznego nie potwierdziła jednak celowości wprowadzenia powyższych rozwiązań. W przypadku formuły zespołów zadaniowych zwrócono w badaniu jakościowym uwagę, że taki model mógłby w praktyce doprowadzić do zwiększenia stopnia złożoności procesu przygotowywania regulaminów konkursów i wydłużenia czasu jego trwania. Zamiast wymiany dokumentacji i dotyczących jej opinii niezbędne byłyby bowiem spotkania zespołów zadaniowych powoływanych w odniesieniu do poszczególnych naborów. Tym bardziej problematyczne omawiane rozwiązanie nie ma uzasadnienia, że znaczna część zapisów regulaminów konkursów ma charakter tak techniczny, jak i względnie stały, a tym samym nie wymaga wspólnej pracy nad nimi i konsultacji.

Jeśli chodzi o wprowadzenie formuły wspólnego zatwierdzenia regulaminów konkursów, to choć pozwoliłoby to na wypracowywanie dokumentów uwzględniających w takim samym stopniu perspektywę komórek: wdrożeniowej i zarządczej (w obecnym modelu głos tej drugiej ma charakter jedynie opiniujący), to jednocześnie mogłoby to także prowadzić do rozmycia odpowiedzialności za przyjęty dokument, a także generowałoby ryzyko braku możliwości nadania ostatecznego kształtu regulaminowi przez

komórkę, dla której będzie to później (w momencie prowadzenia naboru) podstawowe narzędzie pracy w trakcie procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie.

Co się natomiast tyczy zmiany szczebla decyzyjnego, to wyniki badania jakościowego nie potwierdziły występowania problemów wynikających z obecnie funkcjonującej formuły – nawet jeśli (w szczególności w przypadku EFRR) obecny model może niekiedy opóźniać moment zatwierdzenia regulaminu naboru, to jednak ze względu na fakt, iż odbywa się to z odpowiednim wyprzedzeniem przed momentem zaplanowanego rozpoczęcia naboru, nawet ewentualne opóźnienie nie ma charakteru krytycznego. Poza tym, w oparciu o wyniki badania jakościowego stwierdzić należy, że obecny szczebel decyzyjny zatwierdzania regulaminów naborów w trafny sposób odzwierciedla rangę tych dokumentów, które mają kluczowe znaczenie dla przebiegu konkretnego naboru.

Jednocześnie jednak, badanie pierwotne ujawniło występowanie innego rodzaju problemu dotyczącego regulaminów naborów. W badaniu jakościowym członków Komitetu Monitorującego pojawiły się bowiem opinie (potwierdzone także w ramach pozostałych komponentów badania jakościowego), iż w dotychczasowym okresie wdrażania Programu członkowie KM dysponowali, w momencie zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów, niepełną wiedzą członków Komitetu Monitorującego co do ostatecznych zasad obowiązujących w konkretnych naborach. Wynikało to z faktu, że niektóre kwestie (obowiązujące w naborze ewentualne zawężenia zakresu wsparcia lub kategorii uprawnionych wnioskodawców, np. adresowanie wsparcia do przedsiębiorstw z określonych branż; dodatkowe informacje dotyczące kryteriów wyboru projektów) publikowane były dopiero w momencie ogłaszania naboru, wraz z publikacją jego regulaminu. Tymczasem regulamin naboru nie tylko nie jest dokumentem podlegającym zatwierdzeniu przez KM, ale nawet nie jest przedstawiany do wglądu członkom KM w momencie zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów dla danego naboru. Wynika to przede wszystkim z faktu przygotowywania przez IOK regulaminu naboru, tuż przed ogłoszeniem naboru, a więc z reguły znacznie później niż moment zatwierdzenia przez KM kryteriów wyboru projektów.

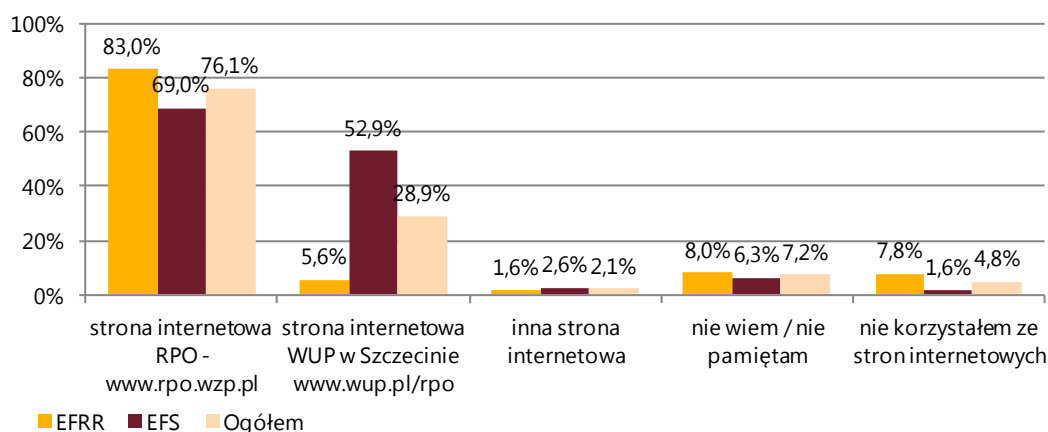
Rozwiązaniem niniejszego problemu, a jednocześnie formą spełnienia oczekiwań członków KM, mogłoby być: (a) zatwierdzanie przez KM regulaminów naborów wraz z zatwierdzaniem kryteriów wyboru projektów obowiązujących w danym naborze, (b) przedstawianie członkom KM regulaminów naborów do wglądu w momencie, gdy zatwierdzane są kryteria wyboru projektów dotyczących tych naborów. Oba rozwiązania wymagałyby jednak odpowiednio wcześniejszego przygotowania regulaminów naborów, jednocześnie znacząco zwiększyłoby to zakres zadań KM (tj. obowiązków nałożonych na członków KM, którzy musieliby się zapoznawać ze znacznie bardziej obszernymi dokumentami niż obecnie, gdy zatwierdzane są jedynie kryteria wyboru projektów). Dodatkowo, jak wskazywano w badaniu jakościowym, skala omawianego problemu będzie stopniowo maleć w porównaniu do początkowego okresu wdrażania Programu, np. ze względu na większy stopień jednoznaczności i precyzyjności kryteriów wyboru projektów, co oznacza, że w samym regulaminie naboru będzie mniejsza konieczność wprowadzania informacji doprecyzowujących warunki naboru. Niemniej jednak, za celowe należałoby uznać wprowadzenie rozwiązań, które nie generując dodatkowych obciążeń dla IOK i KM (które byłyby związane z koniecznością przygotowania treści regulaminu naboru w momencie zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów dla tego naboru przez KM), ograniczą problem niepełnej informacji co do szczegółowych warunków naboru w momencie, gdy przyjmowane są dotyczące tego naboru kryteria. Byłoby to przede wszystkim: (a) zamieszczanie w treści harmonogramów naborów wszelkich informacji o ewentualnym zawężeniu zakresu wsparcia (typy projektów) lub typów wnioskodawców w stosunku do zapisów SOOP, a w przypadku braku takich planowanych zawężeń – zamieszczanie informacji o takowym braku (dotyczy EFRR); (b) udostępnianie członkom KM – w momencie zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów – wszelkich dostępnych informacji dodatkowo precyzujących znaczenie danego kryterium (dotyczy EFS, gdzie opracowano – w chwili obecnej, przynajmniej w odniesieniu do kryteriów o charakterze ogólnym – dodatkowe informacje/zalecenia dotyczące opisu znaczenia kryterium, które nie są elementem treści kryteriów wyboru projektów zatwierdzanej przez KM; jeśli w przyszłości w odniesieniu do zatwierdzanych kryteriów wyboru projektów tego rodzaju dodatkowe informacje byłyby również przewidziane, powinny być udostępniane do wglądu członkom KM).

W kontekście zapewnienia, w momencie zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów, członkom KM całości informacji mogących na ten proces wpływać, należy zwrócić uwagę na szczególną rolę Ramowych Planów

Realizacji Działania, które mogłyby stanowić narzędzie dostarczenia z odpowiednim wyprzedzeniem całości istotnych informacji dotyczących naborów planowanych w danym roku. W chwili obecnej tylko EFS jest w całości objęty Rocznymi Planami Działania w ramach RPO WZ 2014-2020. Wydaje się w związku z tym, że celowe byłoby rozważenie wprowadzenia obowiązku przygotowywania tego rodzaju dokumentu dla całego Programu. W EFRR w większości obszarów wsparcia plany działań nie były dotąd opracowywane. Biorąc pod uwagę, iż wprowadzenie na aktualnym etapie wdrażania Programu takiego rozwiązania wymaga większej reorganizacji w planowaniu i przygotowywania naborów, wspomniany obowiązek powinien być traktowany jako element systemu wdrażania RPO WZ w przyszłym okresie finansowania.

Jeśli chodzi o etap ogłoszenia naboru, to równie istotna jest kwestia dostępności i przystępności dla wnioskodawców całości dokumentacji konkursowej. Kwestia ta była podejmowana w trakcie badania ilościowego projektodawców. W pierwszej kolejności dokonano identyfikacji witryn internetowych, z których korzystali wnioskodawcy, jako głównego sposobu pozyskiwania wszelkich informacji o interesujących ich naborach.

Wykres 5. Wykorzystanie stron internetowych w poszukiwaniu informacji o naborach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFRR – n=701, EFS – n=683, ogółem – n=1384; możliwe było wskazanie więcej niż 1 odpowiedzi, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%

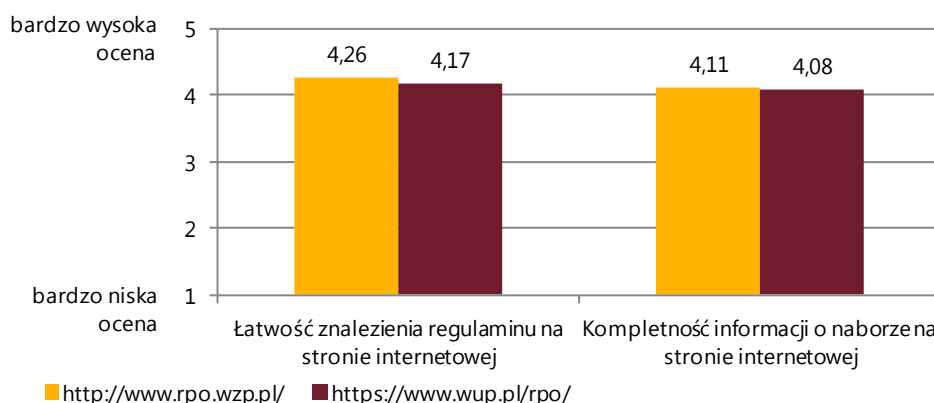
Z powyższych danych wynika, iż dla wnioskodawców RPO WZ 2014-2020 podstawowym źródłem informacji głównym źródłem informacji pozostaje witryna internetowa Programu ([www.rpo.wzp.pl](http://www.rpo.wzp.pl)). Kluczowe znaczenie ma ona dla wsparcia z EFRR, gdzie jest w praktyce jedynym bezpośrednim źródłem informacji o naborach prowadzonych w RPO WZ 2014-2020. W grupie wnioskodawców z EFRR na korzystanie z tej witryny internetowej wskazało 83% respondentów<sup>2</sup>. Jeśli chodzi o wnioskodawców w ramach EFS, to odsetek ten był nieco niższy i wyniósł 69%, przy czym w tym przypadku drugim bezpośrednim i oficjalnym dostępnym źródłem informacji o naborach jest także witryna internetowa WUP w Szczecinie – [www.wup.pl/rpo](http://www.wup.pl/rpo), z której korzystało 52,9% respondentów. Oznacza to, że dla większego odsetka badanych wnioskodawców z EFS priorytetowe znaczenie ma jednak ogólna strona internetowa Programu. Jednocześnie, korzystanie z obu wspomnianych witryn zadeklarowało 30,8% wnioskodawców z EFS.

<sup>2</sup> Należałoby podejrzewać, iż każdy wnioskodawca powinien w procesie aplikacyjnym przynajmniej jednokrotnie skorzystać z witryny internetowej Programu, co z kolei powinno dać wynik 100% (lub bliski 100%), jeśli chodzi o deklarację korzystania ze strony [www.rpo.wzp.pl](http://www.rpo.wzp.pl). Pamiętać jednak trzeba, że osobami wypełniającymi ankietę mogły być osoby, którym przełożony / współpracownik przekazał wszelkie materiały i dokumenty związane z procesem aplikacji pobrane wcześniej z witryny internetowej Programu i w rezultacie osoba ta faktycznie nie musiała korzystać z tej strony internetowej.

Wśród innych wykorzystywanych stron internetowych wymieniano najczęściej portal [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) oraz witrynę internetową Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie<sup>3</sup>.

Poniżej przedstawiono dane dotyczące oceny dwóch witryn internetowych ([www.rpo.wzp.pl](http://www.rpo.wzp.pl) oraz [www.wup.pl/rpo/](https://www.wup.pl/rpo/)) w aspekcie łatwości znalezienia regulaminu na stronie internetowej oraz kompletności informacji o naborze na stronie internetowej.

Wykres 6. Ocena stron internetowych z informacjami o naborach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; łatwość znalezienia regulaminu na stronie internetowej <http://www.rpo.wzp.pl/> - n=945 <https://www.wup.pl/rpo/> - n=340, Kompletność informacji o naborze na stronie internetowej <http://www.rpo.wzp.pl/> - n=935 <https://www.wup.pl/rpo/> - n=333; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały korzystanie ze stron; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”

Obie najczęściej wykorzystywane przez wnioskodawców witryny internetowe zostały ocenione pozytywnie, przy czym nieznacznie lepiej oceniona została ogólna strona internetowa Programu. Dotyczy to szczególnie kwestii łatwości znalezienia regulaminu naboru. Należy podejrzewać, że w przypadku witryny internetowej Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie pewien problem może stanowić fakt, iż sekcja poświęcona RPO stanowi wyodrębniony, ale jednak element ogólnej witryny internetowej urzędu.

Strony internetowe dotyczące RPO WZ 2014-2020 ([www.rpo.wzp.pl](http://www.rpo.wzp.pl) oraz [www.wup.pl/rpo/](https://www.wup.pl/rpo/)) zostały przeanalizowane pod kątem dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Choć same strony internetowe nie zawierają narzędzi dedykowanych zwiększeniu dostępności dla osób niepełnosprawnych takich jak możliwość regulacji wielkości czcionki czy tryb wysokiego kontrastu, to strony internetowe są co do zasady zgodne z najważniejszymi założeniami standardu WCAG 2.0<sup>4</sup>. Analiza z wykorzystaniem narzędzia weryfikacji spełniania założeń tego standardu - pod nazwą WAVE Accessibility Tool<sup>5</sup> wykazała jedynie problemy dotyczące tekstów alternatywnych przypisywanych do obiektów graficznych na stronie internetowej. Chodzi o problemy dwojakiego rodzaju – brak tekstów alternatywnych przy niektórych plikach graficznych oraz przypisywanie do plików graficznych tych samych tekstów alternatywnych, co podpis pod plikiem graficznym, co przy użyciu oprogramowania do odczytu treści witryny daje efekt zdublowania elementów na stronie internetowej.

Zamykając wątek oceny witryn internetowych poświęconych RPO WZ 2014-2020 podkreślić należy fakt występowania dwóch stron internetowych dedykowanych wsparciu z EFS. Tego rodzaju sytuacja nie musi stanowić problemu dla wnioskodawców (a nawet może być traktowana jako korzyść polegająca na poszerzeniu kanałów komunikacji z potencjalnymi wnioskodawcami, z jednoczesnym wykorzystaniem doświadczeń projektodawców z poprzedniego okresu finansowania, gdzie to właśnie na stronie

<sup>3</sup> Pamiętajmy, że badaniem objęci byli wszyscy wnioskodawcy, a więc także ci, którzy aplikowali o wsparcie w okresie, gdy to właśnie WFOŚiGW pełnił funkcję IP RPO WZ 2014-2020.

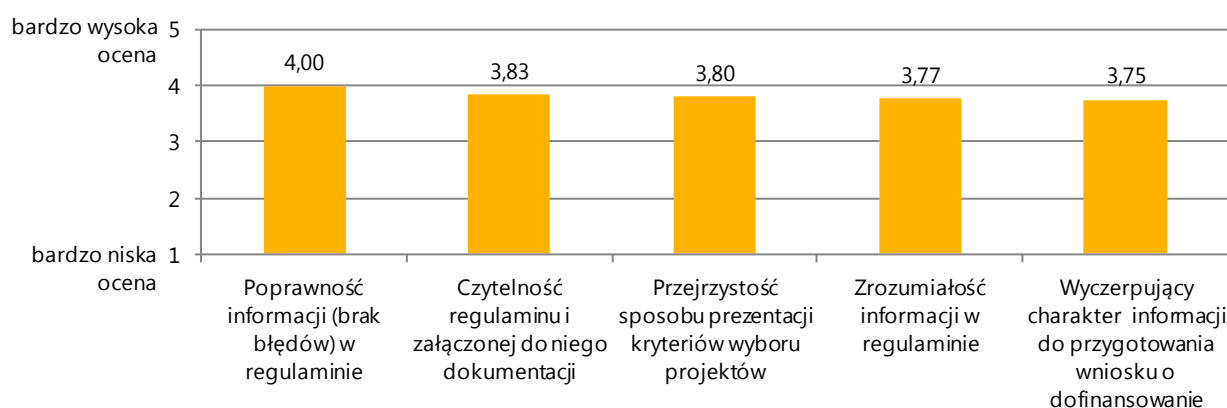
<sup>4</sup> Web Content Accessibility Guidelines <https://www.w3.org/TR/WCAG20/> [data dostępu: 26.04.2018 r.]

<sup>5</sup> <https://wave.webaim.org/> [data dostępu: 26.04.2018 r.]

internetowej WUP w Szczecinie udostępniana była całość informacji i dokumentów o wsparciu dostępnym z EFS w ramach PO KL). By jednak zapewniona została pełna użyteczność funkcjonującego rozwiązania niezbędne jest zachowanie spójności zawartości obu źródeł informacji, a w chwili obecnej z taką pełną spójnością nie mamy do czynienia. Przykładowo, tylko na stronie internetowej WUP dostępne są odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące danego naboru. Dlatego też, zachowując obecny model dwóch witryn internetowych poświęconych wsparciu z EFS, należy dążyć – w miarę dostępnych możliwości technicznych – do pełnego uspołnienia treści obu stron adresowanych do potencjalnych wnioskodawców.

Witryna internetowa jest jedynie formą przekazywania informacji dotyczących danego naboru. Kluczowe znaczenie ma jednak tak naprawdę charakter i forma udostępnianych informacji i dokumentów, które składają się na całość dokumentacji konkursowej. Dlatego też wnioskodawców poproszono także o ocenę rzeczowej dokumentacji. W badaniu CAWI zapoznanie się z dokumentacją konkursową potwierdziło 89,6% badanych wnioskodawców<sup>6</sup>. I to właśnie ci respondenci zostali poproszeni o jej ocenę w wyróżnionych wymiarach. Wyniki dotyczące tego zagadnienia zaprezentowano na kolejnym wykresie.

Wykres 7. Ocena dokumentacji konkursowej przez wnioskodawców



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; Poprawność informacji (brak błędów) w regulaminie - n=1097, Czytelność regulaminu i załączonej do niego dokumentacji - n=1200, Przejrzystość sposobu prezentacji kryteriów wyboru projektów - n=1179, Zrozumiałość informacji w regulaminie - n=1201, Wyczerpujący charakter informacji do przygotowania wniosku o dofinansowanie - n=1183; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały zapoznanie się z dokumentacją konkursową; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”

Uwzględniając 5-stopniowy charakter skali oceny, powyższe wyniki traktować należy jako wyraz raczej pozytywnej opinii wnioskodawców na temat dokumentacji konkursowej<sup>7</sup>. Najlepiej oceniono aspekt poprawności informacji (tj. braku błędów w regulaminie), gdzie średnia ocena kształtuje się na poziomie 4. Oznacza to, że w opinii wnioskodawców jakość dokumentacji konkursowej jest satysfakcjonująca przynajmniej w tym aspekcie, że udostępniane dokumenty nie zawierają ewentualnych błędów merytorycznych.

W ramach pozostałych wymiarów oceny mamy do czynienia z relatywnie pozytywną opinią na temat dokumentacji konkursowej. Najbardziej krytycznie (choć nadal stosunkowo pozytywnie) respondenci odnieśli się do kwestii wyczerpującego charakteru informacji do przygotowania wniosku o dofinansowanie (ocena na poziomie 3,75). Okazuje się więc, że pomimo dużej ilości dokumentacji stanowiącej element pakietu aplikacyjnego może jeszcze występować sytuacja deficytu rzeczywiście użytecznych informacji

<sup>6</sup> Niepotwierdzenie faktu zapoznania się z dokumentacją konkursową przez wszystkich respondentów może wynikać z faktu, iż ankietę wypełniała np. osoba zarządzająca / decyzyjna, zaś z dokumentacją konkursową na potrzeby aplikowania o wsparcie zapoznawała się inna osoba (np. oddelegowany do tego zadania pracownik).

<sup>7</sup> Należy w tym miejscu podkreślić, iż prezentowane wyniki dotyczą subiektywnej oceny dokumentacji konkursowej przez wnioskodawców. Brak maksymalnych ocen, choćby w odniesieniu do poprawności informacji (braku błędów w regulaminie) nie może więc być traktowany jako symptom rzeczywistych błędów w dokumentacji konkursowej.



dotyczących poszczególnych naborów. Po pierwsze, stanowi to dodatkowe potwierdzenie wcześniejszej rekomendacji o udostępnianiu dokumentów w możliwie pełny sposób charakteryzujących system wyboru projektów (Regulamin KOP, *Zasady wyboru projektów*). Po drugie – biorąc pod uwagę, że deficyty informacyjne wnioskodawców (choć nie są one bardzo znaczące) współwystępują z dużą liczbą dokumentów udostępnianych podmiotom zainteresowanym aplikowaniem o wsparcie, problem może stanowić rozproszenie informacji w różnych dokumentach, a także brak dokładnej orientacji wnioskodawców w zakresie tego, jaka jest funkcja poszczególnych elementów dokumentacji konkursowej i gdzie znaleźć poszukiwane informacje. Taki wniosek jest także spójny z pojawiającymi się w badaniu jakościowym opiniami, że z punktu widzenia wnioskodawców brak jednego dokumentu adresowanego do nich, który stanowiłby swoiste „kompedium” zawierające całość niezbędnych informacji dotyczących procesu aplikacyjnego, stanowi problem. Oczekiwanie w takiej sytuacji, że projektodawcy będą poszukiwać informacji rozproszonych w różnych dokumentach bazuje na bardzo wątpliwych przesłankach. Tym istotniejsze staje się w tym momencie zatwierdzenie i opublikowanie wspomnianego wcześniej dokumentu *Zasady wyboru projektów*, które mogłoby pełnić funkcję rzeczonego „kompedium”.

Generalnie pozytywną ocenę dokumentacji konkursowej potwierdzają również wyniki analizy Desk research ogłoszeń i regulaminów naborów. Dokumenty te zawierają wszystkie informacje niezbędne do aplikowania o wsparcie, a ponadto cechują przejrzystością, którą zapewnia odpowiednie wyróżnienie nagłówków oraz obecność spisów treści. W dokumentach znajdują się elementy budujące ich użyteczność i przyjazność dla wnioskodawców takie jak słownik pojęć czy - w przypadku EFRR, gdzie wymaga się składania załączników do wniosku - jasny wykaz niezbędnych załączników do wniosku. Na pozytywną ocenę zasługuje również wyraźne wersjonowanie dokumentów – za pomocą dat na stronie internetowej oraz numerów wersji w treści dokumentów. Śledzenie zmian w dokumentach dodatkowo ułatwia pojawiający się w treści ogłoszeń wykaz zmian w dokumentach.

Wątpliwości budzi jedynie sposób prezentacji kart oceny / list sprawdzających, które są dokumentem bardzo istotnym z perspektywy wnioskodawcy, ponieważ zawierają pełną informację o szczegółowym sposobie oceny projektów w ramach poszczególnych kryteriów. W naborach z EFS listy sprawdzające stanowią załącznik do regulaminu naboru, a od strony technicznej są integralną częścią pozostałej dokumentacji konkursowej – są zawarte w zbiorczym archiwum załączników. W ramach EFRR mamy do czynienia z odmienną sytuacją – karty oceny nie stanowią załącznika do regulaminu oraz nie są elementem zbiorczego archiwum stanowiącego wraz z regulaminem całość dokumentacji konkursowej, a są prezentowane w ogłoszeniu w formie oddzielnego linku zawierającego zebrane karty oceny dla danego naboru, co generuje ryzyko pominięcia kart oceny przy zapoznawaniu się z informacjami o naborze. Jednocześnie w regulaminach naborów z EFRR nie jest prezentowana informacja o dostępności kart oceny na stronie internetowej. W opinii ewaluatora karty oceny są dokumentem na tyle istotnym (biorąc pod uwagę, iż nie stanowią tylko powielenia brzmienia kryteriów, a stanowią również ich uszczegółowienie), że powinny one – w miarę możliwości – stanowić załącznik do regulaminu konkursu oraz stanowić integralny element całości dokumentacji konkursowej. Jednocześnie w regulaminach konkursów należy sformułować wskazówkę dla wnioskodawców zalecającą zapoznanie się z kartami oceny / listami sprawdzającymi w celu uzyskania informacji o szczegółach prowadzonej oceny projektów. Podkreślić tutaj należy, że sformułowane zalecenie nie ma charakteru bezwzględnego – w sytuacjach kumulacji naborów oraz dużego obciążenia pracą komórek odpowiedzialnych za ich przeprowadzenie możliwe byłoby przygotowanie wzorów kart oceny / list sprawdzających już po opublikowaniu ogłoszenia o konkursie (tym samym nie mogłyby one siłą rzeczy stanowić elementu dokumentacji konkursowej). Innymi słowy, udostępnianie kart oceny na etapie ogłaszania naboru powinno stanowić raczej dobrą praktykę niż bezwzględny wymóg obowiązujący przy każdym konkursie.

W ramach analizy dostępności dokumentacji konkursowej przeprowadzona została także analiza dostępności plików zawartych w ogłoszeniach naborów (ich zgodności z obowiązującym standardem WCAG 2.0). Analiza dotyczyła plików PDF, Word oraz Excel. W celu jej przeprowadzenia wybrano 20



przykładowych naborów (10 naborów EFS oraz 10 naborów EFRR) z których wybrano po cztery pliki<sup>8</sup>: regulaminy w formacie PDF, inny dodatkowy załącznik do regulaminu w formacie PDF, jeden załącznik w formacie Word oraz jeden załącznik w formacie Excel. W celu przeprowadzenia analizy, do plików PDF wykorzystano program „PDF Accessibility Checker 2.0”, natomiast dla plików Word oraz Excel skorzystano z narzędzia zawartego w pakiecie Microsoft Office, którym jest „Sprawdzanie ułatwienia dostępu”.

Analiza plików PDF, dotyczyła trzech kategorii oceny, w ramach których występują podkategorie: Podstawowe wymagania (zgodność z ISO 32000-1, czytelność czcionek, występowanie problemów z zawartością i poszczególnymi obiektami, osadzone pliki, rozpoznanie języka). Analiza plików Word pozwoliła na zidentyfikowanie występowania dwunastu pojawiających się błędów: brak tekstów alternatywnych, nieuporządkowanie dokumentu, nierówność obiektów, brak określenia wierszy nagłówków, rzadko występujące nagłówki, występowanie pustych wierszy lub kolumn w tabeli, niejasne teksty hiperłączy, zbyt długie nagłówki, występowanie niewyrównanych obiektów, występowanie scalonych lub podzielonych komórek, powtarzających się pustych znaków, występowanie problemów z kolejnością odczytywania. W przypadku plików Excel, występowały trzy błędy: brak występowania tekstu alternatywnego, pojawianie się scalonych komórek i domyślnych nazw arkuszy.

Na wstępie opisu wyników analizy zgodności ze standardem WCAG, plików zawartych w ogłoszeniach naborów należy zaznaczyć, że w przypadku żadnego z 69 w sumie analizowanych plików, występujące błędy nie powodowały całkowitego braku możliwości z korzystania z pliku – mimo występowania niezgodności ze standardami WCAG. Należy jednak również zaznaczyć, że żaden z tych plików nie był w 100% zgodny z ze standardami WCAG (ułatwionej dostępności).

W przypadku plików PDF zawierających regulaminy, niemal w każdym przypadku pojawiały się problemy z brakiem czytelności czcionek oraz z metadanymi i ustawieniami w plikach. Szczególną uwagę należy również zwrócić na problemy związane z zawartością i poszczególnymi obiektami, formatowaniem, zapewnieniem odpowiedniej struktury znaczników na drzewie struktury oraz alternatywnych tekstów i opisów. Żadne lub prawie żadne problemy natomiast nie występowały w przypadku zgodności z ISO 32000-1, osadzeniem plików, rozpoznaniem języka i mapowaniem ról.

Analiza dodatkowych plików PDF, pochodzących z załączników do regulaminów, pozwoliła na wysunięcie podobnych wniosków, jak w przypadku samych regulaminów. Tutaj w każdym przypadku pojawiały się problemy z brakiem czytelności czcionek oraz z metadanymi i ustawieniami w plikach. O wiele mniej problematyczne - jednak nadal wymagające uwagi – są aspekty takie jak: kwestie związane z zawartością i poszczególnymi obiektami, rozpoznawanie języka, formatowanie, struktura znaczników na drzewie struktury oraz problemy z alternatywnymi tekstami i opisami. Natomiast żadne problemy nie wystąpiły w przypadku zgodności z ISO 32000-1, osadzeniem plików oraz z mapowaniem ról.

Analiza załączników do regulaminu, które występowały w formacie Word, mogła – jak już wcześniej wspomniano – dotyczyć tylko 17 przykładów. Zauważono, że w przeważającej większości przypadków, występują błędy zmuszające do ponownego sprawdzenia prawidłowości kolejności odczytywania pliku, występują braki tekstów alternatywnych oraz powtarzają się puste znaki. W około połowie przypadków pojawiały się problemy wynikające z nieokreślonych wierszy nagłówków, pustych wierszy lub kolumn w tabelach oraz niewyrównanych obiektów. Pozostałych kategorii problemów z plikami pojawiało się relatywnie mało i były to takie kwestie jak: nieuporządkowanie dokumentu, występowanie nierównych obiektów, rzadko występujące nagłówki, niejasne teksty hiperłączy, zbyt długie nagłówki oraz scalone lub podzielone komórki.

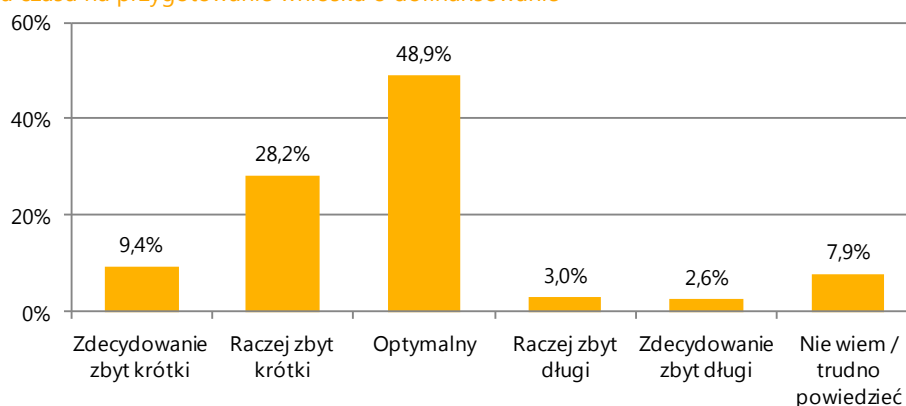
W przypadku 12 możliwych do przeanalizowania plików Excel, analiza pod kątem sprawdzenia ułatwienia dostępu, pozwoliła na zidentyfikowanie 3 rodzajów błędów. Prawie we wszystkich przypadkach pojawiały się błędy scalonych komórek, a w połowie przypadków błędy wynikające z braku alternatywnych tekstów i występowania domyślnych nazw arkuszy.

<sup>8</sup> W większości przypadków udało się znaleźć po cztery z tych plików, ale nie we wszystkich – w 3 ogłoszeniach nie pojawiły się wśród załączników pliki Word, a w przypadku 8 ogłoszeń nie było plików Excel.

Na podstawie przeprowadzonej analizy na próbce plików załączanych do ogłoszeń naborów RPO WZ 2014-2020, można stwierdzić, że pojawiają się nieścisłości w plikach w formatach Word, Excel i PDF, związane z ich zgodnością z obowiązującym standardem WCAG, choć nie mają one charakteru krytycznego (tj. całkowicie uniemożliwiającego odczyt danych z pliku). Zalecane jest zatem, aby przed zamieszczeniem takich plików na portalach internetowych RPO WZ dokonywać ich wcześniejszej weryfikacji za pomocą ogólnodostępnych narzędzi oceny zgodności plików ze standardem WCAG.

Kolejny aspekt analizy dotyczącej etapu ogłoszenia naboru odnosi się do oceny czasu, jaki mają wnioskodawcy na przygotowanie wniosku o dofinansowanie.

Wykres 8. Ocena czasu na przygotowanie wniosku o dofinansowanie



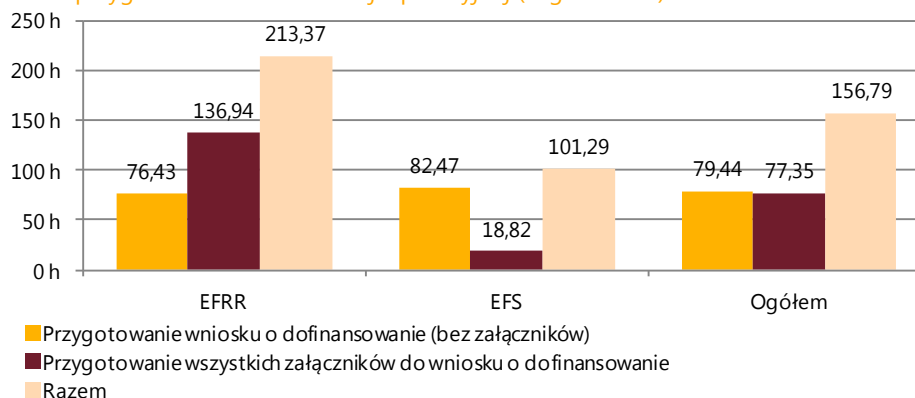
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=1384

Dla ponad połowy respondentów określony w naborze czas na przygotowanie wniosku nie stanowił problemu, przy czym aż 48,9% wnioskodawców oceniło go jako optymalny. Za problematyczną sytuację uznać należy tę, w której czas dany projektodawcy na przygotowanie wniosku o dofinansowanie jest zbyt krótki. Na występowanie takiej sytuacji wskazało 9,4% badanych oceniających czas na przygotowanie wniosku o dofinansowanie jako zdecydowanie zbyt krótki oraz 28,2% uznających go za raczej zbyt krótki.

W badaniu jakościowym przedstawiciele instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu potwierdzili – na podstawie swoich opinii oraz sygnałów docierających do nich od wnioskodawców – iż czas na składanie wniosków jest wystarczający. W szczególności dotyczy to wsparcia z EFS, gdzie projektodawca nie musi w praktyce przygotowywać załączników do wniosku o dofinansowanie. W ramach EFRR czas potrzebny na przygotowanie całości dokumentacji aplikacyjnej (a więc także studium wykonalności, czy biznesplanu) jest odpowiednio dłuższy, ale jest to uwzględniane przez IOK w ramach określania czasu trwania naboru wniosków o dofinansowanie. Nie zmienia to jednak faktu, że w przypadku np. projektów przewidujących prace budowlane rozpoczęcie kompletowania dokumentacji projektowej dopiero w momencie ogłoszenia konkursu może uniemożliwiać zebranie całej wymaganej dokumentacji. Nie oznacza to jednak braku możliwości aplikowania o wsparcie, a jedynie może wymagać zastosowania formuły „Zaprojektuj i wybuduj”, czyli konieczności uwzględnienia prac projektowych jako jednej z faz procesu realizacji projektu.

Spośród badanych w badaniu CAWI wnioskodawców 64,2% zadeklarowało, iż brało osobisty udział w opracowaniu wniosku o dofinansowanie. Zostali oni poproszeni o ocenę tego procesu – wyniki dotyczące tej kwestii przedstawiono na kolejnych wykresach.

Wykres 9. Średni czas przygotowania dokumentacji aplikacyjnej (w godzinach)

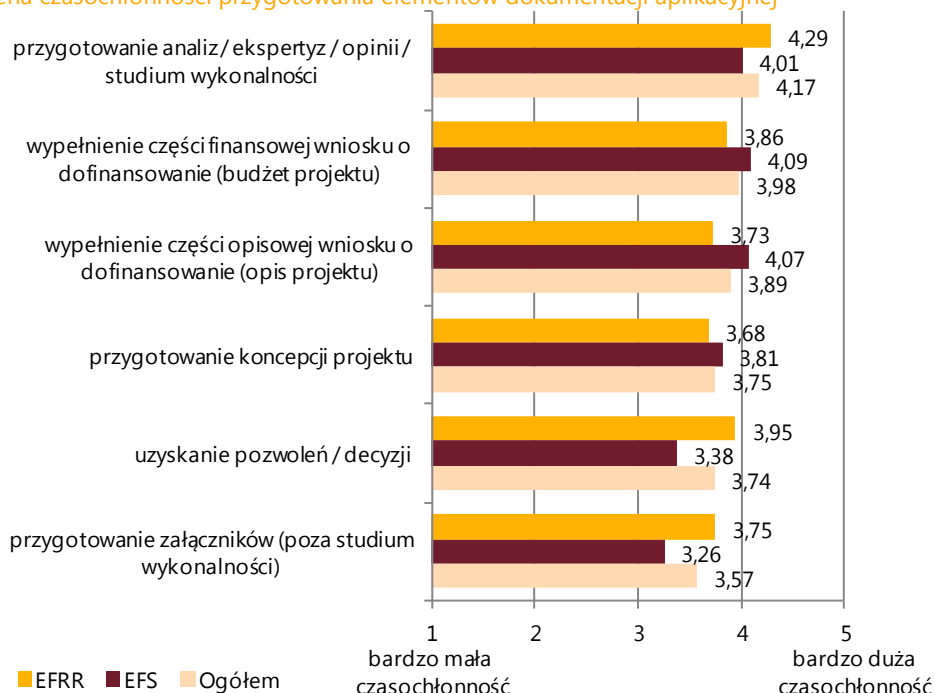


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; Przygotowanie wniosku o dofinansowanie (bez załączników) EFRR - n=274, EFS - n=272, Ogółem - n=274; Przygotowanie wszystkich załączników do wniosku o dofinansowanie EFRR - n=439, EFS - n=447, Ogółem - n=447; Razem EFRR - n=713, EFS - n=719, Ogółem - n=721; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w opracowaniu wniosku o dofinansowanie; z analiz wyłączono odpowiedź „nie wiem”

Powyższe dane wskazują na specyfikę procesu aplikacyjnego w ramach EFRR i EFS ze względu na jego czasochłonność. Po pierwsze, proces przygotowania całości dokumentacji aplikacyjnej w ramach EFRR jest ponad dwukrotnie bardziej czasochłonny niż w przypadku EFS (średni czas przygotowania dokumentacji aplikacyjnej w ramach EFRR to 213,37 godzin wobec 101,29 godzin w przypadku EFS). Po pierwsze, odmienny jest także jakościowy aspekt czasochłonności pracy nad dokumentacją aplikacyjną. W ramach EFRR najbardziej czasochłonnym elementem procesu aplikacyjnego jest przygotowanie załączników do wniosku o dofinansowanie, które zajmuje średnio 136,94 godzin wobec 76,43 godzin przeznaczonych na opracowanie samego wniosku o dofinansowanie. Z kolei w ramach EFS, czas przeznaczony na przygotowanie wniosku o dofinansowanie wynoszący średnio 82,47 godzin jest zdecydowanie dłuższy od czasu niezbędnego do przygotowania ewentualnych załączników do wniosku o dofinansowanie (18,82 godzin).

Potwierdzeniem, a jednocześnie uszczegółowieniem, powyższych wyników są dane o czasochłonności przygotowania poszczególnych elementów dokumentacji aplikacyjnej oraz poszczególnych załączników do wniosku o dofinansowanie.

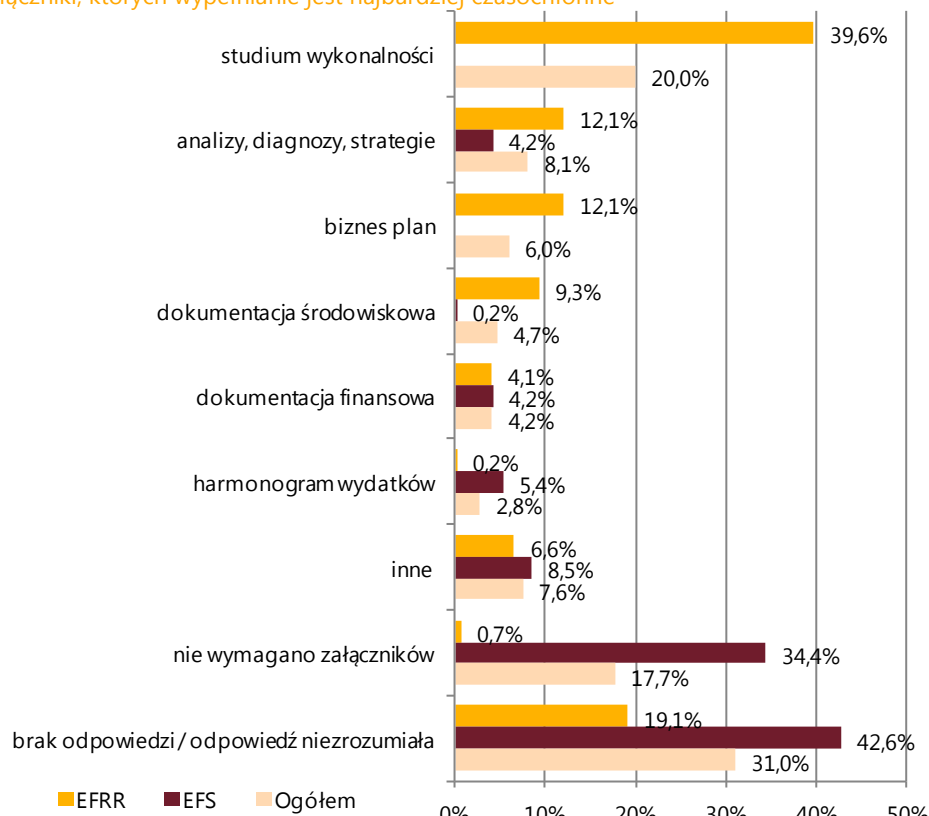
Wykres 10. Ocena czasochłonności przygotowania elementów dokumentacji aplikacyjnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; przygotowanie analiz / ekspertyz / opinii / studium wykonalności EFRR - n=432, EFS - n=429, Ogółem - n=861, wypełnienie części finansowej wniosku o dofinansowanie (budżet projektu) EFRR - n=427, EFS - n=424, Ogółem - n=851, wypełnienie części opisowej wniosku o dofinansowanie (opis projektu) EFRR - n=433, EFS - n=424, Ogółem - n=857, przygotowanie koncepcji projektu EFRR - n=425, EFS - n=422, Ogółem - n=847, uzyskanie pozwoleń / decyzji EFRR - n=427, EFS - n=430, Ogółem - n=857, przygotowanie załączników (poza studium wykonalności) EFRR - n=426, EFS - n=417, Ogółem - n=843; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w opracowaniu wniosku o dofinansowanie; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”

W przypadku EFRR elementem procesu aplikacyjnego cechującym się największą czasochłonnością jest przygotowywanie analiz / ekspertyz / opinii / studium wykonalności (średnia ocena na 5-stopniowej skali czasochłonności wyniosła w tym przypadku aż 4,29). Z kolei w przypadku EFS z największą czasochłonnością mamy do czynienia w dwóch elementach wniosku o dofinansowanie – części opisowej i finansowej, przy czym drugiego elementu wniosku dotyczy nieznacznie większy stopień czasochłonności (4,09 wobec 4,07).

Wykres 11. Załączniki, których wypełnianie jest najbardziej czasochłonne



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; przygotowanie analiz / ekspertyz / opinii / studium wykonalności EFRR - n=439, EFS - n=448, Ogółem - n=887; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w opracowaniu wniosku o dofinansowanie; możliwe było wskazanie więcej niż 1 odpowiedzi – odsetki nie sumują się do 100%

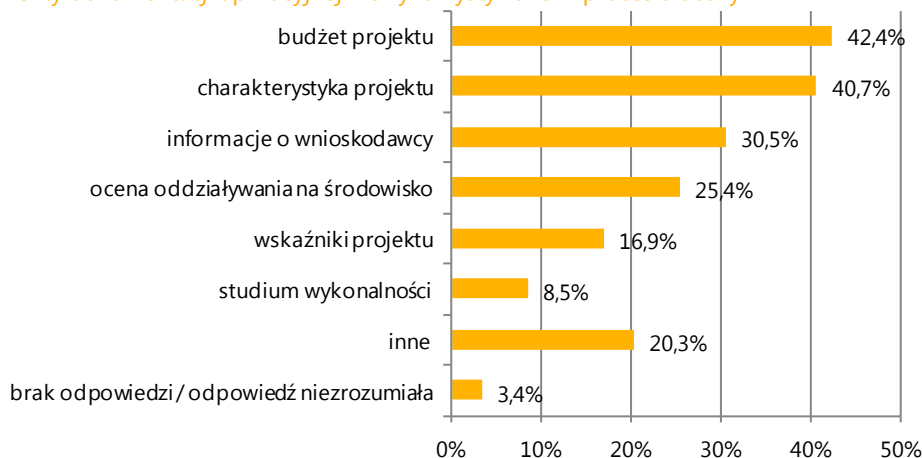
Załącznikiem, którego przygotowanie generuje najwyższy poziom czasochłonności jest studium wykonalności (wskazane jako dokument o najwyższym stopniu czasochłonności przez 39,6% respondentów). Należy przy tym podkreślić, że problem konieczności zaangażowania dużej ilości czasu do przygotowania studium wykonalności dotyczy wyłącznie EFRR – w przypadku EFS załącznik ten nie ma zastosowania. Pozostałe załączniki mają już wyraźnie mniejsze znaczenie w kontekście wpływania na łączną czasochłonność przygotowania dokumentacji aplikacyjnej. Warto przy tym zauważyć, że dokumentacja środowiskowa stanowiąca dla prawie co dziesiątego wnioskodawcy w ramach EFRR (9,3%) najbardziej czasochłonna załącznik do wniosku o dofinansowanie, obecnie nie jest wymagana w procesie aplikacyjnym. Uwzględniając powyższe dane należy więc zauważyć, że rezygnacja z wymagania od wnioskodawców tego rodzaju dokumentacji miała realny wpływ na zmniejszenie czasochłonności całego procesu aplikacyjnego.

Ostatni aspekt analizy dotyczącej dokumentacji przygotowywanej przez wnioskodawców w procesie aplikacyjnym odnosi się do późniejszego wykorzystywania poszczególnych elementów tej dokumentacji w procesie oceny. Wśród osób oceniających tylko 7,1% respondentów wskazało na występowanie elementów zbędnych w ocenie złożonych wniosków o dofinansowanie. Oznaczałoby to, że mamy do czynienia z wysokim stopniem adekwatności nałożonych na wnioskodawców obciążeń administracyjnych w stosunku do wymagań wynikających z konieczności zapewnienia rzetelnej oceny projektów.

Dodatkowo, osoby oceniające były proszone o wskazanie tych elementów dokumentacji aplikacyjnej, których nie wykorzystują w ocenie. Dane dotyczące tej kwestii przedstawiono poniżej. Należy jednak podkreślić, iż poniższe dane winny być interpretowane z ostrożnością, z tego względu, iż charakter dokumentów czy części wniosku analizowanych przez osoby oceniające jest ściśle związany z dziedziną czy etapem oceny, w ramach którego dokonuje oceny dana osoba. Tym samym dokumenty pomijane przez jedną osobę najczęściej wchodzi w zakres oceny innego oceniającego. Innymi słowy, duży odsetek wskazań danego elementu dokumentacji aplikacyjnej jako niewykorzystywanego w ocenie nie musi

oznaczać jego całkowitej zbędności, a może wynikać ze specyfiki etapu oceny, w który zaangażowany był respondent.

Wykres 12. Elementy dokumentacji aplikacyjnej niewykorzystywane w procesie oceny



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; n=59, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały występowanie elementów dokumentacji aplikacyjnej, które nie są wykorzystywane w procesie oceny; możliwe było wskazanie więcej niż 1 elementu dokumentacji – odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%

Najwięcej, bo aż 42,4% respondentów nie wykorzystuje w procesie oceny budżetu projektu. Ze względu na duże znaczenie finansowego aspektu projektu dla jego rzetelnej oceny taki wynik może się wydawać zaskakujący. Pamiętać jednak należy, że w sytuacji, gdy przeprowadzeniem analizy finansowo-ekonomicznej zajmuje się osoba skierowana właśnie do tego aspektu oceny, to choć dla niej budżet projektu będzie w tym przypadku kluczowym elementem dokumentacji aplikacyjnej poddawanym ocenie, to dla pozostałych oceniających (którzy analizy finansowo-ekonomicznej nie prowadzą) faktycznie budżet projektu może mieć mniejsze znaczenie. Tym samym, nie należy traktować przywołanego wyniku jako przesłanki niewielkiego znaczenia budżetu projektu w procesie oceny.

Warto także zauważyć, że jeśli chodzi o załącznik, którego przygotowanie jest z punktu widzenia wnioskodawców najbardziej czasochłonne, czyli studium wykonalności, to niewykorzystywanie go w ocenie zadeklarowało jedynie 8,5%. Jest to pośrednie potwierdzenie istotnego znaczenia tego dokumentu, a tym samym ewentualne dążenie do zmniejszenia czasochłonności jego przygotowywania nie może polegać na rezygnacji z niego, ale raczej modyfikacji jego zakresu.

Uwzględniając powyższe, a jednocześnie rozważając możliwość podjęcia ewentualnych działań zmniejszających skalę obciążeń administracyjnych nakładanych na wnioskodawców, należy stwierdzić, że w kwestii zakresu przygotowywanej i składanej dokumentacji możliwości dalszych ograniczeń stają się coraz bardziej ograniczone, jeśli poza uproszczeniem procesu aplikacyjnego ma zostać także zapewniony odpowiedni poziom rzetelności i kompleksowości oceny. Pamiętać bowiem należy, że mamy tu do czynienia z dystrybucją środków publicznych, która musi być prowadzona z zachowaniem odpowiednich procedur i reguł. Jest to istotne także w kontekście ewentualnych procedur kontrolnych prowadzonych w odniesieniu do instytucji zaangażowanych w proces wdrażania RPO WZ 2014-2020. Zresztą w badaniu jakościowym pojawiła się także opinia, iż stopień złożoności procesów związanych z aplikowaniem o wsparcie oraz oceną i wyborem złożonych projektów jest w dużym stopniu wypadkową przewidywania przez te instytucje przebiegu późniejszych procedur kontrolnych. Może to prowadzić do swoistego „zagęszczania” obowiązujących procedur i nadmiernego dokumentowania ich przebiegu, z zachowaniem śladów rewizyjnych dla wszelkich prowadzonych działań. Przy takim podejściu punktem wyjścia do dalszego upraszczania systemu wyboru projektów musiałaby być liberalizacja procedur i wymogów kontrolnych.

Niemniej jednak, bazując na przeanalizowanych powyżej danych, można sformułować zalecenia dotyczące etapu przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej, tak by dokonać jego uproszczenia bez szkody dla rzetelności oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W przypadku EFRR należałoby rozważyć przede



wszystkim uproszczenie zakresu studium wykonalności. Bazując na opiniach osób oceniających uczestniczących w badaniu jakościowym uzasadnione byłoby znaczące skrócenie / uproszczenie lub wręcz rezygnacja z części charakteryzującej kontekst społeczno-ekonomiczny, instytucjonalny i polityczny, która najczęściej wnosi bardzo niewiele do oceny samego projektu, a ma często bardzo rozbudowany charakter. Jednocześnie pamiętać należy, że całkowita rezygnacja z tej części studium wykonalności mogłaby utrudnić proces oceny, w szczególności ekspertom spoza woj. zachodniopomorskiego, którzy mogą nie dysponować wystarczającą wiedzą na temat specyfiki regionalnej. Z tego względu najbardziej adekwatnym rozwiązaniem spośród powyższych byłoby wprowadzenie ograniczenia ilości znaków możliwych do wykorzystania w części studium wykonalności, która dotyczy kontekstu społeczno-ekonomicznego. Dzięki temu, osoby oceniające nie byłyby całkowicie pozbawione w procesie oceny tego elementu, natomiast na wnioskodawców zostałby nałożony obowiązek selekcji prezentowanych w tej części informacji, tak by faktycznie były to informacje istotne dla danego projektu.

Uzasadniona byłaby natomiast rezygnacja z części dotyczącej analizy wariantów strategicznych – w założeniu ma ona wskazywać na optymalność wariantu wybranego do realizacji, w praktyce jednak często wymaga opisu przez wnioskodawcę wariantów alternatywnych, które w rzeczywistości w ogóle nie były rozważane przez projektodawcę jako nieadekwatne. Wydaje się, że wystarczającym rozwiązaniem jest uzasadnienie dla realizacji planowanego przedsięwzięcia w założonym przez wnioskodawcę kształcie, bez konieczności odnoszenia go do hipotetycznych wariantów alternatywnych. Tym bardziej, że jak wskazują wyniki przeprowadzonego badania, osoby oceniające w wielu przypadkach nie przeprowadzają pogłębionej oceny zawartych w studium wykonalności wariantów strategicznych, co sprawia, że ten element oceny nie generuje istotnej „wartości dodanej” z punktu widzenia całości oceny projektu.

Z kolei w przypadku EFS, ze względu na szczególnie duże obciążenie przygotowaniem w ramach wniosku o dofinansowanie budżetu projektu, należałoby rozważyć uproszczenie sposobu konstruowania budżetu projektu w odniesieniu do planowanych wydatków. W chwili obecnej mamy do czynienia z sytuacją, w której *Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 dla projektów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego* zaleca ujmowanie wydatków o podobnym charakterze w ramach jednej grupy/kategorii wydatków. Takie podejście bez wątpienia służy ograniczeniu nadmiernej szczegółowości przygotowanego budżetu projektu, która jednak nie jest niezbędna dla prawidłowej i rzetelnej oceny wniosku o dofinansowanie. Jednocześnie jednak, zalecenie sformułowane w *Instrukcji* ma charakter ogólny, z podanym jednym przykładem poprawnej kategoryzacji wydatków. Należałoby w związku z tym rozważyć, bazując na doświadczeniach IP w zakresie najczęściej występujących grup/kategorii wydatków, stworzenia kafeterii grup/kategorii wydatków do których wnioskodawca klasyfikowałby planowane wydatki. Oczywiście, miałby on także możliwość stworzenia własnej grupy/kategorii wydatków w sytuacji nieadekwatności dostępnych kategorii dla specyfiki swojego projektu. Takie rozwiązanie uprościłoby zarówno pracę wnioskodawców na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie, ale także ułatwiłoby późniejszą ocenę eliminując przypadki braku grupowania wydatków, czy też grupowania ich w zbyt wąskie i szczegółowe kategorie. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie tego rodzaju kafeterii w ramach systemu informatycznego, jednak na obecnym etapie wdrażania Programu tak znacząca modyfikacja systemu mogłaby być utrudniona (tym bardziej, że dotyczyłaby ona w praktyce tylko EFS). Rozwiązaniem pośrednim powinno więc być stosowanie wspomnianej kafeterii jako zalecanego podejścia do konstruowania budżetu i zawarcie tego zalecenia – w postaci wskazania najczęściej występujących grup/kategorii wydatków i sposobu ich etykietowania – w treści *Instrukcji wypełniania wniosku*.

### Nabór wniosków

Kolejny etap procesu oceny i wyboru projektów poddany analizie dotyczy samego naboru wniosków, tj. składania wniosku przez projektodawcę (perspektywa wnioskodawcy) oraz przyjmowania złożonego wniosku (perspektywa IOK). Jeśli chodzi o procedury przyjmowania i dokumentowania składanych wniosków o dofinansowanie to scharakteryzowane one zostały w IW poszczególnych IOK. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w procedura naboru wniosków w IW WUP w Szczecinie (procedura 3.B) obejmuje również proces weryfikacji warunków / braków formalnych. Z kolei zawarte w IW WWRPO (procedura 1D) i

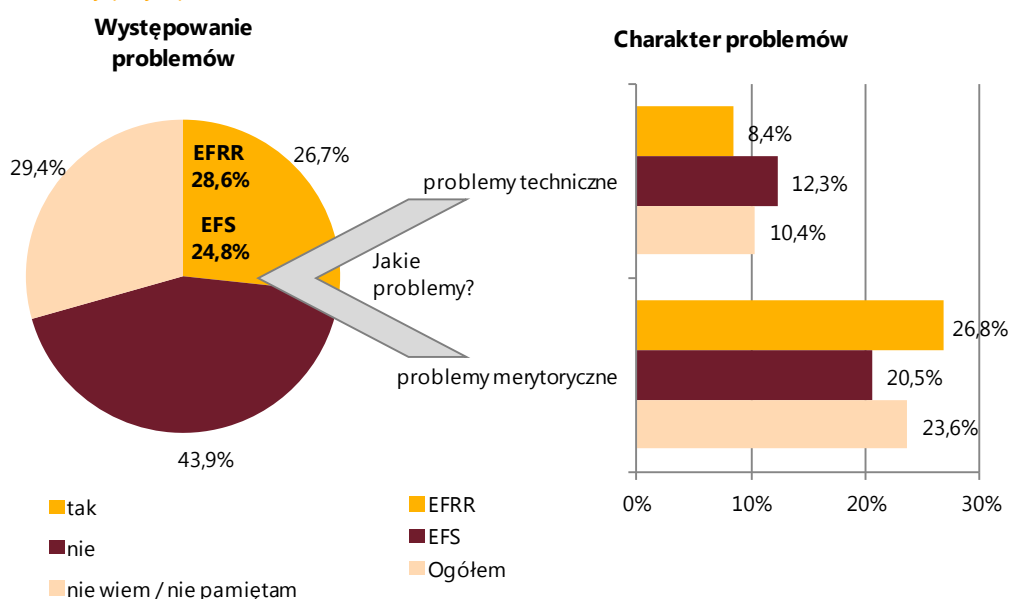
WWŚRPO (procedura 1C) UMWZ procedury naboru nie obejmują procesu weryfikacji wymogów formalnych, gdyż jest on elementem oceny wstępnej, którą szerzej scharakteryzowano w regulaminie KOP. Analizie poddano także czas trwania naborów w Programie. W okresie od rozpoczęcia wdrażania Programu do końca lutego 2018 roku rozpoczęto w ramach RPO WZ 2014-2020 134 nabory wniosków o dofinansowanie. Publikowany w ogłoszeniach o naborze termin rozpoczęcia naboru nie ulegał zmianom – nabory rozpoczynały się zgodnie z terminem pierwotnie wskazywanym. Spośród 116 naborów, w których określono termin zakończenia składania wniosków (w niektórych naborach pozakonkursowych termin ten nie był ujmowany w ogłoszeniu) w przypadku 23 naborów wydłużano termin składania wniosków, a pozostałe 93 nabory zakończyły się zgodnie z pierwotnie zaplanowanym terminem. Średni czas wydłużenia czasu trwania naboru wyniósł 34,3 dnia.

Średni czas trwania naboru wniosków w ramach RPO WZ 2014-2020 przekracza 2 miesiące, wynosi 75,2 dnia. Średni czas trwania naborów z EFRR wynosi 87,1 dnia i jest wyraźnie wyższy niż zidentyfikowany dla EFS (58,3 dnia). Taka rozbieżność ma swoje uzasadnienie w różnicach dotyczących specyfiki projektów oraz dokumentacji przygotowywanej na potrzeby aplikowania o wsparcie. Najdłużej – aż 314 dni trwały nabory RPZP.01.13.00-IZ.00-32-001/15, RPZP.02.04.00-IZ.00-32-001/15, RPZP.06.07.00-IP.02-32-001/15, RPZP.08.05.00-IP.02-32-001/15, RPZP.08.09.00-IP.02-32-001/15, RPZP.09.05.00-IZ.00-32-001/15, RPZP.09.07.00-IZ.00-32-001/15 oraz RPZP.09.09.00-IZ.00-32-001/15 – ich czas trwania wynika ze specyfiki instrumentu Kontraktu Samorządowego, z którym były one powiązane. Najkrócej – 2 dni trwał z kolei nabór RPZP.01.17.00-IZ.00-32-001/16 realizowany w trybie pozakonkursowym.

Minimalny czas trwania naboru w trybie konkursowym wynosi wg *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020* 7 dni, z kolei w ramach RPO WZ 2014-2020 żaden nabór w trybie konkursowym nie trwał krócej niż 20 dni. Warto w tym miejscu przywołać wcześniejsze wyniki dotyczące przekonania wnioskodawców o optymalnym czasie na przygotowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie. Niniejsze dane potwierdzają, że to przekonanie ma swoje potwierdzenie w rzeczywistej długości trwania naborów, która potwierdza specyfikę procesu aplikacyjnego w EFRR i EFS.

Jednakże bez względu na adekwatność obowiązującego czasu trwania naborów, w procesie przygotowywania i składania wniosku aplikacyjnego mogą wystąpić różnego rodzaju problemy, które utrudniają, a w skrajnych przypadkach mogą nawet uniemożliwić złożenie wniosku o dofinansowanie. Poniżej przedstawiono dane dotyczące występowania ewentualnych problemów przy opracowywaniu i składaniu wniosku o dofinansowanie.

Wykres 13. Problemy przy opracowywaniu i składaniu wniosku o dofinansowanie

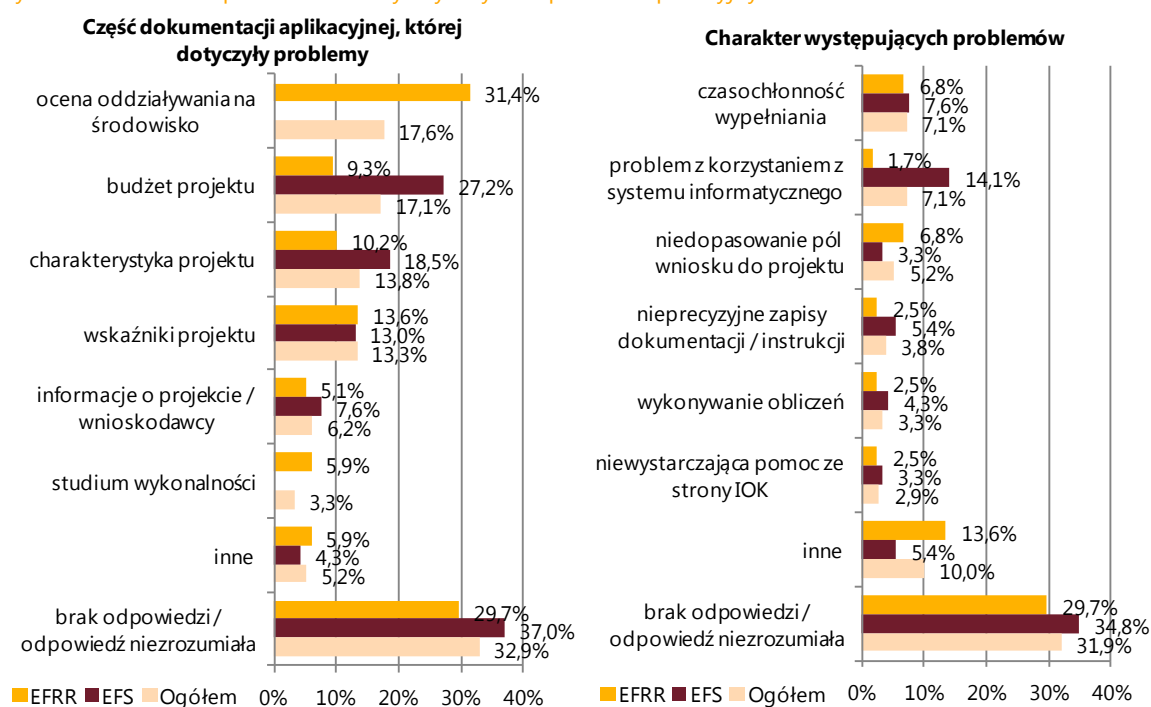


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFRR – n=440, EFS – n=448, ogółem – n=888; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w opracowywaniu wniosku o dofinansowanie

Pozytywnie ocenić należy fakt, iż blisko połowa wnioskodawców (43,9%) nie doświadczyła istotnych problemów przy opracowaniu i składaniu wniosku o dofinansowanie. Z nieco większą skalą występowania ewentualnych problemów mamy do czynienia w przypadku EFRR (28,6% respondentów wskazała na występowanie problemów o charakterze technicznym lub merytorycznym) niż w przypadku EFS (24,8%). Taki rozkład odpowiedzi świadczy o tym, iż w relatywnie dużym stopniu udało się wyeliminować potencjalne problemy mogące utrudniać lub uniemożliwiać wnioskodawcom przygotowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie.

Jeśli chodzi o charakter występujących problemów, to przede wszystkim miały one charakter merytoryczny (23,6% wnioskodawców, którzy potwierdzili występowanie trudności na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie, wskazało na merytoryczny charakter problemów), w mniejszym zaś stopniu dotyczyły kwestii technicznych (10,4%). Warto przy tym zwrócić uwagę na pewną odrębność każdego z funduszy – w przypadku EFS relatywnie większe okazało się znaczenie problemów o charakterze technicznym, w przypadku EFRR – stosunkowo bardziej dotkliwe okazały się problemy o charakterze merytorycznym. Uwzględniając, że problemy techniczne dotyczyć mogą przede wszystkim systemu informatycznego LSI2014, może to świadczyć, iż jest on w większym stopniu dostosowany do opracowania i złożenia wniosku w ramach EFRR. Taki wniosek byłby spójny z pojawiającymi się w badaniu jakościowym opiniami, że faktycznie struktura wniosku o dofinansowanie, a tym samym architektura systemu informatycznego jest bardziej adekwatna do specyfiki EFRR (i to pomimo faktu, iż w ramach konkretnych naborów możliwe jest – poprzez aktywację i dezaktywację wybranych pól – dostosowanie wniosku o dofinansowanie do specyfiki naboru).

Wykres 14. Charakter problemów merytorycznych w procesie aplikacyjnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFRR – n=118, EFS – n=92, ogółem – n=210; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały występowanie problemów merytorycznych; możliwe było wskazanie więcej niż 1 odpowiedzi – odsetki nie sumują się do 100%

Jeśli chodzi o problemy natury merytorycznej, to w przypadku EFRR najczęściej dotyczyły one oceny oddziaływania na środowisko (31,4% wskazań). Jest to potwierdzenie trafności podjętej w trakcie wdrażania Programu decyzji o rezygnacji z wymogu przedkładania dokumentacji środowiskowej w procesie aplikacyjnym. Odnosząc się do powyższych danych należy bowiem stwierdzić, że w ten sposób wyeliminowano element procedury aplikacyjnej o szczególnie dużym stopniu problematyczności. W przypadku EFS najwięcej problemów było natomiast związanych z przygotowaniem budżetu projektu

(27,2% wskazań), co jest zgodne z wcześniejszymi analizami dotyczącymi czasochłonności procesu przygotowania budżetu projektu w ramach EFS.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że stosunkowo niewielki odsetek wskazań (5,9%) odnosi się do studium wykonalności, który wcześniej zidentyfikowano jako dokument, którego przygotowanie jest najbardziej czasochłonne. Ta pozorna rozbieżność może jednak wynikać z faktu zlecenia osobom / podmiotom zewnętrznym opracowania studium wykonalności – czasochłonność może być w takiej sytuacji nadal duża, ale sama praca nad tym dokumentem nie obciąża już wnioskodawcy i może on nie dostrzegać towarzyszących jej problemów.

W aspekcie charakteru problemów merytorycznych, na jakie natrafili w procesie aplikowania wnioskodawcy, mamy do czynienia z sytuacją, gdy najbardziej liczny wariant odpowiedzi nie poddaje się klasyfikacji do bardziej ogólnych kategorii. Traktować to należy jako wskaźnik dużego rozdrobnienia występujących problemów i ich specyficznego charakteru (specyficznego nie tyle dla naboru, czy obszaru interwencji, co wręcz dla konkretnego projektu i/lub wnioskodawcy). Oznacza to jednocześnie, że pojawiające się problemy raczej nie mają charakteru systemowego i stałego, co stanowi argument na rzecz wniosku o prawidłowym zaprojektowaniu etapu naboru wniosków.

### Ocena i wybór projektów

W ramach niniejszego podrozdziału podjęto kwestię sprawności funkcjonowania systemu wyboru projektów na etapie oceny złożonych wniosków o dofinansowanie oraz wpływu systemu wyboru projektów na czas oceny. Omówiono także mocne i słabe strony rozwiązania polegającego na kierowaniu w ramach EFS wniosków do poprawy w odniesieniu do kwestii ujętych w kryteriach wchodzących w skład płaszczyzny administracyjności, przy jednoczesnej rezygnacji z procedury negocjacyjnej. Natomiast w końcowej części podrozdziału dokonano oceny na ile system wyboru oraz pracy ekspertów / pracowników zapewnia właściwą i efektywną ocenę wniosków o dofinansowanie.

Organizacja procesu oceny wniosków o dofinansowanie najdokładniej charakteryzują Regulaminy KOP przyjmowane przez poszczególne IOK. Zawarte w nich rozwiązania zostały poddane ocenie eksperckiej. W jej wyniku stwierdzono, iż proces oceny został uregulowany prawidłowo zarówno w przypadku EFRR, jak i EFS. Nie stwierdzono rozwiązań, które w sposób krytyczny zaburzałyby sprawność oceny, a rozdział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne oraz osoby pełniące poszczególne funkcje w KOP powoływanych na potrzeby oceny projektów jest w opinii ewaluatora prawidłowy.

Analiza funkcjonujących w ramach RPO WZ rozwiązań pozwoliła na wyróżnienie szeregu czynników, które mogą mieć potencjalnie korzystny oraz potencjalnie niekorzystny wpływ na czas oceny. Wśród rozwiązań, które należy ocenić pozytywnie na czas oceny wymienić należy:

- Zastosowanie w ramach EFS i EFRR, w przypadku wielu okoliczności komunikacji elektronicznej w stosunku do członków KOP czy wnioskodawców – ta forma komunikacji znacznie skraca czas wymiany informacji.
- Dopuszczenie w ramach EFS i EFRR zmiany składu KOP – rozwiązanie zapewniające elastyczność może okazać się pomocne w przypadku konieczności powiększenia składu KOP w przypadku naborów, w których ocena się przedłuża np. ze względu na zbyt małą liczbę osób oceniających.
- Dopuszczenie w przypadku EFS i EFRR oceny w trybie niestacjonarnym – poza siedzibą IOK. Taka możliwość może być czynnikiem motywującym kandydatów na ekspertów do wyrażenia zgody na udział w ocenie wniosków, ponieważ mogą w ten sposób dużo łatwiej pogodzić własne obowiązki zawodowe z oceną wniosków w ramach RPO WZ. Tryb niestacjonarny może mieć wpływ na większą gotowość ekspertów do udziału w ocenie i w konsekwencji zwiększać liczbę możliwych do zaangażowania ekspertów.
- Dopuszczenie oceny wstępnej (w ramach EFRR) i weryfikacji warunków formalnych (w ramach EFS) przez jedną osobę, która podwaja liczbę możliwych do oceny projektów w stosunku do oceny zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”. W przypadku tych elementów oceny / weryfikacji wniosku rezygnacja z oceny przez dwie osoby jest w opinii ewaluatora uzasadniona, ponieważ w ich ramach ocena jest relatywnie prosta – oparta o kryteria o formalnym charakterze.

- Prowadzenie w ramach II fazy oceny EFS i w ramach EFRR w pierwszej kolejności wzajemnej konsultacji członków KOP oceniających ten sam projekt w przypadku występowania rozbieżności w ocenie, a dopiero w drugiej kolejności - przeprowadzenie trzeciej, rozstrzygającej oceny. Konsultacje pozwalają szybko wyeliminować rozbieżności wynikające z najprostszych powodów – jak np. błędy rachunkowe, omyłki pisarskie czy błędne zrozumienie treści wniosku przez jednego z oceniających.
- Brak kontynuowania przez członka KOP w ramach EFRR i EFS oceny projektu na kolejnym etapie / w kolejnej fazie, jeżeli nie zostały spełnione kryteria etapu wcześniejszego / fazy wcześniejszej (nie spełniono kryterium 0/1 lub nie uzyskano minimalnej liczby punktów). Takie rozwiązanie przyczynia się do skrócenia czasu oceny w stosunku do alternatywy w postaci oceny każdego wniosku w całości – niezależnie od spełnienia kryteriów. Należy mieć na uwadze jednak, iż rozwiązanie to rodzi ryzyko wydłużenia całkowitego czasu oceny projektu w przypadku składania przez wnioskodawcę więcej niż jednego protestu. W przypadku skutecznego protestu projekt jest dalej oceniany, przy negatywnej oceny na kolejnym etapie, może zostać złożony kolejny protest oraz po raz kolejny może być on przywrócony do oceny. W takim przypadku krótszy czas oceny zostałyby zapewniony przez dokonywanie całościowej oceny projektu mimo negatywnej oceny na którymś z etapów.
- Zapewnienie możliwości oceny projektów przy pomocy systemu teleinformatycznego – wykorzystanie narzędzi informatycznych może znacząco skrócić proces przekazywania informacji, w stosunku do przekazywania dokumentów w formie papierowej. Rozwiązanie to jest komplementarne do oceny w trybie niestacjonarnym, lecz użyteczne jest także w ocenie stacjonarnej.

W toku realizacji badania, potwierdzona została użyteczność powyższych rozwiązań zawartych w systemie wyboru projektów w aspekcie usprawniania przebiegu oceny i zapewnienia jej rzetelności. Jednocześnie jednak, w przypadku ostatniego wskazanego rozwiązania (możliwość oceny projektów przy pomocy systemu teleinformatycznego), ma ono cały czas charakter jedynie potencjalny – za proceduralną możliwością zastosowania systemu teleinformatycznego do oceny złożonych wniosków o dofinansowanie nie idzie bowiem możliwość techniczna. W chwili obecnej ocena dokonywana jest na kartach oceny mających postać plików w formacie Word lub Excel. Do kwestii problemów związanych z takim sposobem prowadzenia oceny powrócimy w części poświęconej ocenie użyteczności kart oceny wniosku o dofinansowanie. W tym miejscu należy jedynie zaznaczyć celowość wprowadzenia w ramach systemu teleinformatycznego modułu do oceny wniosków. Oczywiście w tym okresie finansowania pełne wdrożenie tego rodzaju rozwiązania może być już niemożliwe. Ale z drugiej strony malejąca dynamika wdrażania Programu mierzona liczbą uruchamianych naborów może ułatwić testowanie takiego modułu, by ułatwić jego uruchomienie od początku wdrażania RPO WZ w przyszłym okresie finansowania.

Jednocześnie, w toku analizy eksperckiej procedur oceny zidentyfikowano również takie, które mogą mieć niekorzystny wpływ na jej sprawność i w konsekwencji mogą przyczyniać się do wydłużania czasu oceny w poszczególnych naborach. Rozwiązania te wskazano poniżej:

- Centralizacja procesu decyzyjnego w wybranych elementach procedury oceny w ramach projektów EFS i EFRR, która może powodować występowanie tzw. wąskich gardeł – etapów będących przyczyną opóźnień.
- Zmiana organizacji KOP na etapie oceny strategicznej – zgodnie z regulaminami KOP dla EFRR na etapie oceny strategicznej wyznaczany jest nowy zastępca przewodniczącego ds. oceny strategicznej oraz w skład KOP włączane są dodatkowe osoby. W opinii ewaluatora taka zmiana organizacyjna w trakcie prac KOP nie jest uzasadniona.
- Możliwość występowania ograniczeń dla trafnego oszacowania liczby członków KOP niezbędnej dla sprawnej oceny w danym naborze, która wynika z dopuszczenia *implicite* w Regulaminie KOP dla EFRR powołania KOP przed zakończeniem naboru wniosków. W regulaminie KOP dla EFRR nie wskazano dokładnego momentu powołania KOP, lecz określono, iż KOP może rozpocząć pracę po złożeniu pierwszego wniosku o dofinansowanie – a więc przed zakończeniem naboru. W takiej sytuacji dyrektor odpowiedniego wydziału powołujący KOP nie będzie posiadał informacji jaka



jest całkowita liczba złożonych wniosków i w konsekwencji utrudnione będzie oszacowanie jaką liczbą członków powinna się znaleźć w KOP, aby zapewniona została odpowiednia sprawność oceny.

- Potencjalnie czasochłonna procedura losowego rozdzielania projektów pomiędzy osoby oceniające w ramach EFS, gdzie do losowania wykorzystuje się koperty i papierowe losy. W przypadku większej liczby projektów i większej liczby osób oceniających przygotowanie i przeprowadzenie losowania może być czasochłonne.

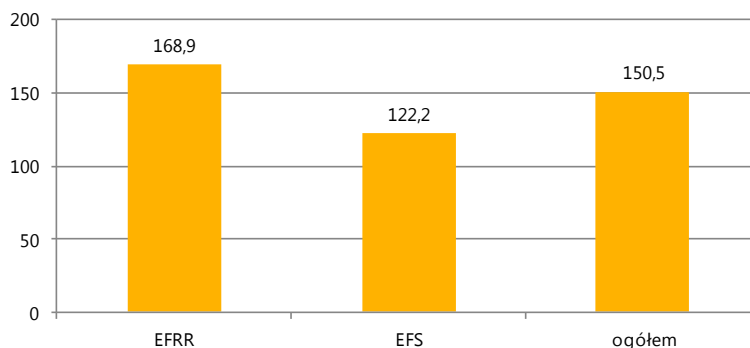
Weryfikacja powyższych zagrożeń w toku badania pierwotnego wykazała, że dwie pierwsze kwestie nie stanowią problemu w ramach rzeczywistego prowadzenia procedur związanych z oceną wniosków. Centralizacja procesu decyzyjnego nie generuje istotnych opóźnień, a jednocześnie zapewnia element kontrolny i nadzorczy organów decyzyjnych w ramach IZ oraz IP. Z kolei w przypadku organizacji KOP na potrzeby oceny strategicznej, ewentualne problemy wynikające z obowiązujących zapisów proceduralnych nie miały możliwości do tej pory się ujawnić ze względu na fakt, iż nie był uruchamiany etap oceny strategicznej. Jednocześnie jednak, w badaniu jakościowym zwrócono uwagę, że tak naprawdę do składu KOP są powoływane osoby, które miałyby przeprowadzać ewentualną ocenę strategiczną<sup>9</sup>. Innymi słowy, stosowana praktyka w odniesieniu do powoływania składu KOP niweluje zasygnalizowany problem generowania w momencie konieczności przeprowadzenia oceny strategicznej zmiany składu KOP.

Jeśli chodzi o trzecią wspomnianą kwestię, to w badaniu potwierdzono, że stosowane w ramach EFRR podejście może faktycznie utrudniać określenie na etapie powoływania KOP prawidłowej liczby jej członków. Jednocześnie jednak, powoływanie KOP jeszcze przed zakończeniem naboru przyczynia się do wcześniejszego rozpoczęcia procesu oceny, a tym samym pozytywnie wpływa na czas trwania całego procesu. Można więc stwierdzić, że uzyskane korzyści przeważają nad zidentyfikowanymi powyżej słabościami, a tym samym, że z punktu widzenia sprawności wdrażania Programu najbardziej racjonalne byłoby utrzymanie w ramach EFRR dotychczasowego podejścia.

Za celowe uznać jednak należy wprowadzenie rozwiązania odnoszącego się do ostatniego zagadnienia. W związku z tym zaleca się prowadzenie losowania z wykorzystywaniem wspomagania komputerowego przy pomocy programu Microsoft Excel. Przy tym wskazane jest przygotowanie jednego szablonu do wykorzystywania przy losowaniu, w postaci Skoroszytu programu Microsoft Excel, który w zautomatyzowany sposób przeprowadzi losowanie o zadanych parametrach. Tego rodzaju rozwiązanie powinno być stosowane zarówno w ramach EFS, jak i EFRR.

Kluczowe znaczenie w analizie procesu oceny wniosków o dofinansowanie ma czas prowadzenia oceny. Dane dotyczące średniego czasu oceny zaprezentowane zostały na kolejnym wykresie.

Wykres 15. Średni czas oceny wniosków o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych przekazanych przez Zamawiającego, EFRR – n=1090, EFS – n=708, ogółem – n=1798

<sup>9</sup> Co jest jednym z powodów zidentyfikowanej w trakcie badania sytuacji, iż w składzie KOP znajdują się także osoby, które nie brały faktycznego udziału w procesie oceny.

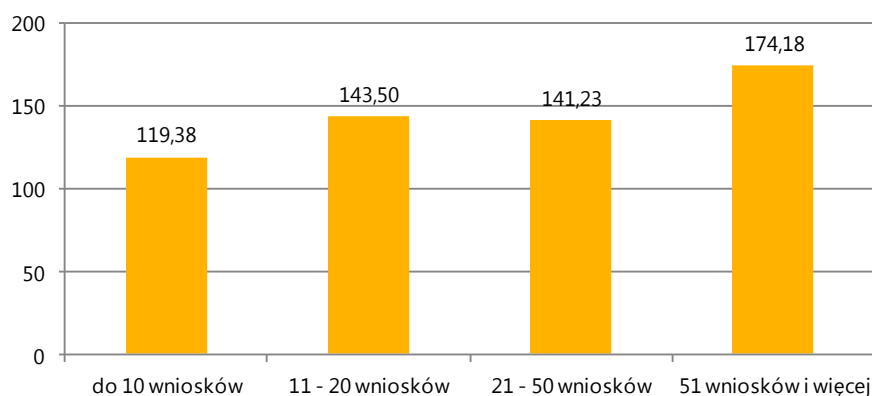


Średni czas oceny wniosku o dofinansowanie (weryfikacji wniosku przez IOK) w ramach RPO WZ sięga niemal 5 miesięcy – wynosi 150,5 dnia. Wartość ta nie odbiega od czasów oceny notowanych w innych RPO będących przedmiotem badań ewaluatora. Ocena 85% wniosków zakończyła się w ciągu 209, a więc rzadko mamy do czynienia z oceną trwającą 210 dni i dłużej. W ramach EFS mamy do czynienia ze średnim czasem oceny na poziomie 122,2 dnia, który jest wyraźnie krótszy niż w przypadku EFRR, gdzie średnia wynosi 168,9 dnia. Za zróżnicowanie to może odpowiadać większa obszerność i złożoność dokumentacji aplikacyjnej składanej w ramach EFRR.

Czas oceny wniosków jest bardzo zróżnicowany – najkrócej ocena wniosku trwała 1 dzień (wniosek w trybie pozakonkursowym), z kolei najdłużej trwała ona ponad 2 lata – 708 dni. Należy zwrócić uwagę, iż mamy do czynienia ze zróżnicowaniem czasu oceny pod względem trybu – średni czas oceny wniosku w trybie konkursowym wynosi 158,1 dnia, a średnia dla trybu pozakonkursowego jest o ponad połowę niższa – wynosi 62,5 dnia, za co odpowiada prawdopodobnie większa prostota tego trybu wyboru oraz fakt wcześniejszej znajomości projektów przez osoby oceniające (ze względu na dokonywaną wcześniej ocenę fiszek projektowych).

Uzupełniając przeprowadzona została analiza czasu oceny w poszczególnych naborach. W jej przypadku za czas oceny został przyjęty okres od zakończenia naboru wniosków do rozstrzygnięcia naboru. Na poniższym wykresie zaprezentowane zostały średnie czasy oceny w naborach w zależności od liczby wniosków w danym naborze.

Wykres 16. Czas oceny a liczba wniosków w naborze



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w ogłoszeniach o naborze

Najdłuższy średni czas zanotowany został w naborach, w których oceniane było 51 wniosków i więcej, wynosił on 174,18 dnia. Zarówno w naborach, w których oceniano od 11 do 20 wniosków, jak i w naborach, w których wniosków było od 21 do 50, mamy do czynienia z podobnym średnim czasem oceny oscylującym wokół 140 dni. Najkrótszy czas oceny odnotowany został w naborach, gdzie oceniano do 10 wniosków – wyniósł on 119,38 dnia. Jako dość długi można by ocenić czas oceny w naborach z najmniejszą liczbą wniosków, co może wskazywać, iż w naborach mamy do czynienia z dość czasochłonnymi procesami, które są niezależne od liczby wniosków – w równym stopniu dotyczą naborów z 5 wnioskami, jak i tych z 50 wnioskami. Może mieć tu znaczenie również przyjęty sposób priorytetyzacji zadań. Osoby zaangażowane w nabory z mniejszą liczbą wniosków mogą skupiać swoją uwagę na innych zadaniach, wiedząc, że i tak zdążą wykonać swoją pracę w zaplanowanym terminie. W konsekwencji ocena kończy się później, niż mogłoby to mieć miejsce gdyby w pierwszej kolejności realizowano zadania związane z mniej licznym naborem.

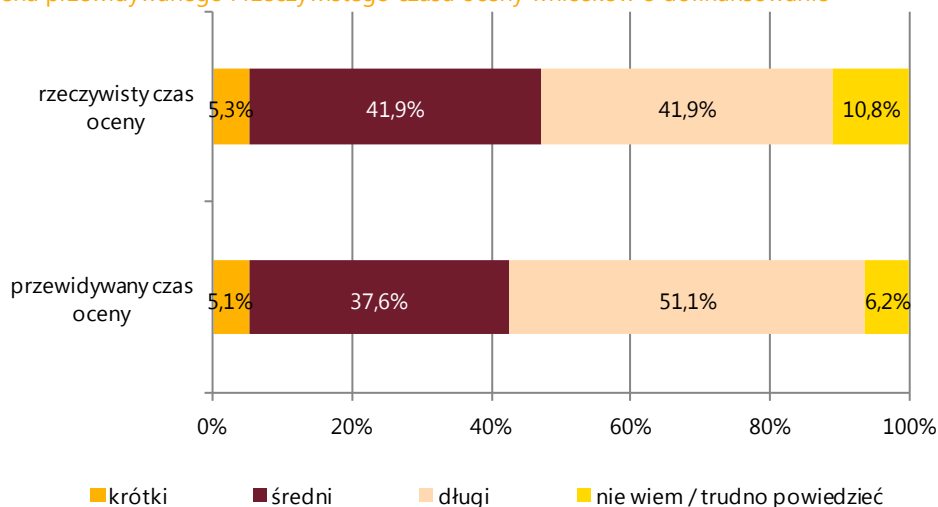
Należy jednak zwrócić uwagę na dość niewielką różnicę pomiędzy naborami najmniej licznymi (do 10 wniosków) i najbardziej licznymi (51 wniosków i więcej) – wynosi ona niewiele ponad 54 dni przy przynajmniej 5-krotnej różnicy w liczbie wniosków. Wskazuje to na prawidłową reakcję IOK na nabory z większą liczbą wniosków. Relatywnie niewielki wzrost czasu oceny w relacji do skali wzrostu liczby wniosków wskazuje, iż podejmowane są działania mające na celu dostosowanie skali zasobów

zaangażowanych w ocenę do skali potrzeb wynikających z liczby wniosków i założonego terminu rozstrzygnięcia.

Uwzględniając powyższe dane, można stwierdzić, że większy nacisk położony jest na to, by generować jak najmniejsze opóźnienia w naborach o relatywnie dużej liczebności złożonych wniosków, mniejszy zaś na to, by w sytuacji stosunkowo małej liczby złożonych wniosków dążyć do jak największego skrócenia czasu trwania oceny. Być może należałoby w związku z tym rozważyć wprowadzenie – nie w postaci sztywnego, określonego proceduralnie rozwiązania, ale raczej podejścia, którego celowość jest każdorazowo rozważana w kontekście całości uwarunkowań dotyczących danego momentu wdrażania Programu – zasady, iż priorytetowe traktowane są w procesie dokonywanej oceny te nabory, w których istnieje duże prawdopodobieństwo wyraźnego skrócenia czasu oceny ze względu na małą liczbę złożonych wniosków. Przy takim podejściu zmniejszyłaby się ilość naborów, w których proces oceny przez relatywnie długi czas (choć nieprzekraczający założonych pierwotnie terminów) pozostaje w toku. Jeśli natomiast chodzi o nabory z relatywnie dużą liczbą wniosków, to czas ich byłby relatywnie dłuższy, tak jak ma to miejsce i w obecnej sytuacji, gdy zalecanej priorytetyzacji się nie stosuje. Nie spowodowałoby to więc zwiększenia skali opóźnień w rozstrzyganiu naborów (choć potencjalnie mogłoby w jakimś stopniu zwiększać skalę wydłużania czasu oceny w tych naborach, w których do takiego wydłużania dochodzi i w których liczba złożonych wniosków jest relatywnie duża).

Powyższa analiza czasu oceny wniosków o dofinansowanie bazowała na danych o rzeczywistej długości trwania tego procesu. Jednocześnie jednak, nie można abstrahować w tym przypadku od subiektywnej oceny wnioskodawców co do czasu oceny w dotyczących ich naborach.

Wykres 17. Ocena przewidywanego i rzeczywistego czasu oceny wniosków o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; rzeczywisty czas – n=1014, przewidywany czas – n=370

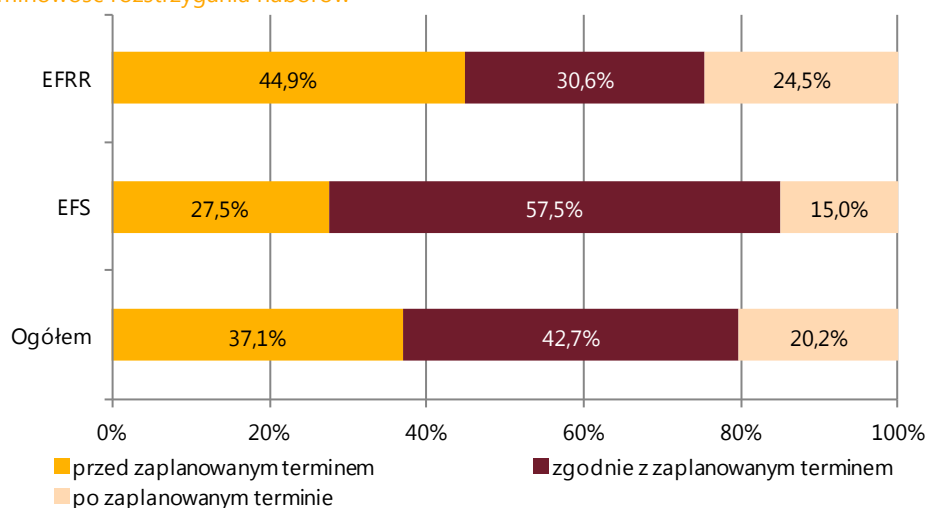
Analiza objęła czas rzeczywisty (w przypadku zakończenia procesu oceny w danym naborze) oraz czas przewidywany (w sytuacji, gdy ocena w danym naborze jeszcze się nie zakończyła). Jak wynika z powyższych danych, respondenci okazali się bardziej krytyczni w odniesieniu do przewidywanego czasu oceny niż czasu rzeczywistego. W pierwszym przypadku czas oceny jako długi oceniło 51,1% badanych, podczas gdy w odniesieniu do drugiej sytuacji – 41,9%. Świadczy to pozytywnie o sprawności funkcjonowania systemu wyboru projektów, a także może być postrzegane jako korzyść wizerunkowa instytucji zaangażowanych w proces wdrażania RPO WZ 2014-2020 – działania podejmowane przez te instytucje pozwalają, przynajmniej w jakimś stopniu, zniwelować obawy i krytyczne opinie wnioskodawców na temat czasochłonności procesu oceny.

Jednocześnie jednak, trzeba zauważyć, że w przypadku rzeczywistego czasu oceny aż 41,9% respondentów uznało go za średni (a więc – jak można przyjąć – akceptowalny i niebudzący wątpliwości). Oczywiście jest to wynik agregujący opinie wnioskodawców z różnych naborów, co oznacza, że bez wątpienia mamy do czynienia z naborami, w których stopień krytycyzmu wobec czasu trwania oceny jest

wiekszy<sup>10</sup>, ale na pewno powyższe dane uprawniają do sformułowania wniosku, iż opinie wnioskodawców dotyczące czasu oceny nie są kluczowym problemem odnoszącym się funkcjonowania systemu wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020. Tym bardziej, że uznawanie czasu oceny za długi niekoniecznie musi oznaczać, że respondent ma krytyczny stosunek do tego, jak funkcjonuje system wyboru projektów – w niektórych przypadkach i obszarach wsparcia znaczące skrócenie czasu oceny może być po prostu niemożliwe bez negatywnych konsekwencji dla kompleksowości i rzetelności oceny złożonych wniosków o dofinansowanie.

W przypadku 89 naborów rozstrzygniętych do końca lutego 2018 roku przeprowadzona została analiza terminowości rozstrzygania naborów. Nabory podzielone zostały na rozstrzygnięte przed zaplanowanym terminem (rozstrzygnięte co najmniej 14 dni wcześniej niż zaplanowany termin), zgodnie z zaplanowanym terminem (nie więcej niż 13 dni przed zaplanowanym terminem oraz nie więcej niż 13 dni po zaplanowanym terminie) oraz nabory rozstrzygnięte po zaplanowanym terminie (co najmniej 14 dni później niż planowany termin). Wyniki analizy dotyczące tego zagadnienia zostały zaprezentowane na kolejnym wykresie.

Wykres 18. Terminowość rozstrzygania naborów



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w ogłoszenia o naborze wniosków o dofinansowanie; EFRR – n=49, EFS – n=40, ogółem – n=89

Znacząca większość – 79,8% analizowanych naborów zostało rozstrzygnięte zgodnie z zaplanowanym terminem (42,7%) lub jeszcze przed terminem (37,1%). W przybliżeniu 1 na 5 naborów (20,2%) rozstrzygany był po terminie. Biorąc pod uwagę jak wiele czynników wewnętrznych i zewnętrznych względem IOK może mieć wpływ na długość oceny, stwierdzić należy, iż udział naborów opóźnionych jest dość mały. W naborach z EFRR częściej mamy do czynienia z opóźnieniami w rozstrzyganiu naborów, dotyczą one prawie ¼ naborów (24,5%), z kolei w przypadku EFS po zaplanowanym terminie rozstrzygnięte zostało 15,0% naborów.

Powyższe dane skłaniają do wniosków dwojakiego rodzaju. Po pierwsze wskazują one, iż w ramach RPO WZ 2014-2020 trafnie szacowany jest czas oceny wniosków (nie występują często przypadki, gdzie pierwotnie określony czas jest przekraczany). Po drugie dość niski udział naborów opóźnionych wskazuje, iż w naborach rzadko miały miejsce problemy o charakterze krytycznym lub rzadko sposób reakcji na napotykanne problemy wymagał wydłużenia czasu oceny. Oba wskazane wyżej wnioski pozytywnie świadczą o systemie wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020.

Możliwymi przyczynami opóźnień mogą być: zbyt mała liczba zaangażowanych pracowników w stosunku do liczby składanych wniosków lub liczby naborów organizowanych w danym terminie, czy też zbyt złożony

<sup>10</sup> Analiza statystyczna wykazała, iż wnioskodawcy najbardziej krytycznie ocenili czas trwania oceny projektów w Działaniach: 9.5, 9.9, 3.4, 3.6, 2.3 i 8.2. Z kolei najlepiej oceniony został czas oceny w Działaniach 1.15, 1.2 oraz 1.5.

proces oceny wynikający ze zbyt dużej liczby kryteriów. W celu weryfikacji wpływu tych czynników przeprowadzona została analiza statystyczna z wykorzystaniem współczynnika korelacji dwuseryjnej Glassa opartym o wyniki testu U Manna-Whitneya.

Tabela 3. Związek czynników z występowaniem opóźnień w rozstrzyganiu konkursów

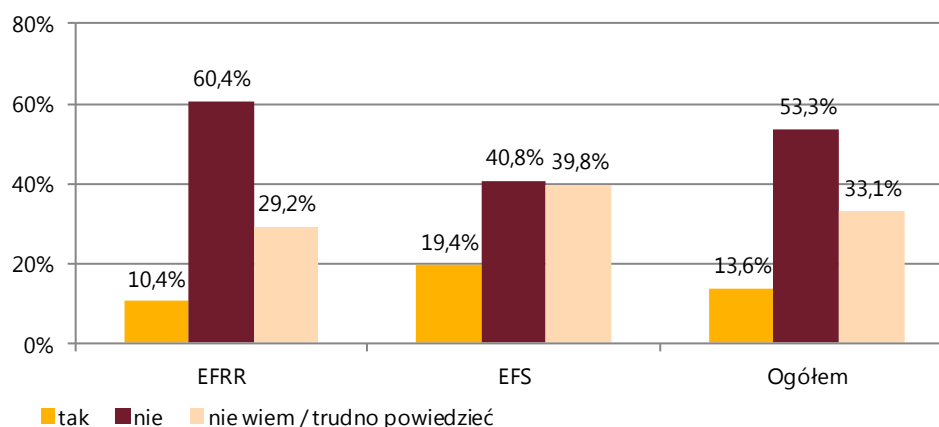
Nazwa czynnika	Wartość współczynnika korelacji dwuseryjnej Glassa
Liczba kryteriów wykorzystywanych w ocenie	0,051
Liczba wniosków o dofinansowanie złożonych w naborze	0,032
Liczba naborów rozpoczętych w tym samym kwartale w danej IOK	0,110

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej poszczególnych naborów

W przypadku wszystkich analizowanych czynników mamy do czynienia z bardzo niskimi wartościami współczynnika korelacji dwuseryjnej Glassa. Oznacza to, iż ani liczba kryteriów wykorzystywanych w ocenie, ani liczba wniosków o dofinansowanie złożonych w danym naborze, ani liczba naborów rozpoczynanych w tym samym kwartale w danej IOK nie mają wpływu na występowanie opóźnień w rozstrzyganiu naborów.

Przytoczone wyniki wskazują, iż w ramach RPO WZ nie mamy do czynienia z nadmierną koncentracją naborów w poszczególnych okresach. Występujące różnice w skali organizacji naborów nie powodowały opóźnień. Podobnie w poszczególnych naborach nie mamy do czynienia z nadmiernym rozbudowaniem katalogu kryteriów do tego stopnia, by miało ono wpływ na sprawność rozstrzygania naboru. Zaburzeń w sprawności nie powoduje również zróżnicowanie liczby składanych wniosków, co wskazuje na adekwatność angażowanych zasobów kadrowych. W konsekwencji przyczyn opóźnień nie należy upatrywać w funkcjonujących rozwiązaniach systemowych, lecz raczej w specyfice konkretnych naborów – np. charakterze składanej dokumentacji aplikacyjnej, sposobie pracy konkretnych osób zaangażowanych w ocenę czy specyficznych okolicznościach oceny – duża liczba popraw czy wyjaśnień treści wniosków. Dlatego też istotne jest podjęcie próby zidentyfikowania tych elementów systemu wyboru projektów (lub czynników wobec niego zewnętrznych), które istotnie wydłużają proces oceny. Na poniższym wykresie przedstawiono wyniki badania osób oceniających dotyczące występowania rozwiązań, które w sposób znaczący wydłużają proces oceny.

Wykres 19. Deklaracja występowania rozwiązań istotnie wydłużających proces oceny

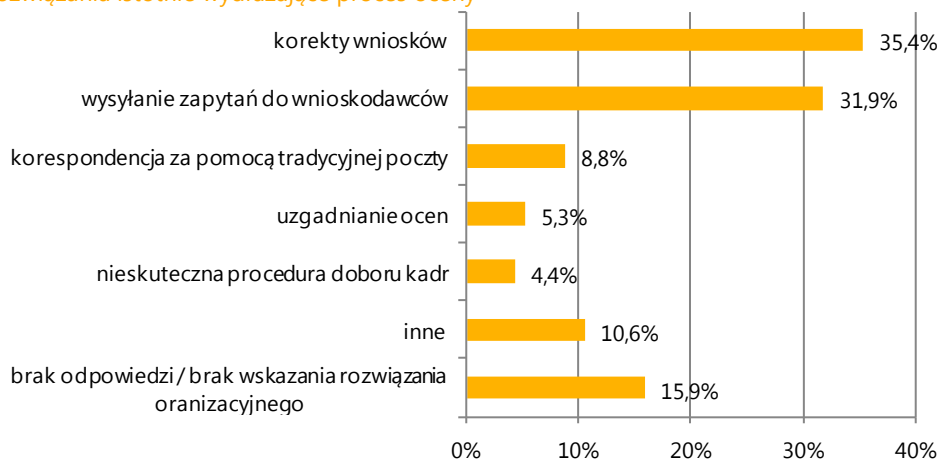


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; EFRR – n=530, EFS – n=299, ogółem – n=829

Większość respondentów nie dostrzega występowania rozwiązań istotnie wydłużających proces oceny – na poziomie całego Programu z takim stanowiskiem mamy do czynienia w przypadku 53,3%

respondentów. Bardziej krytyczni byli pod tym względem oceniający w ramach EFS, gdzie występowanie rozwiązań istotnie wydłużających proces ocen dostrzega 19,4% respondentów (wobec 10,4% w przypadku EFRR). Częściowym wyjaśnieniem tej rozbieżności może być identyfikacja konkretnych rozwiązań, które w odczuciu osób oceniających wydłużają proces oceny.

Wykres 20. Rozwiązania istotnie wydłużające proces oceny



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; n=113, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały występowanie rozwiązań wydłużających proces oceny; możliwe było wskazanie więcej niż 1 rozwiązania – odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%

Zdecydowanie największe znaczenie okazują się mieć rozwiązania związane z kontaktami z wnioskodawcami – dwa najczęściej występujące elementy wskazywane przez ok. jedną trzecią badanych to: korekty wniosków (35,4% wskazań) oraz wysyłanie zapytań do wnioskodawców (31,9%). Komunikacja z wnioskodawcami okazuje się być w związku z tym istotnym czynnikiem mogącym niekorzystnie oddziaływać na czas trwania oceny wniosków o dofinansowanie. Jednocześnie jednak, analiza aktualnych regulacji dotyczących tej komunikacji, a także opinie przedstawicieli instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu wskazują, iż skala tego problemu powinna się znacząco zmniejszyć ze względu na przejście od komunikacji za pośrednictwem poczty tradycyjnej na rzecz komunikacji elektronicznej (mailowej). Na pewno rozwiązanie to wyeliminuje oddziaływanie trzeciego najczęściej wskazywanego elementu wydłużającego czas oceny, czyli komunikacji za pośrednictwem poczty. Pełna ocena tego, w jaki sposób ten element wpłynął na czas oceny będzie możliwa po zakończeniu odpowiednio dużej liczby naborów, w których stosowana już była komunikacja elektroniczna.

W kontekście sprawności procesu oceny i oddziaływania na tę sprawność kwestii komunikacji z wnioskodawcami wspomnieć należy, iż w odróżnieniu od większości RPO, w komponencie EFS w ramach RPO WZ nie ma możliwości przeprowadzania negocjacji. Swego rodzaju zastępstwem dla procedury negocjacji jest poprawa wniosków o dofinansowanie, która ma swoje zastosowanie w przypadku kryteriów administracyjności, które są oceniane w końcowej części I fazy oceny. W przypadku niespełnienia któregoś z kryteriów administracyjności oceniający dokonuje uzasadnienia niespełnienia kryterium i wskazuje jakie zmiany we wniosku muszą zostać wprowadzone, aby kryterium zostało spełnione. Informacja ta przekazywana jest wnioskodawcy. Wskazane rozwiązanie ma zarówno słabe, jak i mocne strony. Wśród zalet wymienić należy potencjalnie mniejszą niż w przypadku negocjacji czasochłonność, która wynika ze sposobu odnoszenia się wnioskodawcy do propozycji zmian we wniosku. W przypadku skierowania wniosku do poprawy wnioskodawca może jedynie przyjąć argumentację oceniającego i dokonać zmian we wniosku lub jej nie przyjąć akceptując jednocześnie odrzucenie wniosku. W przypadku negocjacji często możliwa jest polemika wnioskodawcy ze stanowiskiem IOK, która może wydłużać proces negocjacji. Mocną stroną przyjętej w ramach RPO WZ 2014-2020 procedury jest również zastosowanie rozwiązań obniżających częstość kierowania wniosku do poprawy, mowa tu umiejscowieniu weryfikacji kryteriów administracyjności w końcowej części I Fazy oceny, co implikuje możliwość zastosowania skierowania do poprawy tylko jeżeli spełnione są kryteria dopuszczalności, wykonalności i jakości. Kolejną mocną stroną jest powszechność stosowania procedury kierowania wniosku do poprawy – ma ona zastosowanie do

wszystkich projektów, w przypadku których niespełnione są kryteria administracyjności, co zapewnia równe traktowanie wnioskodawców. Zagrożenie dla równego traktowania mogłoby wystąpić w przypadku zastosowania alternatywy w postaci pozostawienia do decyzji oceniającego – czy wniosek kwalifikuje się do poprawy, czy też powinien zostać odrzucony.

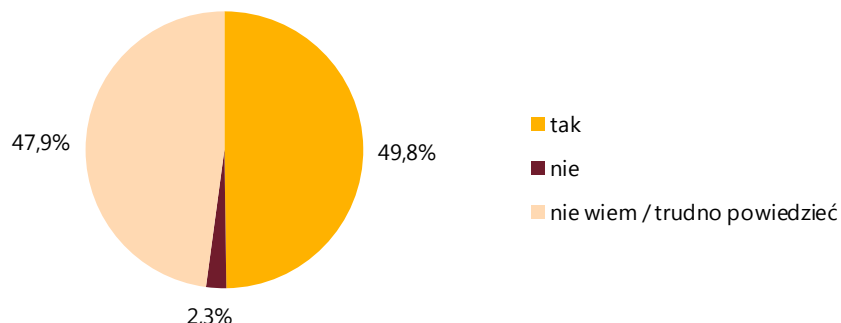
W badaniu jakościowym zwrócono także uwagę, że plusem obowiązującego w RPO WZ 2014-2020 rozwiązania jest także przewyższenie takich słabości procedury negocjacyjnej jak: pozornosc formuły negocjacyjnej (w praktyce stanowi ona bowiem formę wyegzekwowania od wnioskodawcy oczekiwanych przez IOK modyfikacji wniosku o dofinansowanie) oraz uniknięcie sytuacji, w której przedłużający się proces negocjacji prowadzi do wycofywania się IOK z pierwotnych uwag, by doprowadzić do sfinalizowania całego procesu.

Przedstawione wyżej rozwiązanie posiada również swoje słabe strony, należy wśród nich wymienić ograniczoną elastyczność przyjętej formy kierowania wniosku do poprawy w stosunku do specyfiki danego projektu, na którą wpływa ograniczenie do zaledwie kilku kryteriów z możliwością kierowania wniosku do poprawy. Ponadto przyjęte rozwiązanie generuje ryzyko odrzucania projektów ze względu na mylne ich rozumienie przez osoby oceniające – wnioskodawca nie ma w tym przypadku możliwości wyjaśnienia czy umotywowania przyjętych rozwiązań, co mogłoby skutkować zmianą podejścia do oceny wśród członków KOP oceniających dany projekt. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż złożenie wyjaśnień przez wnioskodawcę jest możliwe, lecz odbywa się to poza procedurą poprawy wniosku. Dodatkowo, obecnie stosowany system oceny uwzględnia, w uzasadnionych przypadkach, możliwość odstąpienia od części warunków poprawy wskazanych w Stanowisku WUP, co stanowi narzędzie uelastycznienia obowiązującej procedury.

Wśród wad wymienić należy również potencjalnie niekorzystny wpływ na długość oceny w danym naborze, który może być skutkiem kierowania do poprawy wszystkich projektów niespełniających kryteriów administracyjności (przy jednoczesnym spełnieniu kryteriów z innych grup, jeśli w danym naborze były oceniane wcześniej), a więc proces kierowania do poprawy może dotyczyć potencjalnie dużej liczby projektów. Ze względu na konieczność sporządzenia korespondencji do wnioskodawców, oczekiwania na odpowiedź, a następnie oceny poprawionych wniosków czas oceny może się znacząco wydłużyć, nie tylko dla projektów podlegających poprawie, lecz całości złożonych w danym naborze. Skalę oddziaływania wskazanego ryzyka zmniejsza prowadzenie korespondencji z wnioskodawcami drogą elektroniczną.

W ramach całościowej analizy celowości wprowadzenia w ramach RPO WZ 2014-2020 omawianego rozwiązania oraz ewentualnego dopuszczenia negocjacji w procedurze poprawy wniosków o dofinansowanie uwzględniono także opinie wnioskodawców w ramach EFS. Dane dotyczące tej kwestii przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 21. Zasadność dopuszczenia negocjacji w procedurze poprawy wniosków o dofinansowanie



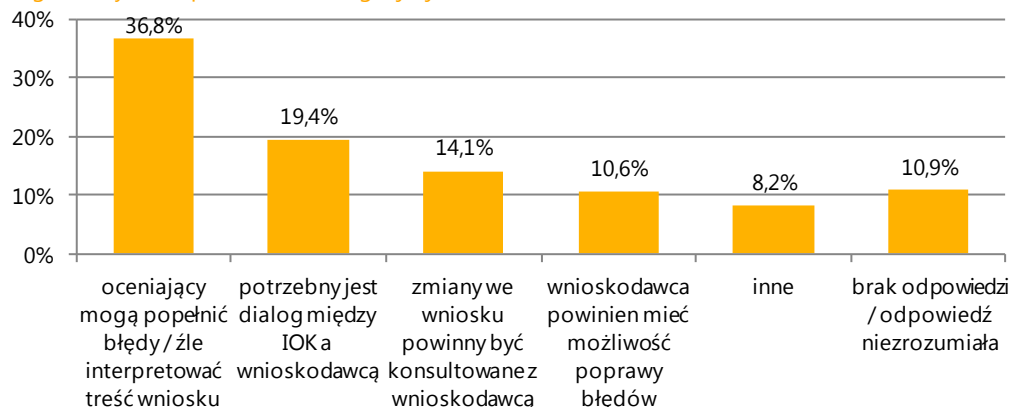
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=683, pytanie zadawane osobom, które składały wnioski w ramach EFS

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują na to, że wśród wnioskodawców dominuje zdecydowanie przekonanie o zasadności dopuszczenia procedury negocjacyjnej – aż 49,8% wyraziło taką opinię przy jedynie 2,3% badanych, którzy nie dostrzegają takiej potrzeby. Jednocześnie jednak blisko połowa



respondentów (47,9%) nie ma w tej – wydawałoby się kluczowej dla procesu oceny - sprawie jednoznacznego stanowiska. Jeśli chodzi o argumenty zwolenników procedury negocjacyjnej, to zostały one przedstawione na poniższym wykresie.

Wykres 22. Argumenty za dopuszczeniem negocjacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=340, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały, iż negocjacje powinny zostać dopuszczone

Analizując powyższy rozkład odpowiedzi zauważyć należy, że choć – przynajmniej w części – powyższe wskazania identyfikują istotne argumenty na rzecz procedury negocjacyjnej, to jednak w pewnym stopniu można je uwzględnić także bez wdrażania negocjacji. Przykładowo, argument na rzecz możliwości poprawy błędów przez wnioskodawcę jest w dużej mierze realizowany przez obecnie funkcjonującą procedurę (choć jest ona ograniczona tylko do kryteriów administracyjności). Z kolei postulat dialogu pomiędzy IOK a wnioskodawcą, czy konsultacji z wnioskodawcą dotyczących zmian we wniosku, częściowo jest realizowany przez przyjęte przez WUP podejście dopuszczające możliwość wycofania się z pierwotnych uwag do ocenianego wniosku o dofinansowanie.

Najbardziej problematyczna jest jednak kwestia wskazywana najczęściej, gdyż aż przez 36,8% badanych, a więc to, iż ocenijący mogą popełnić błędy / źle interpretować treść wniosku. Z jednej strony bowiem strony, brak negocjacji nie zamyka całkowicie możliwości wskazania IOK takich błędów poprzez procedurę odwoławczą (choć oczywiście opóźnia ona moment rozstrzygnięcia i nawet przy pozytywnym rozpatrzeniu protestu nie gwarantuje wnioskodawcy uzyskania dofinansowania). Z drugiej zaś strony, formuła negocjacyjna także nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia przez ewentualnymi błędami osoby oceniającej, głównie ze względu na arbitralność oceniającego co do skierowania projektu do negocjacji.

Uwzględniając całość analiz dotyczących uwarunkowań i skutków rezygnacji z procedury negocjacyjnej na rzecz możliwości poprawy wniosku o dofinansowanie w zakresie kryteriów administracyjności, należy pozytywnie ocenić obowiązujące w ramach RPO WZ 2014-2020. Generuje one określonego rodzaju korzyści, jednocześnie niwelując ograniczenia procedury negocjacyjnej. Poza tym warto podkreślić, że nie mamy tu do czynienia z problemem ograniczenia możliwości poprawy wniosku o dofinansowanie wyłącznie do kryteriów administracyjności, gdyż w praktyce w ramach danego naboru możliwe jest wskazanie także innych kryteriów wyboru projektów, w odniesieniu do których możliwe będzie dokonanie poprawy wniosku o dofinansowanie.

Ostatni aspekt analizy w ramach procesu oceny wniosków o dofinansowanie dotyczy tego, czy przyjęty system wyboru oraz pracy ekspertów/ pracowników zapewnia właściwą i efektywną ocenę wniosków o dofinansowanie.

System wyboru ekspertów w ramach RPO WZ 2014-2020 określają dwa dokumenty: „Tryb wyłaniania kandydatów na ekspertów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 do udziału w wyborze projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego” oraz „Tryb wyłaniania kandydatów na ekspertów w ramach Regionalnego

Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 do udziału w wyborze projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego". Szczególnie istotne jest w tym przypadku to, jakie warunki stawiane są kandydatom na ekspertów. Z jednej strony są to wymogi o charakterze formalno-prawnym (niekaralność, korzystanie z pełni praw publicznych, pełna zdolność do czynności prawnych), z drugiej zaś – warunki gwarantujące późniejszą bezstronność oceny: brak powiązań z firmami doradczymi, niezajmowanie się świadczeniem usług wsparcia w przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WZ 2014-2020 i niepozostawanie w stosunku pracy z IZ i IP. Dla jakości pracy ekspertów kluczowe są jednak warunki merytoryczne, które dotyczą: posiadania przynajmniej wykształcenia wyższego, posiadania minimum 3-letniego doświadczenia zawodowego w zakresie dziedziny, do której ekspert aplikuje, posiadania wiedzy, umiejętności lub uprawnień w dziedzinie, do której ekspert aplikuje, posiadania wiedzy w zakresie celów i sposobu realizacji RPO WZ 2014-2020. Wydaje się, że tak zdefiniowane warunki naboru mają charakter wystarczający i pozwalają na przeprowadzenie naboru w sposób sprawny i skuteczny.

Sam proces naboru w części merytorycznej, obok złożenia wymaganej dokumentacji, obejmuje także wypełnienie testu wiedzy w zakresie celów i sposobu realizacji RPO WZ 2014-2020. Test wypełniany jest zdalnie, z możliwością dwukrotnej poprawy, zaś za pozytywny wynik uznaje się 75% poprawnych odpowiedzi. Trudno więc traktować określone przez instytucję wymagania jako wygórowane. Zastosowane podejście jest na pewno korzystne z punktu widzenia niegenerowania zbyt wysokich barier wejścia dla kandydatów na ekspertów, ale jednocześnie może generować problem pozyskiwania ekspertów, których wiedza dotycząca RPO (tylko tego aspektu dotyczy test wiedzy) może się okazać niewystarczająca przy naborach o dużej złożoności merytorycznej. Warto przy tym zauważyć, że omawiany dokument przewiduje możliwość stosowania dodatkowych form weryfikacji wiedzy i kompetencji kandydatów na ekspertów. Są to: 1) próbna ocena przez kandydata na eksperta wniosku o dofinansowanie projektu w zakresie wybranych kryteriów oceny projektów, 2) test znajomości dziedziny, do której aplikuje kandydat na eksperta. W drugim przypadku wystarczająca powinna być analiza dokumentów – profil wykształcenia i odpowiednie doświadczenie zawodowe powinny w stopniu wystarczającym weryfikować wiedzę dziedzinową eksperta. Natomiast użytecznym narzędziem może być próbna ocena przez kandydata na eksperta wniosku o dofinansowanie w zakresie wybranych kryteriów oceny projektów. Taka forma weryfikacji pozwala ocenić eksperta w kilku aspektach: posiadania adekwatnej wiedzy, umiejętności stosowania kryteriów wyboru projektów, prawidłowego przygotowywania uzasadnień oceny. Z tego względu należałoby rozważyć, czy tego rodzaju narzędzie nie powinno być stosowane obligatoryjnie (tym bardziej, że wniosek o dofinansowanie może być oceniany zdalnie). W badaniu jakościowym zwrócono zresztą uwagę, że w początkowym okresie wdrażania Programu stosowano bardziej zaawansowane narzędzia weryfikacji kwalifikacji ekspertów, ale później od nich odstąpiono. Kwestia ta jest dyskusyjna, jeśli weźmie się pod uwagę, sygnalizowane w badaniu jakościowym przez przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu, problemy dotyczące zróżnicowanego poziomu jakości współpracy z ekspertami i jakości efektów ich pracy. Dlatego też wprowadzenie na etapie rekrutacji kandydatów na ekspertów elementu symulacji oceny przykładowego wniosku o dofinansowanie powinno stanowić jeden z elementów pakietu działań zorientowanych na usprawnienie współpracy z ekspertami oceniającymi i zapewnienie odpowiedniej jakości ich pracy.

Na zakończenie analizy procesu naboru kandydatów na ekspertów warto jeszcze wspomnieć o obowiązującej w ramach RPO WZ 2014-2020 skróconej procedurze naboru kandydatów na ekspertów. Rozwiązanie to, bazujące na wykazach ekspertów z innych programów operacyjnych (krajowych i regionalnych) umożliwia pozyskiwanie ekspertów w sytuacji ich relatywnie małej liczby przy dużym na nich zapotrzebowaniu. Nie zmienia to jednak faktu, iż nawet w przypadku bazowania na wykazach kandydatów na ekspertów z innych programów operacyjnych, każdorazowo niezbędne jest przeprowadzenie procedury oceny danego kandydata. Stosowane obecnie w ramach RPO WZ 2014-2020 rozwiązanie ułatwia więc dotarcie do potencjalnych ekspertów, jego celem nie jest natomiast uproszczenie, skrócenie, czy tym bardziej – całkowita rezygnacja, ze stosowanych w Programie procedur i kryteriów oceny danego kandydata na eksperta.

Jeśli chodzi o kwestię pracy ekspertów, to szczególnie istotne jest w tym przypadku podejmowanie działań zorientowanych na monitoring pracy ekspertów. Kwestie te są uregulowane odrębnie dla każdego z funduszy w dokumentach: „*Monitoring pracy ekspertów RPO WZ*” oraz „*Monitoring pracy ekspertów RPO WZ 2014-2020 biorących udział w wyborze projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego*”. Oba dokumenty w sposób bardzo zbliżony charakteryzują sposób prowadzenia monitoringu ekspertów biorących udział w ocenie wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WZ 2014-2020. Zdecydowanie pozytywnie ocenić należy fakt prowadzenia działań monitoringowych pracy ekspertów, głównie poprzez Rejestr Monitoringu Ekspertów, który zawiera wyniki wszystkich ocen pracy danego eksperta. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe jest bieżące weryfikowanie jakości pracy ekspertów, a jednocześnie ocena pracy ekspertów nie ma charakteru wyrzutowego, lecz całościowy. Użytecznym rozwiązaniem dotyczącym rzeczzonego Rejestru jest fakt, iż poza wynikami oceny pracy ekspertów uwzględnia on również informacje odnoszące się do przypadków odmowy przyjęcia przez eksperta zlecenia przeprowadzenia oceny wniosków o dofinansowanie. Taka informacja, w kontekście potrzeby zapewnienia sprawności powoływania ekspertów do oceny oraz dysponowania odpowiednimi zasobami ludzkimi ma bardzo istotne znaczenie i powinna być uwzględniana w całościowej weryfikacji jakości pracy ekspertów.

Ocena ekspertów prowadzona jest z uwzględnieniem kryteriów oceny. Kryterium podstawowe dotyczy: umiejętności, doświadczenia lub wymaganych uprawnień w dziedzinie objętej programem operacyjnym. Kryteria dodatkowe natomiast dotyczą kwestii związanych z samym przebiegiem oceny i składają się na nie następujące wymiary oceny: rzetelność, współpraca eksperta z właściwą instytucją, dyspozycyjność eksperta, terminowość. Kryteria te uznać należy za określone w sposób poprawny – dotyczą one najistotniejszych kwestii związanych z weryfikacją jakości pracy ekspertów, a jednocześnie nie mają charakteru nadmiernie rozbudowanego, co mogłoby zaburzać sprawność oceny pracy ekspertów.

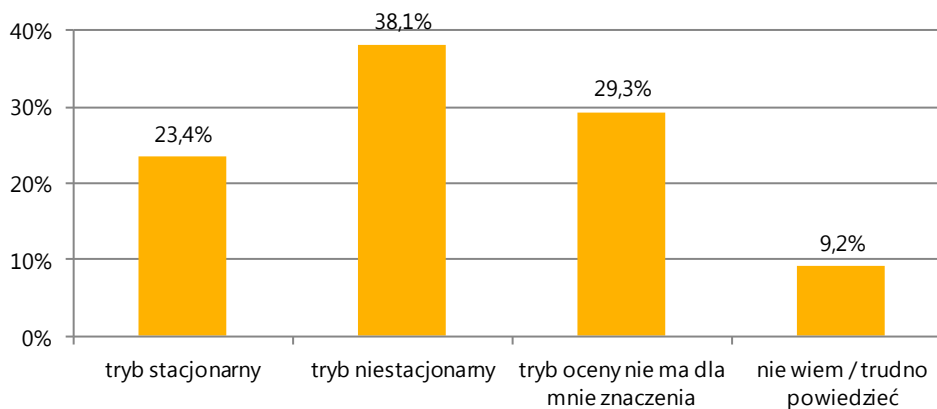
Zdecydowanie pozytywnie ocenić należy stosowanie w ramach oceny jakości pracy ekspertów, tzw. oceny na poziomie II, która dotyczy przypadków, w których złożono protest w odniesieniu do wyników oceny dokonanej przez eksperta. Biorąc pod uwagę, że złożony protest i przebieg procedury odwoławczej mogą ujawnić istotne uwarunkowania oceny jakości pracy ekspertów, przyjęte rozwiązanie traktować należy jako mechanizm zapewnienia całościowości dokonywanej oceny pracy eksperta. Warto jednak w tym przypadku podkreślić, że jeśli chodzi o uwzględnienie w procesie oceny ekspertów także etapu odwoławczego, celowe byłoby także przekazywanie ekspertom informacji zwrotnej w przypadku złożenia protestu do wyników dokonanej przez danego eksperta oceny, wraz z informacją, czy w wyniku protestu utrzymane zostało stanowisko eksperta, czy też protest rozpatrzono pozytywnie. Takie rozwiązanie traktować należy jako element budowania większej samoświadomości ekspertów dotyczącej ewentualnych błędów w ocenie, które popełnili.

Ocena eksperta może zakończyć się oceną: pozytywną, pozytywną warunkową, negatywną. W przypadku oceny pozytywnej warunkowej istnieje możliwość zastosowania jednej z trzech sankcji wobec eksperta: pisemnego pouczenia, skierowaniem eksperta na obligatoryjne szkolenie w określonym obszarze, odmową wypłaty całości lub części wynagrodzenia. Zakres sankcji nie budzi wątpliwości, natomiast problematyczny jest brak określenia w dokumencie charakteryzującym proces monitorowania pracy eksperta warunków zastosowania każdej z sankcji. Mamy więc do czynienia z sytuacją arbitralnego wyboru sankcji przez instytucję, która decyduje o zastosowaniu danego rodzaju sankcji. Dla przejrzystości całego procesu oceny ekspertów należałoby doprecyzować warunki korzystania z danego rodzaju sankcji. Jest to tym bardziej istotne, że jak wskazują wyniki badania jakościowego, dostępne sankcje są stosowane stosunkowo rzadko. Bez wątpienia pewien wpływ na taki stan rzeczy – poza generalną ostrożnością w uruchamianiu sankcji negatywnych, która wynika z ograniczonej liczby dostępnych na rynku ekspertów o poszukiwanych przez urząd kwalifikacjach – może mieć właśnie niejasne określenie warunków uruchomienia określonego rodzaju sankcji.

Dotychczasowa analiza dotyczyła przede wszystkim tego, w jaki sposób w systemie wyboru projektów uregulowano kwestie związane z pracą ekspertów zajmujących się oceną wniosków o dofinansowanie. Niezbędne jest jednak także uzupełnienie nakreślonego obrazu o elementy oceny subiektywnej funkcjonujących rozwiązań, zarówno przez samych ekspertów, jak i przedstawicieli IOK. Jeśli chodzi o ekspertów, to przede wszystkim warto zweryfikować w jaki sposób odnoszą się oni do możliwości oceny

niestacjonarnej wniosków o dofinansowanie. Na poniższym wykresie przedstawiono dane dotyczące tej kwestii (przy czym uwzględniają one także osoby oceniające mające status pracowników IOK).

Wykres 23. Preferencje osób oceniających wnioski o dofinansowanie w odniesieniu do trybu dokonywania oceny



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; n=829

Wśród badanych dominuje sytuacja preferowania niestacjonarnego trybu oceny wniosków o dofinansowanie – takie jest stanowisko 38,1% respondentów. Dla 29,3% badanych tryb oceny nie ma znaczenia (co w kontekście wprowadzenia trybu niestacjonarnego w bieżącym okresie finansowania oznacza, że dostosowanie się do tego rozwiązania nie stanowi dla oceniających problemu). Z kolei 23,4% preferuje tryb stacjonarny. Taki rozkład odpowiedzi uprawnia do uznania decyzji o dopuszczeniu trybu niestacjonarnego oceny za właściwą, przynajmniej w opinii samych oceniających. Ale przyznać trzeba, że w badaniu jakościowym trafność tej decyzji potwierdzili także przedstawiciele instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu. W tym przypadku wskazywano przede wszystkim, iż jest formuła wygodniejsza dla IOK, mniej angażująca pracowników, a także zwiększająca grono potencjalnych ekspertów spoza regionu, którzy mogliby nie być zainteresowani angażowaniem się w proces oceny przy jej wariacie stacjonarnym.

Jednocześnie jednak, z punktu widzenia ekspertów zewnętrznych kluczowym problemem pozostaje relatywnie niski poziom wynagrodzenia otrzymywanego za przeprowadzoną ocenę wniosku o dofinansowanie. Problem jest o tyle bardziej dotkliwy dla ekspertów, że znaczna część z nich zajmuje się oceną wniosków o dofinansowanie także w ramach innych regionów / programów. Na krytyczną opinię w zakresie poziomu wynagrodzenia nakładają się także inne czynniki, takie jak: nieopłacalność angażowania się w proces oceny w sytuacji, gdy w danym naborze ekspert zajmuje się oceną relatywnie niewielkiej ilości wniosków o dofinansowanie (choć czas niezbędny do przygotowania się do rzetelnej oceny jest w takiej sytuacji identyczny do czasu przygotowania do oceny większej liczby wniosków o dofinansowanie); duży zakres odpowiedzialności osoby oceniającej; trudności techniczne, które utrudniają sprawne przeprowadzenie oceny (wypełnianie kart oceny w formie plików w formacie Word lub Excel nie zaś w ramach elektronicznego formularza).

Zidentyfikowany problem niskich wynagrodzeń dla ekspertów zajmujących się oceną wniosków o dofinansowanie trudno jest rozwiązać w sposób najbardziej przez nich oczekiwany, tj. poprzez wzrost stawek wynagrodzenia. W toku analizy rozważano m.in. rozwiązanie polegające na określeniu minimalnej wymaganej liczby wniosków o dofinansowanie, która przypadłaby na jednego eksperta w danym naborze (pułap taki byłby każdorazowo określany w odniesieniu do konkretnego naboru). W takiej sytuacji nie wzrastałaby jednostkowa kwota wynagrodzenia za ocenę wniosku o dofinansowanie, zwiększałaby się natomiast łączna kwota wynagrodzenia w stosunku do oceny pojedynczych wniosków o dofinansowanie, a dodatkowo zwiększałaby się opłacalność zaangażowania się eksperta w proces przygotowywania się do procedury oceny. Ostatecznie jednak zrezygnowano z tego rozwiązania ze względu na fakt, iż mogłoby ono prowadzić do sytuacji zdominowania grona eksperckiego nie przez dziedzinowych / branżowych praktyków, lecz osoby zajmujące się zawodowo oceną wniosków o dofinansowanie ze środków wspólnotowych. Groziłoby to obniżeniem się jakości oceny w aspektach

dotyczących najbardziej specjalistycznych zagadnień. Należałoby jednak rozważyć – analizując możliwości finansowe zastosowania takiego rozwiązania – wdrożenie mechanizmu różnicowania stawek wynagrodzenia dla ekspertów w zależności od obszaru wsparcia, złożoności ocenianych projektów, wyników oceny jakości pracy ekspertów. Takie rozwiązanie wymagałoby zwiększenia nakładów finansowych na współpracę z ekspertami, lecz nie w takim stopniu, jak całłościowy wzrost obowiązujących stawek wynagrodzenia.

Eksperci w większości przypadków oceniają natomiast pozytywnie współpracę z IOK, w tym także zapewnienie w ramach procesu oceny dostępu do wszystkich materiałów niezbędnych do rzetelnej i terminowej oceny wniosków o dofinansowanie. Dane dotyczące tego ostatniego aspektu przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres 24. Deklaracja uzyskania dostępu do wszystkich materiałów niezbędnych do oceny wniosków



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; n=829

Aż 88,2% respondentów potwierdziło, że w trakcie oceny wniosków o dofinansowanie mieli dostęp do wszystkich niezbędnych materiałów. W badaniu jakościowym eksperci zwracali dodatkowo uwagę, że nawet jeśli jakieś problemy z dostępem do określonego rodzaju dokumentów lub informacji występowały, to były rozwiązywane na bieżąco dzięki sprawnej współpracy z IOK.

Co się natomiast tyczy perspektywy przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu, to wskazywali oni na zróżnicowane doświadczenia, jeśli chodzi o współpracę z ekspertami oceniającymi. Z jednej strony podkreślano, że występują eksperci, których jakość pracy nie budzi żadnych wątpliwości i w takiej sytuacji istnieje wyraźny korzystny wpływ na jakość i sprawność oceny wniosków o dofinansowanie. Z drugiej zaś, zwracano uwagę, że niejednokrotnie współpraca z ekspertami jest trudna zarówno w aspekcie terminowego wypełniania przez nich przyjętych na siebie zobowiązań, jak i jakości ich pracy (co skutkuje np. koniecznością poprawy, czy uzupełnienia kart oceny wniosków o dofinansowanie, a to z kolei wydłuża ogólny czas oceny). Biorąc pod uwagę pojawiające się opinie, że ocena dokonywana przez pracowników jest np. bardziej skrupulatna, zgodna z warunkami i regulacjami obowiązującymi w danym naborze, bardziej spójna wewnętrznie, a jednocześnie, że w toku wdrażania Programu (w tym także – dzięki współpracy z ekspertami) rośnie wiedza i doświadczenie pracowników IZ/IP, w badaniu weryfikowano trafność zalecenia, by stopniowo dążyć do zwiększania w procesie oceny kadr IZ/IP, zmniejszania natomiast skali zaangażowania ekspertów zewnętrznych. Pomimo tego, że w początkowym okresie wdrażania Programu nawet zakładano wdrożenie właśnie takiego – wewnątrzinstytucjonalnego – modelu oceny wniosków w ramach RPO WZ 2014-2020, w chwili obecnej jego wprowadzenie byłoby bardzo trudne. Wynika to przede wszystkim z ograniczonych zasobów kadrowych, ale także wprowadzonego podziału obszarów oceny dokonywanej przez pracowników i ekspertów zewnętrznych, który może utrudniać nabywanie przez pracowników doświadczenia w prowadzeniu oceny dotyczącej tych obszarów analizy, które do tej pory były traktowane jako *stricte* eksperckie. Dodatkowo jednak, część przedstawicieli IZ/IP twierdzi, że dotychczasowy model, w którym w proces oceny zaangażowani są i pracownicy IOK, i eksperci zewnętrzni jest optymalny z punktu widzenia procesu oceny i uwzględnienia różnych perspektyw oceny projektów.

Pewnym problemem (pośrednio powiązany także z częścią omawianych powyżej uwarunkowań, szczególnie niskimi stawkami wynagrodzeń dla ekspertów zewnętrznych) jest jednak zdolność do



identyfikacji i pozyskania odpowiedniej liczby ekspertów. Częściowo, za zaistniały stan rzeczy odpowiadać może niewystarczająco aktywna polityka poszukiwania ekspertów z odpowiednim doświadczeniem i kwalifikacji. Z tego względu należałoby rozważyć nawiązywanie przez IZ/IP ściślejszej współpracy z organizacjami zrzeszającymi ekspertów z różnych dziedzin, czy wręcz certyfikujących / akredytujących tych ekspertów. Współpraca powinna dotyczyć wsparcia w docieraniu do potencjalnych ekspertów za pośrednictwem tego rodzaju instytucji / organizacji.

W ramach analizy pracy osób oceniających wnioski o dofinansowanie dokonana została ocena uzasadnień konstruowanych do wydawanych ocen. Obecne w kartach oceny uzasadnienia były analizowane pod kątem wyczerpywalności, poprawności logicznej oraz rzetelności. W jej toku stwierdzono, iż generalnie uzasadnienia są dobrej jakości. W większości analizowanych uzasadnień wyczerpująco odnoszono się kwestii powodów braku spełnienia kryteriów, o ich rzetelności świadczy częste przytaczanie lub parafrazowanie konkretnych zapisów wniosku, ze wskazaniem konkretnych pól. W analizowanych kartach pojawiały się uzasadnienia słabej jakości, lecz występowały one rzadko – mowa tu o wyjaśnieniach lakonicznych – zbyt ogólnie argumentujących wydaną ocenę. Zdarzały się również uzasadnienia wyczerpująco prezentujące pożądany stan rzeczy, który pozwoliłby na spełnienie kryterium, lecz kwitujące rzeczywisty stan w danym projekcie sformułowaniem, iż pożądany stan rzeczy nie ma miejsca w ocenianym projekcie. Opisane wyżej problemy występowały jednak rzadko. W analizowanych kartach oceny napotkano również uzasadnienia dodatkowe, których oceniający nie mają obowiązku tworzyć – formułowane w stosunku do kryteriów spełnionych, które to uzasadnienia stanowiły dodatkowe wyjaśnienie spełnienia kryterium.

Podsumowując analizę dotyczącą przyjętego systemu wyboru oraz pracy ekspertów zewnętrznych zauważyć należy, że choć system ten umożliwił do tej pory pozyskanie kandydatów na ekspertów w wyodrębnionych obszarach oraz zapewnia określone procedury współpracy z nimi, to jednak możliwe jest jego zoptymalizowanie poprzez wdrożenie katalogu działań dotyczących sprawności i jakości pracy ekspertów. Działania te powinny obejmować przede wszystkim: wprowadzenie na etapie rekrutacji kandydatów na ekspertów narzędzia polegającego na przeprowadzaniu symulacji oceny wniosku o dofinansowanie w danym aspekcie; przekazywanie zainteresowanym ekspertom informacji o fakcie złożenia protestu do wyników dokonywanej przez nich oceny, z jednoczesną informacją o wyniku złożonego protestu (w tym, także z uzasadnieniem zawartym w rozstrzygnięciu protestu, jeśli rozstrzygnięcie to uwzględnia argumentację wnioskodawcy); doprecyzowanie warunków i okoliczności stosowania poszczególnych rodzajów sankcji stanowiących element monitoringu jakości pracy ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie; przeprowadzenie pilotażu mechanizmu różnicowania stawek wynagrodzenia dla ekspertów w zależności od obszaru wsparcia, złożoności ocenianych projektów, wyników oceny jakości pracy ekspertów; nawiązanie przez IZ/IP ściślejszej współpracy z instytucjami / organizacjami branżowymi w celu zaangażowania odpowiednio wykwalifikowanych osób do oceny wniosków o dofinansowanie.

### Procedura odwoławcza

W niniejszej części przeprowadzono analizę procedur odwoławczych pod kątem tego, czy procedura rozstrzygania protestów gwarantuje sprawną i obiektywną analizę i rozstrzygnięcie dotyczące wnoszonych przez projektodawców środków odwoławczych.

Procedura odwoławcza w sposób kompleksowy scharakteryzowana została w nieobowiązujących już *Wytycznych programowych w sprawie funkcjonowania procedury odwoławczej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020*. Jednak zapisy charakteryzujące jej przebieg zostały zawarte również w Instrukcjach Wykonawczych (IW WUP w Szczecinie - procedury 6A i 6B, IW IZ RPO WZ 2014-2020 Dokument dla WZS, GM i IC – procedury 5A i 5B).

W kontekście zapewnienia obiektywizmu oceny kluczowe znaczenie, ma stosowanie wyłączenia, które na podstawie art. 60 i 67 ustawy dotyczy każdej osoby w sprawie, która:

- była zaangażowana w przygotowanie projektu lub jego ocenę,
- jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jej prawa lub obowiązki,



- bierze udział w sprawie dotyczącej swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia,
- bierze udział w sprawie dotyczącej osoby związanej z nią z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli,
- brała udział w sprawie, w której była świadkiem lub biegłym albo była lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt 2 i 3;
- brała udział w wydaniu zaskarżonej decyzji (tu: oceny),
- z powodu której wszczęto przeciw niej dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne,
- w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niej w stosunku nadrzędności służbowej.

W części IW IZ RPO WZ 2014-2020 oraz IW WUP w Szczecinie poświęconej procedurze odwoławczej wskazane wyżej regulacje ustawowe zostały odzwierciedlone poprzez oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu podpisywane przez osoby rozpatrujące protest.

Jeśli chodzi o sprawność procedury rozstrzygania protestów, to – zgodnie z zapisami IW, których podstawą była obowiązująca do 01.09.2017 r. *Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* – jest on rozpatrywany w ciągu 30 dni od dnia wpływu protestu. Jednocześnie w uzasadnionych przypadkach, termin ten mógł zostać przedłużony, lecz łącznie nie mógł on przekroczyć 60 dni od dnia jego otrzymania. Powyższy termin uznać należy za odpowiedni i racjonalny, przy czym może on w przypadku niektórych naborów generować problem, w związku z zapisem *Ustawy...*, który mówi, iż „w przypadku, gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej wyczerpana zostanie kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach działania: właściwa instytucja, do której wpłynął protest, pozostawia go bez rozpatrzenia, informując o tym na piśmie wnioskodawcę, pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Może to oznaczać, że w pewnych przypadkach czas rozpatrywania protestu może wpłynąć na jego ostateczny efekt z punktu widzenia wnioskodawcy, jakim jest ewentualne otrzymanie dofinansowania w rezultacie wniesionego protestu. Tego rodzaju regulacja wynika jednak wprost z zapisów ustawowych. Na problem ten zwracano także uwagę w badaniu jakościowym, podkreślając, że takie rozwiązanie może prowadzić do sytuacji, w których wsparcia nie otrzymają projekty lepiej ocenione (ale dopiero po ostatecznym rozstrzygnięciu protestu) niż projekty z mniejszą liczbą punktów, w przypadku których nie był jednak wnoszony środek odwoławczy i których pierwotny wynik oceny zapewnił im możliwość uzyskania dofinansowania. Poza tym, sytuacja tego typu generuje określone obciążenia dla IOK, która angażuje zasoby kadrowe i organizacyjne na potrzeby rozstrzygnięcia protestu, nawet jeśli ostatecznie protest ten – pozytywnie rozpatrzony – nie może przełożyć się na uzyskanie dofinansowania przez wnioskodawcę.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż znowelizowana *Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* obowiązująca od dnia 02.09.2017 r. skraca terminy rozpatrywania protestów. Zgodnie z jej zapisami protest powinien zostać rozstrzygnięty w terminie nie dłuższym niż 21 dni, a w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy konieczne jest skorzystanie z pomocy ekspertów, w terminie nie dłuższym niż 45 dni. Kwestia terminowości rozstrzygania wnoszonych protestów była także podejmowana w badaniu jakościowym, gdzie stwierdzono, że obecny termin (21 dni) jest napięty i mają miejsce sytuacje jego wydłużania. Z drugiej jednak strony podkreślano, że malejąca liczba naborów będzie się w sposób naturalny przekładać na zmniejszającą się liczbę wnoszonych i rozpatrywanych protestów. Tym samym, obciążenie kadr zajmujących się rozstrzyganiem protestów może być odpowiednio mniejsze i w ograniczonym stopniu zagrażające niedotrzymaniu terminu 21 dni na rozpatrzenie protestu. Jako korzystne należy w tym miejscu ocenić – na co zwracano uwagę w badaniu jakościowym – rozdzielenie procedury rozpatrywania protestów pomiędzy IP (EFS) oraz IZ (EFRR). Jest to uzasadnione nie tylko odpowiednim przygotowaniem merytorycznym każdej z instytucji do rozpatrywania protestów z danego obszaru interwencji, ale także rozłożeniem obciążeń wykonawczych dotyczących procedury odwoławczej na dwa podmioty.

Procedura odwoławcza była także przedmiotem badania CAWI z wnioskodawcami. Zgodnie z jego wynikami odwołania złożyło 16,3% badanych wnioskodawców. Zostali oni poproszeni o ocenę procedury

odwoławczej – wyniki badania CAWI dotyczące tego zagadnienia zostały przedstawione na kolejnym wykresie.

Wykres 25. Ocena procedury odwoławczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami łatwość składania protestu - n=216, Bezstronność analizy rozpatrywanego protestu - n=173, Przejrzystość i jawność procedury rozpatrywania protestów - n=193, Szybkość rozpatrywania składanego protestu - n=210; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały złożenie odwołania; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”

Wnioskodawcy składający protest najlepiej ocenili łatwość składania protestu (3,69 w ramach 5-stopniowej skali) oraz szybkość jego rozpatrzenia (3,04). W tym drugim aspekcie warto podkreślić, że oceny dokonywali także respondenci, których protesty były rozpatrywane w ramach poprzedniego stanu prawnego, gdzie maksymalny termin rozpatrzenia protestu był dłuższy niż obecnie. Jeśli więc dotychczasowa ocena szybkości rozpatrywania składanych protestów nie jest bardzo krytyczna, to tym bardziej będzie ona pozytywna przy obecnych regulacjach.

Najgorzej oceniono dwa pozostałe aspekty, tj. bezstronność analizy rozpatrywanego protestu (2,92) oraz przejrzystość i jawność procedury rozpatrywania protestów (2,94). Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to krytyczna opinia wydaje się w tym przypadku nie znajdować potwierdzenia w rzeczywiście obowiązujących regulacjach (analizowanych wcześniej) – gwarantują one bowiem bezstronność analizy rozpatrywanego protestu. Być może jednak respondentom chodziło w tym przypadku o sam fakt, iż protest rozpatrywany jest w ramach instytucji do której składali wniosek o dofinansowanie (IZ lub IP). Trudno jednak oczekiwać, by należałoby to rozwiązać w inny sposób, poprzez kierowanie protestów do jakiejś innej instytucji, spoza systemu realizacji RPO WZ 2014-2020. Należałoby jednak rozważyć zwiększenie skali wykorzystywania opinii eksperckich na etapie procedury odwoławczej. Z jednej strony mogłoby to korzystnie wpłynąć na postrzeganie przez wnioskodawców aspektu bezstronności rozstrzygania protestu – w proces rozstrzygnięcia protestu nie byłiby włączeni jedynie pracownicy IZ/IP. Z drugiej zaś, mogłoby to skrócić czas rozpatrywania protestów, szczególnie w przypadku protestów, których rozstrzygnięcie wymaga bardzo specjalistycznej wiedzy. Z punktu widzenia zwiększenia sprawności rozstrzygania protestów w przypadku EFRR celowe byłoby jeszcze rozważenie zwiększenia – w miarę możliwości – liczby pracowników zaangażowanych w przeprowadzanie procedury odwoławczej (aktualnie są to 3 osoby, które zajmują się rozstrzyganiem protestów dla całości wsparcia z EFRR).

Co się natomiast tyczy przejrzystości i jawności procedury rozpatrywania protestów, to również stwierdzić należy, że sam opis przebiegu procedury odwoławczej w dostępnych dokumentach (w szczególności w regulaminach naborów) nie generuje problemu braku transparentności tych procedur. Trudno też byłoby uzupełnić opis procedury odwoławczej o jakieś dodatkowe informacje, które w sposób znaczący zwiększyłyby stopień przejrzystości i jawności tej procedury. Na pewno istotne byłoby jednak, by – w przypadku wdrożenia powyższego zalecenia o zwiększeniu skali zaangażowania ekspertów w rozstrzyganie protestów – informowano wnioskodawców o tym, że w rozpatrzenie protestu był zaangażowany ekspert zewnętrzny, a tym samym, że protest nie został rozstrzygnięty „wewnętrznie”, tj. wyłącznie w ramach instytucji, do której składany był wniosek.

## Użyteczność głównych narzędzi stosowanych na etapie oceny

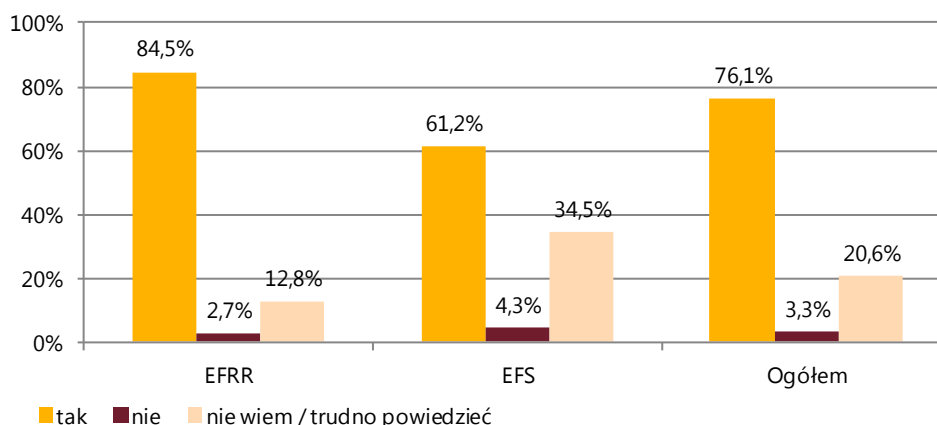
W ramach niniejszego podrozdziału przeprowadzona została analiza głównych narzędzi wykorzystywanych w procesie oceny na poziomie operacyjnym. W pierwszej kolejności omówione zostaną wyniki analizy odnoszące się do formularza wniosku o dofinansowanie, a następnie przedstawione zostaną wnioski z analizy kart oceny wniosku o dofinansowanie.

### Użyteczność formularzy wniosku o dofinansowanie

Możliwość przeprowadzenia rzetelnej i skutecznej oceny projektu jest w dużej mierze zależna od zakresu i jakości informacji charakteryzujących przedsięwzięcie, które są przekazywane osobom oceniającym. Te z kolei są zależne od kształtu narzędzia służącego zbieraniu informacji – wniosku o dofinansowanie projektu. To w jaki sposób został skonstruowany formularz – jakie elementy zawiera i w jaki sposób sformułowane zostały nazwy pól oraz treść poleceń informujących o tym, jakie informacje powinny znaleźć się w danym polu – stanowi czynnik decydujący o jakości pozyskiwanych informacji.

Poniżej przedstawiono wyniki badania CAWI osób oceniających odnoszące się do występowania w dokumentacji aplikacyjnej wszystkich niezbędnych informacji do przeprowadzenia oceny.

Wykres 26. Występowanie w dokumentacji aplikacyjnej wszystkich niezbędnych informacji do przeprowadzenia oceny



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; EFRR – n=530, EFS – n=299, ogółem – n=829

Większość osób oceniających (76,1%) potwierdza, że zakres i struktura dokumentacji aplikacyjnej zapewnia pozyskanie wszystkich informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny. Warto przy tym zauważyć, że podczas gdy w ramach EFRR osoby prezentujące taką opinię dominują zdecydowanie (84,5%), to w przypadku EFS ta dominacja nie jest już tak znacząca (61,2%). Przypisać jednak trzeba, że w ramach EFS za mniejszy odsetek osób potwierdzających dostępność wszystkich niezbędnych informacji odpowiada nie tyle znaczące przekonanie o braku tych informacji, lecz trudność w udzieleniu jednoznacznej odpowiedzi (34,4% respondentów miało trudność z udzieleniem precyzyjnej odpowiedzi na zadane pytanie).

Respondenci wskazujący na występowanie problemu dotyczącego braku określonego rodzaju informacji w dokumentacji aplikacyjnej wskazywali na bardzo zróżnicowane kwestie, przede wszystkim jednak akcentowano takie aspekty jak: brak możliwości przekazania wyczerpującej informacji ze względu na limity znaków; brak załączników doprecyzowujących zapisy wniosku o dofinansowanie; brak informacji o innych projektach realizowanych przez wnioskodawcę i związanych z tym obciążeniami finansowymi; niewystarczające informacje dotyczące występowania pomocy *de minimis*.

Kwestia użyteczności wniosku o dofinansowanie oraz jego załączników w kontekście zapewnienia odpowiedniego (ale i nie nadmiernego) zakresu informacji do przeprowadzenia skutecznej oceny projektów na podstawie przyjętych kryteriów wyboru projektów była także przedmiotem badania jakościowego. Pojawiały się w jego ramach sugestie, które zostały już uwzględnione we wcześniejszej części raportu, gdy analizowane były możliwości ewentualnych uproszczeń składanej dokumentacji

aplikacyjnej. Chodzi tu przede wszystkim o rozbudowany zakres studiów wykonalności w ramach EFRR oraz części dotyczącej budżetu projektu w ramach EFS.

Jednocześnie jednak w badaniu jakościowym często odnoszono się do kwestii obowiązywania w ramach RPO WZ 2014-2020 jednego wzoru wniosku o dofinansowanie dla obu funduszy. Tego rodzaju rozwiązanie wymagało większej skali adaptacji w przypadku wsparcia ze środków EFS, gdyż w porównaniu z poprzednim okresem finansowania mieliśmy tutaj do czynienia z większą zmianą obowiązującego dotychczas formularza wniosku o dofinansowanie. Pojawiały się jednak opinie, że taka ujednolicona wersja wniosku o dofinansowanie jest w większym stopniu dostosowana do specyfiki wsparcia w ramach EFRR, co w początkowym okresie wdrażania Programu faktycznie wymagało zmiany nawyków i dotychczasowych przyzwyczajeń wśród zarówno wnioskodawców (na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie), jak i osób oceniających (na etapie oceny projektu opisanego w innym niż do tej pory rodzaju wniosku o dofinansowanie). Kluczowe znaczenie ma tutaj jednak wprowadzone w ramach Programu rozwiązanie polegające na tym, iż na potrzeby każdego naboru możliwie jest dostosowanie formularza wniosku o dofinansowanie poprzez dezaktywację pól wniosku niepasujących do specyfiki danego naboru. To rozwiązanie częściowo pozwala więc osłabić fakt, iż przygotowany formularz wniosku o dofinansowanie nie może w swej wyjściowej wersji uwzględniać w sposób wystarczający specyfiki żadnego z funduszy.

Uwzględniając jednak kwestię indywidualizacji formularza wniosku o dofinansowanie znaczenie może mieć konsekwentne profilowanie instrukcji wypełniania wniosku. W ramach EFRR takie profilowanie jest prowadzone, natomiast w przypadku EFS obowiązuje jedna wersja rzeczowej instrukcji. Biorąc jednak pod uwagę, że zmiany wersji wniosku o dofinansowanie w ramach poszczególnych naborów w EFS nie generują takiej skali rozbieżności, jakie mają miejsce pomiędzy EFS a EFRR, brak zindywidualizowanych wersji instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie dla poszczególnych naborów nie ma charakteru problemu o bardzo istotnym znaczeniu.

Podsumowując analizę dotyczącą użyteczności formularza wniosku o dofinansowanie stwierdzić należy, iż użyteczność ta może być częściowo ograniczona faktem, iż w Programie opracowana została jedna wersja formularza wniosku o dofinansowanie, nie zaś dwie odrębne wersje, które były optymalnie dopasowane do specyfiki, odpowiednio: EFRR i EFS. Niemniej jednak, jako szczególnie użyteczne ocenić należy rozwiązanie umożliwiające profilowanie formularza wniosku o dofinansowanie pod kątem specyfiki danego naboru i na potrzeby oceny dokonywanej z wykorzystaniem określonego katalogu kryteriów wyboru projektów.

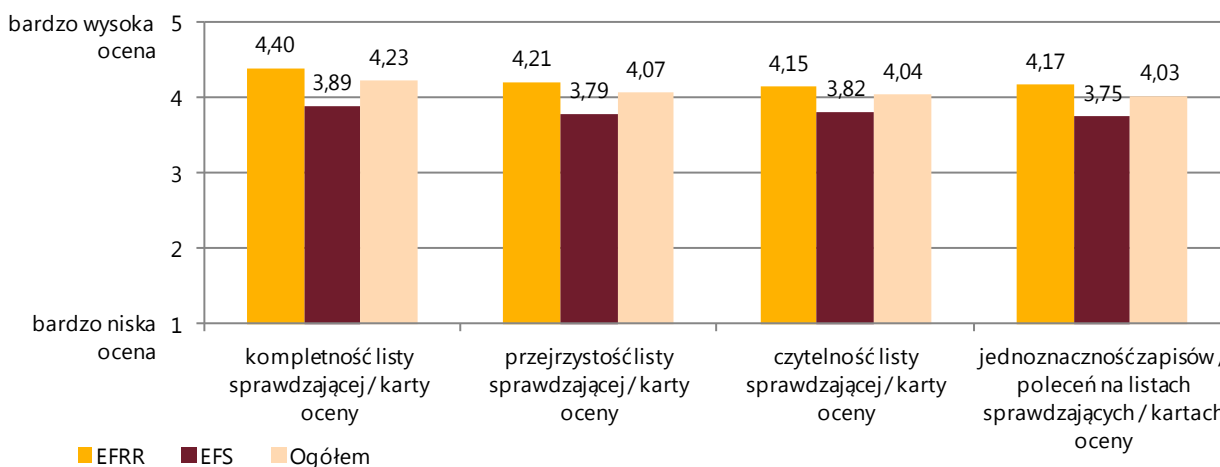
### Użyteczność kart oceny wniosku o dofinansowanie

Sposób skonstruowania karty oceny wniosku o dofinansowanie stanowi jeden z czynników mających wpływ na jakość oceny. W działaniach współfinansowanych z EFS i EFRR przyjęto różne wzory kart oceny. W ramach EFS przyjęto jednolity wzór listy sprawdzającej wniosek o dofinansowanie podzielony na części odpowiadające grupom kryteriów, z kolei w przypadku EFRR zastosowano oddzielne karty odpowiadające poszczególnym etapom oceny oraz wyróżniono karty skierowane do ekspertów zawierające kryteria adekwatne do specjalizacji eksperta. Taki sposób budowy kart jest adekwatny do specyfiki organizacji oceny w ramach obu funduszy. W przypadku EFS, gdzie często ocena kończy się na I fazie oceny, a weryfikacji całości kryteriów dokonuje co do zasady jedna para oceniających, zastosowanie jednolitego wzoru listy sprawdzającej jest uzasadnione. Z kolei w EFRR mamy do czynienia z co najmniej trzema etapami, a w ocenę projektu w wybranych wymiarach włączani są eksperci dziedzinowi, w konsekwencji zastosowanie oddzielnych kart oceny posiada swoje uzasadnienie.

Zarówno listy sprawdzające w ramach EFS, jak i karty oceny w ramach EFRR są w opinii ewaluatora skonstruowane w sposób prawidłowy. Karty / listy zawierają wszystkie pola niezbędne do przeprowadzenia oceny – miejsca do wskazania ocen częściowych, uzasadnień, jak również ocen zbiorczych podsumowujących daną część lub kartę. W dokumentach tych uwzględniono również pola pozwalające na identyfikację ocenianego wniosku oraz osoby oceniającej, a także pola umożliwiające udokumentowanie skierowania wniosku do poprawy. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, iż analizowane dokumenty skonstruowane zostały w sposób przejrzysty, wyraźnie wydzielono w nich poszczególne pola i części z wykorzystaniem nagłówków i akcentów kolorystycznych.

O ocenę kart / list sprawdzających poproszono także wnioskodawców biorących udział w badaniu CAWI. Poniżej przedstawiono wyniki dotyczące tej kwestii.

Wykres 27. Ocena kart oceny projektów / list sprawdzających



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; kompletność listy sprawdzającej / karty oceny EFRR - n=486, EFS - n=250, Ogółem - n=736, przejrzystość listy sprawdzającej / karty oceny EFRR - n=499, EFS - n=254, Ogółem - n=753, czytelność listy sprawdzającej / karty oceny EFRR - n=499, EFS - n=254, Ogółem - n=753, jednoznaczność zapisów / poleceń na listach sprawdzających / kartach oceny EFRR - n=494, EFS - n=251, Ogółem - n=745; z analiz wyłączono odpowiedź „nie wiem / trudno powiedzieć”

We wszystkich analizowanych aspektach, respondenci pozytywnie zaopiniowali karty oceny / listy sprawdzające – w żadnym z aspektów ocena (na poziomie całego Programu) nie spadła poniżej poziomu 4,00 w ramach 5-stopniowej skali. Najwyżej (4,23) oceniono kompletność, co nie powinno dziwić w tym sensie, że trudno wyobrazić sobie, by obowiązująca karta oceny / lista sprawdzająca nie zawierała jakiegoś wymaganego elementu / kryterium oceny. Trzy pozostałe aspekty (przejrzystość, czytelność, jednoznaczność zapisów) zostały ocenione na zbliżonym poziomie.

Warto przy tym zauważyć, że relatywnie gorzej ocenione zostały listy sprawdzające w ramach EFS (w porównaniu z kartami oceny w ramach EFRR). Należy przy tym zauważyć, że lista sprawdzająca ma charakter całościowy, dotyczy wszystkich aspektów oceny projektu, może więc sprawiać wrażenie dokumentu bardziej skomplikowanego i mniej „przyjaznego” dla osoby oceniającej. Z drugiej jednak strony karty oceny w ramach EFRR również mają charakter rozbudowany i to nawet w sytuacji, gdy dana karta dotyczy wąskiego obszaru oceny. W przypadku EFRR jednak rozbudowany charakter karty wynika z umieszczenia w niej dodatkowych pytań pomocniczych mających ułatwić ocenę w odniesieniu do poszczególnych kryteriów wyboru projektów. Można podejrzewać, że przynajmniej dla części osób oceniających w ramach EFS, które znają jednak wzór kart z EFRR, to właśnie ta rozbieżność może stanowić podstawę do bardziej krytycznej oceny kart dotyczących EFS – te ostatnie zawierają bowiem mniej pytań pomocniczych doprecyzowujących zakres oceny.

Wyłaniający się z danych ilościowych stan rzeczy, w którym wśród osób oceniających dominuje przekonanie o użyteczności kart oceny / list sprawdzających, znalazł swoje potwierdzenie także w badaniu jakościowym. Jak wspomniano powyżej, w przypadku EFRR akcentowano przy tym przede wszystkim fakt, że karty oceny / listy sprawdzające zawierają dodatkowe (pomocnicze) informacje i zapisy, które ułatwiają przeprowadzenie oceny i gwarantują, że każdorazowo będzie ona prowadzona z uwzględnieniem tych samych kwestii i wymiarów oceny. Takie podejście do konstruowania kart oceny / list sprawdzających można ocenić pozytywnie pod warunkiem jednak, że karty oceny / listy sprawdzające są każdorazowo udostępniane wnioskodawcom w ramach dokumentacji konkursowej, ale że także – w treści ogłoszenia i/lub regulaminu naboru zamieszczana jest jednoznaczna informacja o celowości zapoznania się przed rozpoczęciem przygotowania wniosku o dofinansowanie z udostępnionymi kartami oceny / listami sprawdzającymi. Chodzi bowiem o skuteczne przekazanie wnioskodawcom informacji, że w kartach oceny



/ listach sprawdzających zawarte są informacje, których wnioskodawca nie znajdzie w innym dokumencie, a które w istotny sposób wpływają na szczegółowy przebieg oceny.

W badaniu jakościowym dodatkowo zwrócono także uwagę na czysto techniczny aspekt kart oceny / list sprawdzających. W obu przypadkach ocena dokonywana jest w otrzymanych z IOK plikach, przy czym w kartach oceny dla EFRR stosowany jest format Excel, podczas gdy lista sprawdzająca w EFS to plik w formacie Word. Kwestia ta okazuje się mieć znaczenie dla osób oceniających – oceniający w ramach EFRR zwracali uwagę na trudność w korzystaniu z karty oceny w formacie Excel i większe ryzyko błędu wynikające ze specyfiki programu Excel. Trudno jednak w obecnym momencie wdrażania Programu dokonywać zmiany formatowania kart oceny, tym bardziej, że w tym przypadku istotny jest także aspekt nabycia doświadczenia w pracy z kartami w ich obecnym kształcie. Ewentualna zmiana mogłaby nie tylko nie przynieść założonych korzyści, ale i wygenerować dodatkowe komplikacje w pracy z kartami oceny. Istotniejsze wydaje się zresztą to, by w przyszłym okresie finansowania całkowicie odejść od dokonywania oceny w formule takiej jak obecna i zapewnić możliwość dokonywania oceny poprzez moduł oceny stanowiący element systemu informatycznego Programu.

W pewnym stopniu za problematyczną można uznać sytuację dużego rozdrobnienia kart oceny w ramach EFRR. Nie jest to tylko kwestia dużej liczby tych dokumentów, ale także konsekwencji w postaci zaangażowania relatywnie dużej liczby osób do oceny prowadzonej z wykorzystaniem poszczególnych rodzajów kart oceny. Generuje to więc także skutki w złożoności procesu przeprowadzania oceny dla jednego projektu. Sytuacja ta jednak stanowi przede wszystkim wypadkową przyjętego w ramach EFRR modelu oceny (i angażowania osób oceniających do wyodrębnionych elementów oceny), samo ograniczenie liczby kart nie miałoby w związku z tym sensu i nie prowadziłoby to do rzeczywistego uproszczenia procesu oceny.

### **Zdolność systemu wyboru projektów do identyfikacji i wyboru przedsięwzięć o określonym charakterze**

W niniejszej części przedstawiono wyniki analizy dotyczącej zdolności systemu wyboru projektów do identyfikacji i wyboru przedsięwzięć o określonym charakterze, tj.: projektów w sposób optymalny przyczyniających się do realizacji celów Programu; projektów komplementarnych; projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami; projektów innowacyjnych.

Zwrócić należy przy tym uwagę, że – co do zasady – kwestia oddziaływania na proces identyfikacji i wyboru przedsięwzięć o określonym charakterze, czyli innymi słowy – kierunkowania wsparcia, dotyczy przede wszystkim kryteriów wyboru projektów. Sam system wyboru projektów w ograniczonym stopniu może oddziaływać na wybór projektów o określonym charakterze. Z tego względu funkcję systemu wyboru projektów dla identyfikacji i wyboru przedsięwzięć o określonym charakterze postrzegać należy przede wszystkim poprzez stwarzanie odpowiednich warunków dla kierunkowania wsparcia za pomocą innych instrumentów (kryteriów wyboru projektów, zakresu interwencji, harmonogramu naborów itp.). Innymi słowy, sprawnie działający system powinien umożliwiać podejmowanie skutecznych działań kierunkujących wsparciem, przy czym sam system takiego oddziaływania raczej mieć nie może, przy czym nie powinno to być traktowane jako jego słabość.

#### Projekty w sposób optymalny przyczyniające się do realizacji celów Programu

W przypadku niniejszego aspektu powyższe zastrzeżenie wskazujące na istotniejszą rolę kryteriów wyboru projektów w procesie kierunkowania wsparcia ma szczególne uzasadnienie. To bowiem za pomocą przyjętych kryteriów wyboru projektów możliwe jest oddziaływanie poprzez określanie wymogów bezwzględnych, które musi spełnić projekt, a które mogą dotyczyć aspektu realizacji celów Programu lub też preferencji, których efektem będzie premiowanie tych przedsięwzięć, w przypadku których stopień przyczyniania się do realizacji celów Programu jest odpowiednio wysoki.

Ewentualna rola systemu wyboru projektów w identyfikacji i selekcji przedsięwzięć przyczyniających się do realizacji celów Programu polegałaby w związku z tym przede wszystkim na tym, by sam proces oceny ograniczał do minimum ryzyko wykluczenia z możliwości uzyskania dofinansowania tych projektów, które cechuje wysoki poziom jakości i oddziaływania na realizację celów Programu, ale w przypadku których



mamy do czynienia z pewnymi uchybieniami lub błędami o charakterze pozamerytorycznym. Przyjmując takie założenie, za rozwiązania systemowe przyczyniające się do wyboru projektów wspierających realizację celów Programu uznać należy m.in. obowiązujące w ramach RPO WZ 2014-2020 rozwiązania dotyczące możliwości poprawy wniosku, jego uzupełnienia, czy złożenia wyjaśnień. Podobną rolę pełnią także np. wprowadzone w EFS rozwiązania dotyczące oświadczeń, które dotyczą kwestii wcześniej charakteryzowanych w treści wniosku o dofinansowanie i poddawanych ocenie za pomocą kryteriów zerojedynkowych. W sytuacji, gdy opisowa deklaracja wnioskodawcy – obarczona ryzykiem popełnienia błędu, choćby tak drobnego, jak niewłaściwe przepisanie treści kryterium, którego spełnienie się deklaruje – zostaje zastąpiona jedynie akceptacją treści gotowego oświadczenia, istnieje o wiele mniejsze prawdopodobieństwo konieczności odrzucenia projektu o dużej wartości merytorycznej, lecz obciążonego błędem mających w większym stopniu charakter administracyjny, a nie merytoryczny.

Inne rozwiązanie zorientowane na zapewnienie skutecznej identyfikacji i selekcji projektów przyczyniających się do osiągania celów i rezultatów Programu, to – sygnalizowany w badaniu jakościowym – nacisk położony w konstruowaniu kryteriów wyboru projektów na ich ściśle sparametryzowany i zerojedynkowy charakter. Przy takim podejściu można w sposób bardziej precyzyjny określić warunki brzegowe wspieranych projektów, tak by zapewnić przyczynianie się ich do osiągania celów i rezultatów Programu.

Kolejne narzędzie dotyczy takiego tworzenia kryteriów wyboru projektów, by w sposób bezpośredni odnosiły się one do aspektu wskaźników realizacji projektu, które to wskaźniki traktować możemy jako formę operacjonalizacji celów Programu. Przykładem takiego podejścia – stosowanego konsekwentnie, gdyż we wszystkich naborach realizowanych w formule ZIT – jest stosowanie kryteriów dotyczących realizacji wskaźników określonych w Strategii ZIT. W takim modelu mamy do czynienia z najbardziej precyzyjną formą kontroli tego, na ile wybierane są projekty realizujące cele Programu.

Za instrument wspomagania procesu wyboru projektów w sposób optymalny realizujących cele Programu można także uznać działania podejmowane w momencie, gdy w prowadzonych naborach kwota alokacji jest niewystarczająca (choć nie w stopniu znaczącym) do udzielenia wsparcia wszystkim projektom spełniającym obowiązujące kryteria wyboru projektów. W takich sytuacjach decydowano się na zwiększenie kwoty alokacji, by zapewnić wsparcie możliwie największej liczbie projektodawców.

Powyższe rozwiązania dotyczą przede wszystkim, w sposób bezpośredni lub pośredni, kryteriów wyboru projektów, co tylko potwierdza wcześniejszą tezę, iż to właśnie za pomocą kryteriów wyboru projektów możliwe jest faktyczne wspomaganie procesu identyfikacji i wyboru projektów realizujących cele Programu. Za narzędzie identyfikacji projektów w najpełniejszy sposób realizujących cele Programu można by uznać chociażby ocenę strategiczną, zwrócić jednak należy uwagę, że do tej pory miała ona w ramach RPO WZ 2014-2020 charakter potencjalny – ten etap oceny nie był uruchamiany (niekiedy zresztą z tego powodu, że decydowano się – jak wspomniano wcześniej – na zwiększenie kwoty alokacji, by nie musieć dokonywać dalszej selekcji projektów).

### Projekty komplementarne

Narzędziem zapewnienia komplementarności przedsięwzięć realizowanych w ramach RPO WZ 2014-2020 są przede wszystkim kryteria wyboru projektów. Wśród nich znajdują się takie, których funkcją jest motywowanie wnioskodawców do takiego konstruowania założeń projektów, aby przewidywały one komplementarność. Nie jest to jednak jedyne narzędzie stosowane w ramach RPO WZ 2014-2020, ponieważ w ramach systemu wyboru projektów przewidziano specyficzną kategorię przedsięwzięć – Kontraktów Samorządowych stanowiących projekty zintegrowane. Zgodnie z zapisami art. 32 ust. 2 *Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* projekt zintegrowany definiowany jest jako co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji. Taki charakter projektów zintegrowanych implikuje, iż projekty składowe są wzajemnie komplementarne, a więc projekty zintegrowane należy uznać za szczególny przypadek projektów komplementarnych.

Formuła Kontraktów Samorządowych w pełni wpisuje się w założenia dotyczące projektów zintegrowanych wynikające z *Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*. Kontrakt Samorządowy stanowi wiązkę przedsięwzięć nazywanych projektami priorytetowymi, które są realizowane na wspólnym obszarze i służą realizacji wspólnego celu związanego z rozwojem danego obszaru. W konsekwencji Kontrakt Samorządowy stanowi pojedynczy projekt zintegrowany, w skład którego wchodzi przedsięwzięcia dofinansowywane zarówno w EFS, jak i EFRR oraz należące obligatoryjnie do przynajmniej 3 priorytetów inwestycyjnych. Kontrakty Samorządowe są wybierane w trybie konkursowym, w toku naboru uproszczonych wniosków o dofinansowanie projektów zintegrowanych – Koncepcji Kontraktów Samorządowych, do którego mogą przystąpić partnerstwa JST. Jeżeli dana Koncepcja zostanie oceniona pozytywnie oraz wielkość alokacji jest wystarczająca Kontrakt Samorządowy jest zawierany, a wchodzące w jego zakres projekty priorytetowe są kwalifikowane do drugiego etapu. Na drugim etapie konkursu składane są wnioski o dofinansowanie projektów priorytetowych, które podlegają ocenie przez właściwe IOK. Nabór projektów priorytetowych przebiega w trybie konkursowym.

Podstawową zaletą formuły Kontraktów Samorządowych jest zapewnienie realizacji wiązki różnorodnych przedsięwzięć na wspólnym obszarze, na poziomie lokalnym, co może przyczynić się do uzyskania efektu synergii. Kontrakty Samorządowe nie mogą być realizowane na obszarach objętych instrumentem Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. W opinii ewaluatora rozłączność tych dwóch mechanizmów wsparcia jest uzasadniona. Pewnego rodzaju trudności mogą być jednak generowane przez etapowy charakter. Możliwość eliminacji na drugim etapie oceny poszczególnych projektów priorytetowych (poprzez uzyskanie przez nie oceny negatywnej) może niekorzystnie wpływać na kompleksowość samych Kontraktów Samorządowych i w konsekwencji obniżać ich jakość jako wiązki projektów komplementarnych, jeśli np. ważne elementy zbioru projektów nie będą mogły zostać dofinansowane.

Mechanizmem, który posiada pozytywny wpływ na komplementarność projektów otrzymujących dofinansowanie jest formuła Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Jej założeniem jest udzielenie wsparcia na realizację przedsięwzięć służących realizacji wspólnego celu – realizacji założeń strategii ZIT. Jeśli weźmiemy pod uwagę, iż projekty ZIT są skupione terytorialnie na wyróżnionych obszarach funkcjonalnych, to z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, iż zachodzi pomiędzy nimi pewien poziom komplementarności. Ostatecznie to jednak kryteria wyboru związane ze spójnością projektu ze strategią ZIT stanowią mechanizm oddziaływania na realizację projektów o charakterze komplementarnym, gdyż to one wymuszają lub premią realizację przedsięwzięć o takim charakterze. Procedury związane z formułą ZIT, dotyczące np. opracowania strategii stanowią w pewnym sensie etap przygotowawczy do zastosowania kryteriów wyboru projektów.

Mechanizm działający w przypadku zapewnienia komplementarności w ramach formuły ZIT w pewnym stopniu dotyczy także sytuacji, w której projekty winny być zgodne z wszelkimi dokumentami strategicznymi na szczeblu regionalnym i krajowym. W takich przypadkach przedsięwzięcia wpisujące się w cele dokumentów strategicznych pozostawałyby komplementarne między sobą. Jest to możliwie najszersze podejście do ujmowania komplementarności, w którym efekt synergii może okazać się najślabszy.

Kontrakty Samorządowe oraz mechanizm Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych przyczyniają się do wyboru różnorodnych projektów, które są ze sobą powiązane – w mniej lub bardziej ścisły sposób. W związku z powyższym uznać należy, iż narzędzia te przyczyniają się do zapewnienia komplementarności pomiędzy Działaniami. Tym samym uznać należy, iż system wyboru projektów uwzględnia elementy przyczyniające się do zapewnienia komplementarności pomiędzy Działaniami. Jednakże w przypadku identyfikacji rozwiązań wspierających komplementarność zarówno w ramach Działań, jak i pomiędzy nimi, kluczowe znaczenie mają kryteria wyboru projektów dotyczące komplementarności. Wynika to z faktu, iż to właśnie w ramach katalogów kryteriów wyboru projektów dla poszczególnych Działań możliwe jest stwierdzenie, w jaki sposób ujmowane jest w danym przypadku zagadnienie komplementarności, a tym samym, czy nacisk położony jest na powiązanie projektów w ramach danego Działania, czy też pomiędzy Działaniami (tego rodzaju analiza została przeprowadzona w części dotyczącej kryteriów wyboru projektów).

### Projekty zgodne z inteligentnymi specjalizacjami

W przypadku zapewnienia wyboru projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami rolę systemu wyboru projektów należy również uznać za ograniczoną. Z jednej strony, istotne jest tutaj bowiem oddziaływanie kryteriów wyboru projektów, które w sposób bezpośredni odnoszą się do zgodności z inteligentnymi specjalizacjami. Kwestia ta będzie szczegółowo analizowana w części raportu poświęconej kryteriom wyboru projektów.

Z drugiej natomiast, zapewnianie identyfikacji i selekcji projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami wynika z odpowiedniego projektowania zakresu prowadzonych naborów. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Działaniu 1.5, gdzie poszczególne nabory dedykowane są przedsiębiorstwom reprezentującym określone inteligentne specjalizacje zidentyfikowane w woj. zachodniopomorskim. Jest to w tym przypadku jednak bardziej element programowania interwencji, nie zaś oddziaływania poprzez odpowiedni kształt systemu wyboru projektów.

### Projekty innowacyjne

Podobnie jak w przypadku projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami, tak i odniesieniu do projektów innowacyjnych rola systemu wyboru projektów jest ograniczona. Trudno bowiem wskazać te elementy systemu wyboru projektów, które mogą być postrzegane jako faktycznie wspomagające identyfikację i wybór projektów innowacyjnych.

Jednocześnie jednak, za pośrednio oddziałujący na wybór projektów innowacyjnych element systemu wyboru projektów można uznać włączanie w proces oceny wniosków ekspertów zajmujących się weryfikacją założeń projektowych dotyczących innowacyjności. Potraktowanie tej kwestii jako zasługującej na dobór wyróżnionej kategorii ekspertów oznacza, że w procesie oceny uznaje się kwestię weryfikacji innowacyjności za istotną. Tym samym, tworzone są warunki do rzetelnego i prawidłowego przeprowadzenia oceny w tym aspekcie.

Wspomnieć tu należy, że w poprzednim okresie finansowania dla oceny innowacyjności projektów wykorzystywano jeszcze dodatkowo opinie o innowacyjności. Był to dodatkowy element procesu oceny wniosków o dofinansowanie, który odnosił się bezpośrednio do zagadnienia innowacyjności. W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 zrezygnowano z wymagania tego rodzaju dokumentu, dostrzegając, że nie pozwala on na w pełni wiarygodną ocenę, czy w planowanym projekcie mamy faktycznie do czynienia z poziomem innowacyjności deklarowanym przez wnioskodawcę.

Należy jednak zauważyć – bardziej jednak w kontekście planowania systemu wyboru projektów na potrzeby przyszłego okresu finansowania – że celowe byłoby rozważenie szerszego podejścia do kwestii innowacyjności w procesie oceny projektów. Chodziłoby w tym przypadku o premiowanie rozwiązań nowatorskich związanych z samą realizacją projektu i jego głównych założeń, czy też niestandardowych sposobów rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. W chwili obecnej takie podejście jest stosowane w Programie w bardzo ograniczonym stopniu, choć można znaleźć próby stosowania takiego podejścia w EFRR, co zostało szerzej omówione w podrozdziale dotyczącym kryteriów wyboru projektów i ich wpływie na wybór projektów innowacyjnych<sup>11</sup>.

### Funkcjonalność systemu informatycznego

W ramach niniejszego podrozdziału dokonana została ocena funkcjonalności systemu informatycznego LSI2014 wspierającego proces wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020. System informatyczny został poddany ocenie eksperckiej, która pozwoliła uchwycić ewentualne szczegółowe słabości lub braki systemu. Ocena objęła tę część systemu, która jest przeznaczona do wykorzystania przez wnioskodawców w procesie aplikowania o wsparcie - Serwisu Beneficjenta. W jej toku nie ujawniono problemów, które w sposób krytyczny zaburzałyby możliwość korzystania z systemu i skutecznego aplikowania o wsparcie.

<sup>11</sup> W przypadku EFS taka możliwość jest w dużym stopniu ograniczona poprzez fakt, iż w obecnym okresie finansowania realizacja innowacyjnych projektów o charakterze „miękkim” została ograniczona do poziomu centralnego, w ramach PO WER.

System w opinii ewaluatora posiada wszystkie funkcjonalności niezbędne w procesie aplikowania. Dodatkowo system należy ocenić pozytywnie pod względem estetyki, przejrzystości i intuicyjności.

Przed przystąpieniem do rejestracji do LSI2014, użytkownik może zapoznać się z dwiema instrukcjami: *Instrukcją użytkownika Serwisu Beneficjenta LSI2014* - przygotowaną na potrzeby ułatwienia poruszania się po stronie internetowej systemu, rejestracji, logowania, wprowadzania zmian dla swojego konta oraz niektórych elementów samego procesu składania wniosku; oraz *Instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu*, która jest obszerniejsza i dotyczy bezpośrednio wypełniania formularza wniosku. Obie instrukcje zostały przygotowane wyczerpująco, tłumaczą następujące po sobie etapy korzystania z LSI2014 oraz składania wniosku. Jako użyteczne ocenić należy zastosowanie w *Instrukcji użytkownika Serwisu Beneficjenta LSI2014* poza formą pisemną, również formy obrazowej, ukazującej dokładnie, w którym miejscu użytkownik znajduje się w danym momencie korzystania z LSI2014. Warto zauważyć, iż w ramach EFS i EFRR przyjęto różne formy konstrukcji instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie. W przypadku EFS opracowano ogólną instrukcję wypełniania wniosku, z kolei w przypadku EFRR instrukcja wraz ze wzorem wniosku stanowi załącznik do dokumentacji konkursowej, który jest zindywidualizowany i dostosowany do konkretnego naboru.

Rejestracja konta w systemie LSI2014 nie sprawia problemów – dane wymagane do rejestracji są bardzo uproszczone, w porównaniu do tych wymaganych w systemie poprzedniej perspektywy. Po pierwszym zalogowaniu, w skrzynce wiadomości, znajdują się już informacje o zmianach - od początku 2016 po datę pierwszego zalogowania (w tym przypadku był to styczeń 2018 roku) - co pozwala użytkownikowi na bieżące śledzenie zmian. Interfejs użytkownika jest przejrzysty i intuicyjny, co ułatwia poruszanie się na podstronach systemu.

Proces przygotowywania wniosku o dofinansowanie w systemie, również można ocenić pozytywnie. System LSI2014, w toku wypełniania wniosku sam zaznacza/odznacza, wypełnia niektóre pola za użytkownika, na podstawie dotychczas wprowadzonych odpowiedzi. Jednocześnie część pól, które w związku ze specyfiką naboru lub specyfiką wnioskodawcy nie mają zastosowania są nieaktywne – dzięki temu w wielu przypadkach sam wnioskodawca nie musi sam wskazywać informacji, iż dane pole go nie dotyczy. Funkcjonalność ta stanowi ułatwienie i źródło oszczędności czasu przy wypełnianiu wniosku. Inną przydatną funkcjonalnością, pod względem oszczędności czasu, jest wypełnianie niektórych rubryk związanych głównie z informacjami adresowymi, poprzez zaznaczanie opcji „jak wyżej” lub podawanie danego numeru NIP. Występująca na końcu opcja dodawania załączników, również została przygotowana w sposób prosty i intuicyjny. Funkcjonalnością przydatną z perspektywy praktycznej jest możliwość wygenerowania w każdym momencie roboczej wersji wniosku w formacie PDF oraz (występująca w większości sytuacji) możliwość rezygnacji z pracy w danej sekcji i przejścia do kolejnej bez konieczności wypełnienia wszystkich pól danej sekcji np. w celu roboczego zapoznania się z różnymi częściami formularza.

W opinii ewaluatora prawidłowo działa funkcja walidacji poprawności wypełnienia wniosku, wychwytuje ona błędy takie jak, np. nielogiczne daty etapu projektów (np. jeśli omyłkowo podana data rozpoczęcia projektu jest późniejsza niż zakończenia). Generowana lista błędów pozwala na precyzyjne znalezienie i dokładne zrozumienie gdzie i na czym polega popełniony wcześniej błąd, którego skorygowanie jest niezbędne do zakończenia przygotowania wniosku.

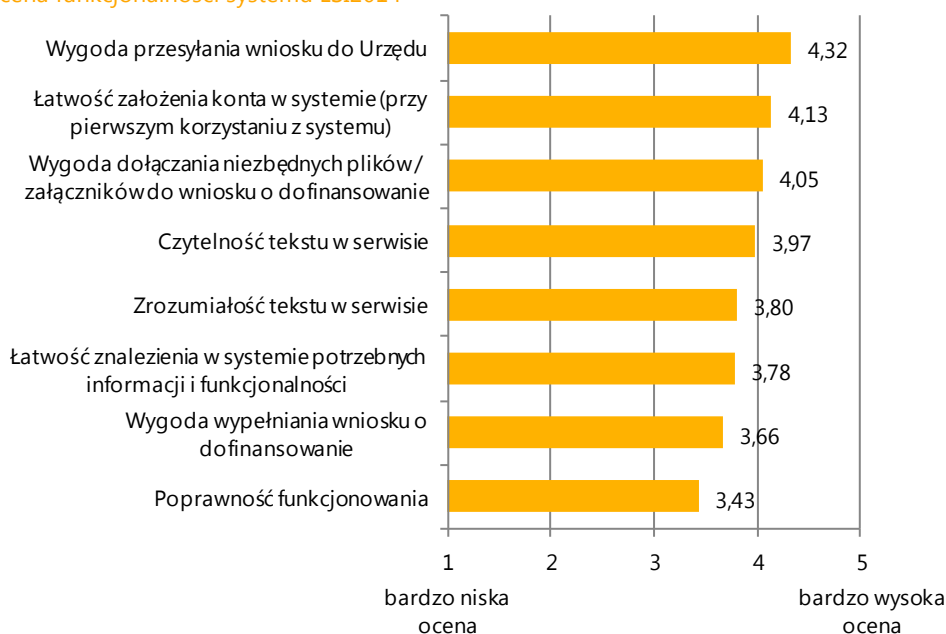
Mimo ogólnej pozytywnej oceny systemu informatycznego pozwalającego na przygotowanie wniosku o dofinansowanie, w toku analiz wykryto obszary, w których możliwe jest wprowadzenie usprawnień:

- Podczas rejestracji w systemie LSI2014 e-mail weryfikacyjny został zakwalifikowany przez popularny program pocztowy Microsoft Outlook jako spam. Taki stan rzeczy może utrudniać rejestrację, ponieważ użytkownik może nie dostrzec nadchodzącej wiadomości. W związku z powyższym zaleca się analizę źródła kwalifikowania wiadomości rejestracyjnej jako spam. Powinna ona polegać na weryfikacji, czy domena systemu LSI2014 znajduje się na tzw. czarnych listach (*blacklist*) ewidencjonujących serwery wysyłające niechciane wiadomości oraz ewentualne podjęcie działań mających na celu usunięcie LSI2014 z tych list. Zaleca się również weryfikację formy wysyłanych wiadomości pod względem występowania cech kwalifikowanych przez filtry antyspamowe jako niepożądane.

- W toku ustalania hasła użytkownika w procesie rejestracji nie są prezentowane żadne wymagania, które powinno spełnić ustalone hasło, lecz podczas walidacji formularza rejestracyjnego weryfikowane są założenia co do znaków w hasle. Wymagania te prezentowane są dopiero jako błąd po sprawdzeniu formularza rejestracyjnego. Zaleca się uzupełnienie formularza rejestracyjnego o informacje o wymaganiach względem tworzonego hasła, już na pierwszym ekranie, gdzie hasło jest tworzone.
- W systemie LSI2014 nie dostrzeżono funkcjonalności, które mogłyby służyć dostosowaniu systemu do potrzeb osób niepełnosprawnych takich jak regulacja wielkości czcionki czy tryb wysokiego kontrastu. Mając na uwadze różnorodność grup wnioskodawców zaleca się dostosowanie systemu LSI2014 zgodnie ze standardem WCAG 2.0 (Web Content Accessibility Guidelines).
- Na ekranie wypełniania wniosku, po lewej stronie w rzędzie przycisków znajduje się symbol koła zębatego. Naciśnięcie lewym przyciskiem myszy na ów symbol nie powoduje żadnej reakcji, a więc nie pełni on roli przycisku. Umieszczenie go wśród przycisków o podobnej kolorystyce i wielkości może być mylące dla użytkownika i sugerować, iż symbol koła zębatego jest przyciskiem, który nie działa. Zaleca się zmianę w interfejsie w taki sposób, aby przedmiotowy symbol wyraźnie różnił się od aktywnych przycisków.

Uzupełnieniem powyższych danych są wyniki badania ilościowego, w ramach którego oceny systemu LSI2014 dokonywali wnioskodawcy.

Wykres 28. Ocena funkcjonalności systemu LSI2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; Wygoda przesyłania wniosku do Urzędu - n=842, Łatwość założenia konta w systemie (przy pierwszym korzystaniu z systemu) - n=824, Wygoda dołączania niezbędnych plików / załączników do wniosku o dofinansowanie - n=803, Czytelność tekstu w serwisie - n=837, Zrozumiałość tekstu w serwisie - n=841, Łatwość znalezienia w systemie potrzebnych informacji i funkcjonalności - n=837, Wygoda wypełniania wniosku o dofinansowanie - n=843, Poprawność funkcjonowania - n=830; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w opracowaniu wniosku o dofinansowanie; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”

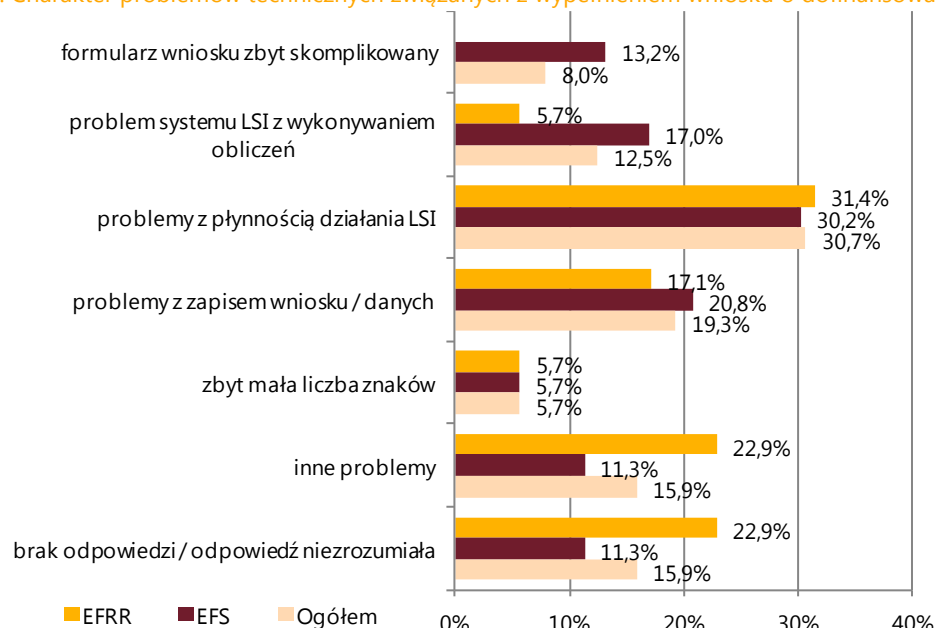
Aspektami funkcjonowania systemu teleinformatycznego, które wnioskodawcy ocenili najwyższej okazały się być: wygoda przesyłania wniosku do Urzędu (ocena 4,32 na skali 5-punktowej), łatwość założenia konta w systemie (4,13), wygoda dołączania niezbędnych plików / załączników do wniosku o dofinansowanie (4,05).

Z kolei najbardziej krytyczni (choć nadal mówić możemy tutaj o ocenach umiarkowanie pozytywnych) wnioskodawcy okazali się być w odniesieniu do takich kwestii związanych z funkcjonowaniem systemu



LSI2014 jak: poprawność funkcjonowania (3,43), wygoda wypełniania wniosku o dofinansowanie (3,66), łatwość znalezienia w systemie potrzebnych informacji i funkcjonalności (3,78).

Wykres 29. Charakter problemów technicznych związanych z wypełnieniem wniosku o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFRR – n=35, EFS – n=53, Ogółem – n=88; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały występowanie problemów technicznych; możliwe było wskazanie więcej niż 1 odpowiedzi – odsetki nie sumują się do 100%

Jeśli chodzi o problemy techniczne związane z wypełnieniem wniosku o dofinansowanie, to najczęściej dotyczyły one niestabilności w funkcjonowaniu systemu LSI2014, które polegały na: problemach z płynnością działania systemu (doświadczyło tego 30,7% wnioskodawców deklarujących, iż mieli problemy techniczne z wypełnieniem wniosku o dofinansowanie) oraz problemach z zapisem wniosku / danych (19,3%). Wśród problemów zakwalifikowanych jako inne znalazły się niedziałające lub zablokowane do edycji pola, ograniczona użyteczność instrukcji czy problemy z dostępem do generatora / samoczynnym wylogowaniem. Jednocześnie nieco ponad 15% udzielonych odpowiedzi nie opisywała żadnego problemu technicznego (np. pojedyncze znaki, pojedyncze wyrazy nie wskazujące na konkretny problem).

Warto dodatkowo zauważyć, że w przypadku wnioskodawców z obszaru EFS relatywnie duże okazało się znaczenie dwóch kategorii problemów. Po pierwsze, był to zbyt duży poziom skomplikowania formularza wniosku o dofinansowanie (13,2% wskazań wobec braku wskazań tego rodzaju problemów wśród wnioskodawców z EFRR). Po drugie zaś, problem z wykonywaniem obliczeń (17% wobec 5,7% w przypadku EFRR). Wydaje się, że wskazywane problemy w obu przypadkach wynikają nie tyle z błędów systemu teleinformatycznego, ale ze złożoności budżetowego komponentu formularza wniosku o dofinansowanie, która musi mieć później swoje odzwierciedlenie w złożoności systemu teleinformatycznego. Tym większego znaczenia nabierają w związku z tym wcześniejsze zalecenia dotyczące uproszczenia sposobu prezentowania wydatków w budżecie projektu.

W kontekście analizy systemu teleinformatycznego warto jeszcze dodatkowo zwrócić uwagę na sugestie poszerzenia jego funkcjonalności wyrażane przez przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WZ 2014-2020. Przede wszystkim były to następujące rozwiązania:

- Wprowadzenie modułu korespondencji z wnioskodawcami, który zastąpiłby komunikację elektroniczną w formule poczty e-mail i zapewniłby możliwość wykorzystywania do całości obsługi kontaktów z wnioskodawcą jednego kanału dostępowego, tj. systemu LSI2014.
- Zwiększenie możliwości zautomatyzowanego transferu danych z LSI2014 do SL2014.



- Umożliwienie możliwości filtrowania złożonych wniosków o dofinansowanie pod kątem określonego rodzaju informacji (z uwzględnieniem wyłącznie aktualnych wersji poszczególnych wniosków o dofinansowanie).
- Oznaczanie w systemie – w sposób widoczny dla wnioskodawcy – jaki jest bieżący status wniosku o dofinansowanie i w jakie fazy oceny się on znajduje.

Podsumowując analizę dotyczącą funkcjonowania systemu teleinformatycznego LSI2014 stwierdzić należy, że jego największym atutem jest fakt, iż umożliwia on przeprowadzenie procesu składania wniosku o dofinansowanie w trybie elektronicznym. Zestawiając obecny stan rzeczy z poprzednim okresem finansowania stwierdzić należy, że jest to być może najważniejszy wymiar uproszczeń systemu wyboru projektów, zarówno z punktu widzenia wnioskodawców, jak i instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu. Z kolei jeśli chodzi o przedstawione powyżej zalecenia dotyczące ewentualnych modyfikacji lub poszerzenia funkcjonalności systemu LSI2014 traktować je należy nie tylko jako rekomendacje dotyczące bieżącego usprawnienia systemu teleinformatycznego, ale także jako ewentualne sugestie do wykorzystania na etapie tworzenia założeń i wdrażania systemu informatycznego na potrzeby przyszłego okresu finansowania.

## KRYTERIA WYBORU PROJEKTÓW

W niniejszej części raportu zaprezentowane zostały wyniki szczegółowej analizy kryteriów wyboru projektów. Zakres merytoryczny analizy dotyczył zagadnień określonych w pytaniach badawczych jako problemy badawcze odnoszące się do kwestii kryteriów wyboru projektów. W związku z powyższym, w analizie uwzględniono takie aspekty jak:

- sposób sformułowania kryteriów wyboru projektów (ze szczególnym uwzględnieniem tego, czy w obecnym kształcie kryteria wyboru projektów umożliwiają stosunkowo łatwą, obiektywną i niepodważalną ocenę),
- zrozumiałość, jednoznaczność, nienakładanie się, łatwość weryfikacji, mierzalność, obiektywność i brak wewnętrznej sprzeczności kryteriów wyboru projektów,
- poprawność przypisania punktacji w przypadku kryteriów premiujących (kryteria jakości),
- zdolność do wychwycenia, dzięki kryteriom wyboru projektów, ewentualnych zagrożeń w realizacji projektów.

Uwzględniając całość powyższych aspektów przeprowadzono analizę wszystkich kryteriów wyboru projektów obowiązujących w ramach RPO WZ 2014-2020. W prowadzonej analizie wzięto pod uwagę kryteria zawarte w Załączniku nr 3 do SOOP RPO WZ 2014-2020 w wersji 26, z dn. 18.12.2017 roku, która była wersją obowiązującą w momencie prowadzenia analiz<sup>12</sup>. W odniesieniu do kryteriów wyboru projektów zawartych we wspomnianym dokumencie przeprowadzono ich ocenę ekspercką, której wyniki zawarto w niniejszym rozdziale, w odpowiednich częściach poświęconych kolejnym Osiom Priorytetowym. W tabelach tych przedstawiono wyłącznie kryteria, co do których sformułowano określone uwagi (w zakresie tematycznym wynikającym z pytań badawczych), jednocześnie proponując każdorazowo określoną modyfikację w odniesieniu do omawianego kryterium. W rezultacie, prezentowane dalej tabele zawierają jedynie te kryteria, w stosunku do których sformułowano w toku analizy uwagi – brak w poniższych zestawieniach danego kryterium oznacza, że w opinii ewaluatora kryterium to ocenić należy pozytywnie w stosunku do wymiarów oceny wskazanych powyżej, a wynikających z treści pytań badawczych.

W przypadku, gdy w ramach analizy dotyczącej kryteriów wyboru projektów w poszczególnych Osiach Priorytetowych stwierdzono występowanie określonych problemów w odniesieniu do danego kryterium, prowadzono analizę benchmarkingową uwzględniającą kryteria wyboru projektów z pozostałych Regionalnych Programów Operacyjnych. W sytuacji, gdy w wyniku tej analizy stwierdzono, że uzasadnione

<sup>12</sup> W fazie końcowej analiz przyjęto kolejną wersję SOOP (wersja 27, z dn. 10.01.2018 roku), jednak w przypadku tej aktualizacji nie wprowadzono zmian do Załącznika nr 3.

i możliwe jest wykorzystanie doświadczeń z innych regionów, uwzględniano to w treści formułowanego zalecenia.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że prowadzona analiza całości kryteriów wyboru projektów obowiązujących w RPO WZ 2014-2020 dotyczyła samego sposobu sformułowania kryteriów, nie zaś nadrzędnych uwarunkowań i wymogów dotyczących interwencji, które muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów. Przykładowo, w sytuacji, gdy w treści kryterium dotyczącego zgodności wsparcia wymienione są określone warunki brzegowe, które musi spełnić wnioskodawca i projekt, nie oceniano trafności tych warunków, ale jedynie to, czy treść kryterium trafnie odzwierciedla zapisy SOOP, które te warunki określają. Takie podejście wynika z faktu, iż celem analizy nie była ocena trafności interwencji, ale to, czy w sposób prawidłowy kryteria wyboru projektów odzwierciedlają jej specyfikę.

W kolejnej części niniejszego podrozdziału przeprowadzono z kolei analizę dotyczącą skuteczności kryteriów wyboru projektów, tj. ich zdolności do identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze. Biorąc pod uwagę treść pytań badawczych, analizę tę przeprowadzono odrębnie dla następujących kategorii projektów:

- projekty zapewniające realizację celów Programu i założeń sformułowanych na potrzeby systemu Ram wykonania,
- projekty komplementarne,
- projekty spójne z zasadami realizacji polityk horyzontalnych,
- projekty zgodne z inteligentnymi specjalizacjami,
- projekty innowacyjne,
- projekty trwałe.

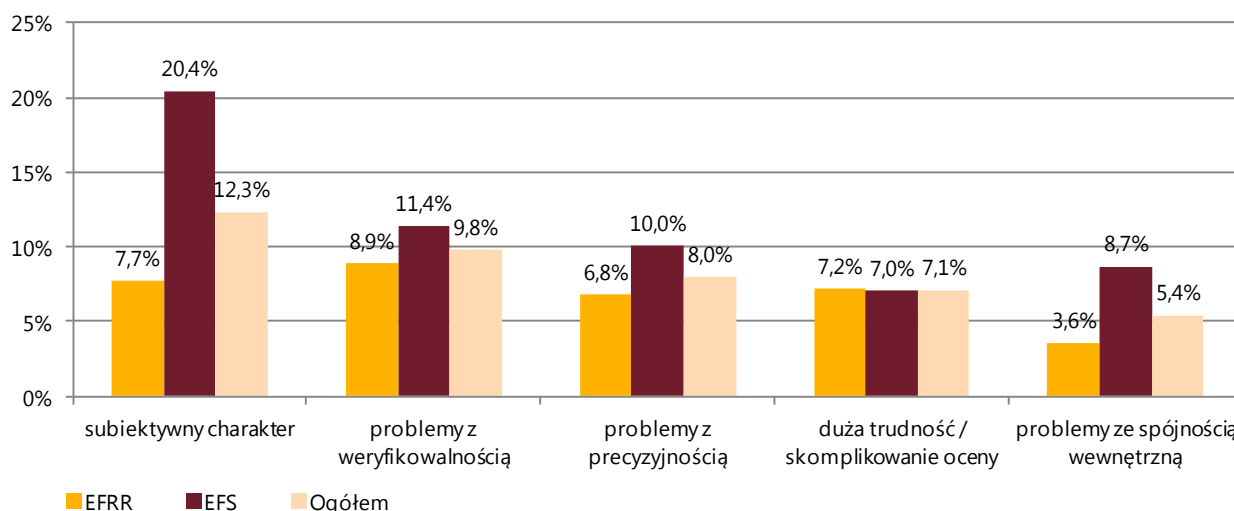
Dodatkowo przeprowadzono analizę kryteriów wyboru projektów w aspekcie procedury odwoławczej.

Poza wynikami oceny eksperckiej rozdział uwzględnia także wyniki szczegółowych analiz dotyczących kryteriów wyboru projektów bazujących na danych pozyskanych w ramach badania CAWI (wnioskodawców i osób oceniających) oraz analizy walidacyjnej. Wykorzystano także wyniki badania jakościowego przeprowadzonego z różnymi kategoriami interesariuszy systemu wyboru projektów RPO WZ 2014-2020.

Rozdział zamyka podsumowanie, w którym wskazano na ogólne kwestie problemowe dotyczące kryteriów wyboru projektów, a także ich systematyki przyjętej w ramach Programu (co stanowiło treść jednego z pytań badawczych). W tym przypadku sformułowano katalog rekomendacji zorientowanych na optymalizację kryteriów obowiązujących w RPO WZ 2014-2020.

Nim przejdziemy do analizy szczegółowej kryteriów wyboru projektów przedstawione zostaną ogólne dane obrazujące ogólną ocenę kryteriów wyboru projektów przez osoby oceniające oraz wnioskodawców.

Wykres 30. Występowanie problemów z poprawnością sformułowania kryteriów wyboru projektów



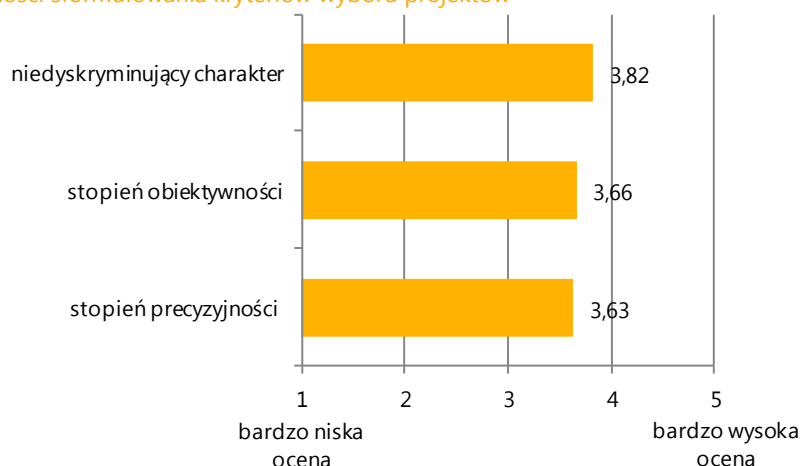
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; EFRR – n=530, EFS – n=299, ogółem – n=829; pytanie wielokrotnego wyboru, odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%

Zdecydowana większość oceniających nie dostrzega problemów z poprawnością sformułowania kryteriów wyboru projektów i odnosi się do wszystkich analizowanych wymiarów. Biorąc pod uwagę, że kryteria wyboru projektów stanowią podstawowe narzędzie pracy dla osób oceniających ich pozytywne zaopiniowanie powinno być traktowane jako czynnik usprawniający cały proces oceny.

Ze specyficzną sytuacją mamy do czynienia w przypadku dwóch wymiarów oceny, w których wyraźnie częściej na występowanie określonego rodzaju problemów wskazywały osoby zajmujące się oceną wniosków o dofinansowanie w ramach EFS. Po pierwsze aż 20,4% respondentów z obszaru EFS wskazało na subiektywny charakter kryteriów wyboru projektów, podczas gdy odsetek osób oceniających w ramach EFRR wyniósł jedynie 7,7%. Choć można tę sytuację traktować jako problematyczną, to jednocześnie w pewnym stopniu odzwierciedla ona po prostu specyfikę obszaru wsparcia w ramach EFS, gdzie nie jest możliwa do całkowitego uniknięcia sytuacja częściowego subiektywizmu w procesie oceny. Po drugie, relatywnie większy niż w ramach EFRR okazał się odsetek osób oceniających w obszarze EFS, które dostrzegają problemy ze spójnością wewnętrzną kryteriów wyboru projektów (8,7% wobec 3,6%). W tym przypadku kluczowe znaczenie wydaje się mieć aspekt bardziej ogólnego sformułowania kryteriów wyboru projektów w ramach EFS i ich mniejszej parametryzacji. Taki stan rzeczy sprawia, iż zakres danego kryterium jest nie tylko szeroki, ale i może nie być do końca precyzyjnie określony, a skoro tak, to może to dla części kryteriów wyboru projektów generować sytuację nakładania się i/lub niespójności.

Kwestia poprawności sformułowania kryteriów wyboru projektów była również przedmiotem badania CAWI z wnioskodawcami, w jego toku 80,6% badanych zadeklarowało zapoznanie się z kryteriami wyboru projektów. Zostali oni poproszeni o ocenę kryteriów wyboru projektów. Wyniki badania CAWI odnoszące się do tego zagadnienia zostały zaprezentowane na kolejnym wykresie.

Wykres 31. Ocena poprawności sformułowania kryteriów wyboru projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; niedyskryminujący charakter - n=868, stopień obiektywności - n=870, stopień precyzyjności - n=884; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały zapoznanie się z kryteriami wyboru projektów; z analizy wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”

Wśród wnioskodawców również dominuje przekonanie o poprawności sformułowania kryteriów wyboru projektów. Umiarkowany optymizm dotyczy wszystkich trzech wyróżnionych wymiarów oceny, przy czym ocena kryteriów jest w każdym z nich zbliżona.

Osoby, które oceniły kryteria na 1 lub 2 w pięciostopniowej skali były proszone o wskazanie jakich kryteriów dotyczą identyfikowane problemy. Dotyczyło to jednak niewielkiej grupy osób, a udzielone odpowiedzi często nie były związane z konkretnymi kryteriami. Wskazania dotyczące konkretnych kryteriów były bardzo rozproszone, nie mamy w tym przypadku do czynienia z powtarzającym się wskazywaniem wybranych kryteriów. Taki stan rzeczy wskazuje, iż występujące problemy mogą być powiązane ze specyfiką konkretnych projektów bądź stanem wiedzy konkretnych wnioskodawców, a nie z charakterem samych kryteriów wyboru projektów.

Podsumowując powyższe wyniki stwierdzić należy, że w opinii dwóch głównych kategorii interesariuszy systemu i kryteriów wyboru projektów, te ostatnie oceniane są relatywnie dobrze. Taki stan rzeczy ocenić należy pozytywnie, nawet jeśli dalsze analizy wskazywać będą na uzasadnienie do wprowadzania zmian o szczegółowym charakterze do katalogu kryteriów obowiązujących w ramach RPO WZ 2014-2020.

### Analiza szczegółowa kryteriów wyboru projektów

W poniższych tabelach przedstawiono wyniki oceny eksperckiej kryteriów uwzględniającą wyniki analizy desk research (wraz z uzupełnieniem tej analizy benchmarkingiem), wyniki badania CAWI z wnioskodawcami oraz osobami oceniającym, a także wyniki analizy walidacyjnej. Wyniki przedstawiono w podziale na poszczególne Osie Priorytetowe.

W poszczególnych podrozdziałach znalazły się wyniki badań CAWI z osobami oceniającymi oraz z wnioskodawcami, a także wyniki analizy walidacyjnej. W przypadku badań CAWI w treści raportu wskazane zostały te kryteria, które uznane zostały przez respondentów jako problemowe. W przypadku badania CAWI z oceniającymi za problemowe uznano te kryteria, w przypadku których przynajmniej 15% badanych, a jednocześnie przynajmniej 2 respondentów oceniło je jako powodujące problem w zakresie precyzyjności, weryfikowalności, spójności, trudności / skomplikowania oceny oraz subiektywizmu. Wnioskodawcy w badaniu CAWI dokonywali oceny kryteriów pod względem zrozumiałości, w tym przypadku za kryteria problemowe uznano te, w których średnia ocena na skali od 1 do 5 wynosiła mniej niż 3,5.

Wyniki analizy walidacyjnej przedstawione zostały w formie tabel, w których symbol ✓ oznacza ocenę pozytywną dla danego kryterium, z symbol ✗ ocenę negatywną. W przypadku części komórek tabel mamy do czynienia ze znakiem „—”, który oznacza, iż dane kryterium nie zostało objęte analizą, co ma miejsce w przypadku gdy dane objęte analizą w przypadku danego kryterium nie spełniały założeń przyjętych technik analizy statystycznej. Są to przypadki gdy liczba ocenionych w danym kryterium wniosków jest

mniejsza niż minimalna liczebność niezbędna do analizy<sup>13</sup> lub mamy do czynienia z brakiem zróżnicowania w analizowanych danych (stałe oceny w danym kryterium lub ten sam wynik oceny w projektach ocenionych w danym kryterium – tylko otrzymujące lub nieotrzymujące dofinansowania).

W poniższej tabeli zaprezentowane zostały aspekty oceny analizowanych kryteriów wyboru projektów w ramach analizy walidacyjnej wraz opisem warunków przyznawania oceny pozytywnej lub negatywnej.

Tabela 4. Aspekty oceny kryteriów wyboru projektów

Nazwa aspektu oceny	Rodzaj oceny	Warunek przyznania oceny
Precyzyjność oceny	✓ ocena pozytywna	Jeżeli współczynnik zgodności ocen dwóch oceniających $\kappa$ Cohena jest większy lub równy 0,5 lub w przypadku braku możliwości wyliczenia współczynnika jeżeli udział różnych ocen tego samego projektu w całkowitej liczbie wydanych ocen jest niższy niż 30%.
	✗ ocena negatywna	Jeżeli współczynnik zgodności ocen dwóch oceniających $\kappa$ Cohena jest niższy 0,5 lub w przypadku braku możliwości wyliczenia współczynnika jeżeli udział różnych ocen tego samego projektu w całkowitej liczbie wydanych ocen jest wyższy niż 30%.
Wpływ na wybór projektu	✓ ocena pozytywna	Jeżeli w analizie regresji logistycznej otrzymano użyteczny model, w którym kryterium stanowi czynnik, a informacja o uzyskaniu dofinansowania jest zmienną zależną i istotność współczynnika Wald'a dla kryterium jest niższa niż założony krytyczny poziom prawdopodobieństwa lub: <ul style="list-style-type: none"> <li>dla kryteriów 0-1 – jeżeli w analizie zależności pomiędzy oceną w danym kryterium a uzyskaniem dofinansowania istotność testu <math>\chi^2</math> jest niższa niż założony krytyczny poziom prawdopodobieństwa oraz wartość współczynnika <math>\phi</math> Yule'a jest wyższa niż 0,3;</li> <li>dla kryteriów punktowych – jeżeli w analizie związku pomiędzy otrzymaniem dofinansowania a wysokością oceny w danym kryterium istotność testu U Manna-Whitney'a jest niższa niż założony krytyczny poziom prawdopodobieństwa oraz współczynnik korelacji dwuseryjnej <math>r</math> Glassa jest wyższy niż 0,3.</li> </ul>
	✗ ocena negatywna	Jeżeli nie spełniono warunków przyznania oceny pozytywnej lub w danym kryterium mamy do czynienia ze stałą oceną przy zróżnicowaniu w zakresie otrzymania dofinansowania.
Związek z wartością wskaźnika	✓ ocena pozytywna	Jeżeli w analizie z wykorzystaniem drzew klasyfikacyjnych (model CHAID) ocena w kryterium wyboru projektów była czynnikiem istotnie różnicującym planowaną do osiągnięcia wartość przynajmniej jednego wskaźnika lub istnieje dodatnia istotna statystycznie korelacja pomiędzy wynikiem oceny a planowaną do realizacji wartością przynajmniej jednego wskaźnika, mierzona rangowym współczynnikiem korelacji $\rho$ Spearmana.
	✗ ocena negatywna	Jeżeli nie spełniono warunków przyznania oceny pozytywnej.

Źródło: opracowanie własne

Ocenę pozytywną w aspekcie „precyzyjność” należy interpretować jako co najmniej dostateczną spójność ocen dwóch oceniających, która wskazuje na brak problemów z precyzyjnością sformułowania. Pozytywna ocena w aspekcie wpływu na wybór oznacza przynajmniej słaby związek oceny w danym kryterium z otrzymaniem dofinansowania, kryterium ocenione pozytywnie należy uznać jako różnicujące dla otrzymywania lub nieotrzymywania dofinansowania. W przypadku pozytywnej oceny w związku z osiąganiem wskaźnika mamy do czynienia z występowaniem związku pomiędzy oceną w danym kryterium na zasadzie: im wyższa ocena, tym większa planowana do realizacji wartość wskaźnika. Ocena negatywna w każdym przypadku stanowi przeciwieństwo oceny pozytywnej.

Jak można zauważyć na kolejnych stronach raportu tylko w wybranych kryteriach mamy do czynienia z oceną negatywną w zakresie precyzyjności. Kryteria te należy uznać za problemowe ze względu na zbyt duże różnice w ocenach wydawanych przez dwie osoby oceniające ten sam projekt. Niejednokrotnie kryteria dla których zidentyfikowano w analizie walidacyjnej problemy z precyzyjnością, nie są wskazywane

<sup>13</sup> Ma to miejsce w przypadku kryteriów wykorzystanych w ocenie 5 i mniej projektów. Taka liczebność, mimo zastosowania dokładnych wersji testów statystycznych (*exact tests*), może obniżyć rzetelność prowadzonych analiz.

przez oceniających w badaniu CAWI jako nieprecyzyjne. Nie należy jednak uznawać tego za sprzeczność, ponieważ mamy tu do czynienia z rozłącznymi technikami badawczymi bazującymi na całkowicie innym materiale empirycznym. W badaniu CAWI mogą nie ujawniać się problemy z precyzyjnością, ponieważ oceniający nie są ich świadomi. Mogą być oni przekonani, że jednoznacznie rozumieją kryterium, a w rzeczywistości inni oceniający mogą rozumieć je w odmienny sposób, czego wyznacznikiem są duże rozbieżności w ocenie, które mogą zostać wykryte w analizie walidacyjnej.

Przedstawione w poszczególnych podrozdziałach wnioski dotyczące kryteriów wyboru projektów pochodzące z analizy eksperckiej ewaluatora, analizy walidacyjnej oraz wyników badań pierwotnych CAWI bazują na różnym materiale empirycznym i dotyczą różnych perspektyw oceny kryteriów. Stąd mamy do czynienia z różnicami w otrzymywanych wynikach, jednak nie oznaczają one sprzeczności, a są wyrazem podejścia triangulacyjnego w ocenie kryteriów mającego na celu możliwie kompleksową ocenę – z wielu perspektyw.

Jeśli chodzi o wykorzystanie wyników szczegółowej analizy kryteriów wyboru projektów, to wskazać należy na dwa główne aspekty. Po pierwsze, w ramach oceny eksperckiej sformułowano konkretne zalecenia dotyczące modyfikacji / usunięcia danego kryterium. Po drugie, na podstawie wyników badania CAWI wśród osób oceniających oraz wnioskodawców zidentyfikowano kryteria wyboru projektów, w przypadku których ze względu na problemy z ich zrozumiałością / precyzyjnością sformułowania, subiektywnym charakterem, weryfikowalnością, czy spójnością, szczególnie uzasadnione jest podejmowanie działań informacyjnych adresowanych właśnie do tych dwóch kategorii interesariuszy. Każdorazowo na zakończenie analiz dotyczących danej Osi Priorytetowej wskazano kryteria wobec których takie działania (przede wszystkim o charakterze informacyjnym) powinny być podejmowane ze względu na określonego rodzaju problem identyfikowany przez osoby oceniające lub wnioskodawców. Dwa powyższe zalecenia znalazły swoje odzwierciedlenie w tabeli wniosków i rekomendacji, natomiast szczegółowych wskazań, jakich kryteriów dotyczą określonego rodzaju problemu w ramach danej Osi Priorytetowej, szukać należy w poniższej części raportu.

### Oś Priorytetowa 1 Gospodarka, Innowacje, Nowoczesne Technologie

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działań Osi Priorytetowej 1 Gospodarka, Innowacje, Nowoczesne Technologie.

Tabela 5. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 1

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Możliwość oceny merytorycznej wniosku (Działanie 1.1; Działanie 1.2; Działanie 1.3; Działanie 1.5; Działanie 1.6; Działanie 1.7; Działanie 1.8; Działanie 1.9; Działanie 1.10; Działanie 1.11; Działanie 1.12; Działanie 1.13; Działanie 1.14; Działanie 1.15; Działanie 1.16; Działanie 1.17)</b>	Jest to kryterium z grupy kryteriów administracyjności. Zgodnie z definicją tej grupy kryteriów ich zadaniem jest „zbadanie stopnia przygotowania dokumentacji pod kątem możliwości jej dalszej oceny”. Tymczasem definicja niniejszego kryterium jest nie tylko bardzo rozbudowana i wieloaspektowa, ale także – przynajmniej w części zagadnień – może być uznana już za dotyczącą samej oceny merytorycznej, a nie warunków i możliwości jej przeprowadzenia. Przykładowo, ocena możliwości oceny merytorycznej wniosku ma dotyczyć takich kwestii jak: wiarygodność danych i przyjętych założeń, aktualność danych, rzetelność opisu, spójność wewnętrzna. Po pierwsze, tego rodzaju kwestie winny być oceniane w formule punktowej, nie zaś zerojedynkowej. Z jednej strony wynika to z faktu, iż powyższe aspekty mogą być w poszczególnych częściach wniosku spełnione w różnym stopniu. Przykładowo, rzetelność opisu, na którą składa się wiele czynników, powinna być oceniana w sposób umożliwiający zróżnicowanie oceny w sytuacji, gdy poszczególne elementy opisu cechuje różny stopień rzetelności. Z drugiej strony, sam charakter aspektów oceny prowadzonej w odniesieniu do niniejszego kryterium sugeruje, iż mamy do czynienia z aspektami poddającymi się wartościowaniu, a nie tylko stwierdzeniu, iż dany aspekt jest spełniony lub nie. Chociażby, gdy oceniana jest wiarygodność wykorzystywanych danych, to trudno jest mówić o wiarygodności bezwzględnej lub całkowitym braku wiarygodności. Punktowy charakter oceny pozwoliłby odzwierciedlić rzeczywisty charakter ocenianych aspektów. Jednocześnie



Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>jednak, ze względu na brak oceny punktowej w przypadku trybu pozakonkursowego, w ramach tego trybu konieczne byłoby pozostawienie dotychczasowej, a więc zerojedynkowej, formuły oceny. Uwzględniając obecny sposób stosowania niniejszego kryterium (na etapie oceny wstępnej oraz merytorycznej) bardziej trafne byłoby w związku z tym jego stosowanie wyłącznie na etapie oceny merytorycznej, jako etapu najbardziej adekwatnego do przyjętego zakresu stosowania omawianego kryterium wyboru projektów.</p> <p>Po drugie, sposób sformułowania kryterium sprawia, że ma ono charakter swoistego meta-kryterium, co oznacza, że kwestie w nim ujęte i tak powinny stanowić element oceny za pomocą innych kryteriów (przede wszystkim, kryteriów jakości). Przykładowo, gdy oceniana jest w ramach kryteriów jakości skuteczność projektu, to w jej ocenie, bazując na opisie przedstawionym przez wnioskodawcę, należy uwzględnić wszystkie te kwestie, które obecnie stanowią element definicji kryterium możliwości oceny merytorycznej wniosku. W przeciwnym razie ocena rzeczowej skuteczności mogłaby zostać uznana za niepełną.</p> <p>Z punktu widzenia przejrzystości procesu oceny, ale także sprawności jej przeprowadzenia wyodrębnienie niniejszego kryterium nie jest uzasadnione, a tym bardziej – niezbędne. Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć rezygnację z omawianego kryterium, ew. traktując elementy jego definicji jako horyzontalne zasady oceny prowadzonej z wykorzystaniem wszystkich kryteriów wyboru projektów (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów jakości).</p> <p>Należy jednak zauważyć w tym miejscu, iż w toku badania jakościowego zwracano uwagę, iż niniejsze kryterium w swojej obecnej postaci stanowi narzędzie pozwalające na poprawę wniosku w określonym aspekcie, co z kolei zapobiega jego odrzuceniu z powodu ewentualnych braków niemających charakteru jednoznacznie dyskwalifikującego cały projekt. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie dopuszczona została możliwość określania, których kryteriów wyboru projektów może dotyczyć procedura poprawy wniosku, nie ma przeciwwskazań, by poprawa ta była możliwa dla poszczególnych kryteriów wyboru projektów, przy których ocenie stosowane byłyby – zgodnie z powyższą rekomendacją – horyzontalne zasady oceny odzwierciedlające dzisiejszy zakres omawianego kryterium.</p>
<p><b>Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (Działanie 1.1; Działanie 1.2; Działanie 1.3; Działanie 1.5; Działanie 1.6; Działanie 1.7; Działanie 1.8; Działanie 1.10; Działanie 1.11; Działanie 1.12; Działanie 1.14, Działanie 1.15; Działanie 1.16)</b></p> <p><b>Zdolność prawna (Działanie 1.13)</b></p>	<p>W definicji niniejszego kryterium (w typie 1 projektów w Działaniu 1.1) nie wskazano dokładnego zakresu, w jakim przeprowadzona zostanie analiza zgodności z przepisami prawa krajowego i unijnego. Nie powinno to dziwić, gdyż byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. Jednocześnie jednak, kryterium to w swojej definicji nie wskazuje, że takie precyzyjne określenie zakresu prawnej analizy (np. poprzez wskazanie odpowiednich aktów prawnych, które zostaną uwzględnione w analizie) zostanie zawarte w Regulaminie konkursu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE. Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Z kolei w przypadku typu 2 projektów w Działaniu 1.1, Działaniu 1.2, Działaniu 1.3, Działaniu 1.5, Działaniu 1.6, Działaniu 1.7, Działaniu 1.8, Działaniu 1.10, Działaniu 1.11, Działaniu 1.12, Działaniu 1.13, Działaniu 1.14 podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w ograniczonym</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>stopniu precyzuje zakres kryterium.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczyć będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariantcie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>
<p><b>Odpowiedniość / Adekwatność / Trafność – Cel projektu jest racjonalny (Działanie 1.1)</b></p>	<p>Definicja kryterium w odniesieniu do przywołanego zakresu wskazuje, iż analiza powinna mieć w tym przypadku szeroki i wieloaspektowy charakter. W definicji tej wskazano, iż „<i>Przedmiot projektu jest możliwy do osiągnięcia z punktu widzenia stanu nauki, potencjału badawczego i merytorycznego Wykonawcy usługi, a rezultat usługi możliwy jest do wdrożenia przez Wnioskodawcę (ocena zdolności organizacyjnej Wnioskodawcy do wykorzystania efektów projektu)</i>”. Dla tak zdefiniowanego kryterium przyjęto formułę oceny, która wprawdzie ma charakter punktowy (0 lub 1 punkt), ale w praktyce jest to ocena zerojedynkowa (kryterium spełnione – 1 punkt, kryterium niespełnione – 0 punktów). Tymczasem, w kontekście zapewnienia możliwie największej rzetelności oceny racjonalności celu projektu bardziej celowe byłoby zastosowanie mechanizmu zniuansowania oceny, poprzez określenie puli dostępnych punktów, które będą przyznawane w zależności od decyzji oceniającego. Takie rozwiązanie generowałoby wprawdzie większe ryzyko w kontekście formułowanych w protestach zarzutów o nieprecyzyjność lub nieobiektywny charakter oceny, ale jednocześnie pozwoliłoby to np. uwzględnić w ocenie kwestię czynników zagrażających możliwości realizacji celu projektu (w takiej sytuacji należałoby jednak zrezygnować z tych kryteriów, które w chwili obecnej odnoszą się do kwestii zagrożeń w realizacji celu projektu, by w ramach jednego kryterium dokonywana była ocena racjonalności celu i czynników oddziałujących na jego osiągnięcie).</p> <p>Poza tym, przedmiot niniejszego kryterium został tak sformułowany, że zgodnie z obowiązującą w RPO WZ systematyką kryteriów, bardziej adekwatne byłoby zaklasyfikowanie niniejszego kryterium do kryteriów wykonalności. Trudno bowiem uznać, że w sytuacji negatywnej oceny w ramach niniejszego kryterium, planowany projekt spełnia znamiona wykonalności. Jeśli kryterium miałoby zostać pozostawione w obecnym brzmieniu, to celowym byłoby w związku z tym jego przeniesienie do grupy kryteriów wykonalności i rezygnacja z charakteru punktowego (tym bardziej, że – jak wskazano wcześniej – w praktyce jest to kryterium zerojedynkowe).</p>
<p><b>Odpowiedniość / Adekwatność / Trafność – Gotowość do realizacji projektu (Działanie 1.2, typ 2)</b></p>	<p>Definicję kryterium sformułowano w sposób następujący: „<i>Projekt jest gotowy do realizacji, jeśli nie wymaga regulowania powyższych kwestii bądź uzyskane są już wszystkie niezbędne pozwolenia, decyzje, pozwolenia, decyzje, o których mowa powyżej</i>”. Treść odwołuje się więc do jakichś dodatkowych zapisów, których jednak w definicji kryterium nie zawarto. Należy więc uzupełnić niniejszą definicję, najprawdopodobniej o następujący fragment (zawarty w definicji tego kryterium w przypadku typu 1 projektu w Działaniu 1.2): „<i>Punkty przyznawane są za posiadanie</i></p>

Nazwa kryterium	Uwagi
<p><b>Odpowiedność / Adekwatność / Trafność – Efektywność dofinansowania (Działanie 1.7; Działanie 1.8)</b></p>	<p><i>wymaganych pozwoleń, decyzji, których uzyskanie wynika z procedur prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, uzyskania wymaganego statusu podmiotu działającego na stworzonej infrastrukturze”.</i></p> <p>Po pierwsze, przypisanie aspektu efektywności dofinansowania do kryterium dotyczącego odpowiedności / adekwatności / trafności może budzić wątpliwości, jeśli weźmiemy pod uwagę, że w puli obowiązujących kryteriów występuje także kryterium efektywności. Z tego względu, dla pełniejszego uchwycenia specyfiki każdego z kryteriów, celowe byłoby włączenie omawianego aspektu do kryterium efektywności.</p> <p>Po drugie, definicja aspektu efektywności dofinansowania odwołuje się wyłącznie do wielkości dofinansowania o jaką ubiega się wnioskodawca, premiując projekty o mniejszej kwocie dofinansowania (choć należy zwrócić uwagę, iż treść niniejszego kryterium powiązana jest z zapisami Strategii ZIT). Takie podejście sprawia, że mamy tu do czynienia bardziej z kwestią oszczędności niż efektywności. W tym drugim przypadku niezbędne jest bowiem zestawienie w analizie nakładów oraz rezultatów, a nie bazowanie wyłącznie na poniesionych nakładach (zoperacjonalizowanych jako wartość dofinansowania). Z tego względu rekomenduje się wprowadzenie do niniejszego aspektu oceny, parametru rezultatów (np. poprzez odwołanie się do zadeklarowanej wartości docelowej wskaźników realizacji projektu, tak jak ma to miejsce w kryterium efektywności w Działaniu 1.10 lub Działaniu 1.13).</p>
<p><b>Efektywność (Działanie 1.14)</b></p>	<p>Definicja niniejszego kryterium jest następująca: <i>„Wnioskodawca założył we wniosku efekty realizacji projektu np. w postaci wypromowanych ofert inwestycyjnych, liczba potencjalnych inwestorów, do których Beneficjent dotrze z ofertą inwestycyjną”.</i> W takim ujęciu trudno jest mówić o weryfikacji efektywności projektu, przedmiotem oceny nie jest tu nawet skuteczność. Tak naprawdę bowiem kryterium dotyczy tego, czy wnioskodawca przewidział w projekcie skwantyfikowany charakter efektów.</p> <p>W zależności od tego jaka była intencja IZ w odniesieniu do niniejszego kryterium, możliwe są dwójakiego rodzaju działania naprawcze. Jeśli intencją było sformułowanie kryterium, które faktycznie miałyby się odnosić do kwestii określonych w definicji, należałoby dokonać zmiany nazwy kryterium, by trafnie odzwierciedlała ona treść kryterium. Jeśli jednak intencją było stworzenie kryterium faktycznie mierzącego efektywność projektu, należałoby całkowicie zmienić definicję kryterium (na wzór definicji kryteriów dotyczących efektywności obowiązujących np. w Działaniu 1.10 lub 1.13, gdzie wskazuje się, iż: <i>„Kryterium punktuje jak zasoby projektu przetworzono w bezpośrednie produkty i rezultaty. Premiowane będą projekty o najkorzystniejszej wartości wskaźników rezultatu przy jednoczesnym jak najniższym poziomie dofinansowania.”</i></p>
<p><b>Skuteczność (Działanie 1.1)</b></p>	<p>W Działaniu 1.1 kryterium to zawiera w sobie dwa aspekty, tj. potrzeby wnioskodawcy oraz potencjał rozwojowy przedsiębiorstwa. W pierwszym przypadku ocena dotyczy tego, czy projekt odpowiada na potrzeby wnioskodawcy w stopniu niewielkim (1 punkt) lub znaczącym (2 punkty). Z kolei w odniesieniu do oceny potencjału rozwojowego przedsiębiorstwa ocenia się, czy realizacja projektu (zaplanowany bezpośredni rezultat lub jego wdrożenie) wpłynie w sposób znaczący na potencjał rozwojowy Wnioskodawcy (jeśli tak, przyznawany jest 1 pkt.).</p> <p>W obu przypadkach w sposób precyzyjny określono liczbę przyznawanych punktów za występowanie określonego stanu rzeczy, ale sam stan rzeczy nie został jednoznacznie określony – wątpliwości budzi posługiwanie się określeniami „stopień niewielki”, „stopień znaczący”, „znaczący sposób”. Stosowanie tego rodzaju określeń miałoby uzasadnienie, gdyby przyjęto inny model przyznawania punktów, tzn. gdyby osoba oceniająca dysponowała określoną pulą punktów do przyznania, z uwzględnieniem zróżnicowanych uwarunkowań oddziałujących na daną kwestię.</p> <p>Dodatkowo, wątpliwości może budzić fakt, iż w ramach tego samego kryterium inaczej oceniany jest dany aspekt. Niespójność w tym</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>przypadku polega na tym, iż w pierwszym aspekcie możliwe jest uzyskanie 1 punktu nawet za niewielki stopień odpowiadania projektu na potrzeby wnioskodawcy. W aspekcie drugim z kolei premiowane jest tylko oddziaływanie w sposób znaczący na potencjał rozwojowy wnioskodawcy.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć modyfikację kryterium w taki sposób, by dla każdego aspektu oceny osoba oceniająca dysponowała określoną liczbą punktów do przyznania na podstawie zawartego we wniosku o dofinansowanie opisu. Należałoby przy tym przyjąć, że w obu aspektach najmniejsza możliwa do przyznania liczba punktów (1 pkt.) dotyczy sytuacji <b>niewielkiego</b>: stopnia odpowiadania na potrzeby wnioskodawcy / oddziaływania na potencjał rozwojowy wnioskodawcy, a maksymalna liczba punktów <b>znaczącego</b>: stopnia odpowiadania na potrzeby wnioskodawcy / oddziaływania na potencjał rozwojowy wnioskodawcy.</p> <p>Ewentualnie, należałoby rozważyć zastosowanie podejścia, które stosowane jest w Działaniu 1.2 (typ 1 projektów) w odniesieniu do kryterium skuteczności, gdzie dla wszystkich aspektów stosowana jest 5-stopniowa skala oceny.</p>
<b>Skuteczność – Konkurencyjność przedsiębiorstw, którym ma służyć infrastruktura (Działanie 1.2, typ 2)</b>	<p>Sposób punktacji w niniejszym kryterium ma postać skali z przypisanymi określonymi wartościami punktowymi. W definicji kryterium nie określono jednak warunków przyznania określonej liczby punktów. W związku z tym należałoby doprecyzować sposób przyznawania określonej punktacji, w taki sposób jak zrobiono to w odniesieniu do typu 1, tj.:</p> <p><i>„Ocena dokonywana jest w skali od 1 do 5 przy czym liczba przyznanych punktów oznacza, że projekt spełnia dane kryterium w stopniu:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 5 –doskonałym</li> <li>▪ 4 –bardzo dobrym</li> <li>▪ 3 –dobrym</li> <li>▪ 2 –przeciętnym</li> <li>▪ 1 –niskim”.</li> </ul>
<b>Efektywność (Działanie 1.1; Działanie 1.2; Działanie 1.5; Działanie 1.6)</b>	<p>Zgodnie z definicją kryterium efektywności: <i>„Kryterium punktuje jak zasoby projektu zostaną przetworzone w bezpośrednie produkty i rezultaty w podziale na poniższe aspekty”</i>. Tymczasem w ramach tego kryterium jest w Działaniu 1.1 oceniany <i>„Poziom innowacyjności rezultatów projektu”</i>. Nie mamy tutaj w żaden sposób odwołania do zasobów / nakładów, a jedynie do rezultatów projektu. Tym samym, mamy tutaj raczej do czynienia z oceną skuteczności, nie zaś efektywności. Dlatego też – dla zwiększenia przejrzystości i spójności katalogu kryteriów w Działaniu 1.1 – należałoby rozważyć przeniesienie niniejszego aspektu do kryterium skuteczności.</p> <p>Podobnie jest w przypadku Działania 1.2, gdzie w ramach kryterium efektywności oceniane są takie aspekty jak: innowacyjność projektu (kryterium to dotyczy także Działania 1.6, Działania 1.7 oraz Działania 1.8), wdrożenie innowacji nietechnologicznej oraz wdrażanie wyników prac B+R. Kwestie te odnoszą się tylko do jednego komponentów efektywności, tj. efektów, natomiast brak uwzględnienia kwestii zaangażowanych zasobów / poniesionych nakładów sprawia, że aspekty te powinny stanowić element oceny skuteczności projektu.</p> <p>Należy przy tym zauważyć, że definicja aspektu <i>„Poziom innowacyjności rezultatów projektu”</i>, która obowiązuje zarówno w Działaniu 1.1 w odniesieniu do typu 1, jak i typu 2 projektów, ma uzasadnienie jedynie w przypadku typu 1. Definicja ta dopuszcza bowiem innowacyjność na poziomie przedsiębiorstwa, podczas gdy w typie 2 projektów, punkty przyznawane są dopiero w momencie, gdy innowacyjność ma charakter regionalny. Zaistniała sytuacja wynika z faktu, iż operacjonalizując pojęcie innowacyjności wykorzystano ogólnie obowiązującą definicję innowacyjności, zaś formułując szczegółowe wymogi w ramach kryterium dokonano już doprecyzowania logiki samej interwencji. Nie zmienia to jednak faktu obowiązującej w chwili obecnej niespójności. Należałoby w związku z tym zmodyfikować definicję niniejszego aspektu kryterium</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>efektywności w odniesieniu do typu 2 projektów, tak by jednoznacznie definicja ta wskazywała, iż innowacyjność musi mieć w tym przypadku charakter przynajmniej regionalny.</p>
<p><b>Użyteczność (Działanie 1.1, typ 2; Działanie 1.2; Działanie 1.3; Działanie 1.5)</b></p>	<p>Jednym z aspektów oceny w ramach niniejszego kryterium jest „Koopercja”, gdzie punkty przyznawane są za „uzasadnienie wpływu projektu na nawiązanie/rozwój współpracy Wnioskodawcy z lokalnymi i regionalnymi partnerami gospodarczymi (dostawcami, odbiorcami, uczestniczącymi w budowaniu łańcucha wartości)”. Zgodnie z taką definicją kryterium oceniana jest w jego przypadku skuteczność projektu (w tym przypadku skuteczność dotycząca oddziaływania na nawiązanie współpracy).</p> <p>W związku z powyższym należałoby rozważyć przeniesienie niniejszego aspektu oceny do kryterium skuteczności, gdzie analizowane jest oddziaływanie projektu na inne aspekty (potencjał rozwojowy, konkurencyjność).</p>
<p><b>Ponadprzeciętna zdolność wdrożeniowa Wnioskodawcy (Działanie 1.1, typ 2)</b></p>	<p>Jednym z aspektów oceny w przypadku niniejszego kryterium jest „wykorzystanie rozwiązań przyjaznych środowisku, zwiększenie racjonalnego wykorzystania zasobów oraz stosowanie w przedsiębiorstwie rozwiązań proekologicznych, np. ekomarketingu, ekozarządzania”. Ocena prowadzona jest tutaj z wykorzystaniem 3-punktowej skali. Jednocześnie jednak nie zostało doprecyzowane w jakim przypadku przyznawane będą poszczególne liczebności punktów, co jest o tyle istotne, że w definicji kryterium wskazanych jest kilka możliwych do zastosowania rozwiązań. Nie jest więc jasne, czy otrzymanie maksymalnej liczby punktów możliwe jest tylko w przypadku zastosowania wszystkich wymienionych rozwiązań (co byłoby dyskusyjne biorąc pod uwagę, że podawane rozwiązania mają charakter przykładowy), czy też w innej sytuacji.</p> <p>Wydaje się, że bardziej uzasadnionym rozwiązaniem byłoby stosowanie podejścia zerojedynkowego (jak ma to miejsce w odniesieniu do kryteriów o zbliżonym charakterze stosowanych w Działaniu 1.5 i 1.6 RPO WZ 2014-2020, ale także innych RPO – w woj. małopolskim i warmińsko-mazurskim). W takim przypadku wnioskodawca otrzymywałby premię punktową za zastosowanie rozwiązania przyjaznego środowisku (bez względu na liczbę zastosowanych rozwiązań).</p>
<p><b>Ponadstandardowa trwałość (Działanie 1.2; Działanie 1.3; Działanie 1.8)</b></p> <p><b>Trwałość (Działanie 1.5; Działanie 1.10; Działanie 1.15)</b></p>	<p>Jednym z aspektów oceny w przypadku niniejszego kryterium jest „wykorzystanie rozwiązań przyjaznych środowisku, zwiększenie racjonalnego wykorzystania zasobów oraz stosowanie w przedsiębiorstwie rozwiązań proekologicznych, np. ekomarketingu, ekozarządzania”. Ocena prowadzona jest tutaj z wykorzystaniem 3-punktowej skali. Jednocześnie jednak nie zostało doprecyzowane w jakim przypadku przyznawane będą poszczególne liczebności punktów, co jest o tyle istotne, że w definicji kryterium wskazanych jest kilka możliwych do zastosowania rozwiązań. Nie jest więc jasne, czy otrzymanie maksymalnej liczby punktów możliwe jest tylko w przypadku zastosowania wszystkich wymienionych rozwiązań (co byłoby dyskusyjne biorąc pod uwagę, że podawane rozwiązania mają charakter przykładowy), czy też w innej sytuacji.</p> <p>Wydaje się, że bardziej uzasadnionym rozwiązaniem byłoby stosowanie podejścia zerojedynkowego (jak ma to miejsce w odniesieniu do kryteriów o zbliżonym charakterze stosowanych w Działaniu 1.5 i 1.6 RPO WZ 2014-2020, ale także innych RPO – w woj. małopolskim i warmińsko-mazurskim). W takim przypadku wnioskodawca otrzymywałby premię punktową za zastosowanie rozwiązania przyjaznego środowisku (bez względu na liczbę zastosowanych rozwiązań).</p> <p>Jednocześnie, warto zwrócić uwagę, że niniejszy aspekt jest w przypadku Działania 1.1 oceniany w ramach kryterium „Ponadprzeciętna zdolność wdrożeniowa Wnioskodawcy”, natomiast tutaj jest to element oceny trwałości projektu. Pojawiają się jednak tutaj wątpliwości, czy kwestia wykorzystania rozwiązań przyjaznych środowisku ma związek z trwałością projektu. Dla przejrzystości katalogu kryteriów celowe byłoby w tym przypadku przeniesienie niniejszego aspektu oceny np. do kryterium</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>użyteczności.</p> <p>Warto także zauważyć, że w przypadku typu 2 projektów w Działaniu 1.2 Działaniu 1.3, Działaniu 1.8 oraz Działaniu 1.15 w kryterium tym uwzględniono także następujący aspekt: „W projekcie zastosowano rozwiązania/technologie dostosowujące infrastrukturę do skutków zmian klimatu (np. powódź, susza), zdiagnozowanych na obszarze realizacji projektu”. Wydaje się, że w tym przypadku także nie mamy do czynienia z powiązaniem ocenianego aspektu z kwestią trwałości rezultatów projektu.</p>
<p><b>Charakterystyka infrastruktury w odniesieniu do istniejących zasobów (Działanie 1.3)</b></p>	<p>W ramach niniejszego kryterium analizowane są m.in. dwa aspekty:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Czy wnioskodawca wykazał, iż nowe przedsięwzięcie w zakresie infrastruktury badawczej nie powiela istniejącej infrastruktury i stanowi poszerzenie istniejącej oferty badawczej. Ww. analiza powinna odnosić się co najmniej do obszaru województwa zachodniopomorskiego.</i></li> <li>▪ <i>Czy planowane przedsięwzięcie stanowi element dopełniający istniejące zasoby lub nie powoduje powielania istniejącej infrastruktury w regionie.</i></li> </ul> <p>Oba te aspekty częściowo się pokrywają (w odniesieniu do kwestii niepowielania istniejącej infrastruktury badawczej), w związku z czym za celowe należałoby uznać ich połączenie w jeden oceniany aspekt.</p> <p>Poza tym, w ramach niniejszego kryterium występuje także aspekt: „proponowana struktura własnościowa i operacyjna przedsięwzięcia”. Definicja kryterium nie wskazuje jednak w jaki sposób będzie przebiegała weryfikacja w tym aspekcie (pozostałe aspekty sformułowano w formule „Czy...”). W rezultacie utrudnione jest jednoznaczne stwierdzenie, w jakiej sytuacji kryterium zostanie uznane za spełnione. Zauważyć przy tym należy, że w tej samej grupie kryteriów wyboru projektów w Działaniu 1.3 (kryteria wykonalności) zawarto także kryterium „Zdolność operacyjna”, gdzie oceniane jest to, „Czy zakładana struktura własnościowa i operacyjna gwarantuje osiągnięcie zakładanych celów projektu”. Mamy więc do czynienia z większym doprecyzowaniem treści kryterium, ale taka sytuacja wskazuje też na dublowanie się zakresu kryteriów wyboru projektów. Uwzględniając powyższe, celowym byłaby rezygnacja z oceny struktury własnościowej i operacyjnej w ramach oceny charakterystyki infrastruktury w odniesieniu do istniejących zasobów.</p>
<p><b>Spójność wniosku i załączników (Działanie 1.6)</b></p>	<p>Definicja niniejszego kryterium określa, iż weryfikuje ono następującą kwestię: „Wniosek opisuje właściwie projekt, a załączniki potwierdzają zapisy we wniosku. Opisy we wniosku oraz w załącznikach są ze sobą spójne, nie zawierają sprzecznych ze sobą kwestii”. Generalnie więc definicja kryterium rzeczywiście odnosi się przede wszystkim do kwestii spójności, jednakże pojawia się tu także zapis o tym, że weryfikuje się to, czy „wniosek opisuje właściwie projekt”, nie wyjaśniając, co oznacza to sformułowanie.</p> <p>Biorąc pod uwagę, że przywołana kwestia może dotyczyć bardzo wielu aspektów projektu, najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby usunięcie z definicji kryterium sformułowania „wniosek opisuje właściwie projekt”, przy jednoczesnym przyjęciu, iż kwestia ta ma charakter horyzontalny i jest weryfikowana w trakcie całego procesu oceny wniosku o dofinansowanie, tyle że w odniesieniu do szczegółowych zagadnień określonych przez poszczególne kryteria wyboru projektów.</p>

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 1.



Tabela 6. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.1

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✓	—	—
Poprawność okresu realizacji	✓	—	—
Prawidłowość pomocy publicznej	✓	—	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	—	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Kwalifikowalność projektu	✓	—	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zdolność finansowa	✓	—	—
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	—	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Efektywność	✓	—	✓
Odpowiedzialność/adekwatność/trafność	✓	—	✗
Skuteczność	✓	—	✗
Trwałość	✓	—	✓
Użyteczność	✓	—	✗

Źródło: opracowanie własne

Tabela 7. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.5

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Prawidłowość pomocy publicznej	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zasadność realizacji projektu	✓	✗	—
Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury po zakończeniu projektu	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Opłacalność realizacji projektu	✓	✗	—
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✗	—
Zdolność operacyjna	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedzialność/adekwatność/trafność	✓	✓	✓
Skuteczność	✓	✓	✗
Efektywność	✓	✓	✗
Użyteczność	✗	✓	✗
Trwałość	✗	✓	✓

Źródło: opracowanie własne

Tabela 8. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.6

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Prawidłowość pomocy publicznej	✓	✗	—
Poprawność okresu realizacji	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury po zakończeniu projektu	✓	✗	—
Zasadność realizacji projektu	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✓	—
Zdolność operacyjna	✓	✗	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✓	—
Opłacalność realizacji projektu	✓	✓	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedzialność/adekwatność/trafność	✗	✗	✗
Skuteczność	✓	✗	✓
Efektywność	✗	✗	✓
Użyteczność	✓	✗	✗
Trwałość	✗	✗	✗

Źródło: opracowanie własne

Tabela 9. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.13

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✓	—	—
Poprawność obliczeń całkowitych kosztów kwalifikowanych	✓	—	—
Prawidłowość pomocy publicznej	✓	—	—
Intensywność wsparcia	✓	—	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	—	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Gotowość projektu do funkcjonowania bezpośrednio po zakończeniu inwestycji	✓	—	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Poprawność analizy wariantowości	✓	—	—
Zdolność prawna	✓	—	—
Zdolność operacyjna	✓	—	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	—	—
Zdolność finansowa	✓	—	—
Zdolność ekonomiczna	✓	—	—

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	—	—

Źródło: opracowanie własne

Tabela 10. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.15

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	—	—
Intensywność wsparcia	✓	—	—
Prawidłowość pomocy publicznej	✓	—	—
Poprawność okresu realizacji	✓	—	—
Poprawność obliczeń całkowitych kosztów i całkowitych kosztów kwalifikowanych	✓	—	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	—	—
Zdolność finansowa	✓	—	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedzialność/adekwatność/trafność	✓	—	✗
Skuteczność	✓	—	✓
Efektywność	✓	—	✗
Użyteczność	✓	—	✗
Trwałość	✓	—	✓
Ponadstandardowa trwałość	✗	—	✗

Źródło: opracowanie własne

Wyniki badania CAWI przeprowadzonego wśród wnioskodawców sugerują występowanie problemów ze zrozumiałością następujących kryteriów I Osi Priorytetowej:

- *Prawidłowość pomocy publicznej* (Działanie 1.2 Rozwój infrastruktury B+R w przedsiębiorstwach; Działanie 1.6 Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze Specjalnej Strefy Włączenia; Działanie 1.15 Wsparcie kooperacji przedsiębiorstw, kryterium administracyjności);
- *Zgodność z wymogami pomocy publicznej* (Działanie 1.2 Rozwój infrastruktury B+R w przedsiębiorstwach, kryterium dopuszczalności);
- *Wkład pochodzący od jednostek naukowych lub przedsiębiorstw* (Działanie 1.3 Rozwój publicznej infrastruktury badawczej, kryterium wykonalności);
- *Zasadność realizacji projektu* (Działanie 1.6 Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze Specjalnej Strefy Włączenia, kryterium dopuszczalności);
- *Zgodność z typami projektów* (Działanie 1.6 Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze Specjalnej Strefy Włączenia, kryterium dopuszczalności);
- *Opłacalność realizacji projektu* (Działanie 1.6 Tworzenie nowych miejsc pracy na obszarze Specjalnej Strefy Włączenia, kryterium wykonalności);
- *Ponadstandardowa trwałość* (Działanie 1.15 Wsparcie kooperacji przedsiębiorstw, kryterium jakości).

### Oś Priorytetowa 2 Gospodarka niskoemisyjna

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działania Osi Priorytetowej 2 Gospodarka niskoemisyjna.

Tabela 11. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 2

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Możliwość oceny merytorycznej wniosku (Działanie 2.1; Działanie 2.2; Działanie 2.3; Działanie 2.4; Działanie 2.5; Działanie 2.6; Działanie 2.7; Działanie 2.8; Działanie 2.9; Działanie 2.10; Działanie 2.11; Działanie 2.12; Działanie 2.13)</b>	<p>Jest to kryterium z grupy kryteriów administracyjności. Zgodnie z definicją tej grupy kryteriów ich zadaniem jest „zbadanie stopnia przygotowania dokumentacji pod kątem możliwości jej dalszej oceny”. Tymczasem definicja niniejszego kryterium jest nie tylko bardzo rozbudowana i wieloaspektowa, ale także – przynajmniej w części zagadnień – może być uznana już za dotyczącą samej oceny merytorycznej, a nie warunków i możliwości jej przeprowadzenia. Przykładowo, ocena możliwości oceny merytorycznej wniosku ma dotyczyć takich kwestii jak: wiarygodność danych i przyjętych założeń, aktualność danych, rzetelność opisu, spójność wewnętrzna. Po pierwsze, tego rodzaju kwestie winny być oceniane w formule punktowej, nie zaś zerojedynkowej. Z jednej strony wynika to z faktu, iż powyższe aspekty mogą być w poszczególnych częściach wniosku spełnione w różnym stopniu. Przykładowo, rzetelność opisu, na którą składa się wiele czynników, powinna być oceniana w sposób umożliwiający różnicowanie oceny w sytuacji, gdy poszczególne elementy opisu cechuje różny stopień rzetelności. Z drugiej strony, sam charakter aspektów oceny prowadzonej w odniesieniu do niniejszego kryterium sugeruje, iż mamy do czynienia z aspektami poddającymi się wartościowaniu, a nie tylko stwierdzeniu, iż dany aspekt jest spełniony lub nie. Chociażby, gdy oceniana jest wiarygodność wykorzystywanych danych, to trudno jest mówić o wiarygodności bezwzględnej lub całkowitym braku wiarygodności. Punktowy charakter oceny pozwoliłby odzwierciedlić rzeczywisty charakter ocenianych aspektów. Jednocześnie jednak, ze względu na brak oceny punktowej w przypadku trybu pozakonkursowego, w ramach tego trybu konieczne byłoby pozostawienie dotychczasowej, a więc zerojedynkowej, formuły oceny.</p> <p>Uwzględniając obecny sposób stosowania niniejszego kryterium (na etapie oceny wstępnej oraz merytorycznej) bardziej trafne byłoby w związku z tym jego stosowanie wyłącznie na etapie oceny merytorycznej, jako etapu najbardziej adekwatnego do przyjętego zakresu stosowania omawianego kryterium wyboru projektów.</p> <p>Po drugie, sposób sformułowania kryterium sprawia, że ma ono charakter swoistego meta-kryterium, co oznacza, że kwestie w nim ujęte i tak powinny stanowić element oceny za pomocą innych kryteriów (przede wszystkim, kryteriów jakości). Przykładowo, gdy oceniana jest w ramach kryteriów jakości skuteczność projektu, to w jej ocenie, bazując na opisie przedstawionym przez wnioskodawcę, należy uwzględnić wszystkie te kwestie, które obecnie stanowią element definicji kryterium możliwości oceny merytorycznej wniosku. W przeciwnym razie ocena rzeczonej skuteczności mogłaby zostać uznana za niepełną.</p> <p>Z punktu widzenia przejrzystości procesu oceny, ale także sprawności jej przeprowadzenia wyodrębnienie niniejszego kryterium nie jest uzasadnione, a tym bardziej – niezbędne. Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć rezygnację z omawianego kryterium, ew. traktując elementy jego definicji jako horyzontalne zasady oceny prowadzonej z wykorzystaniem wszystkich kryteriów wyboru projektów (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów jakości).</p> <p>Należy jednak zauważyć w tym miejscu, iż w toku badania jakościowego zwracano uwagę, iż niniejsze kryterium w swojej obecnej postaci stanowi narzędzie pozwalające na poprawę wniosku w określonym aspekcie, co z kolei zapobiega jego odrzuceniu z powodu ewentualnych braków niemających charakteru jednoznacznie dyskwalifikującego cały projekt. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie dopuszczona została możliwość określania, których kryteriów wyboru projektów może dotyczyć procedura poprawy wniosku, nie ma przeciwwskazań, by poprawa ta była możliwa dla poszczególnych kryteriów wyboru projektów, przy których ocenie stosowane byłyby – zgodnie z powyższą rekomendacją – horyzontalne zasady oceny odzwierciedlające dzisiejszy zakres omawianego kryterium.</p>
<b>Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (Działanie 2.1; Działanie 2.2; Działanie</b>	W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim

Nazwa kryterium	Uwagi
<p><b>2.3; Działanie 2.5; Działanie 2.6; Działanie 2.7; Działanie 2.8; Działanie 2.9; Działanie 2.10; Działanie 2.11; Działanie 2.12; Działanie 2.13)</b></p> <p><b>Zdolność prawna (Działanie 2.4)</b></p>	<p>stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariantcie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>
<p><b>Odpowiedniość / Adekwatność / Trafność – Nowoczesne rozwiązania technologiczne (Działanie 2.1)</b></p>	<p>W ramach niniejszego kryterium: „<i>Ocenie podlega zakres stosowania w inwestycji nowoczesnych (ponadstandardowych) rozwiązań technologicznych, innowacji, środków minimalizujących koszty utrzymania i wpływu na środowisko i krajobraz. Projekt wykorzystuje proekologiczne i innowacyjne rozwiązania technologiczne, zmniejszające uciążliwość transportu publicznego dla środowiska</i>”. Choć jest to bardzo szerokie określenie możliwości wykazania faktu zastosowania nowoczesnych rozwiązań technologicznych, to jednak w odniesieniu do projektów dotyczących zakupu taboru autobusowego wskazano, że spełnienie kryterium będzie mieć miejsce w przypadku zakupu pojazdów o alternatywnych systemach napędowych. Nie określono jednak w żaden skwantyfikowany sposób mechanizmu przyznania punktów w tym kryterium. W rezultacie, w sytuacji zakupu np. 50 pojazdów, 5 punktów otrzyma wnioskodawca deklarujący zakup 1 pojazdu o alternatywnym systemie napędowym, jak i ten, w którego projekcie wszystkie 50 pojazdów będzie wyposażonych w taki system napędowy.</p> <p>Dla zwiększenia trafności niniejszego kryterium, a także zwiększenia jego skuteczności we właściwym różnicowaniu projektów celowe byłoby wykorzystanie rozwiązania stosowanego w RPO Woj. Śląskiego, gdzie w Działaniu 4.5 kryterium o zbliżonym charakterze zostało zdefiniowane w następujący sposób: „<i>Projekt otrzymuje punkty w przypadku zakupu floty taboru autobusowego zasilanego alternatywnymi źródłami: 1 pkt - powyżej 20% zakupionego taboru będzie zasilane źródłami</i></p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<i>alternatywnymi. 2 pkt - powyżej 50% zakupionego taboru będzie zasilane źródłami alternatywnymi".</i>
<b>Odpowiedność / Adekwatność / Trafność (Działanie 2.4)</b>	<p>W ramach niniejszego kryterium uwzględniony został m.in. aspekt, na który składają się następujące zagadnienia do oceny:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sposób wyselekcjonowania grupy docelowej,</li> <li>▪ stopień, w jakim projekt jest spójny z analizą sytuacji problemowej,</li> <li>▪ trafność doboru zadań,</li> <li>▪ stopień przyczyniania się do osiągnięcia celów RPO WZ 2014-2020.</li> </ul> <p>Mamy więc tutaj powiązanych ze sobą kilka aspektów o różnym znaczeniu i ważności dla prawidłowej oceny projektu, a jednocześnie łącznie na całość oceny zostało przeznaczonych w niniejszym aspekcie 5 punktów. Z tego względu celowym byłoby wyodrębnienie jako odrębnego aspektu w kryterium odpowiedniości / adekwatności / trafności, kwestii stopnia przyczyniania się do osiągnięcia celów RPO WZ 2014-2020, dzięki czemu możliwe byłoby zapewnienie odpowiedniej liczby punktów do oceny tego – kluczowego z punktu widzenia realizacji Programu – aspektu.</p>
<b>Odpowiedność / Adekwatność / Trafność – Kompleksowość (Działanie 2.5; Działanie 2.7; Działanie 2.13)</b> <b>Użyteczność – Kompleksowość (Działanie 2.11)</b>	<p>W niniejszym kryterium premiowane są przedsięwzięcia kompleksowe, tj. takie, które stanowią „sekwencję wielu powiązanych działań niezbędnych do osiągnięcia określonego efektu i całościowego rozwiązania problemu”.</p> <p>Takim przedsięwzięciom przyznawana jest premia punktowa (2 pkt.), natomiast 1 pkt. przyznawany jest przedsięwzięciom, w których występuje pojedyncze działanie i które prowadzą do rozwiązania problemu.</p> <p>Jak wynika z powyższego opisu, w obu przypadkach mamy do czynienia z rozwiązaniem danego problemu. Nie jest więc uzasadnione pozbawianie premii punktowej tych projektów, w których rozwiązanie danego problemu było możliwe bez podejmowania złożonego zestawu działań (tym bardziej, że kompleksowość z reguły powiązana jest z większą kosztownością). W rezultacie, niejasna jest funkcja niniejszego kryterium – premiowana kompleksowość niekoniecznie musi być bowiem traktowana jako niezbędna, czy preferowana właściwość projektu.</p> <p>Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, celowym byłoby takie zmodyfikowanie brzmienia niniejszego kryterium, by kompleksowość nie odwoływała się do zakresu podejmowanych działań, ale liczby i rodzaju problemów rozwiązanych w rezultacie projektu. Podobne rozwiązanie jest zresztą stosowane w Osi Priorytetowej 2, w przypadku kryterium dotyczącego kompleksowego charakteru działań, które odnosi się do projektów realizujących cele Strategii ZIT SOM. W ramach tego kryterium premiuje się projekty cechujące się odwołaniem do większej liczby celów strategicznych / problemów określonych w Strategii ZIT SOM. Podobne rozwiązanie mogłoby być zastosowane w tym przypadku, poprzez premiowanie projektów rozwiązujących zróżnicowane problemy wskazane np. w lokalnych lub regionalnych dokumentach strategicznych.</p>
<b>Efektywność – Wpływ na ramy wykonania (Działanie 2.1; Działanie 2.4)</b>	<p>Niniejszy aspekt kryterium efektywności dotyczy skali wpływu projektu na realizację wskaźników realizujących ramy wykonania. Przy takiej definicji wydaje się, że bardziej uzasadnione byłoby włączenie ocenianego aspektu do kryterium odpowiedniości / adekwatności / trafności lub skuteczności.</p> <p>Jednocześnie jednak, nie określono precyzyjnie w jaki sposób przyznawane będą punkty w ramach tego kryterium (a możliwe jest uzyskanie aż 5 punktów, przy wadze 2). W rezultacie może dochodzić do zniekształcania wyników oceny w całej puli złożonych projektów – oceniający, nie dysponując wiedzą na temat innych projektów, mogą przyznawać punkty w ramach tego kryterium nie dokonując rzetelnego różnicowania liczby przyznanych punktów z uwzględnieniem rzeczywistego wpływu wszystkich projektów na ramy wykonania.</p> <p>Uwzględniając powyższe, celowym byłoby wykorzystanie metodyki oceny porównawczej, która jest stosowana w innych regionach. Polegałoby to na tym, że punkty w ramach niniejszego kryterium byłyby przyznawane na podstawie łącznej analizy wszystkich projektów i ustalenia rankingu projektów ze względu na stopień oddziaływania na ramy wykonania.</p>



Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Skuteczność – Wzrost efektywności energetycznej (Działanie 2.5; Działanie 2.6; Działanie 2.7; Działanie 2.8; Działanie 2.13)</b>	Takie podejście pozwoliłoby na najbardziej rzetelne zróżnicowanie liczby punktów przyznanych za stopień oddziaływania projektu na ramy wykonania.
<b>Skuteczność – Redukcja emisji gazów cieplarnianych (Działanie 2.5; Działanie 2.6; Działanie 2.7; Działanie 2.8; Działanie 2.13)</b>	<p>W przypadku obu wskazanych kryteriów mamy do czynienia z podejściem polegającym na sformułowaniu w definicji kryterium przedziałów dotyczących, odpowiednio: wzrostu efektywności energetycznej oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych, z jednoczesnym określeniem liczby punktów, które otrzyma projekt w sytuacji wpisania się w dany przedział. Taka metodyka oceny pozwala wprowadzić na zniuansowanie oceny w zależności od stopnia spełnienia kryterium, ale nie daje gwarancji zróżnicowania projektów pod względem liczby przyznanych punktów. Problem ten rozwiązuje analiza porównawcza, w ramach której na podstawie informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie opracowuje się ranking wszystkich złożonych projektów ze względu na stopień spełnienia kryterium. Następnie w zależności od pozycji zajmowanej w rankingu (lub przynależności do grupy, która w określonym stopniu spełnia dane kryterium) przyznawana jest określona liczba punktów. Taka metodyka oceny odzwierciedla rzeczywiste zróżnicowanie projektów, a nie zróżnicowanie antycypowane na etapie konstruowania kryteriów (które w rzeczywistości może się okazać błędne, co będzie skutkowało nieróżnicującym charakterem kryterium, gdy większość wnioskodawców znajdzie się w jednym z wyróżnionych przedziałów).</p> <p>W związku z powyższym rekomenduje się zastosowanie metodyki analizy porównawczej dla obu wskazanych aspektów kryterium skuteczności. Warto wspomnieć, że w odniesieniu do redukcji gazów cieplarnianych wspomniane podejście jest stosowane chociażby w RPO Woj. Mazowieckiego (Działanie 4.3), natomiast jeśli chodzi o kwestię wzrostu efektywności energetycznej, to mamy z rekomendowanym podejściem do czynienia w RPO Woj. Opolskiego (Działanie 3.1). Ale także w ramach Osi Priorytetowej 2 w RPO WZ 2014-2020 analiza porównawcza jest stosowana w odniesieniu do kryterium efektywności kosztowej, czy redukcji emisji pyłu PM10 oraz wpływu na realizację wskaźników w Działaniu 2.9.</p> <p>Uwzględniając intencję IZ przy formułowaniu kryterium w dotychczasowej formie (zachęcenie wnioskodawców do założenia w projektach możliwie wysokich wartości obu parametrów, które uwzględniono w omawianym kryterium wyboru projektów) należy stwierdzić, że proponowana ocena porównawcza również może stanowić taką zachętę, potencjalnie nawet w jeszcze większym stopniu. Wynika to z faktu, iż wnioskodawcy nie wiedzą jaki jest pułap wartości danego parametru gwarantujący największą liczbę punktów, mogą więc zadeklarować wartość wyższą niż miałyby to miejsce w przypadku, gdy z treści kryterium wynikałaby jednoznacznie liczba punktów za daną wartość (brak motywacji do zadeklarowania poziomu wyższego niż poziom dla którego określono maksymalną liczbę punktów).</p>

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 2.

Tabela 12. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.1

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✓	✗	—
Poprawność obliczeń w przeprowadzonych analizach	✓	✗	—
Zasadność poziomu wsparcia w projekcie	✓	✗	—

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury po zakończeniu projektu	✓	✗	—
Trwałość projektu	✓	✗	—
"Zgodność z wymogami pomocy publicznej/de minimis"	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✓	—
Zdolność operacyjna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Zdolność ekonomiczna	✓	✗	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	✗	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	✗	—
Wiarygodność popytu	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✗	✓	✗
Skuteczność	✓	✗	✗
Efektywność	✓	✓	✓
Użyteczność	✗	✗	✗
Ponadstandardowa trwałość	✓	✗	✗

Źródło: opracowanie własne

Tabela 13. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.4

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Prawidłowość pomocy publicznej	✓	—	—
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✓	—	—
Poprawność obliczeń całkowitych i kosztów kwalifikowalnych	✓	—	—
Zasadność poziomu wsparcia w projekcie	✓	—	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	—	—
Intensywność wsparcia	✓	—	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Gotowość projektu do funkcjonowania bezpośrednio po zakończeniu inwestycji	✓	—	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Wiarygodność popytu	✓	—	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	—	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	—	—
Zdolność finansowa	✓	—	—
Zdolność ekonomiczna	✓	—	—
Zdolność prawna	✓	—	—
Zdolność operacyjna	✓	—	—
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	—	—

Źródło: opracowanie własne

Tabela 14. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.5

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Poprawność i kompletność wniosku	✓	✗	—
Możliwość dokonania oceny merytorycznej wniosku	✓	✓	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Poprawność okresu realizacji	✓	✗	—
Poprawność obliczeń przeprowadzonych w analizach	✓	✓	—
Prawidłowość pomocy publicznej	✗	✗	—
Zasadność poziomu wsparcia w projekcie	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Terminowość złożenia projektu	✓	✗	—
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami priorytetu	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Zasadność realizacji projektu	✓	✗	—
Zgodność z obszarem (terytorialnie) objętym wsparciem	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Kwalifikowalność beneficjenta	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Zgodność realizacji projektu przed dniem złożenia wniosku	✓	✗	—
Kwalifikowalność projektu	✓	✗	—
Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury	✓	✗	—
Minimalny poziom efektywności energetycznej i normy emisji	✗	✗	—
Zmniejszenie emisji CO2 w wyniku zmiany spalane go paliwa	✗	✗	—
Indywidualne liczniki ciepła, ciepłej wody, chłodu, termostaty	✓	✗	—
Zgodność z mapą potrzeb zdrowotnych opracowaną przez MZ	✓	✗	—
Trwałość projektu	✓	✗	—
Zgodność inwestycji w urządzenia biomasowe z programem	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Zdolność ekonomiczna	✓	✗	—
Zdolność operacyjna	✓	✗	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	✗	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	✗	—
Wiarygodność popytu	✓	✗	—
Opinia ornitologiczna i chiropterologiczna	✗	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✓	✓	✗
Skuteczność	✓	✓	✓
Efektywność	✓	✓	✓
Użyteczność	✗	✗	✗

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Trwałość	✓	✗	✗

Źródło: opracowanie własne

Tabela 15. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.6

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Poprawność i kompletność wniosku	✓	✗	—
Możliwość dokonania oceny merytorycznej wniosku	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Poprawność okresu realizacji	✓	✗	—
Poprawność obliczeń przeprowadzonych w analizach	✓	✗	—
Prawidłowość pomocy publicznej	✓	✗	—
Zasadność poziomu wsparcia w projekcie	✓	✓	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Terminowość złożenia projektu	✓	✗	—
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami priorytetu	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Zasadność realizacji projektu	✓	✗	—
Zgodność z obszarem (terytorialnie) objętym wsparciem	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Kwalifikowalność beneficjenta	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✗	✗	—
Zgodność realizacji projektu przed dniem złożenia wniosku	✓	✗	—
Kwalifikowalność projektu	✓	✗	—
Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury	✓	✗	—
Minimalny poziom efektywności energetycznej i normy emisji	✓	✗	—
Zmniejszenie emisji CO <sub>2</sub> w wyniku zmiany spalnego paliwa	✓	—	—
Indywidualne liczniki ciepła, ciepłej wody, chłodu, termostaty	✓	✗	—
Zgodność z mapą potrzeb zdrowotnych opracowaną przez MZ	✓	✗	—
Trwałość projektu	✓	✗	—
Zgodność inwestycji w urządzenia biomasowe z programem	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Zdolność ekonomiczna	✓	✓	—
Zdolność operacyjna	✓	✗	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	✗	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	✗	—
Wiarygodność popytu	✓	✗	—
Opinia ornitologiczna i chiropterologiczna	✓	✗	—

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Skuteczność	✓	×	×
Efektywność	✓	×	✓
Użyteczność	✓	×	×
Trwałość	✓	×	×
<b>KRYTERIA JAKOŚCI ZIT</b>			
Odpowiedzialność/adekwatność/trafność	✓	×	✓

Źródło: opracowanie własne

Tabela 16. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.10

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Poprawność i kompletność wniosku	✓	✓	—
Możliwość dokonania oceny merytorycznej wniosku	✓	✓	—
Spójność wniosku i załączników	✓	✓	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	×	—
Intensywność wsparcia	✓	×	—
Poprawność obliczeń całkowitych kosztów	✓	×	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✓	—
Poprawność okresu realizacji	✓	×	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami priorytetu	✓	—	—
Zgodność z typem projektu	✓	—	—
Terminowość złożenia projektu	✓	—	—
Kwalifikowalność beneficjenta	✓	—	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	×	—
Zasadność realizacji projektu przed dniem	✓	—	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	—	—
Zasadność realizacji projektu	✓	—	—
Kwalifikowalność projektu	✓	—	—
Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury	✓	—	—
Zgodność z obszarem (terytorialnie) objętym wsparciem	✓	—	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✓	—
Zdolność finansowa	✓	✓	—
Zdolność ekonomiczna	✓	✓	—
Zdolność operacyjna	✓	×	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	×	—
Wiarygodność popytu	✓	✓	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	✓	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✓	×	×

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Skuteczność	✓	✗	✓
Efektywność	✓	✗	✓
Użyteczność	✓	✗	✗
Trwałość	✓	✗	✓

Źródło: opracowanie własne

Z badania CAWI przeprowadzonego wśród osób oceniających wnioski, wynika, że w niektórych kryteriach występujących w II Osi Priorytetowej, wystąpiły problemy związane z ich subiektywnością. Były to kryteria: *Zasadność realizacji projektu* oraz *Zgodność z celami szczegółowymi i rezultatami priorytetu inwestycyjnego* (Działanie 2.1 Zrównoważona multimodalna mobilność miejska i działania adaptacyjne łagodzące zmiany klimatu, kryteria dopuszczalności). Ponadto w przypadku kryterium *Odpowiedniość/adekwatność/trafność* (Działanie 2.8 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, kryterium jakości), pojawiły się problemy z jego weryfikowalnością i spójnością.<sup>14</sup>

Odpowiedzi wnioskodawców zapytanych o problemy związane z kryteriami wyboru projektów w badaniu CAWI, wskazały, że w przypadku kryteriów II Osi Priorytetowej występowały problemy ze zrozumiałością:

- *Prawidłowość pomocy publicznej* (Działanie 2.1 Zrównoważona multimodalna mobilność miejska i działania adaptacyjne łagodzące zmiany klimatu; Działanie 2.3 Zrównoważona multimodalna mobilność miejska i działania adaptacyjne łagodzące zmiany klimatu w ramach Strategii ZIT dla Koszalińsko-Kołobrzesczo-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego; Działanie 2.6 Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego; Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium administracyjności);
- *Poprawność analizy wariantowości* (Działanie 2.6 Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego; Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium wykonalności);
- *Wiarygodność popytu* (Działanie 2.6 Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego; Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium wykonalności);
- *Intensywność wsparcia* (Działanie 2.3 Zrównoważona multimodalna mobilność miejska i działania adaptacyjne łagodzące zmiany klimatu w ramach Strategii ZIT dla Koszalińsko-Kołobrzesczo-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego, kryterium administracyjności);
- *Poprawność okresu realizacji* (Działanie 2.3 Zrównoważona multimodalna mobilność miejska i działania adaptacyjne łagodzące zmiany klimatu w ramach Strategii ZIT dla Koszalińsko-Kołobrzesczo-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego, kryterium administracyjności);
- *Zgodność realizacji projektu przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie z przepisami prawa* (Działanie 2.3 Zrównoważona multimodalna mobilność miejska i działania adaptacyjne łagodzące zmiany klimatu w ramach Strategii ZIT dla Koszalińsko-Kołobrzesczo-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego, kryterium dopuszczalności);

<sup>14</sup> Z wyników badania CAWI z osobami oceniającymi dla Osi priorytetowej 2 wyłączono dane wynikowe dla Działania 2.2, w którym większość kryteriów administracyjności, wykonalności i jakości została oceniona negatywnie niemal we wszystkich aspektach przez większość – 2 z 3 respondentów. Biorąc pod uwagę, iż mamy do czynienia z niewielką liczbą osób oceniających oraz fakt, iż kwestia ta dotyczy zaledwie jednego naboru uznano, iż opinie te mogą wynikać z indywidualnych cech osób oceniających, a nie z cech samych kryteriów wyboru projektów. W konsekwencji odstąpiono od prezentacji kryteriów wskazanych w tym naborze jako problemowe.



- *Zgodność z wymogami pomocy publicznej/ de minimis* (Działanie 2.3 Zrównoważona multimodalna mobilność miejska i działania adaptacyjne łagodzące zmiany klimatu w ramach Strategii ZIT dla Koszalińsko-KołobrzESCO-Białogardzkiego Obszaru Funkcjonalnego, kryterium dopuszczalności);
- *Indywidualne liczniki ciepła, ciepłej wody, chłodu, termostaty i zawory podpionowe* (Działanie 2.6 Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, kryterium dopuszczalności);
- *Zasadność poziomu wsparcia w projekcie* (Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium administracyjności);
- *Zgodność inwestycji w urządzenia biomasowe z programem ochrony powietrza* (Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium dopuszczalności);
- *Zgodność z wymogami pomocy publicznej* (Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium dopuszczalności);
- *Odpowiedniość/adekwatność/trafność* (Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium jakości);
- *Skuteczność* (Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium jakości);
- *Użyteczność* (Działanie 2.7 Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, kryterium jakości).

### Oś Priorytetowa 3 Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działań Osi Priorytetowej 3 Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu.

**Tabela 17. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 3**

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Możliwość oceny merytorycznej wniosku (Działanie 3.1; Działanie 3.2; Działanie 3.3; Działanie 3.4; Działanie 3.5; Działanie 3.6; Działanie 3.7; Działanie 3.8)</b>	<p>Jest to kryterium z grupy kryteriów administracyjności. Zgodnie z definicją tej grupy kryteriów ich zadaniem jest „zbadanie stopnia przygotowania dokumentacji pod kątem możliwości jej dalszej oceny”. Tymczasem definicja niniejszego kryterium jest nie tylko bardzo rozbudowana i wieloaspektowa, ale także – przynajmniej w części zagadnień – może być uznana już za dotyczącą samej oceny merytorycznej, a nie warunków i możliwości jej przeprowadzenia. Przykładowo, ocena możliwości oceny merytorycznej wniosku ma dotyczyć takich kwestii jak: wiarygodność danych i przyjętych założeń, aktualność danych, rzetelność opisu, spójność wewnętrzna. Po pierwsze, tego rodzaju kwestie winny być oceniane w formule punktowej, nie zaś zerojedynkowej. Z jednej strony wynika to z faktu, iż powyższe aspekty mogą być w poszczególnych częściach wniosku spełnione w różnym stopniu. Przykładowo, rzetelność opisu, na którą składa się wiele czynników, powinna być oceniana w sposób umożliwiający różnicowanie oceny w sytuacji, gdy poszczególne elementy opisu cechuje różny stopień rzetelności. Z drugiej strony, sam charakter aspektów oceny prowadzonej w odniesieniu do niniejszego kryterium sugeruje, iż mamy do czynienia z aspektami poddającymi się wartościowaniu, a nie tylko stwierdzeniu, iż dany aspekt jest spełniony lub nie. Chociażby, gdy oceniana jest wiarygodność wykorzystywanych danych, to trudno jest mówić o wiarygodności bezwzględnej lub całkowitym braku wiarygodności. Punktowy charakter oceny pozwoliłby odzwierciedlić rzeczywisty charakter ocenianych aspektów. Jednocześnie jednak, ze względu na brak oceny punktowej w przypadku trybu pozakonkursowego, w ramach tego trybu konieczne byłoby pozostawienie dotychczasowej, a więc zerojedynkowej, formuły oceny.</p> <p>Uwzględniając obecny sposób stosowania niniejszego kryterium (na etapie oceny wstępnej oraz merytorycznej) bardziej trafne byłoby w</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>związku z tym jego stosowanie wyłącznie na etapie oceny merytorycznej, jako etapu najbardziej adekwatnego do przyjętego zakresu stosowania omawianego kryterium wyboru projektów.</p> <p>Po drugie, sposób sformułowania kryterium sprawia, że ma ono charakter swoistego meta-kryterium, co oznacza, że kwestie w nim ujęte i tak powinny stanowić element oceny za pomocą innych kryteriów (przede wszystkim, kryteriów jakości). Przykładowo, gdy oceniana jest w ramach kryteriów jakości skuteczność projektu, to w jej ocenie, bazując na opisie przedstawionym przez wnioskodawcę, należy uwzględnić wszystkie te kwestie, które obecnie stanowią element definicji kryterium możliwości oceny merytorycznej wniosku. W przeciwnym razie ocena rzeczonej skuteczności mogłaby zostać uznana za niepełną.</p> <p>Z punktu widzenia przejrzystości procesu oceny, ale także sprawności jej przeprowadzenia wyodrębnienie niniejszego kryterium nie jest uzasadnione, a tym bardziej – niezbędne. Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć rezygnację z omawianego kryterium, ew. traktując elementy jego definicji jako horyzontalne zasady oceny prowadzonej z wykorzystaniem wszystkich kryteriów wyboru projektów (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów jakości).</p> <p>Należy jednak zauważyć w tym miejscu, iż w toku badania jakościowego zwracano uwagę, iż niniejsze kryterium w swojej obecnej postaci stanowi narzędzie pozwalające na poprawę wniosku w określonym aspekcie, co z kolei zapobiega jego odrzuceniu z powodu ewentualnych braków niemających charakteru jednoznacznie dyskwalifikującego cały projekt. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie dopuszczona została możliwość określania, których kryteriów wyboru projektów może dotyczyć procedura poprawy wniosku, nie ma przeciwwskazań, by poprawa ta była możliwa dla poszczególnych kryteriów wyboru projektów, przy których ocenie stosowane byłyby – zgodnie z powyższą rekomendacją – horyzontalne zasady oceny odzwierciedlające dzisiejszy zakres omawianego kryterium.</p>
<b>Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (Działanie 3.1; Działanie 3.2; Działanie 3.3; Działanie 3.4; Działanie 3.5; Działanie 3.6; Działanie 3.7; Działanie 3.8)</b>	<p>W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariancie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>
<p><b>Spójność wniosku i załączników (Działanie 3.3; Działanie 3.4)</b></p>	<p>Definicja niniejszego kryterium określa, iż weryfikuje ono następującą kwestię: „<i>Wniosek opisuje właściwie projekt, a załączniki potwierdzają zapisy we wniosku. Opisy we wniosku oraz w załącznikach są ze sobą spójne, nie zawierają sprzecznych ze sobą kwestii</i>”. Generalnie więc definicja kryterium rzeczywiście odnosi się przede wszystkim do kwestii spójności, jednakże pojawia się tu także zapis o tym, że weryfikuje się to, czy „<i>wniosek opisuje właściwie projekt</i>”, nie wyjaśniając, co oznacza to sformułowanie.</p> <p>Biorąc pod uwagę, że przywołana kwestia może dotyczyć bardzo wielu aspektów projektu, najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby usunięcie z definicji kryterium sformułowania o tym, „<i>wniosek opisuje właściwie projekt</i>”, przy jednoczesnym przyjęciu, iż kwestia ta ma charakter horyzontalny i jest weryfikowana w trakcie całego procesu oceny wniosku o dofinansowanie, tyle że w odniesieniu do szczegółowych zagadnień określonych przez poszczególne kryteria wyboru projektów.</p>
<p><b>Skuteczność – Liczba osób [%] odnoszących korzyści z ochrony przed zagrożeniami (Działanie 3.3)</b></p>	<p>W ramach niniejszego kryterium oceniana jest „<i>liczba ludności odnoszącej korzyści z ochrony przeciwpowodziowej lub ze zminimalizowania skutków niekorzystnych zjawisk pogodowych na obszarze objętym projektem</i>”. Ocena dokonywana jest zgodnie z następującym algorytmem: 1 pkt – do 6%, 2 pkt – do 10%, 3 pkt – powyżej 11%.</p> <p>Należy zauważyć, że dwa pierwsze elementy algorytmu nie są rozłączne, a jednocześnie algorytm nie uwzględnia sytuacji, w której w ocenianym projekcie odsetek osób odnoszących korzyści z ochrony przed zagrożeniami wyniesie pomiędzy 10 a 11%.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należy zmodyfikować algorytm oceny w następujący sposób: 1 pkt. – do 6%, 2 pkt. – powyżej 6% do 10%, 3 pkt – powyżej 10%.</p>
<p><b>Odpowiedniość / adekwatność / trafność – Wpływ na ochronę terenów cennych przyrodniczo (Działanie 3.4)</b></p>	<p>W ramach niniejszego kryterium stwierdza się, iż „<i>Ocenie podlegać będzie wpływ projektu na ochronę istotności terenów cennych przyrodniczo przed pożarem lub innym zagrożeniem</i>”:</p> <p>4 pkt - działania w projekcie obejmują teren rezerwatu przyrody,  3 pkt – działania w projekcie obejmują teren parku krajobrazowego,  2 pkt – działania w projekcie obejmują teren obszaru Natura 2000,  1 pkt - działania w projekcie obejmują teren użytku ekologicznego lub obszaru chronionego krajobrazu lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego,  0 pkt – działania w projekcie nie obejmują obszarów chronionych.”</p> <p>Jednocześnie, określono, iż maksymalna liczba punktów w ramach niniejszego kryterium wynosi 4 punkty. Sugeruje to, iż w ramach oceny należy każdy projekt przypisać do jednej z powyższych kategorii. Treść definicji kryterium nie wyjaśnia jednak, co powinien zrobić oceniający w sytuacji, gdy dany projekt spełnia więcej niż jeden z powyższych warunków.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby doprecyzować treść definicji, wskazując, iż każdorazowo przyznana zostaje maksymalna możliwa liczba punktów dla danego kryterium. Przykładowo, jeśli jednocześnie projekt dotyczy rezerwatu przyrody i obszaru Natura 2000, projekt otrzyma 4 punkty. Ewentualnie, należałoby dodać dopisek: „<i>W ramach kryterium punkty nie sumują się</i>”, jak zrobiono to w przypadku kryterium o podobnym charakterze w Działaniu 4.1 RPO Woj. Dolnośląskiego.</p>
<p><b>Efektywność – Stan techniczny wyposażenia</b></p>	<p>W ramach niniejszego aspektu: „<i>Ocenie będzie podlegać unowocześnienie</i></p>

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>jednostki (Działanie 3.4)</b>	<p>wyposażenia jednostki w ramach projektu w stosunku do posiadanego przed realizacją projektu, potrzeb wynikających z podniesienia jakości działań ratowniczych w sytuacji usuwania skutków katastrof naturalnych, klęsk żywiołowych lub poważnych awarii oraz obowiązujących jednostkę standardów”.</p> <p>Przy tak sformułowanej definicji kryterium trudno mówić o jego powiązaniu z zagadnieniem efektywności projektu. Utrzymując obecną treść definicji, w większym stopniu uzasadnione byłoby zaklasyfikowanie przywołanego aspektu do kryterium skuteczności, ew. użyteczności.</p>
<b>Efektywność – Przyrost liczby osób korzystających z ulepszanego zaopatrzenia w wodę (Działanie 3.5)</b>	<p>Podobnie jak powyżej, treść definicji kryterium jest w przypadku niniejszego kryterium nieadekwatna w stosunku do grupy, w której to kryterium się znajduje (efektywność). Niniejsze kryterium w sposób bezpośredni dotyczy kwestii skuteczności projektu i jako takie powinno stanowić jeden z aspektów oceny właśnie w ramach kryterium skuteczności.</p> <p>Pewne wątpliwości w przypadku kryterium efektywności w Działaniu 3.5 może także budzić aspekt: „Gotowość do realizacji projektu”, ale przyjmując stosowane w ramach RPO WZ 2014-2020 podejście, w którym ocena efektywności ma dotyczyć tego, jak posiadane zasoby przekładają się w realizowanym projekcie na zaplanowane rezultaty, można uznać, że ten aspekt pozostaje spójny z przyjętym sposobem rozumienia efektywności (jeśli przyjąć, że gotowość do realizacji projektu jest formą zasobu niezbędnego do jego realizacji).</p>
<b>Efektywność – Wypełnienie Priorytetu III i IV Master Planu po realizacji projektu; Przyrost liczby osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków; Zagospodarowanie odpadów pościekowych (Działanie 3.6)</b>	<p>We wszystkich trzech przywołanych aspektach oceny w ramach kryterium efektywności mamy do czynienia z uwzględnieniem zagadnień, które nie dotyczą bezpośrednio kwestii efektywności – wszystkie one odnoszą się wyłącznie do efektów zaplanowanego przedsięwzięcia. Z tego względu powinny być traktowane jako aspekt oceny skuteczności, ew. użyteczności i wchodzić w zakres oceny prowadzonej z wykorzystaniem właśnie tych kryteriów.</p>
<b>Odpowiedniość / Adekwatność / Trafność – Kompleksowość działań (Działanie 3.7; Działanie 3.8)</b>	<p>W niniejszym kryterium premiowane są przedsięwzięcia kompleksowe, tj. takie, które stanowią „sekwencję wielu powiązanych działań niezbędnych do osiągnięcia określonego efektu i całościowego rozwiązania problemu”. Takim przedsięwzięciom przyznawana jest premia punktowa (2 pkt.), natomiast 1 pkt. przyznawany jest przedsięwzięciom, w których „projekt obejmuje pojedynczy wątek lub etap, ale prowadzi on do całkowitego rozwiązania problemu” lub przedsięwzięciom, w których „projekt obejmuje sekwencję kilku wątków lub etapów, ale prowadzi do częściowego rozwiązania problemu”.</p> <p>Wydaje się, że premiowane powinny być projekty prowadzące do całościowego rozwiązania problemu, bez względu na ilość i sekwencyjność podejmowanych działań. W chwili obecnej mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której premiuje się wielość działań w projekcie w stosunku do projektów, w których ten sam efekt (całościowe rozwiązanie problemu) możliwy byłby do osiągnięcia przy mniejszej złożoności projektu. Z drugiej strony, taką samą liczbę punktów przyznaje się projektom, które rozwiązują problem częściowo (ale zawierają w sobie wiązkę działań) i całościowo (choć bez dużej złożoności i wieloetapowości projektu).</p> <p>Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, celowym byłoby takie zmodyfikowanie brzmienia niniejszego kryterium, by kompleksowość nie odwoływała się do zakresu podejmowanych działań, ale liczby i rodzaju problemów rozwiązanych w rezultacie projektu. Podobne rozwiązanie jest zresztą stosowane w Osi Priorytetowej 2, w przypadku kryterium dotyczącego kompleksowego charakteru działań, które odnosi się do projektów realizujących cele Strategii ZIT SOM. W ramach tego kryterium premiuje się projekty cechujące się odwołaniem do większej liczby celów strategicznych / problemów określonych w Strategii ZIT SOM.</p>

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 3.

Tabela 18. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 3.3

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Poprawność i kompletność wniosku	✓	✗	—
Możliwość dokonania oceny merytorycznej wniosku	✓	✗	—
Spójność wniosku i załączników	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Poprawność obliczeń przeprowadzonych w analizach	✓	✗	—
Gotowość projektu do funkcjonowania bezpośrednio po zakończeniu	✓	✗	—
Zasadność poziomu wsparcia w projekcie	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami priorytetu	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Terminowość złożenia projektu	✓	✗	—
Kwalifikowalność beneficjenta	✓	✗	—
Zgodność realizacji projektu przed dniem złożenia wniosku	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Poprawność procesu realizacji projektu	✓	✗	—
Zasadność realizacji projektu	✓	✗	—
Kwalifikowalność projektu	✓	✗	—
Zgodność z obszarem (terytorialnie) objętym wsparciem	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Wiarygodność popytu	✓	✗	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	✗	—
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Zdolność ekonomiczna	✓	✗	—
Zdolność operacyjna	✓	✓	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✓	—	✗
Skuteczność	✓	—	✗
Efektywność	✓	—	✓
Użyteczność	✓	—	✓
Trwałość	✓	—	✗

Źródło: opracowanie własne

Tabela 19. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 3.4

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Poprawność i kompletność wniosku	✓	✗	—
Możliwość dokonania oceny merytorycznej wniosku	✓	✗	—
Spójność wniosku i załączników	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Poprawność obliczeń przeprowadzonych w analizach	✓	✗	—
Gotowość projektu do funkcjonowania bezpośrednio po zakończeniu	✓	✗	—
Zasadność poziomu wsparcia w projekcie	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami priorytetu inwestycyjnego	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Terminowość złożenia projektu	✓	✗	—
Kwalifikowalność beneficjenta	✓	✗	—
Zgodność realizacji projektu przed dniem złożenia wniosku	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Poprawność procesu realizacji projektu	✓	✗	—
Zasadność realizacji projektu	✓	✗	—
Kwalifikowalność projektu	✓	✗	—
Zgodność z obszarem (terytorialnie) objętym wsparciem	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Wiarygodność popytu	✓	✗	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	✗	—
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Zdolność ekonomiczna	✓	✗	—
Zdolność operacyjna	✓	✗	—
Wykonalność techniczna/technologiczna		✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✓	✗	✗
Skuteczność	✓	✓	✗
Efektywność	✓	✓	✓
Użyteczność	✓	✗	✗
Trwałość	✓	✗	✗

Źródło: opracowanie własne

Badanie CAWI wśród wnioskodawców, pozwoliło na zidentyfikowanie problemów ze zrozumiałością w przypadku poniższych kryteriów III Osi Priorytetowej:

- *Zgodność z wymogami pomocy publicznej* (Działanie 3.5 Wsparcie rozwoju sieci wodociągowych; Działanie 3.6 Wsparcie rozwoju systemów oczyszczania ścieków, kryterium dopuszczalności);



- *Poprawność obliczeń całkowitych kosztów i całkowitych kosztów kwalifikowalnych oraz intensywności pomocy uwzględniającej generowanie dochodu w projekcie* (Działanie 3.5 Wsparcie rozwoju sieci wodociągowych, kryterium administracyjności);
- *Zgodność realizacji projektu przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie* (Działanie 3.5 Wsparcie rozwoju sieci wodociągowych, kryterium dopuszczalności);
- *Zgodność z typami projektów* (Działanie 3.5 Wsparcie rozwoju sieci wodociągowych, kryterium dopuszczalności);
- *Zgodność z zasadami horyzontalnymi* (Działanie 3.5 Wsparcie rozwoju sieci wodociągowych, kryterium dopuszczalności);
- *Wiarygodność popytu* (Działanie 3.5 Wsparcie rozwoju sieci wodociągowych);
- *Efektywność* (Działanie 3.5 Wsparcie rozwoju sieci wodociągowych, kryterium jakości);
- *Użyteczność* (Działanie 3.5 Wsparcie rozwoju sieci wodociągowych, kryterium jakości);
- *Wypełnienie dyrektywy Rady 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych* (Działanie 3.6 Wsparcie rozwoju systemów oczyszczania ścieków, kryterium administracyjności);
- *Zasadność poziomu wsparcia w projekcie* (Działanie 3.6 Wsparcie rozwoju systemów oczyszczania ścieków, kryterium administracyjności);
- *Zgodność z KPOŚK i Master Planem dla wdrażania dyrektywy Rady 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych* (Działanie 3.6 Wsparcie rozwoju systemów oczyszczania ścieków, kryterium administracyjności);
- *Poprawność analizy wariantowości* (Działanie 3.6 Wsparcie rozwoju systemów oczyszczania ścieków, kryterium wykonalności).

#### Oś Priorytetowa 4 Naturalne otoczenie człowieka

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działań Osi Priorytetowej 4 Naturalne otoczenia człowieka.

Tabela 20. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 4

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Możliwość oceny merytorycznej wniosku (Działanie 4.1; Działanie 4.2; Działanie 4.3; Działanie 4.4; Działanie 4.5; Działanie 4.6; Działanie 4.8; Działanie 4.9)</b>	Jest to kryterium z grupy kryteriów administracyjności. Zgodnie z definicją tej grupy kryteriów ich zadaniem jest „zbadanie stopnia przygotowania dokumentacji pod kątem możliwości jej dalszej oceny”. Tymczasem definicja niniejszego kryterium jest nie tylko bardzo rozbudowana i wieloaspektowa, ale także – przynajmniej w części zagadnień – może być uznana już za dotyczącą samej oceny merytorycznej, a nie warunków i możliwości jej przeprowadzenia. Przykładowo, ocena możliwości oceny merytorycznej wniosku ma dotyczyć takich kwestii jak: wiarygodność danych i przyjętych założeń, aktualność danych, rzetelność opisu, spójność wewnętrzna. Po pierwsze, tego rodzaju kwestie winny być oceniane w formule punktowej, nie zaś zerojedynkowej. Z jednej strony wynika to z faktu, iż powyższe aspekty mogą być w poszczególnych częściach wniosku spełnione w różnym stopniu. Przykładowo, rzetelność opisu, na którą składa się wiele czynników, powinna być oceniana w sposób umożliwiający zróżnicowanie oceny w sytuacji, gdy poszczególne elementy opisu cechuje różny stopień rzetelności. Z drugiej strony, sam charakter aspektów oceny prowadzonej w odniesieniu do niniejszego kryterium sugeruje, iż mamy do czynienia z aspektami poddającymi się wartościowaniu, a nie tylko stwierdzeniu, iż dany aspekt jest spełniony lub nie. Chociażby, gdy oceniana jest wiarygodność wykorzystywanych danych, to trudno jest mówić o wiarygodności bezwzględnej lub całkowitym braku wiarygodności. Punktowy charakter oceny pozwoliłby odzwierciedlić rzeczywisty charakter ocenianych aspektów. Jednocześnie jednak, ze względu na brak oceny punktowej w przypadku trybu pozakonkursowego, w ramach tego trybu konieczne byłoby pozostawienie dotychczasowej, a więc zerojedynkowej, formuły oceny.

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>Uwzględniając obecny sposób stosowania niniejszego kryterium (na etapie oceny wstępnej oraz merytorycznej) bardziej trafne byłoby w związku z tym jego stosowanie wyłącznie na etapie oceny merytorycznej, jako etapu najbardziej adekwatnego do przyjętego zakresu stosowania omawianego kryterium wyboru projektów.</p> <p>Po drugie, sposób sformułowania kryterium sprawia, że ma ono charakter swoistego meta-kryterium, co oznacza, że kwestie w nim ujęte i tak powinny stanowić element oceny za pomocą innych kryteriów (przede wszystkim, kryteriów jakości). Przykładowo, gdy oceniana jest w ramach kryteriów jakości skuteczność projektu, to w jej ocenie, bazując na opisie przedstawionym przez wnioskodawcę, należy uwzględnić wszystkie te kwestie, które obecnie stanowią element definicji kryterium możliwości oceny merytorycznej wniosku. W przeciwnym razie ocena rzeczowej skuteczności mogłaby zostać uznana za niepełną.</p> <p>Z punktu widzenia przejrzystości procesu oceny, ale także sprawności jej przeprowadzenia wyodrębnienie niniejszego kryterium nie jest uzasadnione, a tym bardziej – niezbędne. Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć rezygnację z omawianego kryterium, ew. traktując elementy jego definicji jako horyzontalne zasady oceny prowadzonej z wykorzystaniem wszystkich kryteriów wyboru projektów (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów jakości).</p> <p>Należy jednak zauważyć w tym miejscu, iż w toku badania jakościowego zwracano uwagę, iż niniejsze kryterium w swojej obecnej postaci stanowi narzędzie pozwalające na poprawę wniosku w określonym aspekcie, co z kolei zapobiega jego odrzuceniu z powodu ewentualnych braków niemających charakteru jednoznacznie dyskwalifikującego cały projekt. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie dopuszczona została możliwość określania, których kryteriów wyboru projektów może dotyczyć procedura poprawy wniosku, nie ma przeciwwskazań, by poprawa ta była możliwa dla poszczególnych kryteriów wyboru projektów, przy których ocenie stosowane byłyby – zgodnie z powyższą rekomendacją – horyzontalne zasady oceny odzwierciedlające dzisiejszy zakres omawianego kryterium.</p>
<b>Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (Działanie 4.1; Działanie 4.2; Działanie 4.3; Działanie 4.4; Działanie 4.5; Działanie 4.6; Działanie 4.8; Działanie 4.9)</b>	<p>W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzuceniu projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariantcie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>
<p><b>Odpowiedniość / Adekwatność / Trafność – Partnerstwo (Działanie 4.1; Działanie 4.3; Działanie 4.5)</b></p>	<p>Zgodnie z definicją kryterium: „Kryterium premiuje projekty realizowane w partnerstwie”. Przy tak szerokim zdefiniowaniu kryterium istnieje realne ryzyko, że wnioskodawcy będą formować partnerstwa w celu uzyskania premii punktowej, nawet jeśli zawiązanie partnerstwa nie będzie w sposób bezpośredni i jednoznaczny uzasadnione samym charakterem planowanego przedsięwzięcia (choć zwrócić należy jednocześnie uwagę, że czynnikiem ograniczającym to ryzyko jest relatywnie niewielka liczba punktów przyznawanych za spełnienie kryterium dotyczącego partnerstwa). W takiej sytuacji, nawet jeśli osoba oceniająca dostrzeże pozorny lub nieuzasadniony charakter deklarowanego partnerstwa nie dysponuje narzędziem do nieprzyznania premii punktowej – jest ona bowiem przyznawana za sam fakt zawiązania partnerstwa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, celowym byłoby doprecyzowanie definicji kryterium w taki sposób, by jednoznacznie definicja ta wskazywała na konieczność wykazania celowości partnerstwa. Takie podejście zastosowano np. w Działaniu 2.1 RPO Woj. Mazowieckiego, gdzie w ramach kryterium o zbliżonym charakterze premiuje się „projekty realizowane w partnerstwie, które zapewnią większą skalę i siłę oddziaływania oraz przyczynią się do osiągnięcia rezultatów projektu wyrażonych poprzez wskaźniki monitorowania”. Przy takiej operacjonalizacji kryterium możliwe będzie dokonanie bardziej rzetelnej weryfikacji deklaracji wnioskodawcy o realizacji projektu w formule partnerskiej.</p>
<p><b>Trwałość – Dywersyfikacja źródeł finansowania działalności (Działanie 4.1)</b></p>	<p>W ramach niniejszego kryterium premiowane są „projekty, w których możliwe jest pozyskanie zewnętrznych źródeł finansowania, np. od sponsorów, przez co będzie możliwe organizowanie dodatkowych działań kulturalnych, np. koncertów czy nietypowych wystaw”. Jednocześnie określono, iż 1 pkt. w ramach omawianego kryterium przyznawany będzie w sytuacji, gdy w projekcie „planuje się pozyskiwanie różnorodnych źródeł finansowania działalności”.</p> <p>Po pierwsze, w ramach kryterium weryfikowane są dwie kwestie, które nie są ze sobą tożsame: możliwość pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania oraz planowanie pozyskania różnorodnych źródeł finansowania działalności. Celowe wydaje się uspołnienie treści kryterium i rekomendowanym rozwiązaniem byłoby w tym przypadku odwołanie się do kwestii planowania dywersyfikacji źródeł finansowania działalności (kwestia „możliwości” jest częściowo niezależna od działań wnioskodawcy, a jednocześnie sama „możliwość” nie nakłada na wnioskodawcę żadnych późniejszych obowiązków).</p> <p>Po drugie jednak, nawet w sytuacji uwzględniania w ocenie działań planowanych, kryterium ma charakter wysoce deklaracyjny. Analiza kryteriów o podobnym charakterze w innych RPO wykazała, że problem tego typu występuje także w innych Programach. Warto przy tym zauważyć, że w Działaniu 5.3 RPO Woj. Mazowieckiego podjęto próbę zobowiązania wnioskodawcy do skonkretyzowania planu dywersyfikacji poprzez przedłożenie struktury źródeł pokrycia kosztów finansowania działalności w okresie trwałości projektu, zaś w samej ocenie identyfikuje się wzrost udziału środków pozabudżetowych (niepochodzących z budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego) oraz nowych źródeł finansowania działalności.</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć wprowadzenie do treści kryterium wymogu przedstawienia przez wnioskodawcę szczegółowego katalogu działań dotyczących dywersyfikacji źródeł finansowania działalności. Jednocześnie, celowe byłoby zawarcie w treści kryterium zapisu, iż na etapie realizacji projektu i po jego zakończeniu, kwestia realizacji przyjętego zobowiązania dotyczącego dywersyfikacji źródeł finansowania działalności będzie przedmiotem szczegółowej weryfikacji.</p>
<p><b>Użyteczność – Użyteczność naukowa (Działanie 4.3)</b></p>	<p>Definicja niniejszego kryterium wskazuje, iż: <i>„Jeżeli w projekcie uzasadniono możliwość wykorzystania efektów projektu w badaniach naukowych dotyczących bioróżnorodności, zasobu genowego, ochrony gatunków, to projekt otrzymuje dodatkowo 2 punkty.</i> W praktyce więc kryterium to cechuje bardzo duży stopień deklaratywności – można przyjąć, iż w przypadku większości przedsięwzięć istnieje możliwość wykorzystania ich efektów w badaniach naukowych, nie oznacza to jednak, że faktycznie w takim celu wyniki projektu będą wykorzystywane. By tak się stało, konieczne jest podjęcie przez wnioskodawcę określonego rodzaju działań w tym celu, takiego wymogu kryterium to jednak nie nakłada na projektodawcę.</p> <p>Warto przy tym zauważyć, że w tym samym Działaniu mamy do czynienia z kryterium użyteczności społecznej, gdzie w sposób jednoznaczny wskazuje się, że premia punktowa będzie uzasadniona tylko w przypadku prowadzenia przez wnioskodawcę edukacji ekologicznej. Wydaje się, że podobne podejście należałoby zastosować w przypadku użyteczności naukowej. Kryterium dotyczące tej kwestii powinno nakładać na wnioskodawcę wymóg wskazania działań, które zostaną przez beneficjenta podjęte w celu zapewnienia wykorzystania efektów projektu w badaniach naukowych.</p> <p>W przypadku pozostawienia kryterium w obecnym kształcie, ze względu na silnie deklaratorywny charakter kryterium, sugeruje się zmniejszenie jego wagi z 3 do 1.</p>
<p><b>Użyteczność – Zastosowana forma przekazu (Działanie 4.5)</b></p>	<p>W ramach niniejszego kryterium punkty przyznawane są zgodnie z poniższym algorytmem:</p> <p><i>„1 pkt - formy edukacyjne nie angażujące zróżnicowanych form aktywności edukacyjnych np. konferencje;</i></p> <p><i>2 pkt - formy edukacyjne uwzględniające szereg powiązanych ze sobą działań i form aktywności np. warsztaty, kampanie edukacyjne;</i></p> <p><i>4 pkt - formy edukacyjne wykorzystujące zróżnicowane narzędzia edukacyjne oraz nośniki informacyjne np. szkolenia.”</i></p> <p>Należy jednak zauważyć, że relacje pomiędzy trzema powyższymi wariantami nie są jednoznaczne, podobnie jak sposób ich definiowania. Trudno np. stwierdzić dlaczego najwyższa premia punktowa dotyczy szkoleń, w przypadku których dodatkowo przyjęto, iż jest to forma edukacyjna wykorzystująca zróżnicowane narzędzia edukacyjne oraz nośniki informacyjne, a jednocześnie nie uznano, że taka sama definicja będzie adekwatna wobec warsztatów, czy nawet kampanii edukacyjnych, które jednaka w definicji kryterium potraktowane zostały inaczej.</p> <p>Dla ujednoznacznienia definicji kryterium, ale także zwiększenia jego skuteczności w identyfikacji projektów, w których rzeczywiście mamy do czynienia ze zróżnicowanymi i angażującymi odbiorców formami przekazu, użyteczne mogłoby być wykorzystanie doświadczeń RPO Woj. Opolskiego, w ramach Działania 5.1, gdzie kryterium o zbliżonym charakterze zoperacjonalizowano w następujący sposób:</p> <p><i>„Punkty będą przyznawane w zależności od rodzaju zastosowanej formy:</i></p> <p><i>3 pkt - imprezy informacyjno-edukacyjne (konferencje, wizyty oficjalne, zebrania mieszkańców, imprezy specjalne tj. festiwale, aukcje, konkursy, warsztaty, seminaria, szkolenia)</i></p> <p><i>2 pkt - materiały audiowizualne (pokazy przezroczy, ogłoszenia w radiu, wystawy)</i></p> <p><i>1 pkt - materiały drukowane (ulotki, broszury, publikacje, plakaty, materiały szkoleniowe).”</i></p>

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 4.

Tabela 21. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 4.9

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✓	✓	—
Poprawność obliczeń w przeprowadzonych analizach	✓	✗	—
Prawidłowość pomocy publicznej	✓	✗	—
Zasadność poziomu wsparcia w projekcie	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury po zakończeniu projektu	✓	✗	—
Trwałość projektu	✓	✗	—
Zasadność realizacji projektu	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej de minimis	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Poprawność analizy	✓	✗	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	✗	—
Wiarygodność popytu	✓	✗	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	✗	—
Zdolność ekonomiczna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Zdolność operacyjna	✓	✗	—
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Efektywność	✓	✓	✓
Odpowiedzialność/adekwatność/trafność	✓	✓	✗
Ponadstandardowa trwałość	✓	✓	✗
Skuteczność	✓	✗	✗
Użyteczność	✓	✓	✗

Źródło: opracowanie własne

Badanie CAWI przeprowadzone wśród osób oceniających wnioski, pozwoliło zidentyfikować, w przypadku których kryteriów występujących w IV Osi Priorytetowej, wystąpiły problemy związane z precyzyjnością: *Ponadstandardowa trwałość* i *Skuteczność* (Działanie 4.9 Rozwój zasobów endogenicznych, kryteria jakości); weryfikowalnością: *Zasadność realizacji projektu* (Działanie 4.5 Kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, kryterium dopuszczalności), *Skuteczność* (Działanie 4.9 Rozwój zasobów endogenicznych, kryteria jakości); subiektywnością: *Możliwość oceny merytorycznej wniosku* (Działanie 4.5 Kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, kryterium administracyjności), *Odpowiedzialność/adekwatność/trafność* (Działanie 4.5 Kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, kryterium jakości); oraz spójnością: *Ponadstandardowa trwałość* (Działanie 4.9 Rozwój zasobów endogenicznych, kryterium jakości).

## Oś Priorytetowa 5 Zrównoważony transport

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działań Osi Priorytetowej 5 Zrównoważony transport.

Tabela 22. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 5

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Możliwość oceny merytorycznej wniosku (Działanie 5.1; Działanie 5.2; Działanie 5.3; Działanie 5.4; Działanie 5.5; Działanie 5.6; Działanie 5.7)</b>	<p>Jest to kryterium z grupy kryteriów administracyjności. Zgodnie z definicją tej grupy kryteriów ich zadaniem jest „zbadanie stopnia przygotowania dokumentacji pod kątem możliwości jej dalszej oceny”. Tymczasem definicja niniejszego kryterium jest nie tylko bardzo rozbudowana i wieloaspektowa, ale także – przynajmniej w części zagadnień – może być uznana już za dotyczącą samej oceny merytorycznej, a nie warunków i możliwości jej przeprowadzenia. Przykładowo, ocena możliwości oceny merytorycznej wniosku ma dotyczyć takich kwestii jak: wiarygodność danych i przyjętych założeń, aktualność danych, rzetelność opisu, spójność wewnętrzna. Po pierwsze, tego rodzaju kwestie winny być oceniane w formule punktowej, nie zaś zerojedynkowej. Z jednej strony wynika to z faktu, iż powyższe aspekty mogą być w poszczególnych częściach wniosku spełnione w różnym stopniu. Przykładowo, rzetelność opisu, na którą składa się wiele czynników, powinna być oceniana w sposób umożliwiający różnicowanie oceny w sytuacji, gdy poszczególne elementy opisu cechuje różny stopień rzetelności. Z drugiej strony, sam charakter aspektów oceny prowadzonej w odniesieniu do niniejszego kryterium sugeruje, iż mamy do czynienia z aspektami poddającymi się wartościowaniu, a nie tylko stwierdzeniu, iż dany aspekt jest spełniony lub nie. Chociażby, gdy oceniana jest wiarygodność wykorzystywanych danych, to trudno jest mówić o wiarygodności bezwzględnej lub całkowitym braku wiarygodności. Punktowy charakter oceny pozwoliłby odzwierciedlić rzeczywisty charakter ocenianych aspektów. Jednocześnie jednak, ze względu na brak oceny punktowej w przypadku trybu pozakonkursowego, w ramach tego trybu konieczne byłoby pozostawienie dotychczasowej, a więc zerojedynkowej, formuły oceny.</p> <p>Uwzględniając obecny sposób stosowania niniejszego kryterium (na etapie oceny wstępnej oraz merytorycznej) bardziej trafne byłoby w związku z tym jego stosowanie wyłącznie na etapie oceny merytorycznej, jako etapu najbardziej adekwatnego do przyjętego zakresu stosowania omawianego kryterium wyboru projektów.</p> <p>Po drugie, sposób sformułowania kryterium sprawia, że ma ono charakter swoistego meta-kryterium, co oznacza, że kwestie w nim ujęte i tak powinny stanowić element oceny za pomocą innych kryteriów (przede wszystkim, kryteriów jakości). Przykładowo, gdy oceniana jest w ramach kryteriów jakości skuteczność projektu, to w jej ocenie, bazując na opisie przedstawionym przez wnioskodawcę, należy uwzględnić wszystkie te kwestie, które obecnie stanowią element definicji kryterium możliwości oceny merytorycznej wniosku. W przeciwnym razie ocena rzeczowej skuteczności mogłaby zostać uznana za niepełną.</p> <p>Z punktu widzenia przejrzystości procesu oceny, ale także sprawności jej przeprowadzenia wyodrębnienie niniejszego kryterium nie jest uzasadnione, a tym bardziej – niezbędne. Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć rezygnację z omawianego kryterium, ew. traktując elementy jego definicji jako horyzontalne zasady oceny prowadzonej z wykorzystaniem wszystkich kryteriów wyboru projektów (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów jakości).</p> <p>Należy jednak zauważyć w tym miejscu, iż w toku badania jakościowego zwracano uwagę, iż niniejsze kryterium w swojej obecnej postaci stanowi narzędzie pozwalające na poprawę wniosku w określonym aspekcie, co z kolei zapobiega jego odrzuceniu z powodu ewentualnych braków niemających charakteru jednoznacznie dyskwalifikującego cały projekt. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie dopuszczona została możliwość określania, których kryteriów wyboru projektów może dotyczyć procedura poprawy wniosku, nie ma przeciwwskazań, by poprawa ta była możliwa dla poszczególnych kryteriów wyboru projektów, przy</p>



Nazwa kryterium	Uwagi
	których ocenie stosowane byłyby – zgodnie z powyższą rekomendacją – horyzontalne zasady oceny odzwierciedlające dzisiejszy zakres omawianego kryterium.
<b>Zdolność prawna (Działanie 5.1; Działanie 5.5; Działanie 5.6)</b> <b>Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (Działanie 5.2; Działanie 5.3; Działanie 5.4; Działanie 5.7)</b>	<p>W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariancie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 5.

Z wyników badania CAWI przeprowadzonego wśród osób oceniających wnioski, wynika, że spośród kryteriów występujących w V Osi Priorytetowej, w jednym przypadku wystąpiły problemy związane z precyznością: było to kryterium *Poprawność analizy wariantowości* (Działanie 5.7 Budowa, rozbudowa lub modernizacja ogólnodostępnej infrastruktury szlaków żeglownych, utrzymanie dróg wodnych prowadzących do portów, monitoring dróg wodnych, w tym związany z systemami zarządzania ruchem, kryterium wykonalności).

### Oś Priorytetowa 6 Rynek pracy

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działań Osi Priorytetowej 6 Rynek pracy.

Tabela 23. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 6

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Zgodność prawna (Działanie 6.1; Działanie 6.2; Działanie 6.3; Działanie 6.4; Działanie 6.5; Działanie 6.6; Działanie 6.8)</b> <b>Zdolność prawna (Działanie 6.7)</b>	<p>W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariantcie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>
<b>Celowość partnerstwa (Działanie 6.1; Działanie 6.3; Działanie 6.4; Działanie 6.5; Działanie 6.6; Działanie 6.8)</b>	<p>Nazwa kryterium sugeruje, że w przypadku niniejszego kryterium będziemy mieć do czynienia z oceną merytoryczną celowości zawiązania partnerstwa. Definicja kryterium jednak tego nie potwierdza – w praktyce bowiem kryterium dotyczy poprawności zawiązania kryterium zgodnie z obowiązującym stanem prawnym.</p> <p>Wraz z modyfikacją katalogu kryteriów wyboru projektów na rok 2018 dokonano usunięcia niniejszego kryterium. W chwili obecnej kwestia oceny merytorycznej partnerstwa dokonywana jest w ramach kryterium: <i>Zaplecze realizacji projektu</i>, gdzie przedmiotem oceny jest: „Ocena zasadności partnerstwa zawiązanego w celu wspólnej realizacji projektu, w tym sposób podziału realizacji zadań”.</p>
<b>Wymogi organizacyjne – Beneficjent w okresie realizacji projektu prowadzi biuro projektu (lub posiada siedzibę, filię, delegaturę, oddział czy inną prawnie dozwoloną formę organizacyjną działalności podmiotu) na terenie województwa zachodniopomorskiego z możliwością udostępnienia pełnej dokumentacji wdrażanego projektu oraz zapewniające uczestnikom projektu</b>	<p>Wskazane kryterium było stosowane we wcześniejszej fazie wdrażania Programu. Dotycząca go kwestia w chwili obecnej jest ujmowana na etapie weryfikacji wymogów formalnych. Sam zakres kwestii poddawanych weryfikacji nie uległ jednak zmianie. W rezultacie, podobnie jak w innych województwach (dolnośląskim, lubelskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim) – kwestia funkcjonowania biura projektu odnosi się nie tylko do zapewnienia dostępności dokumentacji, ale także zagwarantowania możliwości kontaktu uczestników projektu z</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>możliwość osobistego kontaktu z kadrą projektu (Działanie 6.1; Działanie 6.5; Działanie 6.6; Działanie 6.8)</b>	<p>jego kadrą, co należy ocenić pozytywnie.</p> <p>W kontekście zapewnienia możliwości osobistego kontaktu z kadrą projektu należałoby jednak rozważyć wprowadzenie dodatkowych wymogów związanych np. z zapewnieniem określonej liczby godzin funkcjonowania biura projektu w tygodniu / miesiącu, co stanowiłoby gwarancję możliwości skontaktowania się z biurem projektu przez uczestników projektu.</p>
<b>Zaplecze realizacji projektu (Działanie 6.2; Działanie 6.3; Działanie 6.4; Działanie 6.5; Działanie 6.6)</b>	<p>W ramach niniejszego kryterium jednym z aspektów oceny jest sposób zarządzania projektem. Należałoby się zastanowić, czy uzasadnione jest przeprowadzanie oceny tego aspektu w ramach całościowej oceny złożonych projektów. Uzasadnieniem dla ewentualnej rezygnacji z omawianego kryterium jest sposób rozliczania kosztów zarządzania projektem, który ma charakter ryczałtowy. W takiej sytuacji z punktu widzenia grantodawcy nie powinno mieć znaczenia to, w jaki sposób przebiega zarządzanie projektem, istotne jest natomiast, by przyjęty sposób zarządzania projektem gwarantował osiągnięcie celów projektu (a kwestia osiągnięcia celów projektu stanowi przedmiot oceny prowadzonej z wykorzystaniem innych kryteriów).</p> <p>Uwzględniając relatywnie dużą liczbę kryteriów o charakterze ogólnym obowiązujących dla EFS w ramach RPO WZ 2014-2020 należałoby rozważyć rezygnację z niniejszego kryterium, jako względnie nieadekwatnego wobec obowiązującego w Programie sposobu rozliczania kosztów dotyczących zarządzania projektem.</p>
<b>Wnioskodawca posiada na dzień złożenia wniosku co najmniej 3 letnie doświadczenie w aktywizacji osób biernych zawodowo na terenie województwa zachodniopomorskiego i co najmniej od 3 lat przed złożeniem wniosku prowadził biuro/siedzibę na terenie województwa zachodniopomorskiego. (Działanie 6.5)</b>	<p>Niniejsze kryterium ma charakter punktowy (10 pkt.), obejmując dwie różne kwestie: doświadczenie w aktywizacji osób biernych zawodowo na terenie woj. zachodniopomorskiego oraz prowadzenie biura / siedziby na terenie woj. zachodniopomorskiego przez co najmniej 3 lata. Wydaje się, że dla potwierdzenia odpowiedniego doświadczenia szczególnie istotne znaczenie ma kwestia aktywizacji osób biernych zawodowo na terenie woj. zachodniopomorskiego. A w obecnym kształcie kryterium posiadanie tego rodzaju doświadczenia, ale bez możliwości spełnienia wymogu dotyczącego prowadzenia biura / siedziby, powoduje brak premii punktowej.</p> <p>Uwzględniając powyższe, za celowe należałoby uznać rozbięcie tego kryterium na dwa podkryteria dotyczące odrębnie obu uwzględnionych w kryterium wymiarów. W takiej sytuacji łączna możliwa do zdobycia liczba punktów wyniosłaby 10, ale możliwe byłoby uzyskanie także 5 punktów w sytuacji spełnienia tylko jednego z podkryteriów.</p>
<b>Co najmniej 60% uczestników projektu, którzy odbywali praktyki zawodowe/staż/subsydiowane zatrudnienie w ramach projektu uzyska zatrudnienie. (Działanie 6.5)</b>	<p>W przypadku tego kryterium mamy do czynienia z najmniejszą liczbą punktów spośród wszystkich kryteriów premiujących w Działaniu 6.5 (5 punktów wobec 10 punktów w odniesieniu do każdego z pozostałych kryteriów premiujących). Tymczasem, analizując zakres merytorycznych kryteriów premiujących, a także biorąc pod uwagę cel interwencji przewidzianej w Działaniu 6.5, niniejsze kryterium premiujące należałoby uznać za najważniejsze, jeśli chodzi o dążenie do zapewnienia jak najlepszych i trwałych rezultatów projektu.</p> <p>Uwzględniając powyższe, sugeruje się zmianę liczby przyznawanych punktów w ramach niniejszego kryterium, przynajmniej do poziomu punktowego pozostałych kryteriów premiujących, czyli 10 punktów.</p>
<b>Projekt, realizowany jest w partnerstwie z co najmniej jedną organizacją pozarządową reprezentującą interesy pacjentów i posiadającą co najmniej 2 letnie doświadczenie w zakresie działań profilaktycznych z zakresu grupy chorób, których dotyczy projekt. (Działanie 6.8)</b>	<p>Pozytywnie ocenić należy fakt uwzględnienia tego rodzaju kryterium premiującego. Partnerstwo z organizacją pozarządową reprezentującą interesy pacjentów i posiadającą co najmniej 2-letnie doświadczenie w zakresie działań profilaktycznych z zakresu grupy chorób, których dotyczy projekt może faktycznie przynieść określoną „wartość dodaną”. Pozytywne oddziaływanie zawiązanego partnerstwa na przebieg i rezultaty projektu będzie jednak mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy partner zostanie w sposób rzeczywisty włączony w realizację zadań umożliwiających zdyskontowanie jego doświadczenia. Z tego względu celowym byłoby uzupełnienie definicji kryterium o zastrzeżenie, iż partner o wskazanym doświadczeniu musi być zaangażowany w realizację zadań merytorycznych w ramach projektu, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie także w budżecie projektu. Dodatkowo</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	należałoby w opisie niniejszego kryterium dodać, że zakres i charakter zaangażowania partnera / partnerów jest przedmiotem oceny jakościowej w ramach kryterium wyboru projektów: <i>Zaplecze realizacji projektu</i> . Dzięki takiemu wskazaniu znacząco ograniczone zostałyby ryzyko czysto deklaratywnego spełniania niniejszego kryterium, bez faktycznego angażowania partnera w realizację zadań merytorycznych w ramach projektu.

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 6.

Tabela 24. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 6.5

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Kompletność wniosku	✓	✗	—
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✗	✗	—
Spójność i kompletność zapisów	✗	✓	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Kwalifikowalność beneficjenta/Partnera	✓	✗	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	✗	—
Uproszczone metody rozliczania wydatków	✓	✗	—
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✓	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Zgodność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	—
Zgodność prawna	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Efektywność	✓	✓	✓
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✗	✓	✗
Skuteczność	✓	✓	✗
Trwałość	✗	✓	✗
Użyteczność	✗	✓	✓
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
Co najmniej 60% uczestników projektu, którzy odbywali praktyki	✓	✗	✗
Projekt skierowany jest do osób z co najmniej jednej z poniżej wskazanych grup: a) osób z gmin wiejskich i/lub miejsko-wiejskich z obszaru Specjalnej Strefy Włączenia, b) osób z	✓	✗	✗

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
niepełnosprawnościami.			
Projekt zakłada zatrudnienie co najmniej 50% uczestników projektu	✓	✗	✗
W okresie 3 lat przed złożeniem wniosku o dofinansowanie Projektodawca świadczył usługi dla osób biernych zawodowo dla grupy niemniejszej niż przewidywana liczba uczestników projektu.	✓	✗	✗
W przypadku objęcia wsparciem osób z niepełnosprawnościami	✓	✗	✓
Wnioskodawca posiada na dzień złożenia wniosku co najmniej 3 letnie doświadczenie	✓	✗	✗

Źródło: opracowanie własne

Tabela 25. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 6.6

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✗	✗	—
Kompletność wniosku	✗	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Kwalifikowalność beneficjenta/Partnera	✓	✗	—
Uproszczone metody rozliczania wydatków	✓	✗	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	✗	—
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność prawna	✓	✗	—
Zgodność organizacyjno-operacyjna	✓	✓	—
Zdolność finansowa	✓	✓	—
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✗	✓	✗
Skuteczność/Efektywność	✗	✓	✓
Użyteczność	✗	✓	✗
Trwałość	✗	✗	✗
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
Projekt realizowany jest na obszarze powiatów (...)	✗	✗	✗
Projekt zakłada tworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3	✓	✗	—
Grupę docelową w projekcie stanowią minimum w 10 % osoby z niepełnosprawnościami	✓	✗	✓
Wsparcie w zakresie usług opiekuńczych nad dziećmi do lat 3	✓	—	✗

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Opiekunowie dzieci z niepełnosprawnościami w wieku do lat 3 stanowią co najmniej 10%	✓	—	✗

Źródło: opracowanie własne

Z badania CAWI przeprowadzonego wśród osób oceniających wnioski, wynika, że spośród kryteriów występujących w VI Osi Priorytetowej, wystąpiły problemy związane ze spójnością w przypadku kryteriów: *Odpowiedniość/adekwatność/trafność* oraz *Skuteczność/Efektywność* (Działanie 6.6 Programy zapewnienia i zwiększenia dostępu do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, kryteria jakości); z subiektywnością problemy okazały się mieć kryteria: *Efektywność*, *Skuteczność* (Działanie 6.1 Usługi rozwojowe skierowane do przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw w oparciu o system popytowy, kryteria jakości) oraz *Odpowiedniość/adekwatność/trafność* (Działanie 6.1 Usługi rozwojowe skierowane do przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw w oparciu o system popytowy, Działanie 6.6 Programy zapewnienia i zwiększenia dostępu do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, kryterium jakości).

Badanie CAWI wśród wnioskodawców pozwoliło na zidentyfikowanie problemów ze zrozumiałością w przypadku jednego kryterium VI Osi Priorytetowej: *Zrównoważony rozwój województwa* (Działanie 6.6 Programy zapewnienia i zwiększenia dostępu do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, kryterium strategiczne).

### Oś Priorytetowa 7 Włączenie społeczne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działań Osi Priorytetowej 7 Włączenie społeczne.

Tabela 26. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 7

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Zgodność prawna (Działanie 7.1; Działanie 7.2; Działanie 7.3; Działanie 7.4; Działanie 7.6; Działanie 7.7)</b> <b>Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (Działanie 7.5)</b>	<p>W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie</p>



Nazwa kryterium	Uwagi
	nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariancie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.
<b>Celowość partnerstwa (Działanie 7.1; Działanie 7.2; Działanie 7.3; Działanie 7.4; Działanie 7.6; Działanie 7.7)</b>	<p>Nazwa kryterium sugeruje, że w przypadku niniejszego kryterium będziemy mieć do czynienia z oceną merytoryczną celowości zawiązania partnerstwa. Definicja kryterium jednak tego nie potwierdza – w praktyce bowiem kryterium dotyczy poprawności zawiązania kryterium zgodnie z obowiązującym stanem prawnym.</p> <p>Wraz z modyfikacją katalogu kryteriów wyboru projektów na rok 2018 dokonano usunięcia niniejszego kryterium. W chwili obecnej kwestia oceny merytorycznej partnerstwa dokonywana jest w ramach kryterium: <i>Zaplecze realizacji projektu</i>, gdzie przedmiotem oceny jest: „Ocena zasadności partnerstwa zawiązanego w celu wspólnej realizacji projektu, w tym sposób podziału realizacji zadań”.</p>
<b>Wymogi organizacyjne – Beneficjent w okresie realizacji projektu prowadzi biuro projektu (lub posiada siedzibę, filię, delegaturę, oddział czy inną prawnie dozwoloną formę organizacyjną działalności podmiotu) na terenie województwa zachodniopomorskiego z możliwością udostępnienia pełnej dokumentacji wdrażanego projektu oraz zapewniające uczestnikom projektu możliwość osobistego kontaktu z kadrą projektu (Działanie 7.1; Działanie 7.2; Działanie 7.6)</b>	<p>Wskazane kryterium było stosowane we wcześniejszej fazie wdrażania Programu. Dotycząca go kwestia w chwili obecnej jest ujmowana na etapie weryfikacji wymogów formalnych. Sam zakres kwestii poddawanych weryfikacji nie uległ jednak zmianie. W rezultacie, podobnie jak w innych województwach (dolnośląskim, lubelskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim) – kwestia funkcjonowania biura projektu odnosi się nie tylko do zapewnienia dostępności dokumentacji, ale także zagwarantowania możliwości kontaktu uczestników projektu z jego kadrą, co należy ocenić pozytywnie.</p> <p>W kontekście zapewnienia możliwości osobistego kontaktu z kadrą projektu należałoby jednak rozważyć wprowadzenie dodatkowych wymogów związanych np. z zapewnieniem określonej liczby godzin funkcjonowania biura projektu w tygodniu / miesiącu, co stanowiłoby gwarancję możliwości skontaktowania się z biurem projektu przez uczestników projektu.</p>
<b>Zaplecze realizacji projektu (Działanie 7.1; Działanie 7.2; Działanie 7.3; Działanie 7.6; Działanie 7.7)</b>	<p>W ramach niniejszego kryterium jednym z aspektów oceny jest sposób zarządzania projektem. Należałoby się zastanowić, czy uzasadnione jest przeprowadzanie oceny tego aspektu w ramach całościowej oceny złożonych projektów. Uzasadnieniem dla ewentualnej rezygnacji z omawianego kryterium jest sposób rozliczania kosztów zarządzania projektem, który ma charakter ryczałtowy. W takiej sytuacji z punktu widzenia grantodawcy nie powinno mieć znaczenia to, w jaki sposób przebiega zarządzanie projektem, istotne jest natomiast, by przyjęty sposób zarządzania projektem gwarantował osiągnięcie celów projektu (a kwestia osiągnięcia celów projektu stanowi przedmiot oceny prowadzonej z wykorzystaniem innych kryteriów).</p> <p>Uwzględniając relatywnie dużą liczbę kryteriów o charakterze ogólnym obowiązujących dla EFS w ramach RPO WZ 2014-2020 należałoby rozważyć rezygnację z niniejszego kryterium, jako względnie nieadekwatnego wobec obowiązującego w Programie sposobu rozliczania kosztów dotyczących zarządzania projektem.</p>
<b>Efektywność społeczna i zatrudnieniowa wynosi co najmniej o 10 pp więcej niż określona w Komunikacie Ministra Rozwoju w sprawie wyznaczenia minimalnych poziomów kryterium efektywności społecznej i zatrudnieniowej dla Regionalnych Programów Operacyjnych:</b> • w odniesieniu do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, • odniesieniu do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, osób z niepełnosprawnością	<p>Niniejsze kryterium ocenić należy jako użyteczne w aspekcie zwiększania skłonności wnioskodawców do osiągania w projekcie rezultatów w stopniu wyższym niż wymagane minimum. Jednakże sposób sformułowania definicji kryterium sprawia, że ograniczony jest czynnik motywujący projektodawców do osiągania efektywności społecznej i zatrudnieniowej o więcej niż 10 pp. powyżej wymaganego minimum.</p> <p>Z tego względu, by zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia ponadstandardowych rezultatów projektów, a jednocześnie uwzględnić realne możliwości projektodawców należałoby rozważyć zmianę sposobu pomiaru w przypadku niniejszego kryterium. W wariancie</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>intelektualną oraz osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi. (Działanie 7.1)</b>	zmodyfikowanym zostałaby zastosowana w tym przypadku metodyka analizy porównawczej, w ramach której stworzony zostałby ranking projektów ze względu na to o ile punktów procentowych wyższy będzie deklarowany poziom osiągniętej efektywności społecznej i zatrudnieniowej. Należy podkreślić, że analiza porównawcza to najbardziej rzetelna i zobiektywizowana formuła oceny danej puli projektów, która minimalizuje ryzyko przyjęcia na etapie konstruowania kryteriów wyboru projektów błędnych założeń (w tym przypadku błędne założenia polegałyby na tym, że określone w definicji kryterium 10 pp. to wartość zbyt duża lub zbyt mała w stosunku do rzeczywistych możliwości i ograniczeń większości wnioskodawców).  Trzeba tutaj zwrócić uwagę, że proponowana metodyka analiz porównawczej dotyczy tylko oceny odnoszącej się do efektywności społecznej i zatrudnieniowej na poziomie przekraczającym poziom wymagany (tutaj weryfikacja zadeklarowania wymaganego poziomu efektywności społecznej i zatrudnieniowej miałaby charakter zerojedynkowy).
<b>Wnioskodawca posiada 3 letnie doświadczenie w aktywizacji określonej w Regulaminie konkursu grupy docelowej na terenie województwa zachodniopomorskiego i od 3 lat przed złożeniem wniosku posiadał biuro/siedzibę na terenie województwa zachodniopomorskiego. (Działanie 7.1)</b>	Niniejsze kryterium ma charakter punktowy (10 pkt.), obejmując dwie różne kwestie: doświadczenie w aktywizacji grupy docelowej na terenie woj. zachodniopomorskiego oraz prowadzenie biura / siedziby na terenie woj. zachodniopomorskiego przez co najmniej 3 lata. Wydaje się, że dla potwierdzenia odpowiedniego doświadczenia szczególnie istotne znaczenie ma kwestia aktywizacji grupy docelowej na terenie woj. zachodniopomorskiego. A w obecnym kształcie kryterium posiadanie tego rodzaju doświadczenia, ale bez możliwości spełnienia wymogu dotyczącego prowadzenia biura / siedziby, powoduje brak premii punktowej.  Uwzględniając powyższe, za celowe należałoby uznać rozbięcie tego kryterium na dwa podkryteria dotyczące odrębnie obu uwzględnionych w kryterium wymiarów. W takiej sytuacji łączna możliwa do zdobycia liczba punktów wyniosłaby 10, ale możliwe byłoby uzyskanie także 5 punktów w sytuacji spełnienia tylko jednego z podkryteriów.
<b>Projekt realizowany jest w partnerstwie wielosektorowym (co najmniej dwa sektory spośród sektora społecznego, prywatnego, publicznego). (Działanie 7.2; Działanie 7.4)</b>	Pozytywnie ocenić należy fakt uwzględnienia tego rodzaju kryterium premiującego. Pozytywne oddziaływanie zawiązanego partnerstwa na przebieg i rezultaty projektu będzie jednak mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy partner zostanie w sposób rzeczywisty włączony w realizację zadań umożliwiających zdyskontowanie jego doświadczenia. Z tego względu celowym byłoby uzupełnienie definicji kryterium o zastrzeżenie, iż partner o wskazanym doświadczeniu musi być zaangażowany w realizację zadań merytorycznych w ramach projektu, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie także w budżecie projektu.
<b>Działania projektowe realizują cele i założenia regionalnych dokumentów strategicznych lub programów województwa zachodniopomorskiego w zakresie wsparcia rodziny. (Działanie 7.6)</b>	Jest to kryterium premiujące o bardzo dużej liczbie punktów możliwych do uzyskania (30). Jednocześnie specyfiką tego rodzaju kryteriów „zgodnościowych” jest to, że są one obarczone dużym ryzykiem deklaratorywności. Wynika to nie tyle z błędnego sformułowania samego kryterium, co raczej określonego – relatywnie ogólnego – charakteru dokumentów strategicznych. Z drugiej strony dostrzec należy pozytywny aspekt włączenia w proces oceny zgodności projektów z kierunkami strategicznymi regionu w zakresie wsparcia rodziny.  Uwzględniając powyższe, rekomenduje się utrzymanie niniejszego kryterium premiującego w obecnym kształcie, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby możliwych do uzyskania punktów (10).

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 7.

Tabela 27. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 7.1

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Kompletność wniosku	✗	✗	—
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✗	✗	—
Spójność i kompletność zapisów	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✓	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Kwalifikowalność beneficjenta/Partnera	✓	✗	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	✗	—
Uproszczone metody rozliczania wydatków	✓	✗	—
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✗	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✓	—
Zgodność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	—
Zgodność prawna	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Efektywność	✓	✗	✓
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✓	✓	—
Skuteczność	✗	✗	✗
Skuteczność/Efektywność	✓	✓	✗
Efektywność	✓	✗	✗
Trwałość	✓	✗	✗
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
Beneficjent zakłada realizację projektu w formie partnerskiej przez wszystkie instytucje pomocy społecznej	✓	✓	✗
Efektywność społeczna i zatrudnieniowa wynosi co najmniej o 10 pp więcej niż określona w Komunikacie Ministra Rozwoju	✓	✗	✗
Grupę docelową w projekcie stanowi co najmniej 50% osób z obszarów wiejskich	✓	✗	✗
Minimum 10% uczestników projektu stanowią osoby: o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności;	✓	✗	—
Minimum 50 % grupy docelowej projektu stanowią osoby zagrożone ubóstwem	✓	✓	✗
Projekt jest realizowany przez podmiot ekonomii społecznej lub w partnerstwie	✓	✗	✗
Projekt realizowany jest w partnerstwie wielosektorowym	✓	✗	✗
Projekt skierowany jest do osób: o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności;	✓	✗	✗
Projekt uwzględnia wykorzystanie narzędzi i/lub produktów wypracowanych w ramach projektów innowacyjnych	✓	✗	✗

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Projekt zakłada osiągnięcie wskaźnika efektywności społeczno-zatrudnieniowej	✓	✗	—
W projekcie zaplanowano wsparcie dla osób lub rodzin korzystających z Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 na poziomie minimum 10 %	✓	✗	✗
W projekcie zaplanowano wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami	✓	✗	—
Wnioskodawca posiada 3 letnie doświadczenie w aktywizacji określonej w Regulaminie konkursu	✓	✗	✗
Źródło: opracowanie własne			

Tabela 28. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 7.2

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami	✓	✓	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Kwalifikowalność beneficjenta/Partnera	✓	✗	—
Uprozczone metody rozliczania wydatków	✓	✗	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	✗	—
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność prawna	✓	✗	—
Zgodność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✗	✗	✗
Skuteczność/ Efektywność	✓	✗	✓
Użyteczność	✓	✗	✗
Trwałość	✓	✗	✗
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
Minimum 50 % grupy docelowej projektu stanowią osoby zagrożone ubóstwem	✓	✗	✗
Projekt skierowany jest do osób z co najmniej jednej z niżej wymienionych grup	✓	✗	✗
Projekt realizowany jest w partnerstwie wielosektorowym	✓	✗	✓
Projekt zakłada osiągnięcie wskaźnika efektywności społeczno - zatrudnieniowej na poziomie o 10 p.p.	✓	✗	✗
Projekt realizowany jest na terenie gmin typu A wskazanych w Zasadach realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych	✓	✗	—

Źródło: opracowanie własne

Tabela 29. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 7.6

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✓	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Kwalifikowalność beneficjenta/Partnera	✓	✗	—
Uprozczone metody rozliczania wydatków	✓	✗	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	✗	—
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność prawna	✓	✗	—
Zgodność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/adekwatność/trafność	✓	✗	✓
Skuteczność	✗	✗	✗
Efektywność	✓	✗	✗
Użyteczność	✓	✗	✗
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
W wyniku realizacji projektu 20 % opiekunów faktycznych podejmie zatrudnienie (...)	✓	✗	✗
W projekcie zaplanowano realizację usług społecznych wyłącznie przez podmioty ekonomii społecznej	✓	✗	✗
W projekcie zaplanowano realizację usług społecznych w partnerstwie administracji	✓	✗	✗
Minimum 50 % grupy docelowej projektu stanowią osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	✓	✗	✗

Źródło: opracowanie własne

Z wyników badania CAWI przeprowadzonego wśród osób oceniających wnioski, wynika, że spośród kryteriów występujących w VII Osi Priorytetowej, wystąpiły problemy związane z subiektywnością w przypadku niektórych kryteriów. W Działaniu 7.1 Programy na rzecz integracji osób i rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym ukierunkowane na aktywizację społeczno-zawodową wykorzystującą instrumenty aktywizacji edukacyjnej, społecznej, zawodowej, były to kryteria: *Zgodność z kwalifikowalnością wydatków* (kryterium administracyjności), *Poprawność wypełnienia wniosku* (kryterium dopuszczalności), *Zgodność z zasadami horyzontalnymi* (kryterium dopuszczalności), *Odpowiedniość/adekwatność/trafność* (kryterium jakości), *Skuteczność/efektywność* (kryterium jakości), w

Działaniu 7.2 Wsparcie dla tworzenia podmiotów integracji społecznej oraz podmiotów działających na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej, były to kryteria: *Zgodność z kwalifikowalnością wydatków* (kryterium administracyjności), *Poprawność wypełnienia wniosku* (kryterium dopuszczalności), *Skuteczność/efektywność* (kryterium jakości), w Działaniu 7.6 Wsparcie rozwoju usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym: *Zrównoważony rozwój województwa* (kryterium strategiczne). Ze spójnością problemy występowały w przypadku kryteriów: *Odpowiedniość/adekwatność/trafność i Skuteczność/efektywność* (Działanie 7.1 Programy na rzecz integracji osób i rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym ukierunkowane na aktywizację społeczno-zawodową wykorzystującą instrumenty aktywizacji edukacyjnej, społecznej, zawodowej, kryteria jakości). Problemy z weryfikowalnością, zbyt dużym skomplikowaniem i precyznością wystąpiły w przypadku kryterium *Zgodność wsparcia* (Działanie 7.1 Programy na rzecz integracji osób i rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym ukierunkowane na aktywizację społeczno-zawodową wykorzystującą instrumenty aktywizacji edukacyjnej, społecznej, zawodowej, kryterium dopuszczalności).

### Oś Priorytetowa 8 Edukacja

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działań Osi Priorytetowej 8 Edukacja.

Tabela 30. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 8

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Zgodność prawna (Działanie 8.1; Działanie 8.2; Działanie 8.3; Działanie 8.4; Działanie 8.10)</b>	W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.
<b>Zdolność prawna (Działanie 8.5; Działanie 8.6; Działanie 8.7; Działanie 8.8; Działanie 8.9)</b>	
	Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariantcie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do



Nazwa kryterium	Uwagi
	przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.
<b>Celowość partnerstwa (Działanie 8.1; Działanie 8.2; Działanie 8.3; Działanie 8.4; Działanie 8.6; Działanie 8.7; Działanie 8.8; Działanie 8.10)</b>	<p>Nazwa kryterium sugeruje, że w przypadku niniejszego kryterium będziemy mieć do czynienia z oceną merytoryczną celowości zawiązania partnerstwa. Definicja kryterium jednak tego nie potwierdza – w praktyce bowiem kryterium dotyczy poprawności zawiązania kryterium zgodnie z obowiązującym stanem prawnym.</p> <p>Wraz z modyfikacją katalogu kryteriów wyboru projektów na rok 2018 dokonano usunięcia niniejszego kryterium. W chwili obecnej kwestia oceny merytorycznej partnerstwa dokonywana jest w ramach kryterium: <i>Zaplecze realizacji projektu</i>, gdzie przedmiotem oceny jest: „Ocena zasadności partnerstwa zawiązanego w celu wspólnej realizacji projektu, w tym sposób podziału realizacji zadań”.</p>
<b>Wymogi organizacyjne – Beneficjent w okresie realizacji projektu prowadzi biuro projektu (lub posiada siedzibę, filię, delegaturę, oddział czy inną prawnie dozwoloną formę organizacyjną działalności podmiotu) na terenie województwa zachodniopomorskiego z możliwością udostępnienia pełnej dokumentacji wdrażanego projektu oraz zapewniające uczestnikom projektu możliwość osobistego kontaktu z kadrą projektu (Działanie 8.1; Działanie 8.2; Działanie 8.3; Działanie 8.6; Działanie 8.7; Działanie 8.8; Działanie 8.10)</b>	<p>Wskazane kryterium było stosowane we wcześniejszej fazie wdrażania Programu. Dotycząca go kwestia w chwili obecnej jest ujmowana na etapie weryfikacji wymogów formalnych. Sam zakres kwestii poddawanych weryfikacji nie uległ jednak zmianie. W rezultacie, podobnie jak w innych województwach (dolnośląskim, lubelskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim) – kwestia funkcjonowania biura projektu odnosi się nie tylko do zapewnienia dostępności dokumentacji, ale także zagwarantowania możliwości kontaktu uczestników projektu z jego kadrą, co należy ocenić pozytywnie.</p> <p>W kontekście zapewnienia możliwości osobistego kontaktu z kadrą projektu należałoby jednak rozważyć wprowadzenie dodatkowych wymogów związanych np. z zapewnieniem określonej liczby godzin funkcjonowania biura projektu w tygodniu / miesiącu, co stanowiłoby gwarancję możliwości skontaktowania się z biurem projektu przez uczestników projektu.</p>
<b>Zaplecze realizacji projektu (Działanie 8.1; Działanie 8.2; Działanie 8.3; Działanie 8.6; Działanie 8.10)</b>	<p>W ramach niniejszego kryterium jednym z aspektów oceny jest sposób zarządzania projektem. Należałoby się zastanowić, czy uzasadnione jest przeprowadzanie oceny tego aspektu w ramach całościowej oceny złożonych projektów. Uzasadnieniem dla ewentualnej rezygnacji z omawianego kryterium jest sposób rozliczania kosztów zarządzania projektem, który ma charakter ryczałtowy. W takiej sytuacji z punktu widzenia grantodawcy nie powinno mieć znaczenia to, w jaki sposób przebiega zarządzanie projektem, istotne jest natomiast, by przyjęty sposób zarządzania projektem gwarantował osiągnięcie celów projektu (a kwestia osiągnięcia celów projektu stanowi przedmiot oceny prowadzonej z wykorzystaniem innych kryteriów).</p> <p>Uwzględniając relatywnie dużą liczbę kryteriów o charakterze ogólnym obowiązujących dla EFS w ramach RPO WZ 2014-2020 należałoby rozważyć rezygnację z niniejszego kryterium, jako względnie nieadekwatnego wobec obowiązującego w Programie sposobu rozliczania kosztów dotyczących zarządzania projektem.</p>

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 8.

Tabela 31. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.1

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	✗	✓	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✗	✓	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania	✓	✓	—

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Zgodność z typem projektu	✓	✓	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✓	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Kwalifikowalność Beneficjenta/Partnera	✓	✗	—
Uproszczone metody rozliczania wydatków	✓	✓	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	✗	—
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zdolność prawna	✓	✗	—
Zdolność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	✗
Zdolność finansowa	✓	✗	✗
Celowość partnerstwa	✓	✗	✗
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność	✓	✓	—
Skuteczność/Efektywność	✗	✗	✗
Użyteczność.	✗	✓	✗
Trwałość.	✗	✗	✗
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
Wsparcie w ramach projektu skierowane jest do grupy docelowej, której minimum 10% stanowią dzieci z niepełnosprawnościami	✓	✗	✗
W ramach wsparcia na rzecz doskonalenia umiejętności i kompetencji zawodowych nauczycieli ośrodków wychowania przedszkolnego	✓	✗	✗
Ośrodek wychowania przedszkolnego nie otrzymał wsparcia w ramach Poddziałania 9.1.1	✓	✗	✓
W ramach projektu utworzony zostanie przykładowy ośrodek wychowania przedszkolnego (Typ projektu 1)	✓	✗	—
W ramach projektu utworzony zostanie ośrodek wychowania przedszkolnego obejmujący opieką minimum 50% dzieci pochodzących z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym (Typ projektu 1)	✓	✗	—
W ramach projektu utworzony zostanie na obszarach wiejskich ośrodek wychowania przedszkolnego	✓	✗	—
Organ prowadzący ośrodek wychowania przedszkolnego nie otrzymał wsparcia w ramach Poddziałania 9.1.1	✓	✗	—
Projekt przewiduje utworzenie przykładowego ośrodka wychowania przedszkolnego	✓	✗	✓
Wsparcie w ramach projektu skierowane jest do grupy docelowej, której minimum 10% stanowią dzieci z niepełnosprawnościami	✓	✗	—

Źródło: opracowanie własne

Tabela 32. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.2

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	✗	✓	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	×	✓	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania	✓	✓	—
Zgodność z typem projektu	✓	×	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	×	—
Kwalifikowalność Beneficjenta/Partnera	✓	×	—
Uproszczone metody rozliczania wydatków	✓	×	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	×	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	×	—
Wymogi organizacyjne	✓	×	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zdolność prawna	✓	×	—
Zdolność organizacyjno-operacyjna	✓	×	—
Zdolność finansowa	✓	×	—
Celowość partnerstwa	✓	×	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/ Adekwatność /Trafność	×	✓	✓
Skuteczność/ Efektywność	×	×	✓
Użyteczność	×	×	✓
Trwałość	×	×	×
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
Projekt zakłada współpracę szkół lub placówek systemu oświaty, które posiadają wyposażenie niezbędne do realizacji działań wymienionych	✓	✓	×
Projekt zakłada stworzenie nowych lub doposażenie istniejących pracowni międzyszkolnych, zlokalizowanych w szkole lub placówce systemu oświaty	✓	✓	×
Programy rozwijania kompetencji cyfrowych uczniów lub słuchaczy przez naukę programowania są realizowane w szkołach lub placówkach	✓	✓	×
Projekt przewiduje wsparcie na rzecz doskonalenia umiejętności i kompetencji zawodowych nauczycieli w zakresie pedagogiki specjalnej	✓	×	✓
W ramach projektu przewidziano objęcie wsparciem szkoły lub placówki systemu oświaty położone na terenie Specjalnej Strefy Włączenia (Typ projektu 1-5)	✓	✓	×
W ramach projektu zaplanowano wykorzystanie narzędzi wypracowanych w projektach innowacyjnych w ramach PO KL 2007-2013	✓	×	✓

Źródło: opracowanie własne

Tabela 33. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.3

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	×	✓	—
Intensywność wsparcia	✓	×	—

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	×	✓	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania 8.3	✓	✓	—
Zgodność z typem projektu	✓	×	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	×	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	×	—
Kwalifikowalność Beneficjenta/Partnera	✓	×	—
Uprozczone metody rozliczania wydatków	✓	×	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	×	—
Wymogi organizacyjne	✓	×	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zdolność prawna	✓	×	—
Zdolność organizacyjno-operacyjna	✓	×	—
Zdolność finansowa	✓	✓	—
Celowość partnerstwa	✓	×	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/ adekwatność/ trafność	✓	×	✓
Skuteczność/ Efektywność	×	×	✓
Użyteczność	✓	×	×
Trwałość	✓	×	×
<b>KRYTERIA JAKOŚCI ZIT</b>			
Stopień realizacji wskaźników Strategii ZIT SOM	✓	×	✓
Potencjał rozwojowy projektu	✓	×	✓
Zintegrowany i komplementarny charakter projektu	✓	×	×
Szczegółowy charakter projektu	✓	×	×

Źródło: opracowanie własne

Tabela 34. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.4

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	✓	×	—
Intensywność wsparcia	✓	×	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	×	×	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania 8.4	✓	×	—
Zgodność z typem projektu	✓	×	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	×	—
Kwalifikowalność Beneficjenta/Partnera	✓	×	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	×	—
Uprozczone metody rozliczania wydatków	✓	×	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	×	—

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zdolność prawna	✓	✗	—
Zdolność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność	✓	✗	✗
Skuteczność/Efektywność	✓	✗	✗
Użyteczność	✓	✗	✗
Trwałość	✓	✗	✗
<b>KRYTERIA JAKOŚCI ZIT</b>			
Stopień realizacji wskaźników ZIT KKBOF	—	✗	✗
Potencjał rozwojowy projektu	—	✗	✓
Kompleksowość projektu	—	✗	✓
Szczegółowy charakter projektu	—	✗	✓

Źródło: opracowanie własne

Tabela 35. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.5

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Kompletność wniosku	✓	✓	—
Intensywność wsparcia	✓	✓	—
Spójność wniosku i załączników	✓	✓	—
Poprawność okresu realizacji	✓	✗	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Ramy czasowe kwalifikowalności wydatków	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Kwalifikowalność Beneficjenta	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
Zgodność realizacji projektu przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zdolność prawna	✓	✗	—
Zdolność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—

Źródło: opracowanie własne

Tabela 36. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.6

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	✗	✓	—
Intensywność wsparcia	✓	✓	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✓	—
Kompletność wniosku	✗	✓	—
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✗	✓	—
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania 8.6	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Kwalifikowalność Beneficjenta/Partnera	✓	✗	—
Uproszczone metody rozliczania	✓	✗	—
Poprawność wypełniania wniosku	✓	✗	—
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zdolność prawna	✓	✗	—
Zdolność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność	✓	✓	✗
Skuteczność/Efektywność	✓	✓	✓
Użyteczność	✓	✓	✗
Trwałość	✗	✗	✗
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
Projekt obejmuje wyłącznie działania określone w typie projektu 1i, tj. programy walidacji i certyfikacji	✓	✗	✗
Projekt obejmuje działania w zakresie obszarów działalności gospodarczej uwzględnionych w regionalnych specjalizacjach Województwa Zachodniopomorskiego	✓	✗	✗
Udział osób z niepełnosprawnościami w projekcie wyniesie przynajmniej 10 % ogółu uczestników	✓	✗	✗
Projektodawca zapewni w projekcie realizację studiów podyplomowych lub kursów kwalifikacyjnych przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela	✓	✗	✗
W projekcie występuje partycypacja finansowa pracodawcy w kosztach organizacji i prowadzenia praktyki zawodowej	✓	✗	✗
Projekt obejmuje działania w zakresie obszarów działalności gospodarczej uwzględnionych w Inteligentnych Specjalizacjach	✓	✗	✓
Projekt przewiduje realizację studiów podyplomowych lub kursów kwalifikacyjnych przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela kształcenia zawodowego w ramach zawodów	✓	✗	✓

Źródło: opracowanie własne



Tabela 37. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.7

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	×	×	—
Intensywność wsparcia	✓	×	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	×	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania 8.7	✓	✓	—
Zgodność z typem projektu	✓	×	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	×	—
Kwalifikowalność Beneficjenta/Partnera	✓	×	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	×	—
Uprozczone metody rozliczania wydatków	✓	✓	—
Poprawność wypełnienia wniosku	✓	×	—
Wymogi organizacyjne	✓	×	—
Zgodność wsparcia	✓	✓	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zdolność prawna	✓	×	—
Zdolność organizacyjno-operacyjna	✓	×	—
Zdolność finansowa	✓	×	—
Celowość partnerstwa	✓	×	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność	×	×	×
Skuteczność/Efektywność	×	×	×
Użyteczność	×	×	✓
Trwałość	✓	×	×
<b>KRYTERIA JAKOŚCI ZIT</b>			
Stopień realizacji wskaźników Strategii ZIT SOM	✓	×	✓
Potencjał rozwoju projektu	✓	×	×
Zintegrowany i komplementarny charakter projektu	✓	×	×
Stopień rozwoju specjalizacji regionalnych	✓	×	×
Partnerstwo	✓	×	✓

Źródło: opracowanie własne

Tabela 38. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.10

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Spójność i kompletność zapisów	×	×	—
Intensywność wsparcia	✓	✓	—
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	×	—
Celowość partnerstwa	✓	×	—
Kompletność wniosku	×	✓	—
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	×	✓	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania	✓	✗	—
Zgodność z typem projektu	✓	✗	—
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Zgodność z zasadami horyzontalnymi	✓	✗	—
Kwalifikowalność Beneficjenta/Partnera	✓	✗	—
Uproszczone metody rozliczania	✓	✗	—
Poprawność wypełniania wniosku	✓	✗	—
Wymogi organizacyjne	✓	✗	—
Zgodność wsparcia	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność prawna	✓	✗	—
Zdolność organizacyjno-operacyjna	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✗	—
Celowość partnerstwa	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność	✗	✓	✓
Skuteczność/Efektywność	✗	✗	✗
Użyteczność	✗	✗	✗
Trwałość	✗	✗	✗
<b>KRYTERIA PREMIUJĄCE</b>			
Udział osób z niepełnosprawnościami w projekcie wyniesie przynajmniej 20 % ogółu uczestników	✓	✓	✗
Minimum 90% uczestników projektu, w wyniku udziału w projekcie uzyska kwalifikacje lub nabędzie kompetencje potwierdzone dokumentem	✓	✗	✗
Grupę docelową projektu stanowią w 100% osoby w wieku 50 lat i więcej (...)	✓	✓	✓
W projekcie zaplanowano udział osób z niepełnosprawnościami na poziomie przynajmniej 10% ogółu uczestników	✓	✗	✗
Projekt obejmuje wsparciem wyłącznie osoby z terenów gmin wiejskich i/lub miejsko-wiejskich z obszaru Specjalnej Strefy Włączenia	✓	✗	✗

Źródło: opracowanie własne

Z badania CAWI przeprowadzonego wśród osób oceniających wnioski, wynika, że spośród kryteriów występujących w VIII Osi Priorytetowej, wystąpiły problemy związane z: precyzyjnością w przypadku kryteriów: *Odpowiedniość/adekwatność/trafność*, *Skuteczność/efektywność*, *Użyteczność* (8.10 Wsparcie osób dorosłych, w szczególności osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych w zakresie doskonalenia umiejętności wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych i porozumiewania się w językach obcych, kryteria jakości), *Intensywność wsparcia*, *Kompletność wniosku* (8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryteria administracyjności), *Zrównoważony rozwój województwa* (Działanie 8.1 Upowszechnienie edukacji przedszkolnej, kryterium strategiczne), *Skuteczność/efektywność* (Działanie 8.1 Upowszechnienie edukacji przedszkolnej, kryterium jakości); subiektywnością wśród kryteriów: *Odpowiedniość/adekwatność/trafność*, *Skuteczność/efektywność*, *Użyteczność* (Działanie 8.1 Upowszechnienie edukacji przedszkolnej, kryteria jakości), *Odpowiedniość/adekwatność/trafność*, *Skuteczność/efektywność*, *Użyteczność* (8.3 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie ogólne

oraz uczniów uczestniczących w kształceniu podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, kryteria jakości), *Odpowiedniość/adekwatność/trafność, Skuteczność/efektywność, Trwałość* (8.6 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego, kryteria jakości), *Odpowiedniość/adekwatność/trafność, Skuteczność/efektywność, Użyteczność* (8.10 Wsparcie osób dorosłych, w szczególności osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych w zakresie doskonalenia umiejętności wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych i porozumiewania się w językach obcych, kryteria jakości), *Intensywność wsparcia, Kompletność wniosku* (8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryteria administracyjności). Ponad to zidentyfikowano problemy związane ze skomplikowaniem, weryfikowalnością oraz spójnością w kryteriach: *Intensywność wsparcia* oraz *Kompletność wniosku* (8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryteria administracyjności).

Badanie CAWI wśród wnioskodawców pozwoliło na zidentyfikowanie problemów ze zrozumiałością w przypadku kryteriów VIII Osi Priorytetowej:

- *Spójność i kompletność zapisów* (Działanie 8.3 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie ogólne oraz uczniów uczestniczących w kształceniu podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, kryterium administracyjności);
- *Zdolność finansowa* (Działanie 8.3 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie ogólne oraz uczniów uczestniczących w kształceniu podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym w ramach Strategii ZIT dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, kryterium wykonalności);
- *Intensywność wsparcia* (Działanie 8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryterium administracyjności);
- *Kompletność wniosku* (Działanie 8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryterium administracyjności);
- *Zgodność projektu z obszarem Kontraktu Samorządowego* (Działanie 8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryterium administracyjności);
- *Zasadność realizacji projektu* (Działanie 8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryterium dopuszczalności);
- *Zgodność projektu z obszarem Kontraktu Samorządowego* (Działanie 8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryterium dopuszczalności);
- *Zgodność realizacji projektu przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie* (Działanie 8.9 Wsparcie szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczniów uczestniczących w kształceniu zawodowym i osób dorosłych uczestniczących w pozaszkolnych formach kształcenia zawodowego w ramach Kontraktów Samorządowych, kryterium dopuszczalności).

## Oś Priorytetowa 9 Infrastruktura publiczna

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działań Osi Priorytetowej 9 Infrastruktura publiczna.

Tabela 39. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 9

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Możliwość oceny merytorycznej wniosku (Działanie 9.1; Działanie 9.2; Działanie 9.3; Działanie 9.5; Działanie 9.6; Działanie 9.7; Działanie 9.8; Działanie 9.9; Działanie 9.10)</b>	<p>Jest to kryterium z grupy kryteriów administracyjności. Zgodnie z definicją tej grupy kryteriów ich zadaniem jest „zbadanie stopnia przygotowania dokumentacji pod kątem możliwości jej dalszej oceny”. Tymczasem definicja niniejszego kryterium jest nie tylko bardzo rozbudowana i wieloaspektowa, ale także – przynajmniej w części zagadnień – może być uznana już za dotyczącą samej oceny merytorycznej, a nie warunków i możliwości jej przeprowadzenia. Przykładowo, ocena możliwości oceny merytorycznej wniosku ma dotyczyć takich kwestii jak: wiarygodność danych i przyjętych założeń, aktualność danych, rzetelność opisu, spójność wewnętrzna. Po pierwsze, tego rodzaju kwestie winny być oceniane w formule punktowej, nie zaś zerojedynkowej. Z jednej strony wynika to z faktu, iż powyższe aspekty mogą być w poszczególnych częściach wniosku spełnione w różnym stopniu. Przykładowo, rzetelność opisu, na którą składa się wiele czynników, powinna być oceniana w sposób umożliwiający różnicowanie oceny w sytuacji, gdy poszczególne elementy opisu cechuje różny stopień rzetelności. Z drugiej strony, sam charakter aspektów oceny prowadzonej w odniesieniu do niniejszego kryterium sugeruje, iż mamy do czynienia z aspektami poddającymi się wartościowaniu, a nie tylko stwierdzeniu, iż dany aspekt jest spełniony lub nie. Chociażby, gdy oceniana jest wiarygodność wykorzystywanych danych, to trudno jest mówić o wiarygodności bezwzględnej lub całkowitym braku wiarygodności. Punktowy charakter oceny pozwoliłby odzwierciedlić rzeczywisty charakter ocenianych aspektów. Jednocześnie jednak, ze względu na brak oceny punktowej w przypadku trybu pozakonkursowego, w ramach tego trybu konieczne byłoby pozostawienie dotychczasowej, a więc zerojedynkowej, formuły oceny.</p> <p>Uwzględniając obecny sposób stosowania niniejszego kryterium (na etapie oceny wstępnej oraz merytorycznej) bardziej trafne byłoby w związku z tym jego stosowanie wyłącznie na etapie oceny merytorycznej, jako etapu najbardziej adekwatnego do przyjętego zakresu stosowania omawianego kryterium wyboru projektów.</p> <p>Po drugie, sposób sformułowania kryterium sprawia, że ma ono charakter swoistego meta-kryterium, co oznacza, że kwestie w nim ujęte i tak powinny stanowić element oceny za pomocą innych kryteriów (przede wszystkim, kryteriów jakości). Przykładowo, gdy oceniana jest w ramach kryteriów jakości skuteczność projektu, to w jej ocenie, bazując na opisie przedstawionym przez wnioskodawcę, należy uwzględnić wszystkie te kwestie, które obecnie stanowią element definicji kryterium możliwości oceny merytorycznej wniosku. W przeciwnym razie ocena rzeczowej skuteczności byłaby niepełna.</p> <p>Z punktu widzenia przejrzystości procesu oceny, ale także sprawności jej przeprowadzenia wyodrębnienie niniejszego kryterium nie jest uzasadnione, a tym bardziej – niezbędne. Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć rezygnację z omawianego kryterium, ew. traktując elementy jego definicji jako horyzontalne zasady oceny prowadzonej z wykorzystaniem wszystkich kryteriów wyboru projektów (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów jakości).</p> <p>Należy jednak zauważyć w tym miejscu, iż w toku badania jakościowego zwracano uwagę, iż niniejsze kryterium w swojej obecnej postaci stanowi narzędzie pozwalające na poprawę wniosku w określonym aspekcie, co z kolei zapobiega jego odrzuceniu z powodu ewentualnych braków niemających charakteru jednoznacznie dyskwalifikującego cały projekt. Biorąc jednak pod uwagę, że obecnie dopuszczona została możliwość określania, których kryteriów wyboru projektów może dotyczyć procedura poprawy wniosku, nie ma przeciwwskazań, by poprawa ta była możliwa dla poszczególnych kryteriów wyboru projektów, przy</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>których ocenie stosowane byłyby – zgodnie z powyższą rekomendacją – horyzontalne zasady oceny odzwierciedlające dzisiejszy zakres omawianego kryterium.</p>
<p><b>Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (Działanie 9.1; Działanie 9.2; Działanie 9.3; Działanie 9.6; Działanie 9.8; Działanie 9.10)</b></p> <p><b>Zdolność prawna (Działanie 9.1, typ 1 i 2, tryb pozakonkursowy; Działanie 9.5; Działanie 9.7; Działanie 9.9)</b></p>	<p>W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariantcie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>
<p><b>Skuteczność – Powiązanie planowanej działalności z lokalnym zapotrzebowaniem na produkty lub usługi (Działanie 9.2, typ 3 i 4)</b></p>	<p>W ramach tego katalogu kryteriów mamy do czynienia z oceną tej samej kwestii (tj. lokalnego zapotrzebowania na oferowane w rezultacie produktu produkty lub usługi). Różnica polega jedynie na odmienności sposobów weryfikacji tej kwestii w każdym kryterium (choć oba kryteria mają charakter punktowy).</p>
<p><b>Użyteczność – Odpowiedź na zapotrzebowanie środowiska lokalnego (Działanie 9.2, typ 3 i 4)</b></p>	<p>Po pierwsze, taka sytuacja obniża czytelność i jednoznaczność katalogu kryteriów. Po drugie, zwiększone zostają w sposób nieuzasadniony (gdyż wynikający z powielania się oceny w ramach zbliżonych zagadnień) obciążenia związane z procesem oceny. Po trzecie wreszcie, wątpliwości budzi fakt, że choć w obu kryteriach mamy do czynienia z oceną dotyczącą zbliżonych kwestii, to jednak zostały one odrębnie zaklasyfikowane (odpowiednio do: skuteczności i użyteczności). Należy tutaj zauważyć, że to jeden z przykładów, w których przypisanie określonych aspektów oceny do uniwersalnych kryteriów wyboru projektów obowiązujących w RPO WZ 2014-2020 w grupie kryteriów jakości jest dyskusyjne.</p> <p>W niniejszym przypadku postuluję się rezygnację z jednego z</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	przywołanych kryteriów, tak by jednokrotnie w ramach kryteriów jakości dokonywano oceny zapotrzebowania środowiska lokalnego na produkty lub usługi oferowane w projekcie.
<b>Skuteczność – Zaangażowanie mieszkańców (Działanie 9.3, typ 1)</b>	<p>Zgodnie z definicją, „kryterium promuje projekty, w realizację (faza inwestycyjna) których zostaną zaangażowani (na podstawie stosownych umów) mieszkańcy obszaru rewitalizacji”. Zgodnie algorytmem przyznawania punktów, punktacja jest następująca: 2 pkt – przynajmniej 20% osób realizujących projekt zamieszkuje obszar rewitalizacji; 1 pkt – przynajmniej 10% osób realizujących projekt zamieszkuje obszar rewitalizacji.</p> <p>Po pierwsze, kryterium cechuje nieprecyzyjność dotycząca sposobu i formuły zaangażowania mieszkańców: w jakim okresie czasu; do realizacji jakich zadań; czy chodzi tutaj tylko o osoby angażowane przez wnioskodawcę, czy także inne podmioty zaangażowane w realizację projektu (wykonawcy określonych zadań inwestycyjnych). Po drugie, nie jest jasna funkcja niniejszego kryterium, biorąc pod uwagę, że w ramach innych kryteriów w omawianym Działaniu oceniane już są kwestie związane z rozwiązaniem lokalnych problemów społecznych, czy stworzeniem miejsc pracy.</p> <p>Uwzględniając powyższe, a także biorąc pod uwagę relatywnie dużą liczbę kryteriów jakości stosowanych w Działaniu 9.3, dla typu 1 projektów, sugeruje się rozważenie rezygnacji z niniejszego kryterium.</p>
<b>Użyteczność – Zwiększenie atrakcyjności szkolnictwa zawodowego (Działanie 9.8)</b>	<p>W ramach niniejszego kryterium premia punktowa jest uzasadniona w przypadku, gdy: „Działania realizowane w projekcie przyczynią się do zwiększenia atrakcyjności wyboru kształcenia zawodowego, jako ścieżki edukacyjnej, a także dostosowania jego oferty do potrzeb rynku pracy”. Należy zauważyć, że pierwsza część kryterium nie została doprecyzowana, trudno w związku z tym stwierdzić, jakie działania mogą być uznane za zwiększające atrakcyjność wyboru kształcenia zawodowego. Z kolei jeśli chodzi o drugi element kryterium (dostosowanie oferty kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy), to kwestia ta jest w ramach omawianego Działania ujmowana przez inne kryteria: <i>Dostosowanie do potrzeb rynku pracy</i>, <i>Budowanie trwałych relacji z firmami na lokalnym/regionalnym rynku</i>. Zresztą analizując wszystkie kryteria jakości dotyczące Działania 9.8, stwierdzić można, iż w przypadku ich spełnienia możemy mówić o spełnieniu celu, jakim jest zwiększenie atrakcyjności szkolnictwa zawodowego.</p> <p>Uwzględniając powyższe, w szczególności kwestię pokrywania się zakresu niniejszego kryterium z zakresem problemowym innych kryteriów wyboru projektów, sugeruje się rozważenie rezygnacji z niego.</p>

Źródło: opracowanie własne

Poniżej przedstawiono wyniki analizy walidacyjnej dla wybranych Działań Osi Priorytetowej 9.

Tabela 40. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 9.2

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
<b>KRYTERIA ADMINISTRACYJNOŚCI</b>			
Zgodność z kwalifikowalnością wydatków	✓	✗	—
Intensywność wsparcia	✓	✗	—
Możliwość oceny merytorycznej wniosku	✓	✗	—
<b>KRYTERIA DOPUSZCZALNOŚCI</b>			
Zgodność z wymogami pomocy publicznej	✓	✗	—
Komplementarność projektu	✓	✗	—
Zasadność realizacji projektu	✓	✗	—



Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu	Związek z wartością wskaźnika
Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury po zakończeniu projektu	✓	✗	—
<b>KRYTERIA WYKONALNOŚCI</b>			
Zgodność prawna	✓	✗	—
Wykonalność techniczna/technologiczna	✓	✗	—
Poprawność analizy wariantowości	✓	✗	—
Wiarygodność popytu	✓	✗	—
Zdolność finansowa	✓	✓	—
Zdolność ekonomiczna	✓	✗	—
Zdolność operacyjna	✓	✗	—
Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego	✓	✗	—
<b>KRYTERIA JAKOŚCI</b>			
Odpowiedzialność/adekwatność/trafność	✓	✓	✓
Skuteczność	✓	✗	✗
Efektywność	✓	✓	✓
Użyteczność	✓	✗	✓
Trwałość	✓	✓	✗

Źródło: opracowanie własne

Z badania CAWI przeprowadzonego wśród osób oceniających wnioski, wynika, że spośród kryteriów występujących w IX Osi Priorytetowej, wystąpiły problemy związane z subiektywnością w przypadku kryterium *Poprawność i kompletność wniosku* (Działanie 9.8 Infrastruktura szkolnictwa zawodowego, kryterium administracyjności); natomiast za zbyt skomplikowane zostało uznane kryterium: *Zgodność z celami szczegółowymi i rezultatami priorytetu inwestycyjnego* (Działanie 9.8 Infrastruktura szkolnictwa zawodowego, kryterium dopuszczalności). Pozostałe wskazane kryteria problemowe znajdują się w Działaniu 9.8 Infrastruktura szkolnictwa zawodowego – każde z poniższych zostało wskazane jako problemowe pod względem precyzyjności i weryfikowalności: *Poprawność obliczeń w przeprowadzonych analizach* (kryterium administracyjności), *Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego* (kryterium wykonalności) oraz kryteria *Zgodność z celami szczegółowymi i rezultatami priorytetu inwestycyjnego* i *Zgodność z grupą docelową* (kryteria dopuszczalności).

Odpowiedzi wnioskodawców zapytanych o kryteria w badaniu CAWI, wskazały, że problemy ze zrozumiałością pojawiały się w przypadku kryterium IX Osi Priorytetowej: *Poprawność analizy wariantowości* (Działanie 9.1 Infrastruktura zdrowia, kryterium wykonalności).

### Oś Priorytetowa 10 Pomoc techniczna

Poniżej przedstawiono wyniki analizy kryteriów dla Działania Osi Priorytetowej 10 Pomoc techniczna. Należy przy tym podkreślić, że poniższe kryteria wyboru projektów dla Osi Priorytetowej 10 były zawarte w analizowanej wersji Załącznika nr 3 do SOOP, natomiast po aktualizacji tego dokumentu, od dnia 19.03.2018 nie zawiera on już kryteriów wyboru projektów dla Osi Priorytetowej 10. Tym samym, poniższa uwaga powinna być traktowana jako ewentualne zalecenie dla formułowania kryteriów wyboru projektów w obszarze Pomoc techniczna w przyszłym okresie finansowania.

Tabela 41. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 10

Nazwa kryterium	Uwagi
<b>Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (Działanie 10.1)</b>	W definicji kryterium podano przykładowe wymiary oceny prawnej, które należy uwzględnić w ocenie. Jednak takie rozwiązanie tylko w niewielkim stopniu precyzuje zakres kryterium. Nie mamy bowiem do czynienia z

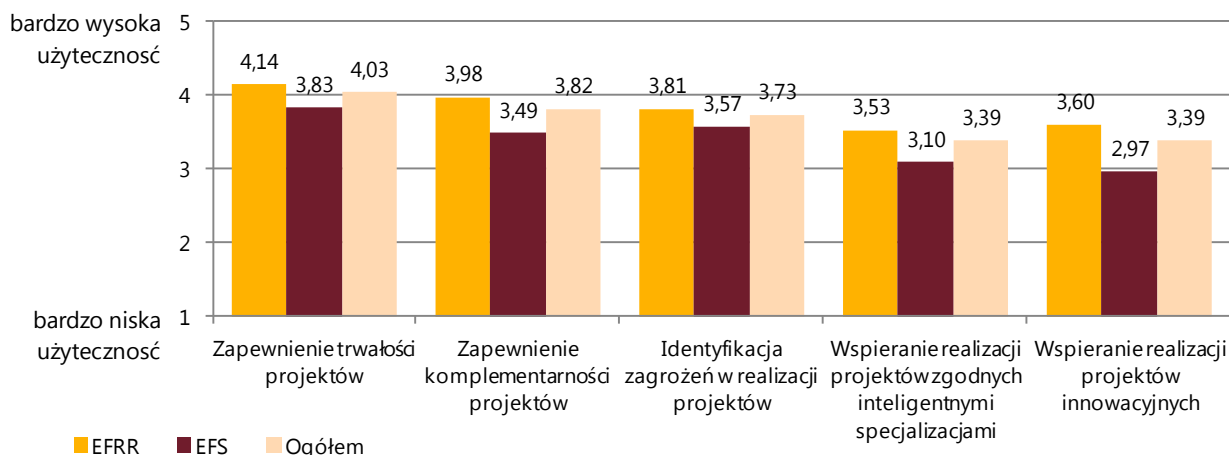
Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>wyczerpującym określeniem tego, jakie akty prawne będą brane pod uwagę przy weryfikacji spełniania niniejszego kryterium. Takie podejście nie powinno dziwić o tyle, że byłoby niemożliwe określenie pełnego zakresu kontekstu prawnego, który powinien być uwzględniony w ocenie prawnej projektu. W rezultacie należy przyjąć, że zgodnie z obecną definicją kryterium każdy projekt, by móc spełnić to kryterium, powinien przejść ocenę jego zgodności z całością aktów prawnych obowiązujących w Polsce i UE (w tym: aktów prawnych wymienionych przykładowo w definicji kryterium). Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja kryterium nie wskazuje nawet, że analiza miałaby zostać przeprowadzona w zakresie właściwym dla specyfiki projektu, czy obszaru wsparcia (takie rozwiązanie jest stosowane w innych RPO, np. w województwach: lubelskim, łódzkim, czy wielkopolskim). W sposób oczywisty taka całościowa analiza nie jest możliwa i nie jest prowadzona w toku oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W związku z tym definicja kryterium – sformułowana w sposób bardzo szeroki – sprawia, iż jego skuteczne zastosowanie jest bardzo utrudnione, gdyż nie można oczekiwać, że faktycznie każdy projekt oceniany jest w wymiarze prawnym w odniesieniu do całości obowiązującego prawa.</p> <p>Uwzględniając powyższe, należałoby wprowadzić modyfikację niniejszego kryterium. Po pierwsze, należałoby wprowadzić doprecyzowanie treści kryterium poprzez dodanie zapisu, iż ocena zgodności prawnej zostanie dokonana w szczególności w odniesieniu do aktów prawnych wskazanych w treści Regulaminu konkursu. Po drugie, należałoby dodać kryterium, które dotyczył będzie niestwierdzenia na etapie oceny niezgodności projektu z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza akty prawne wymienione w treści Regulaminu konkursu. W takim kształcie pozwoli ono na odrzucenie projektów, które cechować będzie niezgodność z prawodawstwem krajowym / wspólnotowym, a jednocześnie kryterium to nie będzie nakładać na osobę oceniającą, trudnego do spełnienia, wymogu przeprowadzenia pełnej i wyczerpującej analizy prawnej. Choć sama zmiana w tym ostatnim aspekcie może nosić znamiona wyłącznie zmiany semantycznej w stosunku do obecnej treści kryterium, to jednak ma ona szerszy charakter, gdyż w zmodyfikowanym wariantcie omawianego kryterium nie sugeruje ono, że została przeprowadzona całościowa i wyczerpująca analiza prawna projektu w odniesieniu do całości polskiego i unijnego prawodawstwa, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>

Źródło: opracowanie własne

## **Zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze**

W niniejszej części raportu przedstawiono wyniki analiz dotyczących zdolności kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze.

Wykres 32. Ocena użyteczności kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji projektów o określonym charakterze

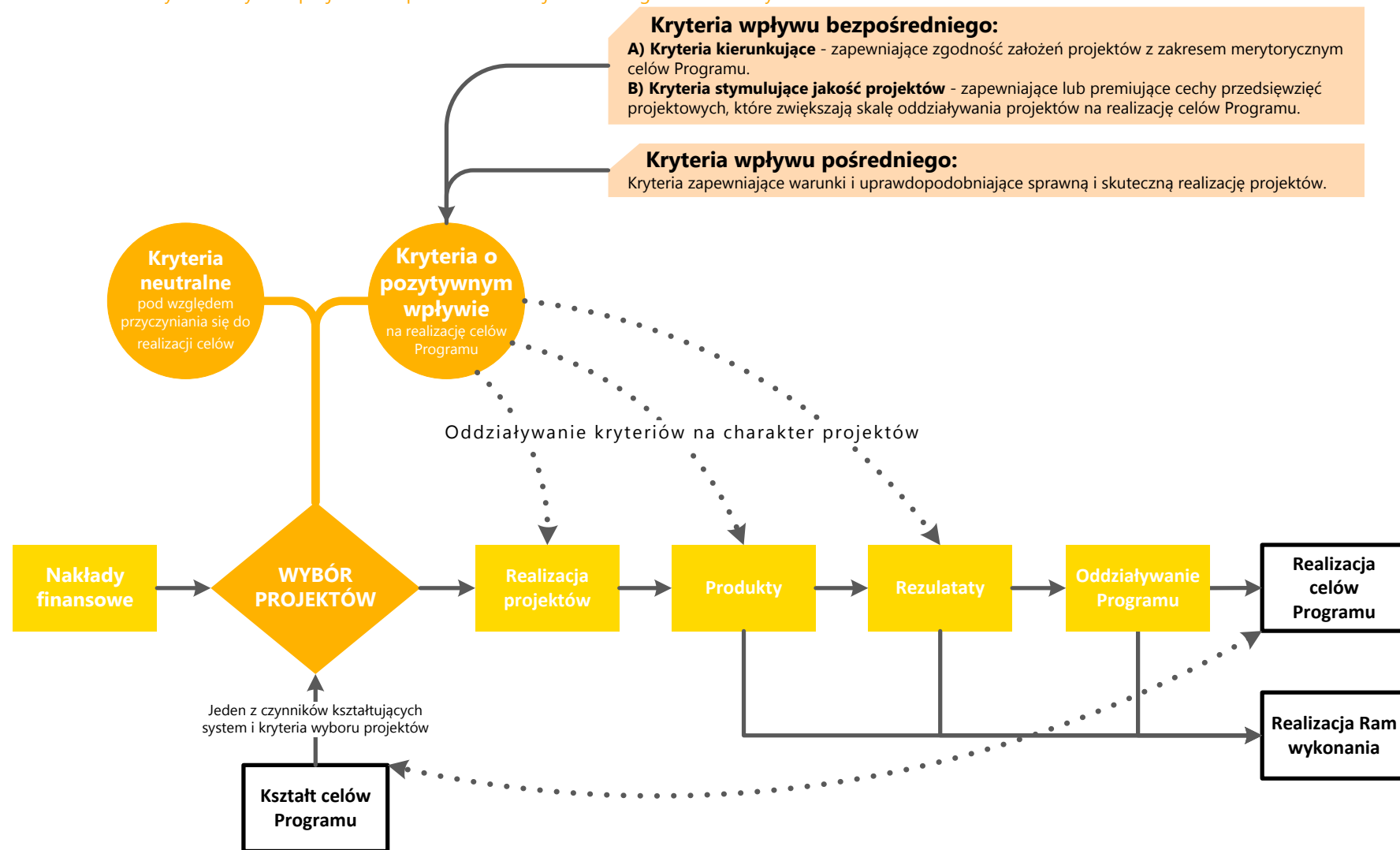


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; Zapewnienie trwałości projektów EFRR - n=447, EFS - n=225, Ogółem - n=672; Zapewnienie komplementarności projektów EFRR - n=452, EFS - n=220, Ogółem - n=672; Identyfikacja zagrożeń w realizacji projektów EFRR - n=443, EFS - n=221, Ogółem - n=664; Wspieranie realizacji projektów zgodnych inteligentnymi specjalizacjami EFRR - n=392, EFS - n=188, Ogółem - n=580; Wspieranie realizacji projektów innowacyjnych EFRR - n=395, EFS - n=203, Ogółem - n=598; z analiz wyłączono odpowiedź „nie wiem / trudno powiedzieć”

#### Projekty zapewniające realizację celów Programu i założeń sformułowanych na potrzeby systemu Ram wykonania

Jedną z podstawowych funkcji, jakie powinny pełnić kryteria wyboru projektów jest kierunkowanie interwencji w taki sposób, aby możliwa była realizacja celów Programu. Dla zweryfikowania realizacji tej funkcji w ramach RPO WZ dokonana została ocena ekspercka kryteriów wyboru projektów. W jej toku analizowano występowanie logicznych powiązań pomiędzy otrzymaniem oceny pozytywnej w poszczególnych kryteriach (spełnieniem kryterium o charakterze 0/1, bądź otrzymaniem wysokiej liczby punktów w kryterium punktowym), a przyczynianiem się projektu do realizacji celów Programu oraz Ram wykonania. Wzięto pod uwagę zarówno aspekt oddziaływania kierunkującego kryteriów tj. zwiększania prawdopodobieństwa, iż dany projekt będzie przyczyniał się do realizacji celu, jak i aspekt budowania jakości przedsięwzięć projektowych w takich aspektach, które przyczynią się do zwiększenia skali realizacji celów. Analiza ta pozwoliła na zidentyfikowanie, iż poszczególne kryteria pełnią zróżnicowane role w ciągu powiązań przyczynowo-skutkowych pomiędzy nakładami na realizację projektów, a osiągnięciem efektów. Kryteria sklasyfikowane zostały w grupy zróżnicowane pod względem charakteru oddziaływania na realizację celów i Ram wykonania. Rolę kryteriów zaprezentowano na poniższym schemacie.

Schemat 1. Rola kryteriów wyboru projektów w procesie realizacji celów Programu i Ram wykonania



Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika nr 3 do SOOP RPO WZ

Na powyższym diagramie w sposób uproszczony zaprezentowano proces wdrażania interwencji, rozpoczynający się od nakładów finansowych, dzięki którym realizowane są projekty. Ich realizacja przyczynia się do osiągnięcia produktów, a następnie rezultatów, dzięki którym dochodzi do oddziaływania Programu i w konsekwencji realizacji celów, a uzyskiwany postęp może być uwzględniany w pomiarze realizacji Ram wykonania Programu. Mimo, iż jak zaprezentowano na diagramie, wybór projektów ma miejsce w początkowej fazie tego procesu – w momencie rozdysponowywania nakładów finansowych na realizację, to selekcja projektów do dofinansowania ma znamienne skutki dla wszystkich etapów wdrażania interwencji. Jest to jedyny moment, kiedy możliwy jest realny wpływ na kształt dofinansowywanych przedsięwzięć. To właśnie kryteria wyboru projektów posiadają funkcję kierunkowania interwencji – zapewniania realizacji projektów o pożądanym zakresie merytorycznym – oraz motywowania wnioskodawców do podejmowania działań w określony sposób.

W ramach RPO WZ w sposób jednoznaczny przedstawiono, jakie są cele wdrażania Programu oraz jakie efekty przede wszystkim powinna przynieść realizacja, co określają Ramy wykonania Programu. Osiągnięcie tych założeń jest możliwe tylko w przypadku, gdy zostaną one odzwierciedlone w ramach kryteriów wyboru projektów, ponieważ tylko za ich pomocą możliwe jest realne wpływanie na kształt przedsięwzięć projektowych oraz kształt osiąganych w ich zakresie produktów i rezultatów. Dążenie do realizacji celów Programu oraz Ram wykonania nie jest jednak jedyną funkcją kryteriów wyboru projektów. Część kryteriów została przyjęta do wykorzystania w ocenie projektów jako odzwierciedlenie wymagań postawionych w dokumentach o charakterze nadrzędnym np. *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* czy wytycznych Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Z tego względu nie wszystkie kryteria wykorzystywane w ocenie projektów są logicznie powiązane z celami Programu oraz realizacją Ram wykonania i oprócz kryteriów posiadających pozytywny wpływ na realizację celów występują również kryteria neutralne, które nie oddziałują na realizację celów programu ani pozytywnie, ani negatywnie. W toku oceny eksperckiej stosowanych w ramach RPO WZ 2014-2020 nie zidentyfikowano kryteriów, które posiadałyby negatywny wpływ na realizację celów Programu.

Wśród kryteriów oddziałujących pozytywnie wyróżnić można kilka kategorii kryteriów, które zostały scharakteryzowane poniżej:

- **Kryteria posiadające bezpośredni pozytywny wpływ** – to kryteria, których spełnienie jest przesłanką, iż projekt posiada cechę świadczącą o zbieżności zakresu merytorycznego z celem Programu, specyfiką miernika przyjętego w Ramach wykonania lub cechę, która potencjalnie przyczyni się do osiągnięcia wyższego stopnia wpływu projektu na realizację celów Programu / Ram wykonania. Wśród tego rodzaju kryteriów możemy wyróżnić:
  1. **Kryteria kierunkujące** – kryteria stanowiące narzędzie do eliminowania przedsięwzięć niespójnych z celami Programu / realizacją Ram wykonania, ich niespełnienie jest przesłanką o braku lub istotnych ograniczeniach w spójności projektu z celami projektu. Stanowią one kluczowe narzędzie przyczyniania się procesu wyboru projektów do realizacji celów Programu / Ram wykonania. Są to przede wszystkim kryteria sprawdzające zgodność założeń projektu z dokumentami konstytuującymi pożądaną z perspektywy celów Programu charakter przedsięwzięć w danym obszarze interwencji. Do tego rodzaju kryteriów zaliczyć należy np. te weryfikujące kwalifikowalność wydatków, zgodność projektu z celem szczegółowym, SOOP czy typem projektu. Kryteria tego typu znajdują się w przeważającej mierze wśród kryteriów dopuszczalności oraz administracyjności (w przypadku kwalifikowalności wydatków).
  2. **Kryteria stymulujące jakość** – kryteria stanowiące narzędzie motywacji beneficjentów do podejmowania w projektach działań, które w założeniu mają przyczynić się do zwiększenia skali realizacji celów Programu / Ram wykonania. Kryteria tego rodzaju nie stanowią czynnika decydującego o tym, czy dany projekt w ogóle przyczyni się do realizacji celu czy też nie, lecz mają za zadanie stymulować jakość działań podejmowanych w projektach, w taki sposób, aby zwiększać skalę wpływu projektów na realizację celów Programu / Ram wykonania. Uzyskanie niskiej oceny w tego rodzaju kryteriach nie oznacza, iż projekt jest niezgodny z celami, lecz projekty z wysoką oceną w lepszy sposób przyczynią się do realizacji celów. W tej grupie kryteriów mamy do czynienia z dużą różnorodnością, ponieważ są one często powiązane

bezpośrednio ze specyfiką danego Działania. Przykładem może być tu kryterium Odpowiedność / Adekwatność / Trafność czy kryterium Użyteczności. Do tego rodzaju kryteriów zaliczyć należy także kryteria stymulujące efektywność ekonomiczną przedsięwzięć, ponieważ stanowią one narzędzie uzyskiwania wyższych efektów z ponoszonych nakładów, co przy założeniu, iż projekt jest właściwie ukierunkowany na realizację celów Programu skutkuje osiągnięciem wyższego stopnia wpływu na realizację celów Programu przy wykorzystaniu tych samych nakładów finansowych. Kryteria stymulujące jakość najczęściej występują wśród kryteriów należących do płaszczyzny jakości.

- **Kryteria posiadające pośredni pozytywny wpływ** – są to kryteria zapewniające odpowiednie warunki dla sprawnej i skutecznej realizacji projektu, które nie są merytorycznie powiązane z Celami Programu czy charakterem mierników przyjętych w Ramach wykonania. Ich funkcją jest zapewnienie, aby realizacja projektu przebiegła sprawnie oraz uprawdopodobnienie skuteczności w osiąganiu założonych w projekcie efektów. Do tego rodzaju kryteriów należy zaliczyć wszelkie kryteria oceniające potencjał wnioskodawcy, w tym jego doświadczenie, lecz także kryteria dotyczące sposobu organizacji projektu. Kryteria pełniące taką funkcję najczęściej znajdują się wśród kryteriów wykonalności.

Stosowane w ramach RPO WZ 2014-2020 kryteria wyboru projektów poddano analizie pod względem wpływu na realizację celów Programu. Analiza pozwoliła na zidentyfikowanie w każdym Działaniu kryteriów posiadających pozytywny wpływ na realizację celów. Biorąc pod uwagę, iż typy projektów ustalone dla każdego Działania są spójne z celami Działań za główne narzędzie zapewnienia realizacji celów uznać należy kryteria oceniające zgodność założeń projektu z dokumentami ustalającymi możliwy do dofinansowania zakres operacji. Są to przede wszystkim, zaliczane do grupy kryteriów kierunkujących, kryteria weryfikujące zgodność z celem szczegółowym / typem projektu, regulaminem konkursu, a także badające kwalifikowalność. Spełnienie tego typu kryteriów jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia zbieżności założeń projektu z celami interwencji. Wobec tego należy uznać je za potencjalnie najważniejsze narzędzie eliminowania projektów, których stopień zgodności z celami interwencji jest niewystarczający.

Dodatkowo każdorazowo mamy do czynienia z występowaniem kryteriów stymulujących jakość przedsięwzięć projektowych. Są to kryteria weryfikujące lub premijujące obecność w projekcie cech, które potencjalnie mogą przyczynić się do zwiększenia oddziaływania na realizację celów Programu, takie jak kryterium *Intensywność wsparcia*, *Użyteczność* czy *Trwałość*. We wszystkich analizowanych Działaniach mamy do czynienia również z kryteriami pośrednio wpływającymi na realizację Celów tematycznych. Kryteria te nie są bezpośrednio merytorycznie powiązane z realizacją celów, lecz ich spełnienie ma w założeniu zwiększyć sprawność i skuteczność realizacji projektów, co jest warunkiem osiągnięcia w projektach założonych efektów, które poprzez wskazane wcześniej kryteria kierunkujące, wykazują spójność z celami Programu. Do kryteriów wpływu pośredniego zaliczyć można kryteria weryfikujące potencjał wnioskodawcy czy sposób organizacji projektu.

Powszechne jest również występowanie w konkursach kryteriów neutralnych względem realizacji celów. Takiego stanu rzeczy nie należy oceniać negatywnie, ponieważ przyczynianie się do realizacji celów nie jest jedyną funkcją, jaką powinny pełnić kryteria wyboru projektów. Ich zadaniem jest również weryfikacja, czy przedsięwzięcia projektowe spełniają wymagania wynikające z dokumentów nadrzędnych względem zapisów RPO WZ, takich jak prawodawstwo krajowe i unijne. Obecność kryteriów neutralnych względem realizacji celów jest więc w pełni uzasadniona i nie należy traktować jej jako słabości kryteriów wyboru projektów stosowanych w ramach RPO WZ.

Inaczej wygląda sytuacja pod względem wpływu kryteriów na realizację Ram wykonania Programu, które ustalone zostały dla każdej Osi priorytetowej w postaci założonej do wydatkowania kwoty certyfikowanych wydatków kwalifikowanych oraz założonej do realizacji wartości docelowej wskaźnika lub wskaźników. Bezpośredni pozytywny wpływ na osiągnięcie założonej wartości wydatków kwalifikowanych, ma powszechnie stosowane w ramach kryteriów administracyjności, kryterium oceniające kwalifikowalność wydatków. Stanowi ono narzędzie weryfikacji czy zaplanowane w projektach wydatki można zaliczyć do kategorii wydatków kwalifikowalnych, brak występowania tego typu kryterium mógłby skutkować



występowaniem sytuacji ograniczenia skali wydatków kwalifikowalnych w projektach, co skutkowałoby utrudnioną możliwością realizacji kwot wydatków zadeklarowanych w Ramach wykonania.

Innym narzędziem realizacji Ram wykonania w wymiarze finansowym są założenia dotyczące maksymalnej i minimalnej wartości projektów wyrażane w regulaminach konkursów, których spełnienie jest weryfikowane na etapie oceny projektów poprzez kryteria dotyczące zgodności projektu z założeniami konkursu. Określenie kwoty minimalnej zapobiega zbytniemu rozdrobnieniu projektów i może być narzędziem zapewnienia odpowiednio wysokiej łącznej kwoty wydatków kwalifikowalnych, lecz tego rodzaju pozytywny wpływ na realizację Ram wykonania w wymiarze finansowym będzie miał miejsce tylko w przypadku, gdy minimalna wartość projektu będzie ustalona na poziomie optymalnym z perspektywy potrzeb i możliwości wnioskodawców. Ustalenie zbyt wysokiej wartości minimalnej może mieć odwrotne skutki, ponieważ część wnioskodawców może nie dysponować odpowiednim potencjałem do realizacji projektu o większej wartości projektów np. ze względu na brak możliwości zapewnienia wkładu własnego. W konsekwencji zaplanowana kwota wydatków kwalifikowalnych może nie zostać osiągnięta, ze względu na brak zainteresowania udziałem w naborach. Podobne negatywne skutki może mieć zbyt niska maksymalna wartość projektu, która może ograniczać wnioskodawcom możliwość realizacji zaplanowanych przedsięwzięć i w konsekwencji zniechęcać do udziału w naborze, poprzez konieczność przeprowadzenia „cięć” w budżecie czy zmian technologicznych w projekcie. W związku z powyższym ustalenie i weryfikacja maksymalnych i minimalnych kwot dofinansowania stanowi narzędzie realizacji założonych do osiągnięcia w Ramach wykonania kwot wydatków kwalifikowalnych tylko w przypadku, gdy ustalone zostały w sposób optymalny.

Nie we wszystkich Działaniach RPO WZ mamy do czynienia z kolei z występowaniem, kryteriów przyczyniających się do realizacji Ram wykonania w wymiarze rzeczowym, a więc posiadających wpływ na realizację wskaźników ustalonych w Ramach wykonania. Powodem takiego stanu rzeczy jest charakter przyjętych wskaźników – są one na tyle szczegółowe, iż nie we wszystkich Działaniach Osi priorytetowej, dla której został ustalony wskaźnik / wskaźniki Ram wykonania – możliwe do osiągnięcia są produkty / rezultaty zbieżne z ustalonym wskaźnikiem. Jeżeli w danym Działaniu nie jest możliwe osiągnięcie efektów mierzonych przez wskaźnik Ram wykonania, to żadne kryterium służące do wyboru projektów nie może zostać uznane za sprzyjające realizacji ustalonego wskaźnika. W takiej sytuacji nawet otrzymanie maksymalnej liczby punktów ze wszystkich kryteriów nie może mieć wpływu na realizację wskaźnika, gdy dla danego Działania specyficzne są efekty innego rodzaju niż mierzone przez wskaźnik Ram wykonania.

Wskazanej wyżej sytuacji nie należy jednak traktować jako słabości kryteriów wyboru projektów, ponieważ jest ona konsekwencją zakresu ustalonych w Ramach wykonania wskaźników. Wskaźniki Ram wykonania nie odzwierciedlają bowiem wszystkich rodzajów efektów specyficznych dla poszczególnych obszarów interwencji. Ustalając wskaźniki – zgodnie z wytycznymi z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 - skupiono się raczej na wyróżnieniu wskaźników najważniejszych, takich które pokrywają minimum 50% alokacji danej Osi. Zastosowane podejście jest zgodne ze wskazanym w podręczniku systemu programowania i wdrażania programów operacyjnych.

Podsumowując powyższą analizę należy stwierdzić, że różnorodność typów kryteriów, które w sposób bezpośredni lub pośredni odwołują się do celów RPO WZ 2014-2020 sprawia, iż możemy mówić o ich komplementarności w zakresie zapewniania wyboru projektów wpisujących się w cele Programu. W ramach przeprowadzonej analizy wykazano jednocześnie, że ze względu na swoją różnorodność przywołane kategorie kryteriów odnoszą się do całości elementów logiki interwencji w poszczególnych obszarach wsparcia, a więc: celów interwencji, zaplanowanych działań / nakładów, pożądanych efektów (także w formie skwantyfikowanej).

W ramach oceny wpływu kryteriów wyboru projektów na wybór projektów spójnych z celami Programu dokonana została analiza wniosków o dofinansowanie. Przeprowadzona ona została dwutorowo – polegała na:

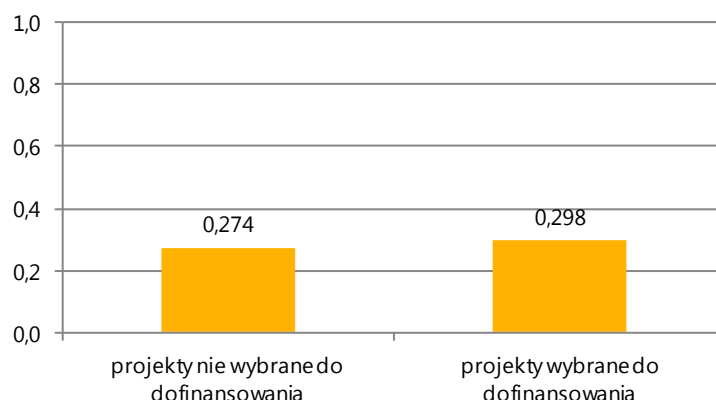
1. Analizie spójności celów projektów opisywanych we wnioskach o dofinansowanie z celami odpowiednich Działania, w ramach których składane były wnioski.

2. Statystycznej analizie zakładanej skali realizacji celów Programu w projektach wybranych oraz niewybranych do dofinansowania, za miernik której przyjęto zakładaną skalę realizacji wskaźników zawartą we wnioskach o dofinansowanie.

W analizie spójności celów projektów z celami Działania nie zidentyfikowano ani jednego projektu, którego cele byłyby niezgodne z celami Działania. Projektów niespójnych nie było ani wśród projektów przyjętych do dofinansowania, ani wśród projektów odrzuconych, co mogłoby sugerować, iż kryteria zapewniające realizację celów są zbędne, skoro składane są same projekty zgodne z celami Działania. Zidentyfikowany stan rzeczy świadczy jednak o sytuacji odwrotnej – mimo, iż nie ma wśród projektów odrzuconych takich, które są niezgodne z celami, możemy mówić o skuteczności kryteriów zapewniających spójność projektów z celami programu. Kryteria te są prawdopodobnie na tyle jasno sformułowane, że wnioskodawcy dokonując samokontroli wniosku wiedzą czy dany projekt jest zgodny z zakresem merytorycznym danego obszaru wsparcia i nie próbują składać projektów niespójnych. Możemy więc mówić tu o prewencyjnej funkcji kryteriów – sankcja odrzucenia projektu stanowi czynnik motywujący do składania projektów zgodnych z celami, mimo iż sama realizacja sankcji (z powodów związanych z niespójnością projektu) ma miejsce z pewnością bardzo rzadko.

Do podobnych wniosków skłania również przeprowadzona analiza statystyczna. Biorąc pod uwagę, iż wskaźniki w poszczególnych Działaniach różnią się od siebie oraz są mierzone w różnych jednostkach, przed przeprowadzeniem analizy dokonano unitaryzacji wartości wskaźników. W ten sposób, iż wartość 0 otrzymuje projekt, w którym w danym działaniu zadeklarowano najmniejszą wartość wskaźnika, wartość 1 otrzymuje projekt, w którym zadeklarowano najwyższą wartość wskaźnika, a pozostałe projekty otrzymują proporcjonalne wartości z zakresu od 0 do 1. W ten sposób wartości każdego wskaźnika zostały przeskalowane do przedziału 0 – 1. W celu objęcia analizą jak najszerzej liczby projektów, dla każdego działania wytypowany został wskaźnik najczęściej występujący w projektach (jeżeli kilka wskaźników występowało tę samą największą liczbę razy, to wszystkie były uwzględniane w analizie poprzez uśrednienie dla konkretnego projektu zunitaryzowanych wartości poszczególnych wskaźników. W konsekwencji dla każdego projektu przypisana została jedna zunitaryzowana wartość na skali od 0 do 1, którą interpretować można w sposób następujący – im bliżej wartości 1, tym bliżej danemu projektowi do pozycji lidera realizacji wskaźników w danym Działaniu. Na poniższym wykresie przedstawiono średnie zunitaryzowane wartości dla projektów wybranych i niewybranych do dofinansowania.

Wykres 33. Średnie zunitaryzowane wartości wskaźników



Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów wniosków o dofinansowanie oraz wyników oceny projektów

Średnia zunitaryzowana wartość wskaźników jest bardzo podobna w obu analizowanych grupach – w projektach wybranych do dofinansowania wyniosła 0,298, a w niewybranych do dofinansowania 0,274 na skali o 0 do 1. Przeprowadzona analiza statystyczna wykazała, iż projekty wybrane i niewybrane do dofinansowania nie różnią się istotnie pod względem statystycznym<sup>15</sup> w zakresie zunitaryzowanych

<sup>15</sup> U Manna-Whitneya=5901,5 p=0,506  $\alpha=0,05$ .

wartości wskaźników, w konsekwencji uznać należy, iż planowano w nich podobną skalę realizacji wskaźników.

Powyższe wyniki wskazują, iż projekty były odrzucane z innych powodów niż zbyt mała skala realizacji wskaźników będących miernikiem realizacji celów Programu. Wyjaśnieniem takiego stanu rzeczy może być kwestia składania projektów generalnie zgodnych z celami interwencji, na którą wskazała analiza spójności celów projektów – w takim przypadku naturalnym wydaje się prowadzenie selekcji projektów w oparciu o inne cechy projektu niż skala realizacji celów programu (wskaźników). Powyższe wnioski w pewnej mierze potwierdza analiza walidacyjna, w której, jako kryteria posiadające wpływ na wybór projektu do dofinansowania, często identyfikowane były kryteria związane z potencjałem wnioskodawcy, zgodnością projektu z przepisami czy dotyczące kwestii technicznych takich jak spójność / kompletność wniosku.

### Projekty komplementarne

W niniejszej części przeprowadzono analizę zdolności kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych (zarówno w ramach poszczególnych Działań, jak i pomiędzy Działaniami).

W toku prowadzonej analizy całości kryteriów wyboru projektów zidentyfikowano te kryteria, które mogą być traktowane jako sprzyjające zapewnieniu komplementarności projektów w ramach RPO WZ 2014-2020. Należy przede wszystkim zauważyć, że kwestia komplementarności ujmowana jest relatywnie często w kryteriach wyboru projektów, jednocześnie jednak występuje duża różnorodność podejść do formułowania kryteriów odnoszących się do kwestii komplementarności, a tym samym do weryfikacji występowania komplementarności w ocenianych projektach.

Jeśli chodzi o wsparcie w ramach EFRR, to wskazać należy przede wszystkim na następujące warianty podejścia do ujmowania komplementarności w kryteriach wyboru projektów:

- powiązanie planowanego przedsięwzięcia z innymi projektami realizowanymi na danym obszarze (np. w zakresie transportu miejskiego, w ramach Osi Priorytetowej 2);
- powiązanie planowanego przedsięwzięcia z innymi projektami w danym obszarze problemowym (niezależnie od źródeł finansowania i podmiotu realizującego) – występowanie komplementarności ma miejsce, gdy projekty warunkują się wzajemnie lub stanowią następujące po sobie etapy określonego programu lub planu działania (np. w Osi Priorytetowej 2 i 3); w niniejszym przypadku wskazuje się niekiedy, że w ocenie komplementarności punkt odniesienia stanowią: cel, działanie, rezultaty, zasięg terytorialny, użytkownicy, synergia; wskazuje się także niekiedy, iż planowane przedsięwzięcie powinno być powiązane z projektami zrealizowanymi, w trakcie realizacji lub które uzyskały decyzję o finansowaniu w taki sposób, że projekty warunkują się wzajemnie lub stanowią następujące po sobie etapy określonego programu lub planu działania;
- powiązanie planowanego przedsięwzięcia z innymi projektami/projektem zrealizowanym w taki sposób, że rezultaty wzajemnie się wzmacniają i uzupełniają (np. Działanie 3.4);
- powiązanie planowanego przedsięwzięcia z projektami realizowanymi w ramach konkretnych Programów (np. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w przypadku Działania 2.6 i 5.7; Program LIFE w przypadku Działania 3.1 i 4.6; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w przypadku Działania 7.1);
- powiązanie planowanego przedsięwzięcia z innymi projektami realizowanymi w ramach ZIT SOM – chodzi tutaj o przedsięwzięcia, które stanowią kontynuację / uzupełnienie / rozwinięcie projektów zarówno zrealizowanych, jak i planowanych (bez względu na rodzaj i źródło finansowania);
- powiązanie działań inwestycyjnych z działaniami „miękkimi” (np. powiązanie działań inwestycyjnych z działaniami „miękkimi” w ramach Działania 2.4);
- powiązanie przedsięwzięć mających charakter międzyfunduszowy (EFRR i EFS), czyli komplementarność pomiędzy projektami realizowanymi w oparciu o finansowanie z różnych funduszy; takie kryterium występuje w Osi Priorytetowej 9, gdzie weryfikuje się

komplementarność projektu względem interwencji prowadzonej w ramach EFS oraz w Osi Priorytetowej 7, gdzie z kolei premiuję się realizację wsparcia z wykorzystaniem infrastruktury powstałej dzięki środkom RPO WZ 2014-2020 Oś 9 Infrastruktura publiczna – mamy więc tutaj do czynienia ze zwrotnym wspieraniem komplementarności w obu wspomnianych Osiach Priorytetowych.

W ramach tak różnie definiowanych wariantów oceny, różny jest także jej sposób. W większości przypadków mamy do czynienia z sytuacją przyznania określonej liczby punktów za sam fakt wystąpienia komplementarności. Ale np. w Działaniu 4.4 wprowadzono inny sposób oceny, w którym odpowiednią liczbę punktów otrzymuje się za komplementarność: wysoką, średnią, niewielką. Podobnie jest w Działaniu 4.5, gdzie liczba punktów w kryterium komplementarności zależy od liczby projektów, z którymi powiązane jest planowane przedsięwzięcie.

Należy także zauważyć, że weryfikacja komplementarności w ramach RPO WZ 2014-2020, poza przypadkami komplementarności międzyfunduszowej, nie odnosi się w sposób obligatoryjny do Programu. Komplementarność jest więc tutaj traktowana bardzo szeroko, ale jednocześnie może to oznaczać, że w mniejszym stopniu premiowana jest komplementarność wewnątrzprogramowa.

Kryteria dotyczące komplementarności wyraźnie częściej stanowią element katalogów kryteriów w ramach EFRR niż EFS. Dodatkowo, należy zauważyć, że nie mamy do czynienia ze spójnym klasyfikowaniem kryteriów dotyczących komplementarności. Niekiedy są to kryteria efektywności, innym razem – odpowiedniości / adekwatności / trafności, w przypadku EFS czasem też przyjmują one postać kryteriów premiujących.

Biorąc pod uwagę wyniki powyższej analizy stwierdzić należy, że mamy do czynienia z niejednorodnym sposobem weryfikowania komplementarności w różnych obszarach wsparcia. Co istotne, zidentyfikowane zróżnicowania nie mają we wszystkich przypadkach charakteru wynikającego bezpośrednio ze specyfiki danego Działania. Jednocześnie, niejednokrotnie w przypadku kryteriów wyboru projektów dotyczących komplementarności, w sposób niewystarczająco precyzyjny określono sposób weryfikacji faktu rzeczywistego występowania zjawiska komplementarności.

Wydaje się w związku z tym, że celowe byłoby podjęcie działań zorientowanych na uspołnienie i doprecyzowanie mechanizmu weryfikacji kwestii komplementarności w ramach Programu. Jedyny przypadek, który powinien zostać wyodrębniony winien dotyczyć zapewnienia powiązań pomiędzy EFRR i EFS, bądź za pomocą dedykowanych kryteriów wyboru projektów, bądź poprzez formułę projektów zintegrowanych. W pozostałych przypadkach powinien obowiązywać spójny i jednolity sposób definiowania komplementarności, a tym samym jej weryfikowania na etapie oceny. Bazując na propozycji sformułowanej przez Wykonawcę dotyczącej zapewnienia komplementarności w ramach RPO Woj. Śląskiego na lata 2014-2020<sup>16</sup>, proponujemy wdrożenie dwupoziomowego sposobu definiowania komplementarności w ramach RPO WZ 2014-2020. Na poziomie pierwszym niezbędne jest sformułowanie definicji ogólnej samego terminu oraz jej wprowadzenie do dokumentów programowych (SOOP). Definicja ta mogłaby przyjąć następującą postać: *Komplementarność oznacza wzajemne uzupełnianie się/dopełnianie projektów, które pozwala na osiągnięcie wspólnego lub takiego samego celu, który nie zostałby osiągnięty lub osiągnięty byłby w mniejszym stopniu w przypadku niewystępowania komplementarności.*

Przyjęcie tego rodzaju definicji umożliwia – po pierwsze – jej stosowanie na różnych poziomach szczegółowości interwencji wspólnotowej (Działania i projekty). Po drugie, uznaje ona za przedsięwzięcia komplementarne jedynie te przedsięwzięcia, które są powiązane funkcjonalnie (dzięki temu zniwelowane jest ryzyko uznawania za komplementarne projektów, które związane są ze sobą jedynie przypadkowo).

Poziom drugi definiowania pojęcia komplementarności odnosić się będzie natomiast do dopuszczalnych typów powiązań międzyprojektowych. Proponujemy w tym przypadku uwzględnić trzy wymiary określania dopuszczanych ram komplementarności – zostały one przedstawione w poniższej tabeli:

<sup>16</sup> Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”, *Ewaluacja systemu wyboru projektów ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wyboru projektów*, Raport ewaluacyjny opracowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Woj. Śląskiego, 2016.

Schemat 2. Rodzaje i zasięg komplementarności

RODZAJ KOMPLEMENTARNOŚCI	ZASIĘG PROGRAMOWO- FUNDUSZOWY KOMPLEMENTARNOŚCI	ZASIĘG CZASOWY KOMPLEMENTARNOŚCI
<b>Przestrzenna / geograficzna</b> – uzupełnianie się lokalizacji projektów, bliskość terytorialna, skierowanie projektu do tych samych środowisk	<b>Międzyfunduszowa / międzyprogramowa</b> – występowanie powiązań pomiędzy projektami dofinansowanymi z różnych funduszy europejskich i/lub realizowanymi w ramach różnych Programów	<b>Międzyokresowa</b> – występowanie powiązań pomiędzy projektami realizowanymi w różnych okresach finansowania, np. 2004-2006, 2007- 2013, 2014-2020
<b>Rzeczowa / przedmiotowa</b> – skierowanie projektu na ten sam obszar problemowy, a tym samym: poszerzenie i pogłębienie oddziaływania	<b>Wewnątrzfunduszowa / wewnątrzprogramowa</b> – występowanie powiązań pomiędzy projektami dofinansowanymi w ramach tych samych funduszy europejskich i realizowanych w ramach tych samych Programów	<b>Jednookresowa</b> – występowanie powiązań pomiędzy projektami realizowanymi w tym samym okresie finansowania
<b>Funkcjonalna</b> – uzupełnianie się działań projektowych, rezultatów w taki sposób, że dany projekt nie osiągnąłby swojego celu bez wsparcia innego projektu		

Źródło: opracowanie własne

Innymi słowy, komplementarność monitorowana byłaby tylko w odniesieniu do takich jej wariantów, które reprezentują przynajmniej jeden typ w odniesieniu do każdego z trzech wymiarów – w przypadku braku możliwości takiego przyporządkowania należy uznać, że komplementarność nie zachodzi.

Jednocześnie, w celu doprecyzowania terminu „komplementarność” konieczne jest sformułowanie – i zawarcie tego rodzaju informacji w dokumentacji konkursowej – założeń wskazujących na to, jakie przedsięwzięcia mogą być uwzględniane w ramach identyfikacji projektów komplementarnych:

- Projekty zrealizowane, będące w fazie realizacji lub planowane do realizacji** – Identyfikacja i monitoring komplementarności powinien obejmować wszystkie trzy typy projektów, przy czym w przypadku projektów planowanych do realizacji należałoby rozważyć, czy nie należy wymagać określonego potwierdzenia podejmowania działań zmierzających do realizacji określonego przedsięwzięcia (np. złożenie wniosku o dofinansowanie, czy nawet potwierdzona decyzja dotycząca uzyskania dofinansowania). W przeciwnym razie monitoring komplementarności mógłby nie odzwierciedlać rzeczywistej skali realizacji zasady komplementarności.
- Projekty realizowane w dowolnym okresie czasu** – Chodzi o to, by w sposób pełny zidentyfikować przede wszystkim komplementarność międzyokresową. Jednocześnie należy pamiętać, że istnieje ryzyko, iż beneficjenci będą wskazywać na komplementarność swoich aktualnych projektów z przedsięwzięciami realizowanymi w bardzo odległym okresie czasu. Jednocześnie jednak możliwe jest, że nawet tego rodzaju projekty mogą mieć charakter komplementarny wobec bieżących przedsięwzięć. Istotne jest w tym przypadku zobowiązanie wnioskodawców do uzasadnienia, na czym polega deklarowana komplementarność, co pozwoli zweryfikować czy powiązanie rzeczywiście występuje.

Powyższy sposób rozumienia komplementarności powinien być stosowany na poziomie całego Programu i mieć charakter uniwersalny. Uznając istotne znaczenie komplementarności dla wdrażania interwencji ze środków wspólnotowych należy przyjąć, iż komplementarność byłaby kryterium horyzontalnym w tym



znaczeniu, iż obowiązywałyby we wszystkich Działaniach dla EFRR i EFS. Bardzo ważnym aspektem zalecenia dotyczącego wprowadzenia ogólnoprogramowej definicji komplementarności, przy jednocześnie szerokim zakresie znaczeniowym tejże, powinno być zwiększenie restrykcyjności w weryfikowaniu deklaracji wnioskodawców dotyczących komplementarności ich projektu z innymi przedsięwzięciami. Chodzi o zobowiązanie wnioskodawców do jednoznacznego i szczegółowego wykazania deklarowanych powiązań oraz ewentualnie wzajemnej niezbędności realizowanych działań, a także założenie, iż wobec niespełnienia tego warunku osoba oceniająca mogłaby nie uwzględnić deklaracji wnioskodawcy o występowaniu w przypadku jego projektu zjawiska komplementarności. Tylko w takiej sytuacji bowiem będziemy mogli mówić o rzeczywistej i rzetelnej ocenie kwestii komplementarności.

W ramach analizy porównawczej obejmującej inne RPO analizowano kryteria dotyczące komplementarności. Nie zidentyfikowano jednak takich rozwiązań, których ewentualna implementacja mogłaby zwiększyć skuteczność identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych w ramach RPO WZ 2014-2020. W związku z powyższym nie sformułowano zaleceń dotyczących kryteriów wspierających komplementarność, które miałyby swoją podstawę w wynikach analizy porównawczej.

Podsumowując, analiza kryteriów wyboru projektów, pozwoliła na zidentyfikowanie kryteriów, które mogą być traktowane jako sprzyjające zapewnieniu komplementarności projektów. Komplementarność ta jest traktowana bardzo szeroko, ale jednocześnie można zauważyć, że od komplementarności międzyfunduszowej, w mniejszym stopniu premiowana jest komplementarność wewnątrzprogramowa. Należy jednak stwierdzić, że mamy do czynienia z niejednorodnym sposobem weryfikowania komplementarności w różnych obszarach wsparcia, stąd powyższa propozycja ujednolicenia podejścia do weryfikacji komplementarności. Podkreślić jednak tutaj należy, że nie oznacza to – po pierwsze – konieczności wymagania lub premiowania występowania komplementarności we wszystkich obszarach wsparcia. Po drugie, nie należy sformułowanego zalecenia postrzegać jako wymogu, by w każdym obszarze wsparcia kryteria wyboru projektów odnoszące się do kwestii komplementarności były sformułowane w taki sam sposób. Dlatego też – nakreślona powyżej – propozycję podejścia do definiowania i weryfikowania komplementarności traktować należy jako swego rodzaju „niezbędnik” na potrzeby formułowania szczegółowych zaleceń dotyczących zagadnienia komplementarności w poszczególnych konkursach.

### Projekty spójne z zasadami realizacji polityk horyzontalnych

Kolejny wymiar problemowej analizy dotyczącej kryteriów wyboru projektów, które zapewniają wybór i identyfikację projektów spójnych z zasadami realizacji polityk horyzontalnych, a w szczególności zasadą dotyczącą równości szans kobiet i mężczyzn oraz osób z niepełnosprawnościami, zasadą uniwersalnego projektowania oraz zrównoważonego rozwoju.

W ramach RPO WZ 2014-2020 mamy do czynienia z wystandardyzowanym i spójnym podejściem w zakresie zapewnienia spójności projektów z zasadami realizacji polityk horyzontalnych. W katalogu kryteriów wyboru projektów dla każdego z funduszy stosowane jest odpowiednie kryterium dopuszczalności, które dotyczy polityk horyzontalnych, ujmując w swojej treści wszystkie wymagane zasady polityk horyzontalnych. Jednocześnie treść kryterium w przypadku każdego z funduszy odzwierciedla jego specyfikę z punktu widzenia realizacji polityk horyzontalnych. I tak, w ramach EFRR zaakcentowana jest kwestia zrównoważonego rozwoju oraz konieczności stosowania zasady uniwersalnego projektowania. Z kolei w EFS, kluczowe znaczenie ma zasada równości szans kobiet i mężczyzn, w oparciu o standard minimum oraz zasada równości szans i niedyskryminacji.

Dostępowy charakter kryteriów sprawia, że w sposób wystarczający zabezpieczony jest w Programie wymóg spełnienia przez wszystkie dofinansowane projekty zasad horyzontalnych UE.

### Projekty zgodne z inteligentnymi specjalizacjami

Kolejny aspekt oceny kryteriów dotyczy wspierania przez nie realizacji projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami. Ze względu na swoją specyfikę, kryteria te występują przede wszystkim w ramach Osi Priorytetowej 1. Niekiedy wymóg weryfikacji tej kwestii wynika bezpośrednio z zapisów SOOP,



czy założeń dotyczących danego Priorytetu Inwestycyjnego (jak ma to miejsce np. w przypadku Działań: 1.1 i 1.2). W takiej sytuacji sformułowane kryteria nakładają na wnioskodawcę wymóg wpisywania się przedmiotu projektu w obszary wskazane w założeniach do inteligentnych specjalizacji regionu. Siłą rzeczy, kryteria te mają charakter zerojedynkowy.

Występują jednak także kryteria wyboru projektów, które odnosząc się do kwestii regionalnych specjalizacji przyjmują formę punktową. Ma to miejsce w przypadku oceny stopnia rozwoju specjalizacji regionalnych w ramach grupy kryteriów specyficznych dla formuły ZIT (Działanie 1.7). W tym przypadku przyznawana liczba punktów jest uzależniona od rodzaju reprezentowanej przez wnioskodawcę branży, która musi stanowić jedną ze specjalizacji regionalnych.

Punktowy sposób weryfikacji kryteriów odnoszących się do inteligentnych specjalizacji regionalnych występuje także w Działaniu 1.10, gdzie premia punktowa przyznawana jest, gdy *„Przedsięwzięcie wpłynie na rozwój gospodarczy regionu, w szczególności koncentrować się będzie na dziedzinach, branżach gospodarki o wysokim potencjalnie rozwojowym mogących stać się lub będących inteligentną specjalizacją regionu”*. Z kolei w Działaniu 1.15 premia punktowa wynika ze stopnia zapewnienia udziału grupy docelowej w inteligentnych specjalizacjach województwa zachodniopomorskiego.

Ale zagadnienie inteligentnych specjalizacji regionalnych nie pojawia się wyłącznie w ramach Osi Priorytetowej 1. W Działaniu 9.8 prowadzona jest weryfikacja powiązania wspieranych w ramach projektu kierunków kształcenia z inteligentnymi specjalizacjami. Z kolei jeśli chodzi o wsparcie z EFS, to wśród kryteriów premiujących w Działaniu 8.6 premiowane są działania w zakresie obszarów działalności gospodarczej uwzględnionych w: Regionalnych Specjalizacjach Województwa Zachodniopomorskiego, wskazanych w regulaminie konkursu (10 pkt.) albo Inteligentnych Specjalizacjach Województwa Zachodniopomorskiego, wskazanych w regulaminie konkursu (20 pkt.).

Podsumowując, stwierdzić należy, że choć kryteria dotyczące inteligentnych specjalizacji regionalnych występują w ramach RPO WZ 2014-2020 relatywnie rzadko, to jednak nie należy takiego stanu rzeczy traktować jako problemu. Wynika to bowiem z faktu, że samo zagadnienie inteligentnych specjalizacji regionalnych ma wąskie zastosowanie. To, że kryteria dotyczące tej kwestii stosowane są przede wszystkim w ramach Osi Priorytetowej 1, w mniejszym zaś stopniu w pozostałych Osiach Priorytetowych, ocenić należy jako właściwe podejście. Pozytywnie ocenić należy także sam charakter i zakres kryteriów dotyczących tej kwestii. W badaniu jakościowym zwrócono jednak także uwagę na fakt, że niekiedy ujawniają się problemy dotyczące stosowania kryteriów wyboru projektów odnoszących się do inteligentnych specjalizacji, które nie wynikają jednak z ewentualnych błędów w sformułowaniu tych kryteriów, lecz z trudności w stosowaniu obowiązującej w regionie klasyfikacji inteligentnych specjalizacji. Szczególnie dotyczy to włączania kwestii inteligentnych specjalizacji w obszarze EFS, gdzie odnoszone są one nie tyle do sektora przedsiębiorstw, co np. kierunków kształcenia zawodowego.

### Projekty innowacyjne

W przypadku kryteriów wyboru projektów wspierających identyfikację i selekcję projektów innowacyjnych mamy do czynienia z sytuacją podobną do tej, która dotyczy kryteriów wspierających wybór projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami. Kryteria te występują przede wszystkim w ramach Osi Priorytetowej 1, gdzie znaczenie innowacyjności jest szczególnie duże.

W ramach Osi Priorytetowej 1 stosowane są kryteria dotyczące zarówno innowacyjności produktowej, jak i procesowej. W większości przypadków mówić możemy o właściwym sposobie sformułowania kryteriów dotyczących innowacyjności. Ewentualne wątpliwości może jednak budzić poziom innowacyjności, który jest premiowany. Np. w Działaniu 1.1 w przypadku typu 1 projektów, premia punktowa w kryterium innowacyjności dotyczy także sytuacji, w której innowacyjność występuje jedynie na poziomie przedsiębiorstwa (*„Rezultaty projektu cechują się innowacyjnością względem produktów dotychczas oferowanych przez przedsiębiorstwo”*). Taki podejście mogłoby mieć zastosowanie, gdy określane były minimalne warunki brzegowe, jakie w zakresie innowacyjności musi spełnić dofinansowany projekt. Jednakże w sytuacji, gdy kryterium ma charakter punktowy wydaje się, że celowe byłoby premiowanie wyższego poziomu innowacyjności niż odnoszący się tylko do projektodawcy. Taka sytuacja ma miejsce również w Działaniu 1.1, ale w odniesieniu do typu 2 projektów, gdzie już najmniejsza premia punktowa

wymaga wprowadzenia innowacji produktowej lub procesowej na poziomie przynajmniej regionalnym. Premiowanie innowacyjności także na najniższym, dotyczącym poziomu przedsiębiorstwa, poziomie może utrudniać realizację celu Osi Priorytetowej 1, którym jest podniesienie poziomu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu (nie zaś pojedynczych przedsiębiorstw).

W badaniu jakościowym zwracano uwagę, w kontekście prowadzonej oceny innowacyjności projektów, nie tyle na słabości obowiązujących kryteriów wyboru projektów dotyczących tej kwestii, ile generalną trudność w ocenie kwestii innowacyjności. Podkreślano, że w momencie rezygnacji z wymagania opinii o innowacyjności weryfikacja projektu pod kątem jego innowacyjnego charakteru jest jeszcze trudniejsza. Dlatego też podkreślić należy, że innowacyjność jest jednym z tych aspektów, który podlega ocenie ekspertów, co jest niezbędne, by w sposób prawidłowy zweryfikować deklaracje samego wnioskodawcy, bazując na własnej wiedzy i doświadczeniu.

Warto jednak zauważyć, że kryteria odnoszące się do kwestii innowacyjności nie występują wyłącznie w Osi Priorytetowej 1. Także w pozostałych Osiach Priorytetowych dotyczących EFRR pojawiają się kryteria, bezpośrednio lub pośrednio, odnoszące się do zagadnienia innowacyjności. I tak, w ramach Osi Priorytetowej 2 stosowane jest kryterium, w ramach którego *„Ocenie podlega zakres stosowania w inwestycji **nowoczesnych (ponadstandardowych)** rozwiązań technologicznych, innowacji, środków minimalizujących koszty utrzymania i wpływu na środowisko i krajobraz. Projekt wykorzystuje proekologiczne i **innowacyjne rozwiązania technologiczne**, zmniejszające uciążliwość infrastruktury dla środowiska – projekty z zakresu oświetlenia”*. W Osi Priorytetowej 3 z kolei premiowane jest innowacyjne podejście do gospodarki odpadami – istnieje możliwość otrzymania premii punktowej za zastosowanie podejścia innowacyjnego w skali gminy lub województwa. Natomiast w ramach Osi Priorytetowej 4 występuje sytuacja premiowania projektów, w których trwałość projektu zapewniana jest przez *„Obniżenie kosztów utrzymania, innowacyjne rozwiązania energooszczędne”* oraz – w ramach kryterium użyteczności – premiowane są *„projekty przyczyniające się do zaspokojenia potrzeb grup docelowych, w tym **innowacyjne rozwiązania** skierowane do specyficznych grup osób (np. dzieci, młodzieży, seniorów)”*. Wydaje się celowe, by planując w przyszłym okresie finansowania katalogi kryteriów wyboru projektów podejmować działania, które będą zwiększać udział tego rodzaju kryteriów wyboru projektów w procesie oceny. Świadczyłoby to bowiem o poszerzeniu podejścia do oceny innowacyjności i nietraktowaniu jej wyłącznie jako aspektu oceny projektów w obszarze gospodarczym, ale jako wymiaru, który może mieć znaczenie w wielu innych obszarach interwencji, stanowiąc czynnik zapewniający np. większą skuteczność lub trwałość wspieranych przedsięwzięć.

Jeśli chodzi o EFS, to nie mamy tutaj do czynienia ze stosowaniem kryteriów odnoszących się bezpośrednio do kwestii innowacyjności. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z faktu, iż w bieżącym okresie finansowania realizacja przedsięwzięć innowacyjnych finansowanych ze środków EFS prowadzona jest na poziomie centralnym, w ramach PO WER. W ramach RPO WZ 2014-2020, w obszarze EFS, premiowane jest jedynie ewentualne wdrożenie rozwiązań mających charakter innowacji społecznych, które zostały wypracowane w ramach projektów dofinansowanych centralnie.

### Projekty trwałe

Ostatni wymiar analizy dotyczy tego, czy kryteria wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020 zapewniają wybór projektów trwałych. Kryteriów odnoszących się do tej kwestii mamy w ramach poszczególnych Osi Priorytetowych relatywnie dużo, przy czym – podobnie jak miało to miejsce w przypadku komplementarności – stosowane są różne podejścia do zapewnienia trwałości rezultatów projektów.

Po pierwsze, stosowane jest powszechnie w ramach kryteriów dopuszczalności kryterium o podstawowym znaczeniu dla zapewnienia wymaganego okresu trwałości projektu: *„Projekt w okresie realizacji i eksploatacji pozostaje w zgodzie z zasadą trwałości, zgodnie z art. 71 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.”* Po drugie, stosowane są (w Osiach Priorytetowych: 1, 2, 3, 4 i 9) – w ramach punktowych kryteriów jakości – kryteria, za pomocą których premiowane są przedsięwzięcia cechujące się ponadprzeciętną trwałością rezultatów. Takie podejście – określające minimalne wymogi oraz premię punktową w sytuacji, gdy wnioskodawca deklaruje wyższy od

wymaganego poziom trwałości – ocenić należy pozytywnie. Co więcej, należałoby rozważyć, czy taki model wspomagania trwałości projektów nie powinien mieć charakteru uniwersalnego w ramach całego Programu. Jednocześnie jednak, należałoby przy takim uniwersalnym podejściu uspołnić sposób premiowania ponadstandardowej trwałości. Przede wszystkim należałoby określić, czy premiowanie ponadstandardowej trwałości ma oznaczać premiowanie deklaracji o zapewnieniu trwałości na poziomie wyższym niż wymagana, czy też wystarczające jest dysponowanie przez wnioskodawcę zasobami (np. doświadczeniem) lub zastosowanie określonych rozwiązań w projekcie (np. szczególnie innowacyjnych), które uprawdopodobnią osiągnięcie ponadstandardowej trwałości.

Po trzecie wreszcie – i ten aspekt należy ocenić zdecydowanie pozytywnie jako szczególnie użyteczne rozwiązanie wspierające wybór projektów cechujących się rzeczywistą trwałością rezultatów – w ramach RPO WZ 2014-2020 stosowane jest podejście, w ramach którego trwałość nie jest premiowana wyłącznie w sposób bezpośredni (jako deklaracja określonej trwałości projektu), ale także pośredni. Polega to na premiowaniu w ramach EFRR stosowania w projekcie określonych działań lub występowania określonych uwarunkowań realizacji projektu, które pozytywnie oddziałują na trwałość rezultatów dofinansowanego przedsięwzięcia. Są to – w zależności od rodzaju wsparcia – takie elementy jak np.: plan wykorzystania infrastruktury B+R; stosowanie nowoczesnych technologii i/lub materiałów i/lub spełnianie przyszłościowych potrzeb – wobec czego jest bardzo prawdopodobne, że rezultaty projektu będą użyteczne dla beneficjentów długo po jego zakończeniu; doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć (projektów dofinansowanych z UE lub innych inwestycji o podobnym do przedmiotowego projektu charakterze), które uprawdopodobnia ponadprzeciętną trwałość projektu; analiza projektu pod kątem obciążeń finansowych dla beneficjenta w przyszłości.

Z kolei jeśli chodzi o EFS, to trwałość jest każdorazowo ujmowana w ramach kryteriów jakości, gdzie weryfikuje się stopień zmian u uczestników projektu w wyniku zaproponowanych działań w ramach projektu, oceniając w jakim stopniu zaproponowane w projekcie instrumenty wsparcia oraz zaplanowane rezultaty przyczynią się do trwałej zmiany sytuacji grup docelowych.

Należy przy tym zauważyć, że w badaniu jakościowym zwracano uwagę, że istnieją także pewne problemy związane ze stosowaniem kryteriów dotyczących trwałości projektów. Najpoważniejszy z nich dotyczy tego, iż w przypadku kryteriów premiujących odnoszących się do ponadprzeciętnej trwałości rezultatów, w praktyce nie ma możliwości rzeczywistego zweryfikowania deklaracji wnioskodawców. Z tego też względu optymalnym podejściem przy ocenie takiego wariantu trwałości powinno być nie tyle premiowanie wyrażonego ilościowo stopnia przekroczenia minimalnego poziomu trwałości rezultatów projektu, ale raczej skoncentrowanie się na identyfikacji i weryfikacji mechanizmów i narzędzi, które mogą korzystnie wpłynąć na osiągnięcie ponadprzeciętnej trwałości projektowej.

### **Analiza kryteriów wyboru projektów w aspekcie procedury odwoławczej**

Poniższa analiza składanych protestów wobec ocen wniosków o dofinansowanie, dotyczy częstości występowania w oprotestowanych ocenach poszczególnych płaszczyzn oceny kryteriów (w ramach RPO WZ, mówimy o czterech płaszczyznach oceny: kryteriach wykonalności, jakości, dopuszczalności i administracyjności), danych kryteriów oceny projektów oraz – w przypadku protestów składanych wobec ocen projektów dla EFRR – ich podkryteriów. W ramach kryteriów z oprotestowanych ocen, powstał podział ukazujący je na skali danych Funduszy (EFS i EFRR) lub Osi Priorytetowych (które w przypadku protestów reprezentowane są, dla EFS przez: Oś VI, VII, VIII; dla EFRR przez: Oś I, II, III, IV, IX)<sup>17</sup>.

Dane potrzebne do przeprowadzenia niniejszej analizy, pochodzą z rejestrów protestów złożonych w latach 2016-2017. Rejestry protestów, na podstawie których przygotowano niniejszą analizę, pochodzą z dni: 01.12.2017 r. oraz 16.11.2017 r.

<sup>17</sup> Dla Osi Priorytetowych V oraz X nie składano protestów.

Spośród 2869 złożonych projektów (z których 1407 zostało złożonych w ramach EFS oraz 1462 w ramach EFRR) 471<sup>18</sup> z nich zostało oprotestowanych (297 oprotestowanych w ramach EFS oraz 180 w ramach EFRR), a protesty te dotyczyły weryfikacji 910 kryteriów<sup>19</sup> (459 dla protestów w ramach EFS i 451 dla EFRR) znajdujących się w 36 Działaniach (17 dla protestów w ramach EFS i 19 dla EFRR). Złożone protesty, poddane analizie dotyczą 16,6% wszystkich złożonych projektów. W przypadku protestów złożonych wobec ocen projektów dla EFS jest to 21,1%, dla EFRR natomiast 12,3%.<sup>20</sup>

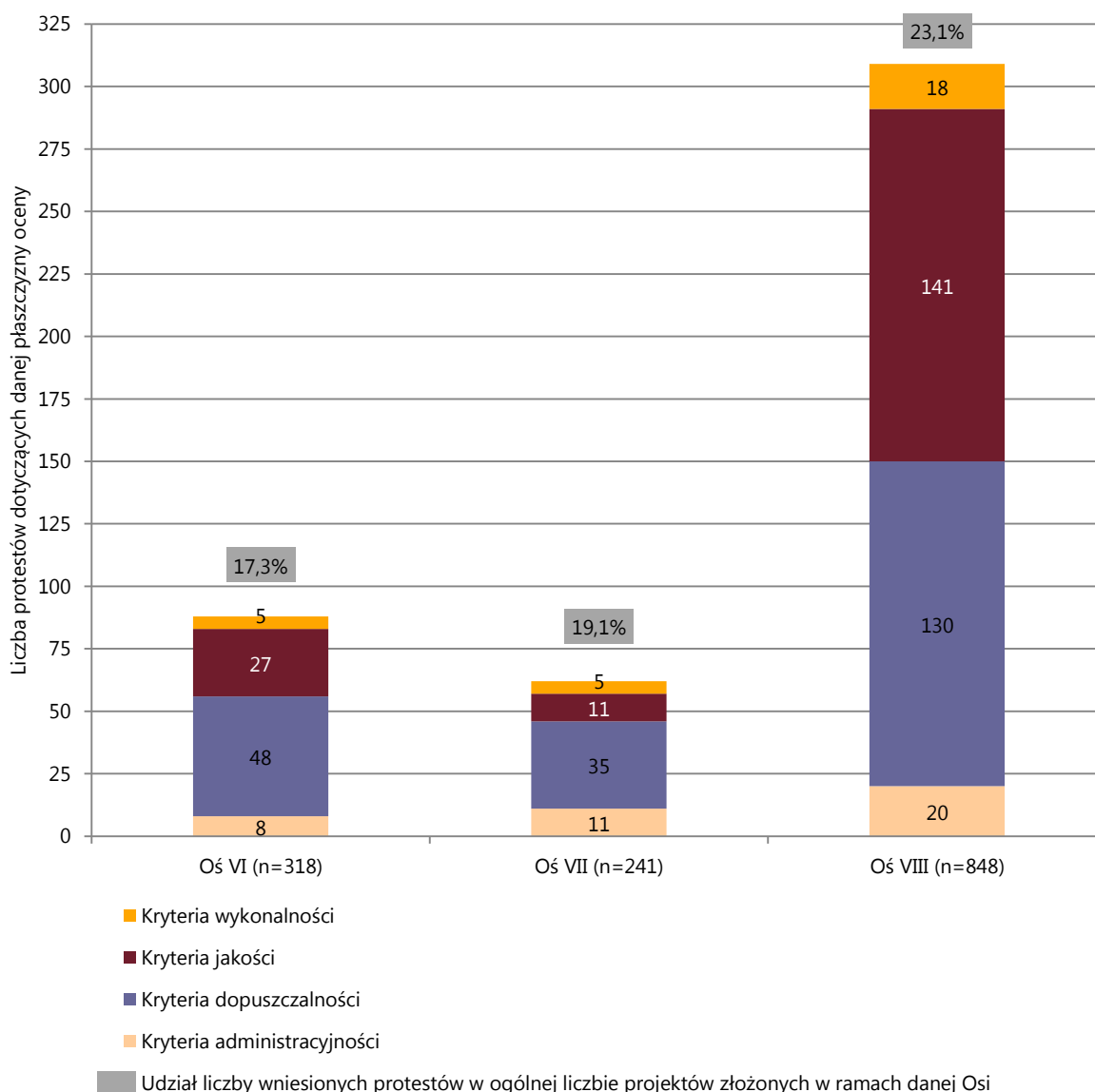
Przed przystąpieniem do opisu analizy ilościowej składanych protestów, należy jeszcze wspomnieć o podziale wyników protestów na trzy kategorie: uwzględniony, częściowo uwzględniony oraz nieuwzględniony. Dane, które w rejestrach dotyczyły wyników protestów zostały sprowadzone do trzech powyższych kategorii. W przypadku zestawienia kryteriów, z wynikiem protestów dla EFS, brak kategorii „częściowo uwzględnionego” protestu, wymusiło zakwalifikowanie do kryteriów „uwzględnionych” tylko tych, które były jedynymi kryteriami w ramach swojego protestu. Ponieważ nie pojawiła się kategoria „częściowo uwzględnionego” protestu, można przypuszczać, że niektóre kryteria, w przypadku protestów dotyczących dwóch lub więcej kryteriów, mogły być w rzeczywistości „nieuwzględnione”, ale przy tym nie przeszkodzić całemu protestowi w uzyskaniu statusu „uwzględnionego”. W przypadku EFRR problem ten nie występuje, gdyż dla tych protestów występuje kategoria „częściowo uwzględnionych”.

<sup>18</sup> Proteście poddane zostały oceny 471 projektów, co różni się od liczby złożonych protestów, których było 477 – jest tak, ponieważ 6 wnioskodawców składało dwa protesty w ramach jednego projektu.

<sup>19</sup> Różnica pomiędzy liczebnością złożonych protestów, a kryteriów wyłonięnych z protestów wynika z tego, że jeden protest mógł dotyczyć więcej niż jednego kryterium.

<sup>20</sup> Analiza protestów nie uwzględniła 7 protestów złożonych w ramach Kontraktów Samorządowych, ponieważ nie było możliwe ustalenie, których Działów/Osi Priorytetowych one dotyczyły.

Wykres 34. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Osi Priorytetowych EFS

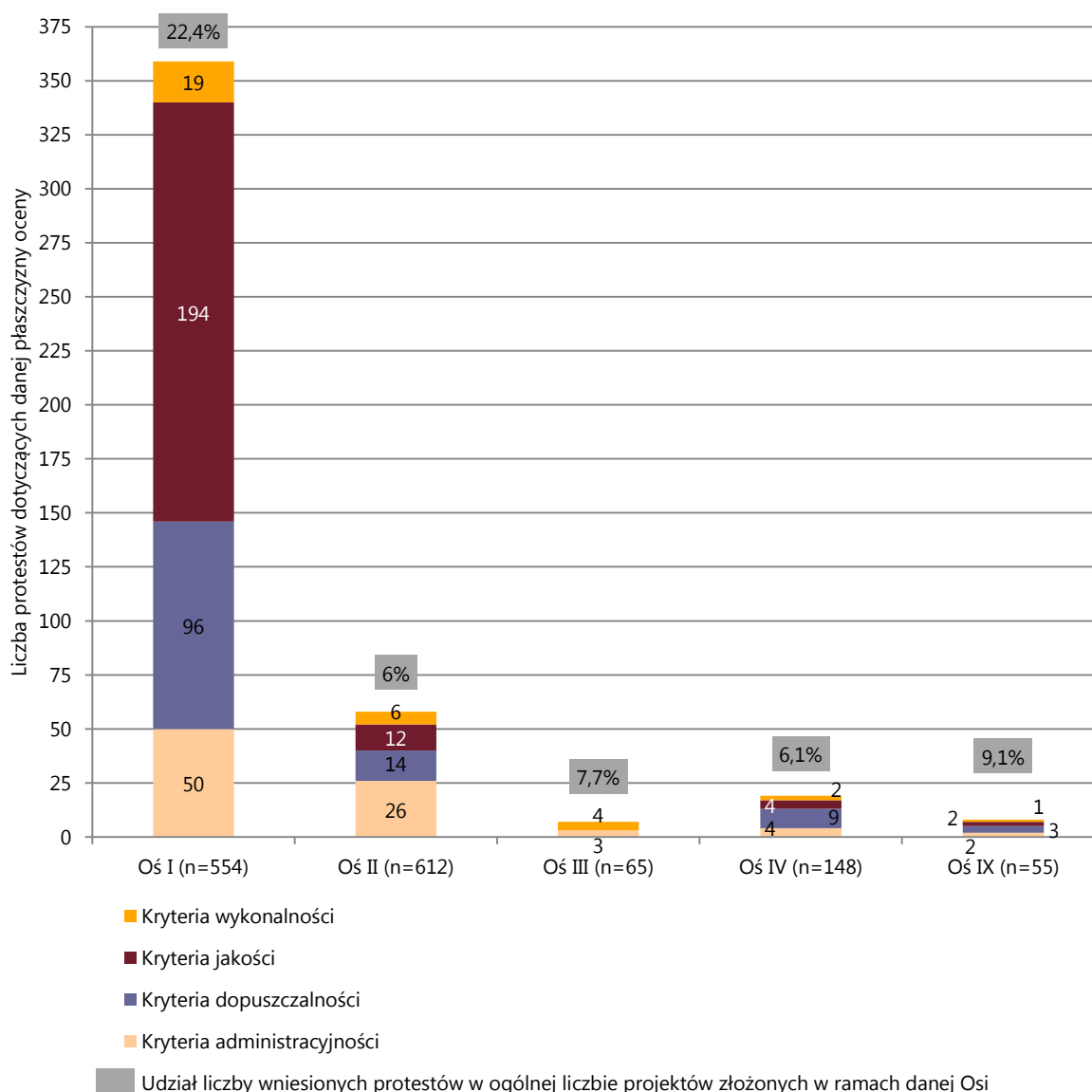


Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów protestów RPO WZ 2014-2020 na lata 2016-2017; n wszystkich złożonych projektów w ramach EFS=1407

Wszystkich złożonych protestów ocen projektów składanych w ramach EFS było 297 – w Osi Priorytetowej VI było ich 56, w Osi VII 45, natomiast w Osi VIII 196. W przypadku Osi Priorytetowych EFS, Oś VIII cechuje się największym udziałem wniesionych protestów w ogólnej liczbie projektów złożonych w ramach danej Osi (23,1%). Następnie, w przypadku proporcji złożonych protestów do złożonych projektów, mamy do czynienia w Osi VII (19,1%), na końcu w Osi VI (17,3%).

W kwestii podziału na płaszczyzny oceny, w każdej z Osi priorytetowych mamy do czynienia dość dużym udziałem protestów związanych z kryteriami dopuszczalności. W Osi priorytetowej VI udział protestów dotyczących kryteriów dopuszczalności wyniósł 85,7%, dla Osi VII było to 77,7%, a w przypadku Osi priorytetowej VIII było to 43,8%. Dodatkowo w Osiach priorytetowych VI i VIII relatywnie często składano protesty dotyczące kryteriów jakości, udział protestów dotyczących kryteriów należących do tej płaszczyzny wynosił odpowiednio 48,2% (Oś VI) i 47,4% (Oś VIII). Protesty dotyczące kryteriów należących do płaszczyzn wykonalności i administracyjności występowały zdecydowanie rzadziej.

Wykres 35. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Osi Priorytetowych EFRR

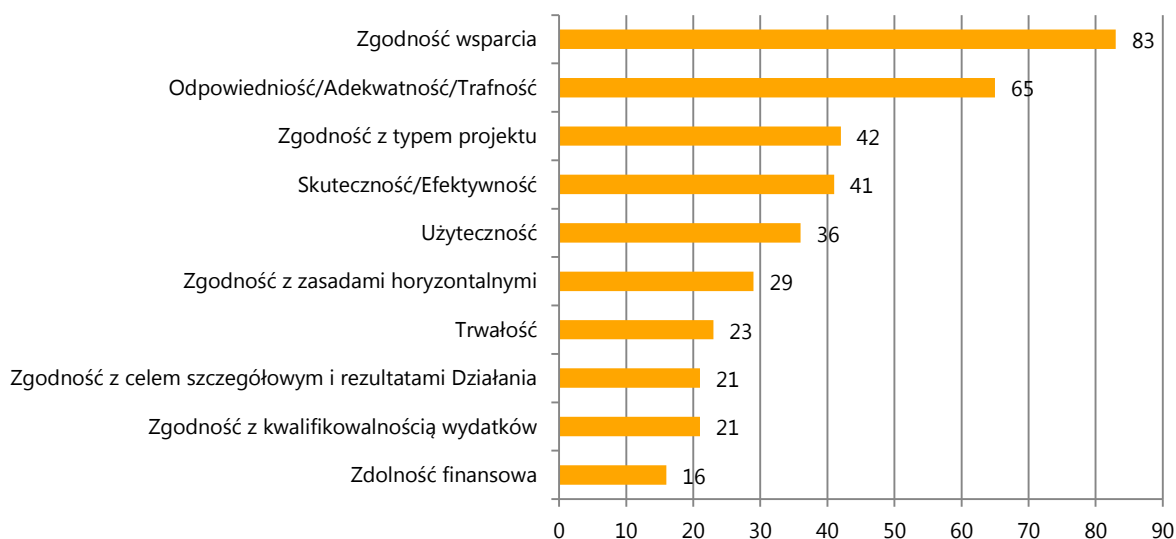


Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów protestów RPO WZ 2014-2020 na lata 2016-2017; n wszystkich złożonych projektów w ramach EFRR=1434

Wszystkich złożonych protestów ocen projektów składanych w ramach EFRR jest 180. Płaszczyzny kryteriów wyłonięnych w analizie protestów dla EFRR, przedstawiają się nierównomiernie w poszczególnych Osiach Priorytetowych. Kryteria jakości stanowią większość wszystkich kryteriów w protestach ocen projektów Osi I (54%) oraz prawie połowę (47,3%) w przypadku Osi IV. Z wyjątkiem Osi III, gdzie mamy do czynienia tylko z 4 kryteriami wykonalności i 3 administracyjności, przypadek tak relatywnie licznej przewagi liczebności jednej płaszczyzny kryterium nad innymi występuje dla kryterium administracyjności w Osi II (44,8%). Kryteria wykonalności, poza Osią III, stanowią zawsze najmniejszą część czterech płaszczyzn – w tym przypadku najbardziej możemy mówić o występowaniu reguły. Protesty ocen projektów Osi III wyróżniają się jeszcze występowaniem tylko dwóch płaszczyzn kryteriów: wykonalności (4) i administracyjności (3). Zaskakujące jest to, że przy tak dużej liczbie złożonych projektów (612) w Osi II, protesty dotyczyły tylko 6% ich ocen. Odwrotna sytuacja jest w przypadku Osi I, gdzie liczebność złożonych projektów sięga 554, z których 22,4% ocen zostało oprotestowanych. Pozostałe trzy Osie, utrzymują stosunek między złożonymi projektami, a złożonymi protestami wobec ocen, poniżej 10% (przy czym, mają również zauważalnie mniejsze liczebności złożonych projektów).



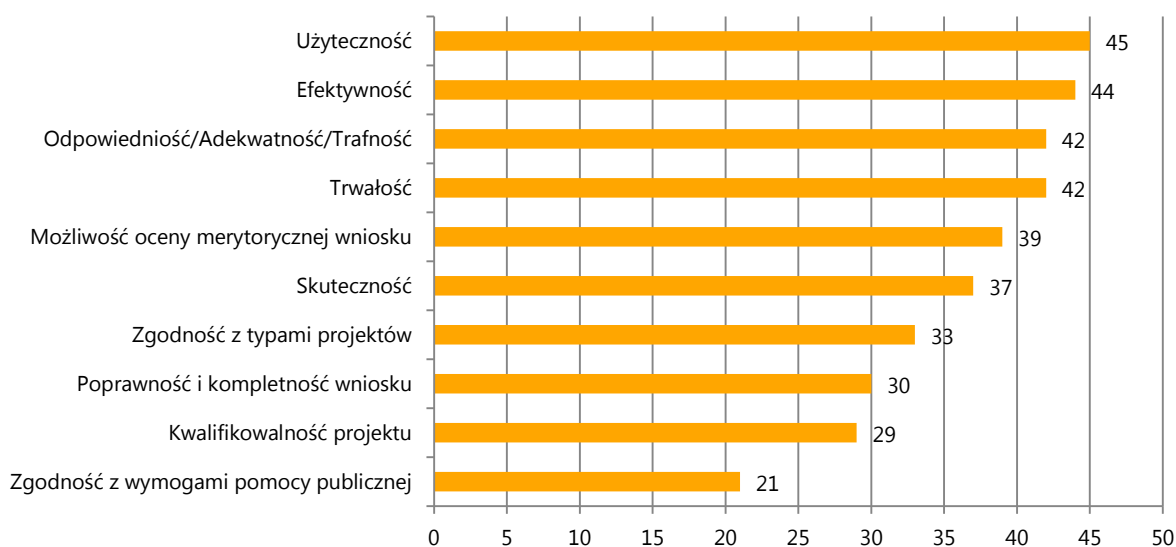
Wykres 36. Wykaz najczęściej występujących kryteriów wyłonionych z protestów ocen, projektów składanych w ramach EFS



Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów protestów RPO WZ 2014-2020 na lata 2016-2017; n wszystkich kryteriów wyłonionych z protestów ocen projektów składanych w ramach EFS=459

W niniejszej części analizy protestów ocen projektów, dla obu Funduszy, wzięto pod uwagę dziesięć najczęściej występujących kryteriów w protestach. W przypadku EFS nie pojawiały się w części kryteriów, którymi są podkryteria, występujące w EFRR. Najczęściej pojawiające się w tym zestawieniu kryterium dla EFS to „Zgodność wsparcia”, stanowiące 18% wszystkich kryteriów wyłonionych z protestów. Następne, jest kryterium „Odpowiedzialność/adekwatność/trafność”, które zajmujące 14,2% całości. Dwa kolejne kryteria, czyli „Zgodność z typem projektu” oraz „Skuteczność/Efektywność” stanowią 9,2% i 8,9%. Spośród dziesięciu najbardziej licznych kryteriów, najmniej liczna z nich jest „Zdolność finansowa” (3,5%). Wszystkie dziesięć powyższych, najlichnij występujących kryteriów w sumie stanowi 82,1% wszystkich kryteriów do których odwoływały się protesty wobec ocen projektów składanych w ramach EFS.

Wykres 37. Wykaz najczęściej występujących kryteriów wyłonionych z protestów ocen, projektów składanych w ramach EFRR



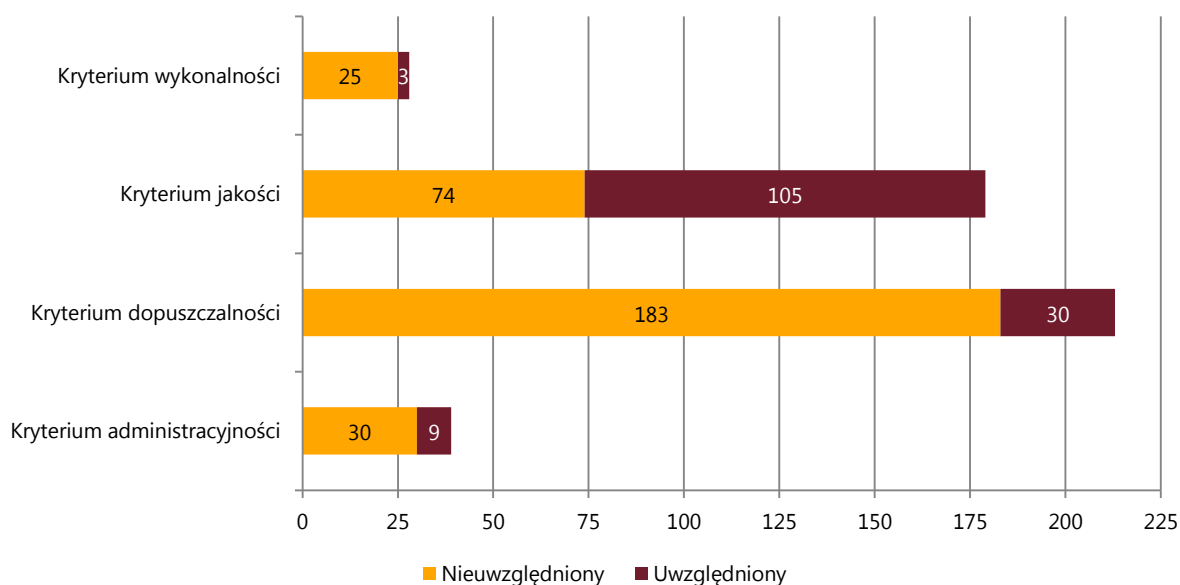
Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów protestów RPO WZ 2014-2020 na lata 2016-2017; n wszystkich kryteriów wyłonionych z protestów ocen projektów składanych w ramach EFRR=451

Dziesięć najliczniejszych kryteriów wyłonionych z protestów ocen projektów EFRR, stanowi 80% wszystkich oprotestowanych kryteriów w ramach tego Funduszu. W przeciwieństwie do EFS, te kryteria – w niektórych przypadkach - mają również podkryteria. Pięć, z powyższej dziesiątki tych najczęstszych kryteriów EFRR należy właśnie do tych, które podkryteria mają. Poniżej podane zostały te, które występowały najczęściej w przypadku oprotestowywania danych kryteriów w ocenie wniosku:

- Kryterium użyteczności – podkryterium kooperacji (22,2%)
- Kryterium efektywności – podkryterium innowacyjności (54,5%)
- Kryterium odpowiedniości/adekwatności/trafności – podkryterium komplementarności (28,6%)
- Kryterium trwałości – podkryterium zdolności organizacyjnej i finansowej (19%)
- Kryterium skuteczności – podkryterium konkurencyjności wnioskodawcy (35%)

Trzecia część analizy kryteriów pochodzących z protestów, dotyczy liczebności ich wyników (w przypadku EFS dzielących się na uwzględnione i nieuwzględnione) podzielonych na cztery płaszczyzny kryteriów.

Wykres 38. Wykaz stosunku kryteriów wyłonionych z protestów wobec ocen projektów złożonych w ramach EFS (zgrupowanych do poszczególnych płaszczyzn oceny) podzielonych ze względu na wynik protestu



Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów protestów RPO WZ 2014-2020 na lata 2016-2017; n wszystkich kryteriów wyłonionych z protestów ocen projektów złożonych w ramach EFS=459

Zwracając uwagę na proporcję między kryteriami uwzględnionymi, a nieuwzględnionymi na poziomie czterech płaszczyzn kryteriów, proporcjonalnie, najmniej uwzględnionych kryteriów jest wśród kryteriów wykonalności (10,7%), po których następują kryteria dopuszczalności (14%), administracyjności (23%) i na końcu jakości (58,9%). Jedynie w przypadku tych ostatnich zauważamy przewagę wyników protestów rozstrzygniętych jako uwzględnione.

Poniżej przedstawione zostały konkretne kryteria, które znalazły się w uwzględnionych protestach, razem z ich liczebnością porównaną z całością danych kryteriów (uwzględnionych i nieuwzględnionych).

Kryteria wykonalności:

- Celowość partnerstwa (50% z 2 kryteriów)
- Zdolność finansowa (6,3% z 16 kryteriów)
- Zdolność organizacyjno-operacyjna (11,1% z 9 kryteriów)

Kryteria jakości:

- Skuteczność/Efektywność (63,4% z 41 kryteriów)
- Użyteczność (61,1% z 36 kryteriów)

- Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność (58,5% z 65 kryteriów)
- Trwałość (52,2% z 23 kryteriów)
- Skuteczność (42,9% z 7 kryteriów)
- Efektywność (33,3% z 3 kryteriów)

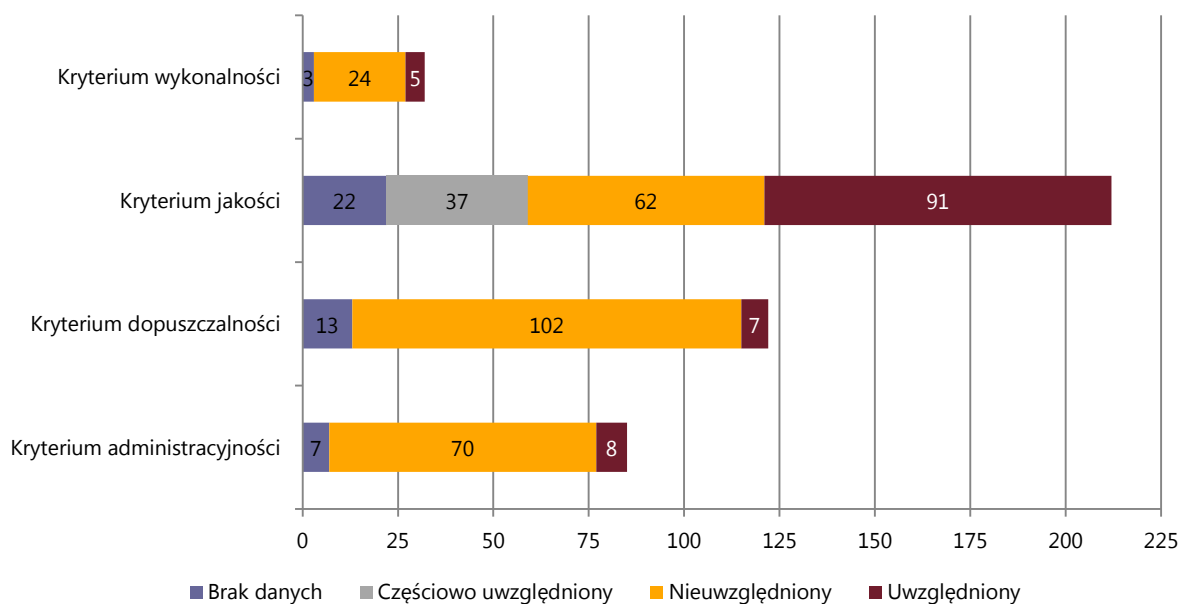
Kryteria dopuszczalności:

- Wymogi organizacyjne (100% z 3 kryteriów)
- Zgodność z wymogami pomocy publicznej (66,7% z 3 kryteriów)
- Zgodność z typem projektu (23,8% z 42 kryteriów)
- Kwalifikowalność Beneficjenta/Partnera (15,4% z 13 kryteriów)
- Zgodność wsparcia (13,3% z 83 kryteriów)
- Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania (4,8% z 21 kryteriów)
- Zgodność z zasadami horyzontalnymi (3,4% z 29 kryteriów)

Kryteria administracyjności:

- Intensywność wsparcia (50% z 4 kryteriów)
- Zgodność z kwalifikowalnością wydatków (28,6% z 21 kryteriów)
- Spójność i kompletność zapisów (10% z 10 kryteriów).

Wykres 39. Wykaz stosunku kryteriów wyłonięnych z protestów wobec ocen projektów złożonych w ramach EFRR (zgrupowanych do poszczególnych płaszczyzn oceny) podzielonych ze względu na wynik protestu



Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów protestów RPO WZ 2014-2020 na lata 2016-2017; n wszystkich kryteriów wyłonięnych z protestów ocen projektów złożonych w ramach EFRR=451; Na wykresie podano również liczebność przypadków dla których z powodu braków danych niemożliwe było określenie wyniku protestu

Wyniki weryfikacji kryteriów wyboru wyłonięnych z protestów złożonych wobec ocen projektów składanych w ramach EFRR, można podzielić nie jak w przypadku EFS na dwie, tylko na cztery grupy: protesty uwzględnione, nieuwzględnione, częściowo uwzględnione oraz te, których wynik jest niemożliwy do określenia z powodu braku danych – protesty będące w momencie prowadzenia analizy w trakcie rozpatrywania (kryteria częściowo uwzględnione występują tylko w przypadku kryteriów jakości). Tutaj analiza proporcji między kryteriami sugeruje, że najwięcej liczebnie i proporcjonalnie uwzględnionych kryteriów jest w płaszczyźnie kryteriów jakości (42,9%). Kryteriów nieuwzględnionych najwięcej liczebnie i proporcjonalnie – jest wśród płaszczyzny kryteriów dopuszczalności (83,6%). Nieuwzględnione kryteria

mają również przewagę nad pozostałymi w przypadku kryteriów wykonalności (75%) i administracyjności (82,4%).

Tak, jak w przypadku EFS, poniżej ukazane są uwzględnione, oprotetowane kryteria mieszczące się w danych płaszczyznach, razem z ich liczebnością porównaną z całą liczebnością danych kryteriów:

Kryteria wykonalności:

- Opłacalność realizacji projektu (50% z 2 kryteriów)
- Wykonalność techniczna/technologiczna (50% z 2 kryteriów)
- Zdolność finansowa (20% z 10 kryteriów)
- Zgodność z przepisami prawa krajowego i unijnego (7,7% z 13 kryteriów)

Kryteria jakości:

- Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność (50% z 42 kryteriów)
- Trwałość (45,2% z 42 kryteriów)
- Efektywność (43,2% z 44 kryteriów)
- Użyteczność (40% z 45 kryteriów)
- Skuteczność (37,8% z 37 kryteriów)

Kryteria dopuszczalności:

- Zasadność realizacji projektu (100% z 3 kryteriów)
- Gotowość do uruchomienia funkcjonowania infrastruktury po zakończeniu projektu (50% z 2 kryteriów)
- Zgodność z wymogami pomocy publicznej (9,5% z 21 kryteriów)
- Terminowość złożenia wniosku (6,3% z 16 kryteriów)
- Kwalifikowalność projektu (3,4% z 29 kryteriów)

Kryteria administracyjności:

- Intensywność wsparcia (100% z 1 kryterium)
- Zgodność z kwalifikowalnością wydatków (66,7% z 3 kryteriów)
- Spójność wniosku i załączników (50% z 2 kryteriów)
- Możliwość oceny merytorycznej wniosku (7,7% z 39 kryteriów)
- Poprawność i kompletność wniosku (3,3% z 30 kryteriów).

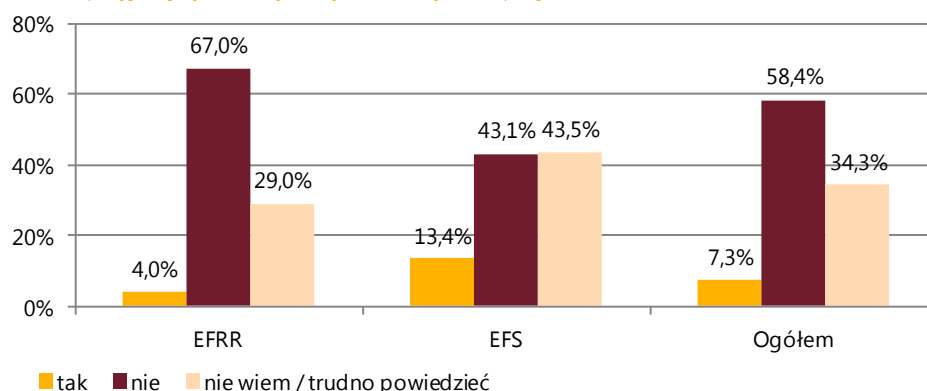
### Podsumowanie. Ogólna ocena i zalecenia dotyczące kryteriów wyboru projektów

Przeprowadzona analiza uprawnia do sformułowania wniosku, że w przypadku katalogu kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020 mamy do czynienia z występowaniem kompletnego, spójnego i racjonalnego katalogu kryteriów. Dotyczy to zarówno katalogu kryteriów dla EFRR, jak i EFS. Warto w tym miejscu podkreślić wypracowane w regionie podejście, w ramach którego stosowane w Programie kryteria zostały przypisane do czterech płaszczyzn oceny: dopuszczalności, administracyjności, wykonalności oraz jakości oraz sposobu ich obowiązywania (kryteria: ogólne, szczegółowe, specyficzne). Szczególnie istotny jest tutaj pierwszy aspekt. Korzyścią z przyjętego podejścia jest to, że gwarantuje on, iż w ramach każdego Działania będziemy mieć do czynienia z uwzględnieniem w procesie oceny najważniejszych jej wymiarów – kryteria nie są bowiem tworzone punktowo i fragmentarycznie, ale w ramach poszczególnych płaszczyzn, które wyczerpują kluczowe wymiary oceny projektu. Jednocześnie jednak, przyjęty model systematyki kryteriów generuje problemy, które uwidoczniły się także w trakcie analizy. Przede wszystkim, choć sama systematyka płaszczyzn oceny jest rozwiązaniem użytecznym, to już podział kryteriów w ramach płaszczyzn nie jest jednoznaczny. Np. kwestia pomocy publicznej w ramach EFRR jest oceniana w ramach kryteriów dopuszczalności (*Zgodność z wymogami pomocy publicznej*) oraz administracyjności (*Prawidłowość pomocy publicznej*). Dodatkowo, sztywność klasyfikacji samych kryteriów w ramach płaszczyzn oceny czasami sprawia, że przypisanie kryteriów wyboru projektów do poszczególnych płaszczyzn jest niejednoznaczne lub niezrozumiałe. A czasami wręcz niespójne – np. podkryterium

kompleksowości w Osi Priorytetowej 2, czasami jest aspektem oceny użyteczności, a czasami odpowiedniości / adekwatności / trafności. Z kolei, gotowość do realizacji projektu, to niekiedy aspekt oceny efektywności, innym razem – odpowiedniości / adekwatności / trafności. Być może więc stosowane podejście uznać należy za szczególnie użyteczne na etapie formułowania kryteriów wyboru projektów (zapewniając uwzględnienie wszystkich istotnych wymiarów oceny), ale niekoniecznie należy jest stosować w aspekcie prezentowania kryteriów wyboru projektów. Być może w tym przypadku lepszym rozwiązaniem byłoby odwoływanie się do klasyfikacji kryteriów: ogólnych, szczegółowych, strategicznych (bądź całkowita rezygnacja z jakiegokolwiek klasyfikacji).

Wątpliwości dotyczące systematyki kryteriów wyboru projektów zostały także zasygnalizowane w badaniu osób oceniających. Wyniki dotyczące tej kwestii przedstawiono poniżej.

Wykres 40. Zasadność przyjętej systematyki kryteriów wyboru projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; EFRR – n=530, EFS – n=299, ogółem – n=829

Ponad połowa badanych (58,4%) uważa, że przyjęta w ramach RPO WZ 2014-2020 systematyka kryteriów wyboru projektów jest niezasadna. W większym stopniu o rzeczony niezasadności są przekonani respondenci zajmujący się oceną w ramach EFRR (67% wobec 43,1% w przypadku EFS).

Wykres 41. Charakter pożądaných zmian w systematyce kryteriów wyboru projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z osobami oceniającymi; n=61, pytanie zadawane osobom, które wskazały na potrzebę zmian w systematyce kryteriów; możliwe było wskazanie więcej niż 1 rozwiązania – odsetki odpowiedzi nie sumują się do 100%

Jak wynika z powyższych danych występuje dość duże zróżnicowanie w preferowanych rodzajach zmian systematyki kryteriów wyboru projektów. Wydaje się w związku z tym, iż rozwiązaniem jest nie tyle rekonfiguracja istniejącej systematyki, ale – zgodnie z wcześniejszym zaleceniem – rezygnacja z tejże. Pamiętać jednak należy, że gdyby tego rodzaju rozwiązanie miało zostać wdrożone w obecnym okresie

finansowania, to: (1) mogłoby wygenerować konieczność długiego okresu adaptacji do wprowadzonej zmiany o tak znaczącym charakterze, co z kolei niekorzystnie wpłynęłoby na dynamikę wdrażania Programu, (2) wymagałoby zatwierdzenia całości kryteriów wyboru projektów w ramach nowej systematyki. Uwzględniając powyższe, należałoby raczej rozważyć niniejsze zalecenie dotyczące rezygnacji z dotychczasowej systematyki kryteriów wyboru projektów w kontekście przyszłego okresu finansowania. Warto w tym miejscu przywołać opinie pojawiające się w ramach badania jakościowego, gdzie zwracano uwagę, że z punktu widzenia osób oceniających wyróżnione płaszczyzny oceny są najczęściej ignorowane i nie zwraca się na nie uwagi w trakcie oceny, co dodatkowo potwierdza celowość rezygnacji z dotychczasowego podejścia (przynajmniej na etapie publikowania kryteriów wyboru projektów).

W kontekście usprawnień należy zwrócić uwagę na fakt, iż stosunkowo rzadko wykorzystywana jest w ramach RPO WZ 2014-2020 formuła analizy porównawczej. Stosuje się ją przede wszystkim do oceny efektywności kosztowej. Ale jest to narzędzie użyteczne i zapewniające rzetelną ocenę, które mogłoby być stosowane szerzej niż do tej pory. Np. w odniesieniu do oddziaływania projektów na realizację wskaźników (jak ma to miejsce np. w Działaniu 2.9).

Jeśli chodzi o EFS, to analiza obowiązujących w jego ramach kryteriów dowodzi, że znaczna, w praktyce – dominująca część kryteriów ma swoje źródło w zewnętrznych regulacjach (wytycznych, ustawach, zaleceniach). W rezultacie, w przypadku EFS istotnie ograniczone są możliwości ewentualnego modyfikowania obowiązujących kryteriów wyboru projektów (szczególnie w aspekcie ewentualnego zmniejszania ich liczby). Zresztą analiza sposobu konstruowania i aktualizacji kryteriów wyboru projektów, także w ramach EFRR, potwierdziła, że bardzo duże znaczenie ma oddziaływanie zewnętrznego kontekstu prawnego i instytucjonalnego na zmiany wprowadzane w katalogu wyboru projektów.

Analizowano także zasadność i prawidłowość przypisania liczby punktów w odniesieniu do kryteriów premiujących. Poza wskazanymi w zasadniczej części raportu przypadkami uzasadnionej modyfikacji dla zmiany punktowego znaczenia określonych kryteriów wyboru projektów uznać należy, że generalnie przypisanie punktów w ramach kryteriów premiujących ma charakter właściwy. Innymi słowy, nie występuje problem przeszacowania lub niedoszacowania punktacji w kryteriach premiujących. Odrębną kwestią pozostaje natomiast fakt, iż w wielu naborach kryteria premiujące nie pełnią swojej funkcji nie ze względu na błędnie przypisaną do nich punktację, lecz fakt, iż wielkość przyznawanego w całej puli projektów dofinansowania nie przekracza wielkości alokacji przewidzianej w naborze. Trzeba natomiast podkreślić poprawność sformułowania kryteriów premiujących w kontekście ich powiązania z zapisami RPO WZ 2014-2020. Kryteria premiujące dotyczą szczegółowych aspektów oceny, nie mogą więc w sposób całościowy ujmować i odzwierciedlać wszystkich zapisów RPO dotyczących danego obszaru wsparcia (tym bardziej, że wtedy częściowo nakładałyby się z częścią pozostałych kryteriów wyboru projektów). Z tego samego powodu, dokładna definicja kryteriów premiujących stanowić będzie zawsze efekt podjęcia decyzji odnoszącej się do tego, na jakie kwestie IOK chce położyć nacisk w danym naborze. Natomiast z racji tego, iż - bez względu na stopień szczegółowości - kryteria premiujące mieszczą się w zakresie problemowym poszczególnych instrumentów pomocowych, stanowią one niejako operacjonalizację obszarów problemowych tych instrumentów. Nie mamy w związku z tym do czynienia z problemem polegającym na zawarciu w RPO WZ 2014-2020 kryteriów premiujących, w których nie występuje powiązanie z zapisami Programu w aspekcie celów i zakresu wsparcia przewidzianego w RPO WZ 2014-2020.

Pozytywnie ocenić należy także fakt, iż mamy w katalogu kryteriów wyboru projektów takie kryteria, które umożliwiają wychwycenie ewentualnych zagrożeń w realizacji projektów. Są to np. kryteria dotyczące: różnych aspektów potencjału wnioskodawców (w ramach EFS), czy czynników wpływających na możliwość osiągnięcia ponadprzeciętnej trwałości rezultatów projektu (w ramach EFRR). Choć nie ma więc wyodrębnionego kryterium, które byłoby stosowane we wszystkich Osiach Priorytetowych i w sposób jednoznaczny i bezpośredni odnosiło się do wychwycenia ewentualnych zagrożeń w realizacji projektów, to jednak nie można powiedzieć, iż ten aspekt oceny jest pominięty całkowicie. Na poziomie ogólnym można stwierdzić, że całość kryteriów wyboru o charakterze podmiotowym (tj. odnoszących się do podmiotu wnioskującego o uzyskanie dofinansowania) może być interpretowana w tych kategoriach – określone właściwości wnioskodawcy stanowią czynnik gwarantujący należyłą i skuteczną realizację projektu, a więc ich brak (skutkujący niespełnieniem danego kryterium wyboru projektów) traktować



należy jako – identyfikowane na etapie oceny – zagrożenie dla należytej realizacji projektów. Poza kryteriami podmiotowymi za umożliwiający wychwycenie ewentualnych zagrożeń w realizacji projektów uznać należy także kryteria związane z uwzględnieniem w samym projekcie określonych elementów, działań, rozwiązań, które mają przyczynić się do zapewnienia określonego poziomu użyteczności, efektywności, czy skuteczności projektu. Kryteria z tej grupy pozwalają identyfikować zagrożenia w realizacji projektów w tym sensie, że brak rozwiązań do których kryteria te się odnoszą może uniemożliwić właściwą realizację projektu (w przypadku kryteriów dostępowych) lub znacząco ją utrudnić (w przypadku kryteriów punktowych).

Dodatkowo analiza walidacyjna potwierdziła, że skala występowania nieprecyzyjności kryteriów wyboru projektów jest relatywnie niewielka – występują one głównie w przypadku mających charakter punktowy kryteriów jakości takich jak *Użyteczność*, *Trwałość*, *Skuteczność/Efektywność* czy *Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność*. Problemy z precyzyjnością zidentyfikowano również w kryteriach administracyjności *Spójność i kompletność zapisów* oraz *Zgodność z kwalifikowalnością wydatków*. W celu wyeliminowania problemów z precyzyjnością zaleca się prowadzenie skierowanych do osób oceniających działań informacyjnych odnoszących się do kryteriów zidentyfikowanych jako problemowe.

W przypadku oceny wpływu na wybór oraz związku z wartością wskaźnika większość kryteriów otrzymała ocenę negatywną, a tylko w przypadku wybranych mamy do czynienia z występowaniem wpływu na wybór lub związku z wartością wskaźnika. Nawet jeśli w danym katalogu kryteriów wyboru projektów są to kryteria pojedyncze, to ich występowanie świadczy o trafności doboru kryteriów wyboru projektów z perspektywy tak skuteczności procesu oceny, jak i zapewnienia wpływu na wybór takich projektów, które zapewnią odpowiedni poziom realizacji wskaźników.

Kryteria posiadające wpływ na wybór identyfikowane były wśród wszystkich grup kryteriów, relatywnie często wpływ o takim charakterze miały kryteria jakości – *Odpowiedniość/adekwatność/trafność*, *Efektywność* i *Użyteczność*, kryteria dopuszczalności *Zgodność wsparcia* i *Zgodność z celem szczegółowym i rezultatami Działania (...)* czy kryterium administracyjności *Zgodność z kwalifikowalnością wydatków*. Związek z wartością wskaźników analizowany był tylko dla kryteriów jakości i kryteriów premiujących. Wśród nich występowanie związku najczęściej identyfikowane było w kryteriach jakości, *Efektywność*, *Odpowiedniość/Adekwatność/Trafność*, *Skuteczność/Efektywność* oraz *Użyteczność*.

Sytuacji dominacji kryteriów nieposiadających wpływu na wybór oraz nieposiadających statystycznego związku z wartościami wskaźników nie należy jednak interpretować jako słabości kryteriów wyboru projektów. Kryteria ocenione negatywnie w tym przypadku uznać należy za pełniące funkcje inną niż eliminowanie projektów słabej jakości oraz motywowanie do realizacji wysokich wartości wskaźników. Mogą to być funkcje prewencyjne polegające na zapobieganiu składaniu projektów posiadających niepożądane cechy, poprzez jednoznaczne informowanie wnioskodawcy, iż projekt zostanie odrzucony jeśli daną cechę będzie posiadał. W takim wypadku wnioskodawca nie będzie składał projektu lub zmieni jego założenia na takie, aby spełniał dane kryterium. Nie oznacza to więc, że dane kryterium nie działa – jego działanie jest przesunięte w czasie, ma miejsce jeszcze przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

Ostateczna weryfikacja skuteczności kryteriów wyboru projektów będzie jednak możliwa po dłuższym etapie realizacji dofinansowanych projektów, dlatego też zaakcentować należy celowość uwzględniania problematyki kryteriów wyboru projektów w sektorowych badaniach ewaluacyjnych.

## Podsumowanie. Analiza SWOTC

Poniżej przedstawiono wyniki analizy SWOTC, która stanowi podsumowanie całości przeprowadzonych analiz dotyczących systemu i kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020. W tabeli uwzględniono:

- **mocne strony** (*strenghts*) – czynniki, których wykorzystanie (zdyskontowanie) może przyczynić się do zwiększenia efektywności i skuteczności systemu i kryteriów wyboru projektów;
- **słabe strony** (*weaknesses*) – czynniki, których oddziaływanie może przyczynić się do ograniczenia efektywności i skuteczności systemu i kryteriów wyboru projektów;
- **szanse** (*opportunities*) – elementy kontekstu zewnętrznego, które przyczyniają się do efektywności i skuteczności systemu i kryteriów wyboru projektów;
- **zagrożenia** (*threats*) – elementy kontekstu zewnętrznego, które utrudniają zapewnienie odpowiedniej efektywności i skuteczności systemu i kryteriów wyboru projektów;
- **wyzwania** (*challenges*) – elementy kontekstu zewnętrznego, które mogą przekształcić się zarówno w szanse jak i w zagrożenia, w zależności od podejmowanych decyzji lub zdarzeń niezależnych.

Tabela 42. Wyniki analizy SWOTC

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Przejrzystość i transparentność systemu wyboru projektów</li> <li>■ Zapewnienie bezstronności procesu oceny</li> <li>■ Niedyskryminacyjny charakter systemu wyboru projektów</li> <li>■ Dostosowanie rozplanowania naborów do potrzeb i oczekiwań potencjalnych projektodawców</li> <li>■ Rozplanowanie naborów wniosków w sposób relatywnie równomierny i adekwatny do potencjału administracyjnego instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu</li> <li>■ Niewielka skala występowania bariery w procesie aplikacji o dofinansowanie polegającej na zbyt wysokiej wymaganej w naborze minimalnej wartości projektu</li> <li>■ Prawdopodobieństwo przyjętych procedur dotyczących tworzenia i publikowania ogłoszeń i regulaminów konkursów</li> <li>■ Pozytywna ocena przez wnioskodawców dwóch głównych witryn internetowych poświęconych Programowi (<a href="http://www.rpo.wzp.pl">www.rpo.wzp.pl</a> oraz <a href="http://www.wup.pl/rpo">www.wup.pl/rpo</a>)</li> <li>■ Pozytywna ocena przez wnioskodawców dokumentacji konkursowej w aspekcie jej dostępności, formy oraz zawartej treści</li> <li>■ Trafność określenia czasu na przygotowanie wniosku o dofinansowanie w uruchamianych naborach, zarówno w odniesieniu do oczekiwań wnioskodawców, jak specyficznych uwarunkowań procesu aplikacyjnego w EFRR i EFS</li> <li>■ Podejmowanie działań zorientowanych na ograniczenie skali obciążeń administracyjnych dla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ograniczona dostępność regulaminu prac KOP</li> <li>■ Brak (po odejściu od wytycznych programowych dotyczących systemu oceny wyboru projektów) dokumentu całościowo charakteryzującego system wyboru projektów</li> <li>■ Uruchamianie odrębnych naborów w sytuacji, gdy dotyczą one tego samego obszaru interwencji, ale odnoszą się do różnych typów projektów lub stosowania instrumentów terytorialnych</li> <li>■ Występujący w dotychczasowym okresie wdrażania Programu problem niepełnej – w momencie zatwierdzania kryteriów wyboru projektów – wiedzy członków Komitetu Monitorującego co do ostatecznych zasad obowiązujących w konkretnych naborach</li> <li>■ Brak pełnej spójności treści dwóch witryn internetowych dotyczących wsparcia z EFS w ramach RPO WZ 2014-2020</li> <li>■ Duże obciążenie wnioskodawców na etapie aplikacyjnym przygotowaniem studium wykonalności (EFRR) oraz budżetu projektu (EFS).</li> <li>■ Niewykorzystywanie systemu teleinformatycznego do przeprowadzania oceny wniosków o dofinansowanie (przy istniejących możliwościach proceduralnych stosowania takiego rozwiązania)</li> <li>■ Niewystarczające wykorzystywanie możliwości skrócenia czasu oceny w naborach z relatywnie małą liczbą złożonych wniosków o dofinansowanie</li> <li>■ Rezygnacja z najbardziej skutecznego narzędzia weryfikacji praktycznych kompetencji kandydatów na ekspertów, tj. symulowanej oceny określonego elementu wniosku o dofinansowanie</li> </ul>

<p>wnioskodawców (rezygnacja z niektórych załączników do wniosku o dofinansowanie; wprowadzanie oświadczeń zamiast określonych dokumentów)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Funkcjonalność sposobu uregulowania procesu oceny wniosków o dofinansowanie dzięki wprowadzeniu do systemu wyboru projektów użytecznych rozwiązań usprawniających (np. komunikacji elektronicznej z wnioskodawcami; niestacjonarnego trybu oceny projektów; możliwości rezygnacji z zasady „dwóch par oczu”; możliwości konsultacji między osobami oceniającymi w przypadku rozbieżności wyników oceny)</li> <li>▪ Niedopuszczanie do sytuacji bardzo dużych opóźnień w naborach z relatywnie dużą liczbą złożonych wniosków o dofinansowanie</li> <li>▪ Umiarkowanie pozytywna ocena czasu trwania naborów przez wnioskodawców</li> <li>▪ Relatywnie mały udział naborów, w których pierwotnie założony czas oceny jest przekraczany (co świadczy o trafnym szacowaniu czasu przeznaczonego na ocenę oraz braku krytycznych problemów w trakcie trwania oceny, które mogłyby na dużą skalę generować opóźnienia w rozstrzyganiu naborów)</li> <li>▪ Niewielka skala wskazywania przez osoby oceniające elementów i rozwiązań w ramach systemu wyboru projektów przyczyniających się do nadmiernego wydłużania czasu oceny.</li> <li>▪ Wprowadzenie możliwości komunikacji elektronicznej (mailowej) z wnioskodawcami w trakcie oceny wniosku o dofinansowanie, składania wyjaśnień, czy ewentualnych poprawek i uzupełnień</li> <li>▪ Funkcjonalność przyjętego rozwiązania dotyczącego poprawy wniosku o dofinansowanie w płaszczyźnie administracyjności, co związane jest w ramach EFS z rezygnacją z procedury negocjacyjnej</li> <li>▪ Określenie precyzyjnych wymogów merytorycznych dotyczących kandydatów na ekspertów w ramach RPO WZ 2014-2020</li> <li>▪ Wprowadzenie niestacjonarnego trybu oceny wniosków o dofinansowanie</li> <li>▪ Pozytywne oddziaływanie na jakość oceny wniosków o dofinansowanie rozwiązania łączącego zaangażowanie w procesie oceny ekspertów zewnętrznych i pracowników IOK</li> <li>▪ Podział zadań w zakresie procedury odwoławczej pomiędzy IP (EFS) oraz IZ (EFRR)</li> <li>▪ Możliwość indywidualizacji formularza wniosku o dofinansowanie poprzez dezaktywację wybranych pól w sposób uwzględniający specyfikę danego naboru</li> <li>▪ Adekwatność kształtu i zakresu kart oceny / list sprawdzających do sposobu organizacji oceny w ramach każdego z funduszy</li> <li>▪ Możliwość składania wniosku o dofinansowanie w</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niejasne reguły stosowania określonego rodzaju sankcji stanowiących element systemu monitoringu jakości pracy ekspertów</li> <li>▪ Relatywnie niskie stawki wynagrodzenia za ocenę wniosków o dofinansowanie dokonywaną przez ekspertów zewnętrznych</li> <li>▪ Występowanie szczegółowych słabości i braków funkcjonalności systemu teleinformatycznego LSI2014</li> <li>▪ Występowanie kryteriów wyboru projektów w przypadku których dostrzegają problemy wnioskodawcy lub osoby oceniające</li> <li>▪ Występowanie określonego rodzaju problemów szczegółowych dotyczących kryteriów wyboru projektów</li> <li>▪ Skomplikowana, a jednocześnie generująca wewnętrzne sprzeczności, systematyka kryteriów wyboru projektów</li> </ul>
--	---

<p>wersji elektronicznej</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pozytywna ocena kryteriów wyboru projektów w dwóch głównych grupach interesariuszy procesu oceny wniosków o dofinansowanie: wnioskodawców oraz osób oceniających</li> <li>▪ Występowanie i trafne przypisanie kryteriów wyboru projektów zapewniających wybór przedsięwzięć o określonym charakterze</li> <li>▪ Występowanie kompletnego, spójnego i racjonalnego katalogu kryteriów wyboru projektów</li> <li>▪ Występowanie kryteriów wyboru projektów zorientowanych na zapewnienie realizacji celów Programu</li> <li>▪ Występowanie kryteriów wyboru projektów pozwalających zidentyfikować ewentualne zagrożenia dla późniejszej realizacji projektów</li> <li>▪ Ogólna prawidłowość przypisania liczby punktów do poszczególnych kryteriów premiujących</li> </ul>	
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wprowadzenie zmian ustawowych (nowelizacja <i>Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020</i>) pozwalających na dokonanie uproszczeń procesu oceny i wyboru projektów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opóźnienie – w stosunku do pierwotnych założeń – momentu rozpoczęcia wdrażania Programu</li> <li>▪ Występowanie czynników o charakterze ponadregionalnym wpływających na rozplanowanie naborów</li> <li>▪ Szczegółowość i restrykcyjność procedur kontrolnych dotyczących instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu, co utrudnia wprowadzania rozwiązań upraszczających ocenę projektów</li> <li>▪ Trudności i opóźnienia w procesie komunikacji z wnioskodawcami w trakcie oceny wniosku o dofinansowanie, składania wyjaśnień, czy ewentualnych poprawek i uzupełnień</li> <li>▪ Trudności w pozyskaniu odpowiedniej ilości ekspertów oceniających zapewniających właściwą jakość i rzetelność prowadzonej oceny wniosków o dofinansowanie.</li> </ul>
Wyzwania	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mniejsza skala uruchamianych naborów w kolejnych latach wdrażania Programu</li> <li>▪ Uwarunkowania (możliwości i ograniczenia) uwzględnienia doświadczeń z funkcjonowania obecnego systemu i kryteriów wyboru projektów do projektowania takiego systemu na potrzeby przyszłego okresu finansowania</li> </ul>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania

## Wnioski i rekomendacje

W poniższej tabeli przedstawiono zestawienie wniosków i rekomendacji przygotowanych na podstawie analiz przeprowadzonych na potrzeby opracowania raportu końcowego. Trzeba w tym miejscu wskazać na dwa istotne uwarunkowania dotyczące formułowania rekomendacji pობadawczych. Po pierwsze, podkreślić należy, iż jednym z głównych problemów zidentyfikowanych w przeprowadzonym badaniu okazała się niewystarczająca dynamika procesu wdrażania wynikająca w dużej mierze z opóźnionego względem pierwotnych założeń rozpoczęcia wdrażania Programu. Jednocześnie, presja na realizację w 2018 roku śródkresowych celów RPO WZ 2014-2020 wymusiła przeprowadzenie relatywnie dużej liczby konkursów w roku 2017, co wymagało bardzo dużego zaangażowania poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu oraz będzie skutkować dalszym obciążeniem zadaniami w najbliższych kwartałach, gdy trwać będzie proces oceny wniosków złożonych we wcześniej uruchomionych naborach (a dodatkowo uruchamiane są nabory zaplanowane na rok 2018). Taki stan rzeczy utrudnia wprowadzanie zasadniczych zmian do systemu wyboru projektów, gdyż każda wdrażana zmiana mająca duży zakres i znacząco modyfikująca obowiązujące obecnie regulacje i procedury wymagałaby odpowiedniego okresu adaptacyjnego. Mogłoby się więc okazać, że nawet te rozwiązania, które w dłuższej perspektywie przyniosłyby usprawnienie określonych procesów, w krótkim czasie zwiększyłyby natężenie już występujących problemów i barier. Z tego względu, na etapie formułowania rekomendacji przyjęto podejście uwzględniające jednocześnie: nakłady konieczne do wprowadzenia danej zmiany i potencjalne korzyści, które ewentualna zmiana za sobą niesie, dzięki czemu skupiono się na niezbędnych obszarach zmian lub tych, które nie będą się wiązały z generowaniem znaczących dodatkowych obciążeń dla wskazanych adresatów rekomendacji. Niekiedy natomiast zalecenia formułowano w taki sposób, by przeprowadzić pilotaż proponowanych rozwiązań na potrzeby konstruowania systemu i kryteriów wyboru projektów w przyszłym okresie finansowania.

Po drugie, trzeba przy tym zwrócić uwagę na istotne uwarunkowanie procesu formułowania rekomendacji pობadawczych w obszarze badawczym dotyczącym kryteriów wyboru projektów. Jeśli bowiem chodzi o kryteria specyficzne dla poszczególnych Działów, to w tabeli wniosków i rekomendacji nie zawarto całości szczegółowych zaleceń, które przedstawiono wcześniej w zestawieniach tabelarycznych stanowiących dominującą część rozdziału poświęconego kryteriom wyboru projektów. Z jednej strony, wynika to z chęci uniknięcia dublowania znacznej ilości tekstu (przy ograniczeniach objętości raportu). Z drugiej zaś, zastosowane podejście wynika z tego, że w wielu przypadkach uwagi dotyczą kryteriów obowiązujących w Działaniach, w których mogą już nie być ogłaszane kolejne nabory. Tym samym, zobowiązanie poszczególnych instytucji do wprowadzania rekomendowanych modyfikacji katalogów kryteriów wyboru projektów, które nie będą już wykorzystywane w procesie oceny złożonych wniosków byłoby niecelowe i niepotrzebnie obciążające wspomniane instytucje. Właściwszym rozwiązaniem jest więc sformułowanie szczegółowych sugestii dotyczących kryteriów wyboru projektów dla poszczególnych Działów nie w formie rozbudowanego zestawu rekomendacji, lecz zaleceń, dających instytucjom pole do większej elastyczności w korzystaniu z nich w procesie optymalizacji systemu i kryteriów wyboru projektów.

Rekomendacje przedstawiono w ramach trzech kategorii:

- rekomendacji horyzontalnych (wykraczających poza Program będący przedmiotem ewaluacji),
- rekomendacji kluczowych (dotyczących istotnych kwestii realizacji Programu),
- rekomendacji operacyjnych (dotyczących kwestii bieżącej realizacji programu oraz usprawnień w jego obrębie).

Tabela 43. Zestawienie wniosków i rekomendacji

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
1.	W ramach systemu wyboru projektów mamy do czynienia z rozwiązaniami zapewniającymi transparentność systemu wyboru projektów. Problemy szczegółowe dotyczą natomiast zapewnienia odpowiedniego dostępu do informacji charakteryzujących system wyboru projektów.	Należy podjąć szczegółowe działania dotyczące zapewnienia łatwego i pełnego dostępu do dokumentów charakteryzujących system wyboru projektów w ramach RPO WZ 2014-2020.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informowanie wnioskodawców z EFRR w treści dokumentacji konkursowej o charakterze i dostępności regulaminów KOP – poprzez wskazanie odnośnika do konkretnego miejsca na stronie internetowej RPO.</li> <li>W momencie zatwierdzenia dokumentu <i>Zasady wyboru projektów</i> – informowanie wnioskodawców z EFRR i EFS w treści dokumentacji konkursowej o charakterze i dostępności tego dokumentu – poprzez wskazanie odniesienia do konkretnego miejsca na stronie internetowej RPO.</li> <li>Wyodrębnienie w ramach witryny internetowej RPO WZ 2014-2020 jednej sekcji zawierającej najważniejsze dokumenty dotyczące systemu wyboru projektów (tj. przede wszystkim regulaminy KOP oraz – w przypadku ich przyjęcia – <i>Zasady wyboru projektów</i>) i jednoznaczne etykietowanie dostępnych dokumentów pod kątem ich statusu (obowiązujący / archiwalny).</li> </ul>	III kwartał 2018	Operacyjna
2.	Choć rozplanowanie naborów ma charakter równomierny, to jednak w kontekście realizacji celów śródkresowych, problemem może być uruchamianie naborów w liczbie i częstotliwości niegwarantującej osiągnięcie celów (w tym: ram wykonania) w założonym horyzoncie czasowym.	Należy dążyć – w miarę możliwości – do łączenia w ramach jednej procedury tych naborów, które dotyczą tego samego obszaru interwencji, ale odnoszą się do różnych typów projektów lub stosowania instrumentów terytorialnych.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Łączenie – w miarę możliwości – w ramach jednej procedury naborów z tego samego Działania, ale dotyczących różnych typów projektów (szczególnie w sytuacji, gdy nabory planowane pierwotnie jako odrębne miałyby się odbywać w tym samym czasie).</li> <li>Integrowanie w ramach jednego Działania interwencji, które dotyczą tego samego rodzaju przedsięwzięć, ale wyodrębniane były z wykorzystaniem / niewykorzystaniem instrumentów terytorialnych. Powiązanie tych kategorii wsparcia w ramach jednego Działania umożliwiłoby jednoczesne prowadzenie naboru dla całości takiego Działania, z jednoczesnym zagwarantowaniem w takim naborze kwot alokacji przewidzianych dla wsparcia ogólnowojewódzkiego i dotyczącego obszarów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>III kwartał 2018 (tiret 1)</li> <li>III kwartał 2018 i/lub etap prac nad RPO dla przyszłej perspektywy finansowej (tiret 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kluczowa (tiret 1 i 2)</li> <li>Horyzontalna (tiret 2)</li> </ul>



Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
				wyodrębnionych w ramach instrumentów terytorialnych. W przypadku tego rodzaju naborów mielibyśmy do czynienia ze wspólną pulą kryteriów wyboru projektów dla wszystkich przedsięwzięć, z jednoczesnym wyodrębnieniem kryteriów dotyczących, odpowiednio: wsparcia ogólnowojewódzkiego i wsparcia adresowanego do obszarów wyodrębnionych w ramach instrumentów terytorialnych.		
3.	W dotychczasowym okresie wdrażania Programu występował problem niepełnej – w momencie zatwierdzania kryteriów wyboru projektów – wiedzy członków Komitetu Monitorującego co do ostatecznych zasad obowiązujących w konkretnych naborach	Należy dążyć do zapewnienia członkom KM – w momencie zatwierdzania kryteriów wyboru projektów – możliwie najpełniejszej wiedzy dotyczącej ostatecznych zasad obowiązujących w konkretnych naborach, lecz bez nakładania na IZ/IP znaczących dodatkowych obciążeń, które wiązałyby się np. z koniecznością przedkładania projektów regulaminów naborów w momencie zatwierdzania kryteriów wyboru projektów.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Dotyczy EFRR:</u> Zamieszczanie w treści harmonogramów naborów wszelkich, dostępnych w danym momencie, informacji o ewentualnym zawężeniu zakresu wsparcia (typy projektów) lub typów wnioskodawców w stosunku do zapisów SOOP, a w przypadku braku takich planowanych zawężeń – zamieszczanie informacji o takowym braku. Jeśli chodzi o celowość zamieszczania informacji o braku ewentualnych zawężeń, to wynika ona z faktu, że w sytuacji, gdy pomimo braku w harmonogramie naborów projektów informacji o ewentualnym zawężeniu, IOK chciałaby takie zawężenie wprowadzić, wiązałoby się to z koniecznością aktualizacji harmonogramu naborów. Tym samym, obowiązałby dodatkowy – wynikający z zapisów ustawowych – okres 3-miesięcznej karencji od momentu aktualizacji do ogłoszenia naboru na nowych warunkach.</li> <li><u>Dotyczy EFS:</u> Udostępnianie członkom KM – w momencie zatwierdzania kryteriów wyboru projektów – wszelkich, dostępnych w danym momencie, informacji dodatkowo precyzujących znaczenie danego kryterium (dotyczy EFS, gdzie opracowano – w chwili obecnej, przynajmniej w odniesieniu do kryteriów o charakterze ogólnym – dodatkowe informacje/zalecenia dotyczące opisu znaczenia kryterium, które nie są elementem treści kryteriów wyboru projektów zatwierdzanej przez KM).</li> <li><u>Dotyczy EFRR:</u> Rozważenie w ramach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>III kwartał 2018 (tiret 1 i 2)</li> <li>IV kwartał 2020 (tiret 3)</li> </ul>	Operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
				przygotowywania założeń systemu wdrażania RPO WZ w przyszłej perspektywie finansowej wprowadzenia obowiązku opracowywania Ramowych Planów Realizacji Działań dla obu funduszy (w chwili obecnej jedynie dla całości wsparcia w ramach EFS są przygotowywane Roczne Plany Działań).		
4.	W przypadku wsparcia z EFS informacje i dokumenty skierowane do wnioskodawców są udostępniane na dwóch witrynach internetowych: Programu oraz Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Zawartość obu stron w odniesieniu do poszczególnych naborów nie jest jednak tożsama (na stronie internetowej Programu brakuje np. odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania, nie są załączane prezentacje ze spotkań informacyjnych).	Zachowując formułę wykorzystywania dwóch witryn internetowych do komunikacji z wnioskodawcami zainteresowanymi wsparciem z EFS należy dążyć – w miarę możliwości technicznych – do zachowania spójności pomiędzy treściami publikowanymi na każdej ze stron.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dążenie – w miarę możliwości technicznych – do zachowania takiego samego sposobu prezentowania treści ogłoszenia wraz z dokumentami składającymi się na całość dokumentacji konkursowej.</li> <li>Zachowanie spójności pomiędzy zakresem informacji i dokumentacji udostępnianej na obu witrynach internetowej – wyeliminowanie sytuacji, w których dana informacja / dokument dostępna jest tylko na jednej z witryn internetowych (w szczególności, gdy nie jest podawana jednoznaczna informacja, że zawartość obu serwisów nie jest identyczna).</li> </ul>	III kwartał 2018	Operacyjna
5.	Wyniki przeprowadzonej analizy zgodności witryny internetowej RPO oraz zamieszczanych na niej plików stanowiących element dokumentacji konkursowej ze standardem WCAG 2.0 wskazały na występowanie problemów szczegółowych, które nie mają jednak charakteru krytycznego (tj. uniemożliwiającego korzystanie z witryny internetowej oraz załączanych plików osobom niepełnosprawnym).	Należy podejmować działania minimalizujące zakres problemów dotyczących dostępności witryny internetowej Programu oraz plików stanowiących element dokumentacji konkursowej.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prowadzenie okresowej weryfikacji witryny internetowej RPO pod kątem zapewnienia zgodności ze standardem WCAG.</li> <li>Weryfikowanie plików składających na się dokumentację konkursową w poszczególnych naborach pod kątem zapewnienia zgodności ze standardem WCAG.</li> <li>Korzystanie z ogólnodostępnych narzędzi weryfikacji zgodności witryny internetowej oraz plików ze standardem WCAG.</li> </ul>	III kwartał 2018	Operacyjna
6.	Choć ocena dokumentacji konkursowej przez wnioskodawców jest relatywnie	Należy podjąć działania zorientowane na ułatwienie wnioskodawcom korzystania z	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dążenie – w miarę możliwości – do tego, by informacje dotyczące danej kwestii nie były rozproszone w różnych miejscach</li> </ul>	IV kwartał 2018	Operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
	pozytywna, to stosunkowo najgorzej oceniona jest kwestia wyczerpującego charakteru udostępnianych wnioskodawcom informacji. Jednocześnie, mamy do czynienia z relatywnie szerokim zakresem i dużą ilością dokumentów udostępnianych na etapie ogłoszenia naboru.	udostępnionych dokumentów oraz znalezienia poszukiwanych informacji dotyczących określonego naboru wniosków o dofinansowanie.	2020	poszczególnych dokumentów, czy wręcz innych dokumentach. Jednocześnie – przyjęcie elastycznego podejścia do objętości regulaminów naborów, tak by priorytetowe znaczenie miała ich kompletność i wyczerpujący charakter oraz zebranie najważniejszych informacji dotyczących naboru w jednym dokumencie, z ograniczoną ilością załączników.		
7.	Z największymi obciążeniami administracyjnymi na etapie przygotowywania przez wnioskodawców dokumentacji aplikacyjnej mamy do czynienia w przypadku przygotowywania studium wykonalności (EFRR) oraz budżetu projektu (EFS).	Należy dokonać uproszczenia zakresu i sposobu przygotowywania studium wykonalności (EFRR) oraz budżetu projektu stanowiącego element wniosku o dofinansowanie (EFS).	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>W przypadku studium wykonalności (dotyczy EFRR)</u> – (a) Ograniczenie liczby znaków w części charakteryzującej kontekst społeczno-ekonomiczny, instytucjonalny i polityczny, która najczęściej wnosi bardzo niewiele do oceny samego projektu, a ma często bardzo rozbudowany charakter. (b) Rezygnacja z części dotyczącej analizy wariantów strategicznych – w założeniu ma ona wskazywać na optymalność wariantu wybranego do realizacji, w praktyce jednak często wymaga opisu przez wnioskodawcę wariantów alternatywnych, które w rzeczywistości w ogóle nie były rozważane przez projektodawcę jako nieadekwatne. Wydaje się, że wystarczającym rozwiązaniem jest uzasadnienie dla realizacji planowanego przedsięwzięcia w założonym przez wnioskodawcę kształcie, bez konieczności odnoszenia go do hipotetycznych wariantów alternatywnych. Jednocześnie należy podkreślić, że ewentualne wdrożenie niniejszego zalecenia musiałoby się wiązać z rezygnacją z uwzględniania w procesie oceny poprawności analizy wariantowości (tj. usunięciem odpowiedniego kryterium wyboru projektów dotyczącego tej kwestii).</li> <li><u>W przypadku budżetu projektu (dotyczy EFS)</u> – Uproszczenie sposobu konstruowania budżetu projektu w odniesieniu do planowanych wydatków poprzez stworzenie kafeterii</li> </ul>	IV kwartał 2018 (modyfikacja systemu informatycznego w ramach EFS – IV kwartał 2020)	Kluczowa

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
				grup/kategorii wydatków do których wnioskodawca klasyfikowałby planowane wydatki (z jednoczesnym dopuszczeniem możliwości stworzenia własnej grupy/kategorii wydatków w sytuacji nieadekwatności dostępnych kategorii dla specyfiki swojego projektu). W obecnym okresie finansowania taka kategoria powinna stanowić zalecenie dla wnioskodawcy zawarte w <i>Instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie</i> , natomiast w przyszłym okresie finansowania system informatyczny RPO powinien w ramach EFS posiadać w części dotyczącej budżetu możliwość wyboru etykiet pozycji budżetowych z dostępnej w systemie listy.		
8.	W chwili obecnej ocena wniosków o dofinansowanie nie jest prowadzona w ramach systemu teleinformatycznego – choć na poziomie proceduralnym takie rozwiązanie jest możliwe, nie ma uruchomionego modułu oceny w ramach LSI2014.	Należy wykorzystać końcowy etap wdrażania Programu do opracowania i pilotażu modułu oceny wniosków o dofinansowanie w ramach systemu teleinformatycznego, tak by możliwe było jego uruchomienie od początku realizacji RPO WZ w przyszłym okresie finansowania.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rozpoczęcie prac nad opracowaniem modułu oceny wniosków o dofinansowanie w ramach systemu teleinformatycznego.</li> <li>Pilotażowe zastosowanie modułu oceny wniosków o dofinansowanie w ramach systemu teleinformatycznego w wybranych naborach, w końcowym etapie wdrażania Programu.</li> </ul>	IV kwartał 2020	Kluczowa
9.	W ramach EFS, mamy do czynienia z procedurą rozdzielania projektów pomiędzy osoby oceniające w ramach EFS, gdzie do losowania wykorzystuje się koperty i papierowe losy. W przypadku większej liczby projektów i większej liczby osób oceniających przygotowanie i przeprowadzenie losowania może być czasochłonne.	Należy uprościć i zautomatyzować proces rozdzielania projektów pomiędzy osoby oceniające.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prowadzenie losowania z wykorzystywaniem wspomaganie komputerowego – przy pomocy programu Microsoft Excel.</li> <li>Przygotowanie jednego szablonu do wykorzystywania przy losowaniu, w postaci Skoroszytu programu Microsoft Excel, który w zautomatyzowany sposób przeprowadzi losowanie o zadanych parametrach.</li> <li>Wykorzystanie proponowanego rozwiązania także dla rozdzielania wniosków pomiędzy oceniającymi w ramach EFRR.</li> </ul>	III kwartał 2018	Operacyjna
10.	Analiza czasu trwania procesu oceny w relacji do liczby złożonych wniosków wskazuje,	Należy rozważyć wprowadzenie podejścia zorientowanego na dostosowanie czasu dokonywanej	<ul style="list-style-type: none"> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wprowadzenie – nie w postaci sztywnego, określonego proceduralnie rozwiązania, ale raczej podejścia, którego celowość jest</li> </ul>	III kwartał 2018	Kluczowa

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
	że większy nacisk położony jest na to, by generować jak najmniejsze opóźnienia w naborach o relatywnie dużej liczbie złożonych wniosków, mniejszy zaś na to, by w sytuacji stosunkowo małej liczby złożonych wniosków dążyć do jak największego skrócenia czasu trwania oceny.	oceny do liczby złożonych wniosków.		<p>każdorazowo rozważana w kontekście całości uwarunkowań dotyczących danego momentu wdrażania Programu – zasady, iż priorytetowe traktowane są w procesie dokonywanej oceny te nabory, w których istnieje duże prawdopodobieństwo wyraźnego skrócenia czasu oceny ze względu na małą liczbę złożonych wniosków.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uwzględnianie w procesie podejmowania decyzji o takiej priorytetyzacji m.in. następujących kwestii: znaczenie poszczególnych naborów dla realizacji celów Programu w założonych ramach czasowych; częstotliwość przeprowadzenia poszczególnych naborów oraz to, czy w danych obszarach planowane są jeszcze kolejne nabory; uwarunkowania specyficzne dla określonego obszaru wsparcia (na wzór, stosowanego przez IP RPO WZ 2014-2020, uzależnienia harmonogramu realizacji projektów edukacyjnych od kalendarza szkolnego, co z kolei określa, w jakim okresie roku powinny być rozstrzygane nabory dotyczące interwencji w obszarze edukacji).</li> </ul>		
11.	System rekrutacji i oceny ekspertów w ramach RPO WZ 2014-2020 umożliwił do tej pory pozyskanie kandydatów na ekspertów w wyodrębnionych obszarach oraz zapewnia określone procedury współpracy z nimi, to jednak ma on także określone niedobry i słabości, które mogą generować problemy w dalszym pozyskiwaniu kandydatów na ekspertów oraz zapewnieniu odpowiedniej jakości ich pracy.	Należy zoptymalizować system rekrutacji i oceny ekspertów zewnętrznych poprzez wdrożenie katalogu działań dotyczących sprawności i jakości pracy ekspertów.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wprowadzenie na etapie rekrutacji kandydatów na ekspertów narzędzia polegającego na przeprowadzaniu symulacji oceny wniosku o dofinansowanie w danym aspekcie.</li> <li>Wprowadzenie w treści umowy możliwości wyrażenia przez eksperta zgody na przekazywanie mu informacji o fakcie złożenia protestu do wyników dokonywanej przez niego oceny, z jednoczesną informacją o wyniku złożonego protestu (w tym, także z uzasadnieniem zawartym w rozstrzygnięciu protestu, jeśli rozstrzygnięcie to uwzględnia argumentację wnioskodawcy).</li> <li>Doprecyzowanie warunków i okoliczności stosowania poszczególnych rodzajów sankcji stanowiących element monitoringu jakości pracy ekspertów oceniających wnioski o</li> </ul>	IV kwartał 2018	Operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
				<p>dofinansowanie.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Przeprowadzenie pilotażu mechanizmu różnicowania stawek wynagrodzenia dla ekspertów w zależności od obszaru wsparcia, złożoności ocenianych projektów, wyników oceny jakości pracy ekspertów.</li> <li>Nawiązywanie przez IZ/IP ściślejszej współpracy z organizacjami zrzeszającymi ekspertów z różnych dziedzin, czy wręcz certyfikujących / akredytujących tych ekspertów. Współpraca powinna dotyczyć wsparcia w docieraniu do potencjalnych ekspertów za pośrednictwem tego rodzaju instytucji / organizacji.</li> </ul>		
12.	W przypadku oceny procedury odwoławczej wnioskodawcy okazali się najbardziej krytyczni w odniesieniu do kwestii bezstronności analizy rozpatrywanego protestu oraz przejrzystości i jawności procedury rozpatrywania protestów.	Należy podjąć działania, które przyczynią się do zwiększenia stopnia przekonania wnioskodawców o bezstronności analizy rozpatrywanych protestów, a jednocześnie usprawnią proces rozstrzygania protestów.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zwiększenie skali wykorzystywania opinii eksperckich w procesie rozstrzygania protestów.</li> <li>Informowanie wnioskodawców składających protest o tym, że – jeśli taka sytuacja faktycznie miała miejsce – w proces rozstrzygnięcia protestu był zaangażowany ekspert zewnętrzny.</li> </ul>	III kwartał 2018	Operacyjna
13.	Karty oceny / listy sprawdzające są w większości przypadków publikowane w ramach dokumentacji konkursowej. Jednocześnie jednak, brakuje jednoznacznego wskazania, iż w dokumentach tych znajdują się dodatkowe – niewystępujące w innych dokumentach – informacje i pytania pomocnicze, które są następnie wykorzystywane przez osoby oceniające.	W ramach każdorazowego zamieszczania kart oceny / list sprawdzających jako elementu dokumentacji konkursowej należy dokładnie wskazywać wnioskodawcom potrzebę zapoznania się z tymi dokumentami przed przystąpieniem do przygotowania wniosku o dofinansowanie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Udostępnianie wnioskodawcom wzorów kart oceny / list sprawdzających z jednoczesnym zamieszczeniem w ramach dokumentacji konkursowej – w treści ogłoszenia i/lub regulaminu naboru – jednoznacznej informacji o celowości zapoznania się przed rozpoczęciem przygotowania wniosku o dofinansowanie z udostępnionymi kartami oceny / listami sprawdzającymi.</li> </ul>	III kwartał 2018	Operacyjna
14.	Na poziomie generalnym należy pozytywnie ocenić system informatyczny LSI2014, ze szczególnym uwzględnieniem umożliwienia	Należy wprowadzić usprawnienia dotyczące funkcjonowania systemu informatycznego oraz wdrożyć określone dodatkowe funkcjonalności (a przynajmniej	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza źródła kwalifikowania wiadomości rejestracyjnej jako spam. Powinna ona polegać na weryfikacji, czy domena systemu LSI2014 znajduje się na tzw. czarnych listach (<u>blacklist</u>) ewidencjonujących serwery wysyłające</li> </ul>	IV kwartał 2020	Kluczowa



Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
	składania za jego pośrednictwem wniosków o dofinansowanie drogą elektroniczną. Jednocześnie jednak występują określone szczegółowe problemy w funkcjonowaniu systemu informatycznego, zidentyfikowano także brak określonych funkcjonalności.	dokonać ich pilotażu na potrzeby pełnego wdrożenia w przyszłym okresie finansowania).		<p>niechciane wiadomości oraz ewentualne podjęcie działań mających na celu usunięcie LSI2014 z tych list. Zaleca się również weryfikację formy wysyłanych wiadomości pod względem występowania cech kwalifikowanych przez filtry antyspamowe jako niepożądane.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uzupełnienie formularza rejestracyjnego o informacje o wymaganiach względem tworzonego hasła, już na pierwszym ekranie, gdzie hasło jest tworzone.</li> <li>▪ Dostosowanie systemu LSI2014 zgodnie ze standardem WCAG 2.0 (Web Content Accessibility Guidelines).</li> <li>▪ Dokonanie zmiany w interfejsie systemu w odniesieniu do symbolu koła zębatego znajdującego się na ekranie wypełniania wniosku, którego mylny wygląd sugeruje, iż jest to jeden z przycisków o określonej funkcjonalności.</li> <li>▪ Wprowadzenie modułu korespondencji z wnioskodawcami, który zastąpiłby komunikację elektroniczną w formule poczty e-mail i zapewniłby możliwość wykorzystywania do całości obsługi kontaktów z wnioskodawcą jednego kanału dostępowego, tj. systemu LSI2014.</li> <li>▪ Zwiększenie możliwości zautomatyzowanego transferu danych z LSI2014 do SL2014.</li> <li>▪ Umożliwienie możliwości filtrowania złożonych wniosków o dofinansowanie pod kątem określonego rodzaju informacji (z uwzględnieniem wyłącznie aktualnych wersji poszczególnych wniosków o dofinansowanie).</li> <li>▪ Oznaczanie w systemie – w sposób widoczny dla wnioskodawcy – jaki jest bieżący status wniosku o dofinansowanie i w jakiej fazie oceny się on znajduje.</li> </ul>		
15.	W toku analizy stwierdzono, że w ramach poszczególnych naborów, w których stosowane	W celu uspoźnienia definicji i sposobu pomiaru komplementarności we wszystkich	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>▪ IP RPO WZ 2014-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Przyjęcie i zamieszczenie w dokumentach programowych (SOOP) ogólnoprogramowej definicji komplementarności: <i>Komplementarność</i></li> </ul>	IV kwartał 2018	Operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
	jest kryterium komplementarności, sposób jego rozumienia jest zróżnicowany i wymaga uspoźnienia.	naborach, w których jest stosowane to kryterium w celu zapewnienia skutecznej identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych należy przyjąć jedną definicję komplementarności.	2020	<p><i>oznacza wzajemne uzupełnianie się/dopełnianie projektów, które pozwala na osiągnięcie wspólnego lub takiego samego celu, który nie zostałby osiągnięty lub osiągnięty byłby w mniejszym stopniu w przypadku niewystępowania komplementarności.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dopuszczanie na poziomie weryfikacji komplementarności jej następujących wariantów: rodzaj: przestrzenna/geograficzna, rzeczowa/przedmiotowa, funkcjonalna; zasięg programowo-funduszowy: międzyprogramowa / międzyfunduszowa – wewnątrzprogramowa / wewnątrzfunduszowa; zasięg czasowy: międzyokresowa, jednookresowa.</li> <li>▪ Przyjęcie, że za projekty komplementarne mogą zostać uznane projekty realizowane w dowolnym okresie czasu, w przypadku ich rzeczywistego powiązania.</li> <li>▪ Zobowiązanie wnioskodawców do jednoznacznego i szczegółowego wykazania deklarowanych powiązań oraz ew. wzajemnej niezbędności realizowanych działań, a także założenie, iż wobec niespełnienia tego warunku osoba oceniająca mogłaby nie uwzględnić deklaracji wnioskodawcy o występowaniu w przypadku jego projektu zjawiska komplementarności.</li> </ul>		
16.	W ramach analizy szczegółowej kryteriów wyboru projektów bazującej na opiniach wnioskodawców oraz osób oceniających zidentyfikowano kryteria, które w największym stopniu postrzegane są jako problematyczne w aspekcie ich: precyzyjności, weryfikowalności, spójności, trudności / skomplikowania oceny oraz subiektywizmu.	Należy podjąć określone działania naprawcze dotyczące kryteriów wskazywanych relatywnie najczęściej przez wnioskodawców i osoby oceniające jako kryteria problematyczne.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>▪ IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ W przypadku kryteriów, które respondenci ocenili jako problematyczne w wybranych aspektach, należy raczej podejmować dodatkowe działania informacyjne i wyjaśniające niż modyfikować same kryteria. Działania te powinny być prowadzone przez IOK, by zapewnić spójność przekazywanych informacji z późniejszymi działaniami podejmowanymi przez IOK na etapie oceny projektów.</li> <li>▪ Największa intensywność działań informacyjnych i wyjaśniających powinna dotyczyć kryteriów, które w ramach badania wnioskodawców i osób</li> </ul>	IV kwartał 2020	Operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
				oceniających zostały zidentyfikowane jako cechujące się największym udziałem opinii krytycznych na temat wybranych ich aspektów (kryteria te wskazano w zasadniczej części raportu).		
17.	W ramach analizy szczegółowej kryteriów wyboru projektów bazującej na ocenie eksperckiej, benchmarkingu analizie walidacyjnej oraz wynikach badania jakościowego zidentyfikowano kryteria, które wymagają określonego rodzaju modyfikacji.	Należy podjąć określone działania naprawcze dotyczące kryteriów w stosunku do których zidentyfikowano występowanie określonego rodzaju problemów.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>W przypadku kryteriów, w stosunku do których wskazano występowanie określonego rodzaju problemów należy dokonać ich modyfikacji, zgodnie ze szczegółowymi zaleceniami zawartymi w treści raportu.</li> <li>Wprowadzenie postulowanych zmian powinno dotyczyć tylko tych kryteriów wyboru projektów, które dotyczą Działań, dla których w bieżącym okresie finansowania są jeszcze planowane kolejne nabory wniosków.</li> </ul>	IV kwartał 2020	Operacyjna
18.	W ramach RPO WZ 2014-2020 mamy do czynienia z podejściem wyodrębniającym w katalogach kryteriów dla poszczególnych Działań określone płaszczyzny oceny. Nie zawsze jednak przydział kryteriów do poszczególnych płaszczyzn jest zrozumiały i konsekwentny, a przy tym płaszczyzny okazują się nie mieć znaczenia dla osób oceniających.	W ramach planowania systematyki kryteriów wyboru projektów na potrzeby RPO WZ w przyszłym okresie finansowania należałoby rozważyć zmianę podejścia do systematyki kryteriów wyboru projektów.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utrzymanie podejścia odwołującego się do wyróżniania płaszczyzn tylko na etapie formułowania kryteriów wyboru projektów (zapewniając uwzględnienie wszystkich istotnych wymiarów oceny), przy rezygnacji z niego w aspekcie prezentowania kryteriów wyboru projektów.</li> <li>Ograniczenie się w ramach systematyki kryteriów wyboru projektów do kryteriów: ogólnych, szczegółowych, strategicznych (bądź całkowita rezygnacja z jakiegokolwiek klasyfikacji).</li> </ul>	IV kwartał 2020	Horyzontalna
19.	Ostateczna weryfikacja skuteczności kryteriów wyboru projektów będzie możliwa po dłuższym etapie realizacji dofinansowanych projektów.	Należy uwzględnić problematykę kryteriów wyboru projektów w sektorowych badaniach ewaluacyjnych.	<ul style="list-style-type: none"> <li>IZ RPO WZ 2014-2020</li> <li>IP RPO WZ 2014-2020</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Przyjęcie założenia odnoszącego się do opracowywania SOPZ dotyczących przetargów na usługi badań ewaluacyjnych poświęconych RPO, że każdorazowo do problematyki badania wprowadzona jest kwestia kryteriów wyboru projektów. Tego rodzaju badania mają najczęściej charakter sektorowy, co pozwoli na szczegółową i realizowaną na większych próbach badawczych analizę dotyczącą określonych kryteriów wyboru projektów. I – co najważniejsze – tego rodzaju podejście umożliwiłoby zestawienie wyników</li> </ul>	IV kwartał 2020	Operacyjna

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia rekomendacji	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji
				<p>ewaluacji skuteczności wsparcia z analizą kryteriów i wyników oceny, co stanowiłoby najbardziej rzetelną weryfikację skuteczności kryteriów wyboru projektów. Wyniki badań mogłyby zostać wykorzystane także na potrzeby przyszłego okresu finansowania.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wykorzystywanie wyników badań ewaluacyjnych w powyżej rekomendowanym zakresie do analizy i weryfikacji katalogów kryteriów pod kątem zmniejszania liczby obowiązujących kryteriów.</li> </ul>		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania

# Spisy ilustracji

## SPIS TABEL

Tabela 1. Charakterystyka technik badawczych wykorzystanych w badaniu .....	21
Tabela 2. Realizacja ram wykonania .....	32
Tabela 3. Związek czynników z występowaniem opóźnień w rozstrzyganiu konkursów .....	60
Tabela 4. Aspekty oceny kryteriów wyboru projektów .....	85
Tabela 5. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 1 .....	86
Tabela 6. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.1 .....	93
Tabela 7. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.5 .....	93
Tabela 8. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.6 .....	94
Tabela 9. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.13 .....	94
Tabela 10. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 1.15 .....	95
Tabela 11. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 2 .....	96
Tabela 12. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.1 .....	99
Tabela 13. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.4 .....	100
Tabela 14. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.5 .....	101
Tabela 15. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.6 .....	102
Tabela 16. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 2.10 .....	103
Tabela 17. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 3 .....	105
Tabela 18. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 3.3 .....	109
Tabela 19. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 3.4 .....	110
Tabela 20. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 4 .....	111
Tabela 21. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 4.9 .....	115
Tabela 22. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 5 .....	116
Tabela 23. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 6 .....	118
Tabela 24. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 6.5 .....	120
Tabela 25. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 6.6 .....	121
Tabela 26. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 7 .....	122
Tabela 27. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 7.1 .....	124
Tabela 28. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 7.2 .....	126
Tabela 29. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 7.6 .....	127
Tabela 30. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 8 .....	128
Tabela 31. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.1 .....	129
Tabela 32. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.2 .....	130
Tabela 33. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.3 .....	131
Tabela 34. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.4 .....	132
Tabela 35. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.5 .....	133
Tabela 36. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.6 .....	134
Tabela 37. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.7 .....	135
Tabela 38. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 8.10 .....	135
Tabela 39. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 9 .....	138
Tabela 40. Ocena szczegółowych kryteriów wyboru w ramach Działania 9.2 .....	140
Tabela 41. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 10 .....	141
Tabela 42. Wyniki analizy SWOTC .....	166
Tabela 43. Zestawienie wniosków i rekomendacji .....	170

## SPIS SCHEMATÓW

Schemat 1. Rola kryteriów wyboru projektów w procesie realizacji celów Programu i Ram wykonania.....	144
Schemat 2. Rodzaje i zasięg komplementarności.....	151

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Występowanie sytuacji nieuzasadnionego wykluczania wybranych kategorii podmiotów z dostępu do wsparcia ze środków RPO WZ 2014-2020 .....	28
Wykres 2. Liczba planowanych i faktycznie rozpoczętych naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym .....	29
Wykres 3. Występowanie zjawiska skumulowania zbyt dużej liczby naborów .....	31
Wykres 4. Ocena rozplanowania naborów w wymiarze czasowym i finansowym .....	37
Wykres 5. Wykorzystanie stron internetowych w poszukiwaniu informacji o naborach.....	41
Wykres 6. Ocena stron internetowych z informacjami o naborach .....	42
Wykres 7. Ocena dokumentacji konkursowej przez wnioskodawców.....	43
Wykres 8. Ocena czasu na przygotowanie wniosku o dofinansowanie .....	46
Wykres 9. Średni czas przygotowania dokumentacji aplikacyjnej (w godzinach).....	47
Wykres 10. Ocena czasochłonności przygotowania elementów dokumentacji aplikacyjnej.....	48
Wykres 11. Załączniki, których wypełnianie jest najbardziej czasochłonne.....	49
Wykres 12. Elementy dokumentacji aplikacyjnej niewykorzystywane w procesie oceny.....	50
Wykres 13. Problemy przy opracowaniu i składaniu wniosku o dofinansowanie .....	52
Wykres 14. Charakter problemów merytorycznych w procesie aplikacyjnym .....	53
Wykres 15. Średni czas oceny wniosków o dofinansowanie .....	56
Wykres 16. Czas oceny a liczba wniosków w naborze .....	57
Wykres 17. Ocena przewidywanego i rzeczywistego czasu oceny wniosków o dofinansowanie .....	58
Wykres 18. Terminowość rozstrzygania naborów.....	59
Wykres 19. Deklaracja występowania rozwiązań istotnie wydłużających proces oceny.....	60
Wykres 20. Rozwiązania istotnie wydłużające proces oceny .....	61
Wykres 21. Zasadność dopuszczenia negocjacji w procedurze poprawy wniosków o dofinansowanie.....	62
Wykres 22. Argumenty za dopuszczeniem negocjacji .....	63
Wykres 23. Preferencje osób oceniających wnioski o dofinansowanie w odniesieniu do trybu dokonywania oceny.....	66
Wykres 24. Deklaracja uzyskania dostępu do wszystkich materiałów niezbędnych do oceny wniosków .....	67
Wykres 25. Ocena procedury odwoławczej.....	70
Wykres 26. Występowanie w dokumentacji aplikacyjnej wszystkich niezbędnych informacji do przeprowadzenia oceny .....	71
Wykres 27. Ocena kart oceny projektów / list sprawdzających .....	73
Wykres 28. Ocena funkcjonalności systemu LSI2014 .....	79
Wykres 29. Charakter problemów technicznych związanych z wypełnieniem wniosku o dofinansowanie.....	80
Wykres 30. Występowanie problemów z poprawnością sformułowania kryteriów wyboru projektów .....	83
Wykres 31. Ocena poprawności sformułowania kryteriów wyboru projektów .....	84
Wykres 32. Ocena użyteczności kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji projektów o określonym charakterze .....	143
Wykres 33. Średnie zunitaryzowane wartości wskaźników .....	148
Wykres 34. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Osi Priorytetowych EFS .....	157
Wykres 35. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Osi Priorytetowych EFRR .....	158
Wykres 36. Wykaz najczęściej występujących kryteriów wyłonięnych z protestów ocen, projektów składanych w ramach EFS.....	159
Wykres 37. Wykaz najczęściej występujących kryteriów wyłonięnych z protestów ocen, projektów składanych w ramach EFRR .....	159
Wykres 38. Wykaz stosunku kryteriów wyłonięnych z protestów wobec ocen projektów złożonych w ramach EFS (zgrupowanych do poszczególnych płaszczyzn oceny) podzielonych ze względu na wynik protestu.....	160



Wykres 39. Wykaz stosunku kryteriów wyłonionych z protestów wobec ocen projektów złożonych w ramach EFRR (zgrupowanych do poszczególnych płaszczyzn oceny) podzielonych ze względu na wynik protestu.....	161
Wykres 40. Zasadność przyjętej systematyki kryteriów wyboru projektów.....	163
Wykres 41. Charakter pożądaných zmian w systematyce kryteriów wyboru projektów .....	163