

Ocena kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WL 2014-2020

Raport końcowy



BADANIE EWALUACYJNE PN.:
„OCENA KRYTERIÓW I SYSTEMU WYBORU PROJEKTÓW RPO WL 2014-2020”

Raport końcowy

Zamawiający:



Województwo Lubelskie z siedzibą w Lublinie
ul. Artura Grottgera 4
20-029 Lublin

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

Spis treści

Spis treści	3
Wykaz skrótów.....	4
Streszczenie.....	5
Executive Summary	9
Wprowadzenie.....	13
Opis przebiegu badania oraz zastosowanych technik gromadzenia i analizy danych	14
Cel i obszary badawcze.....	14
Kryteria ewaluacyjne	14
Charakterystyka pytań badawczych.....	15
Metodologia badania	16
Opis wyników badania.....	19
System wyboru i oceny projektów	19
Prawidłowość rozplanowania naborów	19
Przejrzystość, bezstronność i niedyskryminacyjny charakter systemu wyboru i oceny projektów	28
Sposób organizacji i sprawność realizacji procesu wyboru projektów	38
Zdolność systemu do identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych.....	59
Funkcjonalność systemów informatycznych wspierających proces wyboru projektów	60
Kryteria wyboru projektów.....	65
Kryteria ogólne	66
Kryteria specyficzne dla poszczególnych Osi Priorytetowych.....	72
Perspektywa wnioskodawców w ocenie kryteriów	78
Analiza kryteriów wyboru projektów w aspekcie procedury odwoławczej	83
Zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze	87
Podsumowanie. Uwagi i zalecenia horyzontalne dotyczące kryteriów wyborów projektów.....	93
Wnioski i rekomendacje	95
Spisy ilustracji	110
Spis wykresów	110
Spis tabel	110
Spis schematów	111

Wykaz skrótów

Skrót	Rozwinięcie skrótu
B+R	Prace Badawczo-Rozwojowe
CATI	<i>Computer-Assisted Telephone Interview</i> (Komputerowo wspomagany wywiad telefoniczny)
CAWI	<i>Computer-Assisted Web Interview</i> (Komputerowo wspomagany wywiad internetowy)
CI	<i>Common Indicator</i> (Wskaźnik wspólny dla krajów Unii Europejskiej)
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i> (Społeczna odpowiedzialność biznesu)
DW EFRR	Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
DW EFS	Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego
DZ RPO	Departament Zarządzania Regionalnego Programu Operacyjnego
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
ERDF	European Regional Development Fund (<i>Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego</i>)
ESF	European Social Fund (<i>Europejski Fundusz Społeczny</i>)
EU	<i>European Union</i> (Unia Europejska)
EUR	Euro (waluta)
FAQ	<i>Frequently Asked Questions</i> (Często zadawane pytania)
IDI	<i>Individual in-Depth Interview</i> (Indywidualny wywiad pogłębiony)
IOK	Instytucja Organizująca Konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca
IPD	Indywidualny Plan Działania
IW	Instrukcje Wykonawcze
IW EQUAL	Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL
IZ	Instytucja Zarządzająca
KEW	Kluczowy Etap Wdrażania
KM	Komitet Monitorujący
KOP	Komisja Oceny Projektów
KPA	Kodeks Postępowania Administracyjnego
LAWP	Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości
LSI2014	Lokalny System Informatyczny 2014
LSI2014EFS	Lokalny System Informatyczny 2014 dla Europejskiego Funduszu Społecznego
MR	Ministerstwo Rozwoju
MŚP	Sektor małych i średnich przedsiębiorstw
NF 15	Standard energetyczny domu pasywnego
OOP	Oddział Oceny Projektów
OP	Oś Priorytetowa
OZE	Odnawialne Źródła Energii
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PLN	Złoty (waluta)
PM 10	<i>Particulate matter 10</i> (Pył zawieszony)
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
PZP	Prawo Zamówień Publicznych
ROP PV	Regional Operational Programme for the Lubelskie Voivodeship (<i>Regionalny Program Operacyjny Woj. Lubelskiego</i>)
RPO WL	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego
RSI WL	Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego
SL2014	Centralny System Teleinformatyczny
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
SOWA	System Obsługi Wniosków Aplikacyjnych
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
UE	Unia Europejska
UMWL	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
UPO	Urzędowe Poświadczenie Odbioru
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZIT LOF	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego
ZOPP	Zespół Oceny Projektów Pozakonkursowych

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 Lubelskiego – badania ewaluacyjnego pn. „Ocena kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WL 2014-2020”.

Cele i metodologia badania

Celem niniejszej ewaluacji była ocena kryteriów i innych elementów systemu wyboru i oceny projektów (w tym systemów informatycznych) przez pryzmat faktycznego zapewnienia realizacji celów i priorytetów RPO WL 2014-2020, w tym osiągnięcia wskaźników produktu i wskaźników finansowych oraz wskazanie koniecznych modyfikacji systemu.

Analiza przeprowadzona na potrzeby niniejszej ewaluacji, odnosiła się do kryteriów zawartych w załącznikach do SZOOP nr 3 i 4 z dnia 4.12.2017 r.

Siedem technik badawczych zostało wykorzystanych w celu przeprowadzenia niniejszego badania:

- **Desk research:** W ramach tej techniki dokonano pogłębionej analizy danych zastanych, ze szczególnym uwzględnieniem: dokumentacji programowej i strategicznej, kryteriów wyboru projektów i regulaminów naborów.
- **Benchmarking:** W ramach analizy benchmarkingowej przeprowadzono analizę porównawczą kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WL i kryteriów obowiązujących w pozostałych RPO.
- **Walidacja kryteriów wyboru projektów:** Bazująca na wynikach oceny merytorycznej technika analityczna, która umożliwiła zobiektywizowaną analizę kryteriów pod kątem trafności i precyzyjności.
- **Wywiady CAWI/CATI z wnioskodawcami i Beneficjentami:** Uzyskano łącznie 1888 poprawnie wypełnionych ankiet, z czego 707 ankiet wypełnili wnioskodawcy z EFS, a 1181 ankiet – wnioskodawcy z EFRR (spełnienie założeń badania wymagało 1500 wypełnionych ankiet).
- **Wywiady indywidualne IDI:** Wywiady przeprowadzono z przedstawicielami jednostek zaangażowanych we wdrażanie RPO WL, w tym: przedstawicielami IZ oraz IP, członkami Komitetu Monitorującego oraz osobami oceniającymi wnioski o dofinansowanie. Łącznie zostało przeprowadzonych 49 wywiadów.
- **Wywiady eksperckie:** Zrealizowano 4 wywiady eksperckie z przedstawicielami firm doradczych.
- **Panel ekspertów:** Przeprowadzono panel ekspercki, którego uczestnikami byli przedstawiciele jednostek zaangażowanych we wdrażanie RPO WL.

System wyboru i oceny projektów

Analiza systemu wyboru i oceny projektów objęła 5 obszarów tematycznych, które dotyczyły następujących zagadnień: rozplanowania naborów; przejrzystości/bezstronności/niedyskryminacyjnego charakteru systemu wyboru i oceny projektów; organizacji i sprawności realizacji procesu wyboru projektów; zdolności systemu do identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych oraz funkcjonalności systemów informatycznych wspierających proces wyboru projektów.

Prawidłowość rozplanowania naborów. W ramach RPO WL, można zauważyć niską planowaną intensywność organizacji naborów do końca 4 kwartału 2016 r. (5-8 naborów), po czym w następnych trzech kwartałach 2017 r. dostrzegamy zwiększenie tej intensywności (10-12 naborów). Ostatni kwartał 2017 r., znów cechuje się niską liczbą naborów (6 naborów). Ma to mocne i słabe strony, gdyż m.in. może powodować zbyt dużą liczbę zadań w niektórych okresach, ale z drugiej strony zapewnia równomierne rozplanowanie naborów na przestrzeni poszczególnych lat. W opinii ponad połowy (blisko 56%) wnioskodawców, nabór, w którym składali wniosek nie powinien być przeprowadzony, ani w późniejszym, ani wcześniejszym terminie. Świadczy to o prawidłowości rozplanowania naborów z perspektywy potencjalnych beneficjentów. W kwestii wielkości alokacji, tylko 4,9% badanych stwierdziło, że minimalna wartość projektu w ich naborze była zbyt wysoka — przeciwnego zdania było blisko 2/3 respondentów. Nie mamy więc do czynienia z istotnymi barierami aplikowania o wsparcie, które mogłyby stanowić zbyt wysokie minimalne wartości projektów możliwych do realizacji w ramach RPO WL 2014-2020. Prawie

połowa – 46% badanych stwierdziło, że wielkość alokacji powinna być wyższa, natomiast przeciwnego zdania było 25,2% (28,8% pozostałych nie potrafiła dokonać oceny). Można dostrzec, że dotychczasowy sposób rozplanowania naborów w czasie nie stanowił problemu dla wnioskodawców, jednak z punktu widzenia instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO to rozplanowanie mogło być nieadekwatne do ich potencjału administracyjnego – w takim przypadku podejmowane były działania, mające na celu oddelegowywanie pracowników z komórek mniej obciążonych pracą do tych, które w danej chwili potrzebowały większej kadry.

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

Treść Rozporządzenia EU 1303/2013 wskazuje na potrzebę przejrzystości, bezstronności oraz niedyskryminacyjnego charakteru RPO. Również w treści „*Ustawy o zasadach realizacji programów...*” oraz „*Wytycznych w zakresie trybów wyboru...*” instytucje RPO zobowiązane są do przestrzegania zasad: przejrzystości, rzetelności, bezstronności, równego dostępu do informacji oraz równego traktowania wnioskodawców. Zasady te zostały w sposób prawidłowy odzwierciedlone w systemie wyboru projektów RPO WL.

W kontekście nowelizacji ustawy „wdrożeńowej” z września 2017 r., instytucjom zarządzającym odebrano możliwość tworzenia wytycznych programowych, jednak biorąc pod uwagę wartość opracowanych w ramach RPO WL wytycznych w kontekście zapewnienia przejrzystości systemu oceny projektów, użyteczność takiego dokumentu dla potencjalnych wnioskodawców byłaby nadal duża. Jednakże, ze względu na wspomniane zmiany ustawowe, tworzenie w chwili obecnej dokumentu o funkcji zbliżonej do wcześniejszych wytycznych dotyczących systemu wdrażania RPO WL 2014-2020, byłoby nieuzasadnione. W kontekście bezstronności procesu oceny należałoby rozważyć wprowadzenie w miejsce konsultacji członków zespołu oceniającego (w ramach EFRR) wyłącznie dodatkowej oceny członka KOP spoza danego zespołu, celem uniknięcia, często nieświadomego wpływu oceniających na siebie nawzajem. Respondenci wywiadów jakościowych stwierdzili, iż nie występują problemy z przejrzystością, bezstronnością i niedyskryminacyjnym charakterem RPO. W badaniu ilościowym podobnie – na problemy w tych wymiarach wskazało mniej niż 5% badanych.

Narzędziem budowania przejrzystości systemu wyboru projektów są organizowane dla wnioskodawców spotkania informacyjne. Jedynie 27,6% wnioskodawców wiedziało o organizacji takich spotkań, uczestniczyło w nich natomiast 15,6%. Badani, którzy brali udział w spotkaniach organizacyjnych oceniali pozytywnie ich przydatność. Nieco ponad połowa badanych uzyskała na nich wszystkie niezbędne informacje (przeciwnego zdania było 22%). Interesującym wnioskiem z badania ilościowego był też fakt, że spośród osób, które nie wiedziały o występowaniu spotkań informacyjnych - 4/5 wzięłoby udział w takim spotkaniu, gdyby było ono organizowane lub gdyby wiedziano o jego organizacji. Te dane, wskazują na występowanie wśród wnioskodawców potrzeb informacyjnych, co uzasadnia realizację omawianych spotkań z wnioskodawcami.

Sposób organizacji i sprawność realizacji procesu wyboru projektów. W ramach niniejszej ewaluacji wzięto również pod uwagę aspekty związane z obciążeniami administracyjnymi i wymogami prawnymi nakładanymi na wnioskodawców. W tym celu analiza objęła cztery bloki tematyczne odzwierciedlające główne etapy procesu oceny i wyboru projektów: ogłoszenie naboru, nabór wniosków, ocenę i wybór projektów oraz procedurę odwoławczą. Na etapie ogłaszania naborów, na uwagę zasługuje mechanizm konsultacji społecznych, w których mogą wziąć udział wszystkie zainteresowane strony. Analizując treści ogłoszeń i regulaminów, można stwierdzić, że zawierają one niezbędne treści i jednocześnie pozbawione są informacji bezużytecznych. Treść ogłoszeń dostępnych na stronie internetowej <https://rpo.lubelskie.pl/>, również można ocenić pozytywnie, warto byłoby jednak wprowadzić pewne zmiany w strukturze samej strony, m.in. w sekcji FAQ. Pozytywną ocenę dokumentacji konkursowej potwierdzają również opinie wnioskodawców. Czas na przygotowanie wniosku został oceniony przez 60,6% badanych jako wystarczający lub zbyt długi, 38,5% oceniło go zaś jako zbyt krótki.

W ramach EFRR stosowane są dość restrykcyjne wymogi w zakresie załączników do wniosku o dofinansowanie, dlatego zaleca się pilotażowe przetestowanie rozwiązań ograniczających zakres wymaganych dokumentów (np. dotyczących rachunku bankowego, czy oświadczenia o statusie przedsiębiorcy – w Działaniach wdrażanych przez DW EFRR).

Wnioskodawcy zostali również poproszeni o ocenę czasochłonności przygotowywania poszczególnych elementów dokumentacji – w tym przypadku wnioskodawcy EFS najwyżej ocenili czasochłonność wypełnienia części finansowej wniosku, przygotowania analiz / ekspertyz / opinii oraz wypełnienia części opisowej wniosku, natomiast wnioskodawcy EFRR najwyżej ocenili czasochłonność przygotowania analiz / ekspertyz / opinii. Na podstawie odpowiedzi wnioskodawców, wyliczono również średni czas potrzebny na opracowanie dokumentacji aplikacyjnej – dla EFS wyniósł on 147,89 godz., a dla EFRR 195,73 godz.. Wg danych na dzień 18.12.2017 r. w ramach RPO WL rozpoczęto 82 nabory wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym, z czego 81 zostało zakończonych. Średni czas na składanie wniosków wyniósł 53,7 dnia - w opinii ewaluatora jest on odpowiedni. Wypełnienie wniosku o dofinansowanie sprawiało problem dla prawie 1/4 wnioskodawców. Problemy merytoryczne z wnioskiem dotyczyły najczęściej części wniosku związanej z budżetem (1/5 występujących problemów), natomiast 16,6% respondentów wskazało na problemy przy wypełnianiu całości / większości wniosku. Głównym, problemem merytorycznym była dla wnioskodawców niezrozumiała terminologia / skomplikowanie treści (28,7% badanych).

Analiza oceny projektów, zasugerowała wprowadzenie usprawnień takich jak: decentralizacja procesu decyzyjnego w wybranych procedurach; uproszczenie wybranych procedur; liberalizacja podejścia do stosowania odstępstw od IW; modyfikacja procedury negocjacji w ramach EFS oraz wykorzystanie nowych narzędzi usprawniających proces oceny, które wprowadza nowelizacja „Ustawy...”.

W odniesieniu do stosowanych metod oceny, należy zwrócić uwagę na spójny przebieg oceny w całym programie, obowiązywanie na danych etapach zasady „dwóch par oczu”, elastyczności trybów oceny oraz stosowania oceny porównawczej – są to metody uznane za adekwatne do skali i zakresu ocenianych przedsięwzięć. Średni czas oceny od zakończenia naboru wniosków do jego rozstrzygnięcia wyniósł 232,4 dnia. 43 nabory zostały zakończone zgodnie z zaplanowanym terminem lub jeszcze przed jego upływem, 22 pozostałe natomiast z opóźnieniem. Wyniki analizy związku czynników z występowaniem opóźnień w rozstrzyganiu konkursów wskazują, iż nie mamy do czynienia z nadmierną koncentracją naborów w poszczególnych okresach czasów, a występujące różnice w skali organizacji naborów nie powodowały opóźnień. Czas oceny przez ponad połowę wnioskodawców został oceniony jako zbyt długi (około 1/3 badanych oceniła go jako średni).

W toku analizy eksperckiej sposobu rekrutacji ekspertów, nie zauważono elementów zaburzających sprawność tego procesu. Zaleca się jednak wykorzystanie również bardziej praktycznych metod weryfikacji kwalifikacji i wiedzy kandydatów na ekspertów.

W przypadku procedury odwoławczej nie stwierdzono istotnych problemów dotyczących sposobu jej przeprowadzenia. Podkreślono jednocześnie istotną zmianę wprowadzoną w ramach nowelizacji ustawy „wdrożeńowej”, polegającą na skróceniu czasu rozpatrywania protestu do 21 dni (w uzasadnionych przypadkach termin ten może być wydłużony do 45 dni). Wnioskodawcy umiarkowanie pozytywnie ocenili procedurę odwoławczą (ocena w ramach poszczególnych aspektów: bezstronność, łatwość składania, przejrzystość oraz szybkość rozpatrywania na skali od 1 do 5, oscyluje między 3,77, a 3,24).

Zdolność systemu do identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych. Należy tutaj wspomnieć, że kwestia identyfikacji i selekcji określonego rodzaju projektów jest przede wszystkim funkcją kryteriów wyboru projektów. W ramach procedur regulujących system oceny i wyboru - projektów nie wprowadzono szczegółowych rozwiązań mających zapewniać komplementarność. W SZOOP określono relacje komplementarności wsparcia w ramach 6 Działań – regulacje w tym zakresie należy ocenić pozytywnie. Spośród mechanizmów wspierających komplementarność wskazać także należy na użyteczność formuły Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

Funkcjonalność systemów informatycznych wspierających proces wyboru projektów. Należy zaznaczyć, że w momencie realizacji badania, funkcjonowały w ramach RPO WL 2014-2020 dwa systemy informatyczne: LSI2014 oraz LSI2014EFS. W opinii ewaluatora oba systemy informatyczne funkcjonują prawidłowo i zapewniają wszystkie funkcjonalności niezbędne w procesie aplikowania o wsparcie. W toku analizy dostrzeżono mankamenty systemu LSI2014 w postaci ograniczeń w intuicyjności i przyjazności dla użytkownika, co prawdopodobnie wynika ze złożoności systemu. LSI2014 jest systemem wspierającym procesy związane z naborem i oceną wniosków w sposób kompleksowy (zawiera on komponenty służące wypełnianiu, uwierzytelnianiu i przesyłaniu wniosków, a także moduł oceny), natomiast LSI2014EFS służy tylko do wypełniania i przesyłania wniosków. Spośród problemów wskazywanych przez wnioskodawców,

w przypadku obu systemów najczęściej były to problemy ogólne, trudne do sprecyzowania (dotyczyły one 25,0% osób deklarujących występowanie problemów z LSI2014EFS oraz 44,9% osób deklarujących występowanie problemów z LSI2014). Użytkownicy systemu LSI2014EFS, najczęściej wskazywali na błędy zliczania wartości (25,1%) oraz zbyt małą liczbę znaków (21,7%); natomiast korzystający z LSI2014 wskazywali na nieczytelność/niezrozumienie systemu (20,3%) oraz problemy z zapisem wniosków / dodawaniem załączników (18,8%). Wnioskodawcy zwrócili również uwagę na to, jakich elementów brakuje w systemach informatycznych: w przypadku LSI2014 i LSI2014EFS głównie są to ułatwienia względem zarządzania treścią (28,9%) oraz aktualności/informacje/podpowiedzi (23,5%).

Kryteria wyboru projektów

Analiza kryteriów wyboru projektów dotyczyła poprawności ich sformułowania oraz ich skuteczności. Ponadto zanalizowano, które z nich są najczęstszymi przyczynami składania protestów. Analiza kryteriów wyboru została oparta o ocenę ekspercką, wyniki badania jakościowego i wyniki badania ilościowego CAWI.

Kryteria ogólne. W przypadku kryteriów ogólnych, zarówno w ramach EFRR i EFS zidentyfikowano szczegółowe problemy związane z poprawnością ich sformułowania. W odniesieniu do zidentyfikowanych problemów sformułowano określone zalecenia mające na celu zwiększenie jednoznaczności sformułowania kryteriów oraz zwiększenia ich użyteczności.

Kryteria specyficzne dla poszczególnych Osi Priorytetowych. Ponad połowa (60%) badanych nie miała problemów wynikających z ilości kryteriów wyboru projektów. Na występowanie takich problemów wskazało 15,5% z nich. Część wnioskodawców dostrzegła problemy w zakresie poprawności sformułowania kryteriów. Największa część (17,3%) respondentów wskazała na problemy ze zrozumiałością, ponadto 16% dostrzegło problemy z precyzyjnością, 11,4% z obiektywnością, a 7,3% z dyskryminacją. W treści raportu wskazano szczegółowe kryteria, w odniesieniu do których wnioskodawcy zasygnalizowali występowanie określonych problemów. W tym przypadku optymalnym działaniem zaradczym powinno być podejmowanie dodatkowych działań informacyjnych mających na celu wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości dotyczących wybranych kryteriów specyficznych.

Zarówno w odniesieniu do kryteriów ogólnych, jak i specyficznych, i dotyczących ich rekomendacji zwrócono uwagę, że ze względu na złożoność procedury modyfikacji i zatwierdzania kryteriów wyboru projektów wdrażanie rekomendowanych zmian powinno dotyczyć tych Działań, w których przewidziano konkursy w kolejnych latach.

Analiza kryteriów wyboru projektów w aspekcie procedury odwoławczej. W przypadku 768 na 3746 złożonych projektów złożono protesty odnoszące się do wyniku oceny formalnej bądź merytorycznej. Składane protesty najczęściej dotyczyły etapu oceny formalnej.

Zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji projektów o określonym charakterze. W ramach prowadzonej analizy przeprowadzono także ocenę zdolności kryteriów do identyfikacji i selekcji projektów o określonym charakterze. Potwierdzono stosowanie w Programie kryteriów służących zapewnieniu: komplementarności projektów, zgodności z inteligentnymi specjalizacjami, a także – poprzez kryteria o różnej funkcji i charakterze – zgodności projektów z celami Programu i zapewnieniu realizacji rzeczonych celów.

Executive Summary

Introduction

This report was 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 Lubelskie Region, entitled "Assessment of selection criteria and the selection system within Regional Operational Programme for the Lubelskie Voivodeship 2014-2020".

Purposes and methodology of the research

The purpose of this evaluation was to assess the criteria and other elements of the project selection and evaluation system (including IT systems) through the actual assurance of the purposes and priorities of the ROP LV 2014-2020, including the achievement of product indicators and financial indicators and indication of necessary system modifications.

The analysis carried out for the purposes of this evaluation, refer to the criteria contained in the annexes to the Detailed Description of the Priority Axes of the Regional Operational Programme of Lubelskie Voivodeship no. 3 and 4 of 4 December 2017.

Seven research techniques were used to conduct this research:

- **Desk research:** Within this technique, an in-depth analysis of the existing data was conducted, with particular emphasis on: programme and strategic documentation, project selection criteria and regulations of the calls.
- **Benchmarking:** Within the benchmarking analysis a comparative analysis of criteria for selection of projects under ROP LV and criteria in force in other ROPs was conducted.
- **Project selection criteria validation:** Analytical technique based on the results of the substantive evaluation, which enabled an objective analysis of the criteria in terms of accuracy and precision.
- **CAWI/CATI Interviews with applicants and Beneficiaries:** A total of 1888 correctly filled questionnaires were obtained, 707 of which were filled by ESF applicants, and 1181 were submitted by ERDF applicants (the completion of the research required 1500 filled questionnaires).
- **IDI interviews:** The interviews were conducted with representatives of institutions involved in the implementation of ROP LV, including representatives of Managing Authority and Intermediate Body, members of the Monitoring Committee and individuals evaluating applications for co-financing. In total, 49 interviews were carried out.
- **Expert interviews:** Four expert interviews were conducted with representatives of consulting firms.
- **Expert panel:** The expert panels were conducted. Their participants were representatives of institutions involved in the implementation of ROP LV.

System and project selection and evaluation process

The analysis of the project selection and evaluation system covered 5 thematic areas, which concerned the following issues: scheduling of calls for proposals; transparency/impartiality/non-discriminatory nature of the project selection and evaluation system; organization and efficiency of the project selection process; the system's ability to identify and select complementary projects and the functionality of IT systems supporting the project selection process.

Regularity of the calls planning. As part of the ROP LV, we can see a low planned intensity of the organization of the calls until the end of the fourth quarter of 2016 (5-8 calls), then in the next three quarters of 2017, we can observe an increased intensity (10-12 calls). The last quarter of 2017 is again characterized by a low number of calls (6 calls). It has strengths and weaknesses, because it may cause too many tasks in some periods, but on the other hand, it ensures an even schedule of calls for each year. In the opinion of more than half (almost 56%) of applicants, the recruitment in which they submitted their application should not be carried out, either at a later date or earlier. This proves the correctness of scheduling the calls from the perspective of potential beneficiaries. Regarding the size of the allocation, only 4.9% of the respondents said that the minimum value of the project in their recruitment was too high - the opposite opinion was close to 2/3 of the respondents. Therefore, there are no significant barriers to

applying for support that could constitute too high minimum values of projects that can be implemented under the ROP LV 2014-2020. Almost half, i.e. 46% of respondents said that the allocation should be higher, while the opposite opinion was attributed to 25.2% (28.8% of the others were unable to assess). It can be noticed that the current way of scheduling the calls in time was not a problem for applicants, but from the point of view of institutions involved in the implementation of ROPs, the planning could be inadequate to their administrative potential - in this case, the measures were taken to delegate employees from less than they had too much work to those who needed more staff at the moment.

Transparency, impartiality and the non-discriminatory nature of the system of selection and evaluation of projects. The content of the EU Regulation 1303/2013 indicates the need for transparency, impartiality and non-discriminatory nature of the ROP. Also in the content of the "*Act on the principles of programme implementation...*" and "*Guidelines on selection modes...*", the ROP institutions are obliged to comply with the rules of transparency, fairness, impartiality, equal access to information and equal treatment of applicants. These rules were correctly reflected in the system of selection of the ROP LV projects.

In the context of the amendment to the "implementation" act of September 2017, the managing authorities were deprived of the possibility of creating programme guidelines, but taking into account the value of guidelines developed under the ROP LV in the context of ensuring the transparency of the project evaluation system, the usefulness of such a document for potential applicants would still be high. However, due to the aforementioned statutory changes, the creation of a document with a function similar to the previous guidelines for the implementation of the ROP LV 2014-2020 would be unjustified. In the context of impartiality of the evaluation process, consideration should be given to introducing only an additional assessment of a non-unit member of the Project Evaluation Commission instead of the members of the evaluation team (under the ERDF) to avoid the often unconscious influence of evaluators on each other. Respondents of the qualitative interviews stated that there were no problems with transparency, impartiality and non-discriminatory nature of the ROP. In the quantitative research similarly - less than 5% of respondents indicated problems in these dimensions.

A tool for creating transparency of the project selection system involves information meetings organized for applicants. Only 27.6% of applicants knew about the organization of such meetings, while 15.6% participated in them. Respondents who took part in the organizational meetings positively assessed their usefulness. Slightly more than half of respondents received all the necessary information about the meetings (the opposite opinion concerned 22%). An interesting conclusion from the quantitative research was also the fact that among people who did not know about the occurrence of information meetings - 4/5 would participate in such a meeting if it was organized or if it was known about its organization. This data indicates the presence of information needs among applicants, which justifies the implementation of the discussed meetings.

Method of organisation and efficiency of the implementation of the projects selection process. As a part of this evaluation, the aspects related to administrative burdens and legal requirements imposed on applicants were also taken into account. For this reason, the analysis covered four thematic blocks reflecting the main stages of the project evaluation and selection process: announcement of calls for proposals, call for proposals, evaluation and selection of projects and appeal procedure. At the stage of announcement of calls for proposals, the social consultation mechanism deserves attention, in which all interested parties can participate. Analysing the content of announcements and regulations, it can be stated that they contain the necessary information and at the same time are devoid of useless information. The content of advertisements available on the website <https://rpo.lubelskie.pl/>, can also be evaluated positively; however, it would be worth making some changes in the structure of the website itself, including in the FAQ section. Positive evaluation of the competition documentation is also confirmed by the opinions of the applicants. Time for preparation of the application was assessed by 60.6% of respondents as sufficient or too long, 38.5% assessed it as too short.

As a part of the ERDF, quite strict requirements regarding the annexes to the application for co-financing are applied; therefore, it is recommended to implement the pilot testing solutions limiting the scope of required documents (e.g. regarding a bank account or entrepreneur status declaration - in the measures implemented by ERDF Implementation Department).

Applicants were also asked to evaluate the time-consuming preparation of individual elements of documentation - in this case the ESF applicants rated the time-consuming filling of the application's financial part, preparation of analyses/opinions/expertises and filling the descriptive part of the application at the highest level, while the ERDF applicants rated the time of preparation of analyses /opinions/ expertises at the highest level. Based on the applicants' answers, the average time needed to develop the application documentation was also calculated - for the ESF it was 147.89 hours, and for the ERDF it was 195.73 hours. According to the data as of 18 December 2017, as a part of the ROP LV, 82 calls for proposals for co-financing under the competition procedure were started, 81 of which were completed. The average time to submit applications was 53.7 days - in the opinion of the evaluator, it is appropriate. Filling the application for co-financing caused a problem for almost 1/4 of applicants. Substantive problems with the application concerned most often a part of the applications related to the budget (1/5 of problems encountered), while 16.6% of respondents indicated problems when filling the entire/majority of the application. The main substantive problem was the incomprehensible terminology/complexity of the content for the applicants (28.7% of the respondents).

Analysis of project evaluation suggested improvements such as: decentralization of the decision-making process in selected procedures; simplification of selected procedures; liberalization of the approach to applying derogations from Operating Instructions; modification of the negotiation procedure under the ESF and the use of new tools to improve the evaluation process, which is being amended by the "Act..".

With regard to the applied evaluation methods, attention should be paid to the coherent course of evaluation throughout the programme, validity at the particular stages of the "two eyes" rule, flexibility of evaluation procedures and the use of comparative assessment - these methods are considered adequate to the scale and scope of the evaluated projects. The average evaluation time from the end of the call for proposals to its settlement amounted to 232.4 days. 43 calls were closed in accordance with the planned date or even before its expiry, while the remaining 22 were delayed. The results of the analysis of the relationship between factors and the occurrence of delays in the settlement of competitions indicate that there is no excessive concentration of calls for proposals in particular periods of time, and the differences in the scale of the organization of calls do not cause delays. The evaluation time for over half of the applicants was assessed as too long (approx. 1/3 of respondents rated it as medium).

In the course of expert analysis of the recruitment of experts, no elements disturbing the efficiency of this process were noticed. However, it is recommended to apply also more practical methods of verifying the qualifications and knowledge of candidates for experts.

In the case of the appeal procedure, no significant problems were found regarding the way it was carried out. At the same time, a significant change introduced in the framework of the amendment of the "implementation" law was stressed, reducing the examination time to 21 days (in justified cases, the deadline may be extended to 45 days). Applicants moderately positively evaluated the appeal procedure (evaluation under individual aspects: impartiality, easy submission method, clarity and speed of processing rank from 3.77 and 3.24 on a scale from 1 to 5).

Ability of the system to identify and select complementary projects. It should be mentioned here that the issue of identification and selection of a particular type of projects is first and foremost a function of project selection criteria. As a part of the procedures regulating the evaluation and selection system of the projects, no specific solutions were introduced to ensure complementarity. The Priority Axes of the Regional Operational Programme defines the complementarity of support under 6 Activities - regulations in this respect should be assessed positively. Among the mechanisms supporting complementarity, we should also point to the usefulness of the formula of the Integrated Territorial Investments.

Functionality of the IT systems supporting the projects selection process. It should be noted that at the time of the research, two IT systems operated under the ROP LV 2014-2020: LSI2014 and LSI2014EFS. In the opinion of the evaluator, both IT systems function properly and provide all the functionalities necessary in the application process for support. In the course of the analysis, the shortcomings of the LSI2014 system were noticed in the form of limitations in intuitiveness and user-friendliness, which probably results from the complexity of the system. LSI2014 is a system supporting processes related to the recruitment and evaluation of applications in a comprehensive manner (it contains components for filling, authentication and transmission of applications, as well as an assessment module), while LSI2014EFS

is only used to fill and submit applications. Among the problems pointed out by applicants, both systems involved usually general problems, difficult to specify (they concerned 25.0% of people declaring problems with LSI2014EFS and 44.9% of people declaring problems with LSI2014). Users of the LSI2014EFS system indicated the counting errors (25.1%) and too few characters (21.7%); while those using LSI2014 pointed to illegibility/misunderstanding of the system (20.3%) and problems with saving applications/adding attachments (18.8%). Applicants also drew attention to the elements missing in the IT systems: in the case of LSI2014 and LSI2014EFS, they relate mainly to facilitated content management (28.9%) and news/information/suggestions (23.5%).

Projects selection criteria

The analysis of the project selection criteria concerned correct formulation and effectiveness. In addition, it was analysed which of them are the most common reasons for protests. The analysis of the selection criteria was based on expert evaluation, the results of the qualitative research and the results of the CAWI quantitative research.

General criteria. In the case of general criteria, specific problems related to correct wording were identified both under the ERDF and the ESF. In relation to the identified problems, specific recommendations were formulated to increase criteria formulation uniqueness and increased usefulness.

Criteria specific to individual Priority Axes. Over half (60%) of respondents had no problems resulting from the number of project selection criteria. 15% of them indicated the occurrence of such problems. Some applicants noticed problems with the correctness of criteria formulation. The largest part (17.3%) of respondents indicated problems with intelligibility; in addition, 16% noticed problems with precision, 11.4% with objectivity, and 7.3% with discrimination. The content of the report indicates specific criteria for which applicants informed about specific problems. In this case, the optimal remedial activity should involve taking additional information measures to clarify any doubts regarding selected specific criteria.

Both with respect to general and specific criteria, and their recommendations, it was noted that due to the complexity of the procedure for modifying and approving the project selection criteria, implementation of the recommended changes should be applied to the Activities, for which competitions were envisaged in subsequent years.

Analysis of the project selection criteria in the aspect of the appeal procedure. In the case of 768 out of 3746 submitted projects, the protests concerned the result of formal or substantive evaluation. Mostly, the protests concerned the stage of formal evaluation.

Ability of the project selection criteria to identify and select projects of a specific nature. As a part of the conducted analysis, the evaluation of the ability of criteria to identify and select projects of a specific nature was also carried out. The application of the criteria to ensure complementarity of projects, compliance with smart specializations and, through criteria of different function and character, the compliance of projects with the purposes of the Programme and to ensure the implementation of these purposes were confirmed in the Programme.

Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi rezultat całości prac badawczych przeprowadzonych na potrzeby badania ewaluacyjnego pn. „Ocena kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WL 2014-2020” w okresie październik 2017 – styczeń 2018. Badanie zrealizowane zostało na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. W zasadniczej części raportu przedstawiono wyniki analiz dotyczących systemu wyboru projektów, kryteriów wyboru projektów dla RPO WL 2014-2020 oraz systemów informatycznych wspierających proces wyboru projektów. Analityczny i rekomendacyjny komponent raportu został poprzedzony informacjami dotyczącymi przebiegu badania oraz zastosowanych technik gromadzenia i analizy danych. W formie odrębnych plików dołączono do raportu aneksy obejmujące źródła danych wykorzystane w badaniu (dane ilościowe i transkrypcje wywiadów jakościowych).

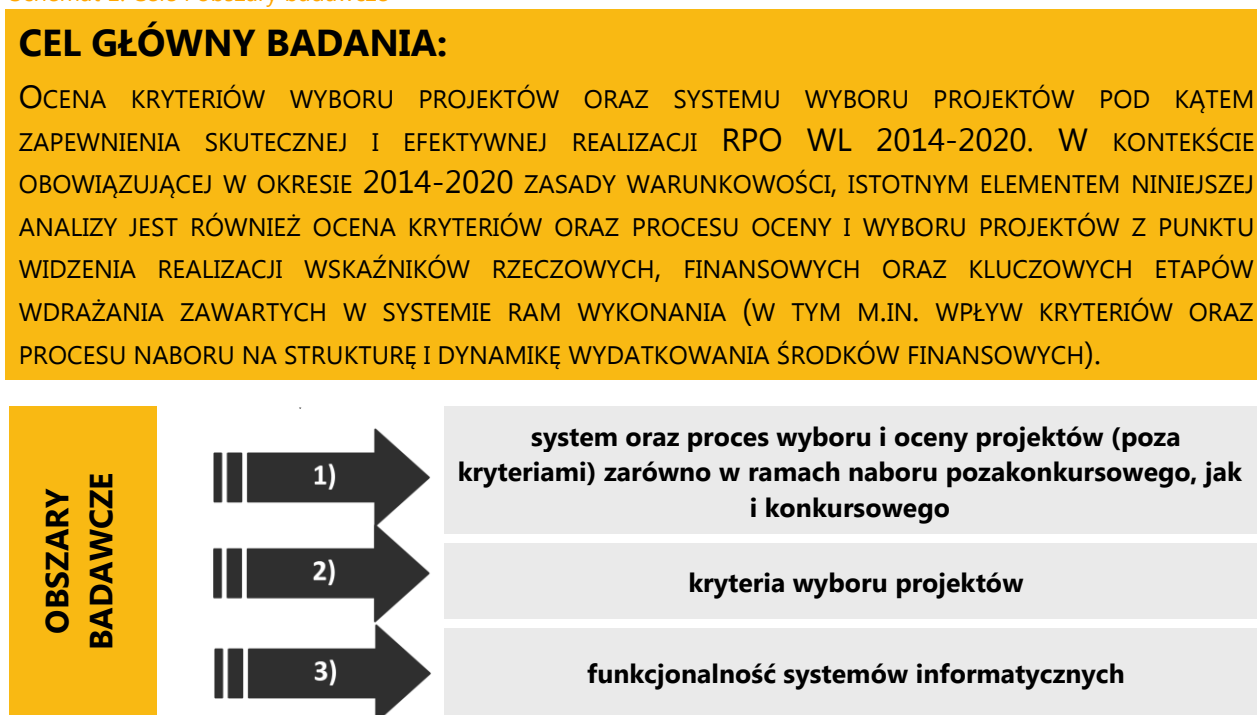
Opis przebiegu badania oraz zastosowanych technik gromadzenia i analizy danych

W niniejszej części raportu scharakteryzowano cel oraz obszary badawcze, kryteria ewaluacyjne, a także pytania badawcze.

CEL I OBSZARY BADAWCZE

Poniżej przedstawiono cel główny oraz obszary badawcze, które odnoszą się do podejmowanej w badaniu problematyki.

Schemat 1. Cele i obszary badawcze



KRYTERIA EWALUACYJNE

- **Trafność** – pozwalająca ocenić adekwatność kryteriów wyboru projektów do celów interwencji (Działań i Programu) oraz potrzeb grup docelowych;
- **Spójność** – pozwalająca ocenić, czy poszczególne kryteria wyboru projektów są wewnątrznie spójne, wzajemnie się nie wykluczają, są wobec siebie komplementarne, łączą się w logiczną całość oraz są spójne z założeniami i celami RPO WL 2014-2020 oraz z zasadami realizacji polityk horyzontalnych;
- **Skuteczność** – pozwalająca ocenić, w jakim stopniu kryteria i system wyboru projektów przyczyniają się do wyboru projektów najlepiej realizujących cele interwencji (Działań i Programu) oraz założenia wynikające z przyjętych ram wykonania;
- **Użyteczność** - pozwalająca ocenić funkcjonalność systemu wyboru projektów, a także systemów informatycznych w kontekście skuteczności procesu oceny projektów

CHARAKTERYSTYKA PYTAŃ BADAWCZYCH

Całość prac badawczych podporządkowana została odpowiedzi na następujące pytania badawcze.

I	System oraz proces wyboru i oceny projektów (poza kryteriami) tj. zasady i sposób realizacji naboru i oceny wniosków
1.	Czy przyjęty system wyboru projektów sprzyja wyborowi projektów, które przyczyniają się do osiągnięcia celów RPO WL 2014-2020, w tym do wypełnienia zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania?
2.	Jaki wpływ na proces oceny mają obciążenia administracyjne i wymogi prawne nakładane na wnioskodawców?
3.	Czy założenia systemu wyboru projektów ograniczają do niezbędnego minimum obciążenia administracyjne i wymogi prawne nakładane na wnioskodawców?
4.	Czy przyjęty system wyboru oraz organizacja procesu oceny wniosków w ramach poszczególnych Działań RPO WL 2014-2020 są niedyskryminacyjne i przejrzyste oraz uwzględniają ogólne zasady ustanowione w art. 7 i 8 Rozporządzenia EU 1303/2013?
5.	Czy system wyboru projektów oraz organizacja procesu oceny zapewniły wybór projektów wzajemnie komplementarnych w ramach poszczególnych Działań i pomiędzy Działaniami w zakresie projektów współfinansowanych ze środków EFRR i EFS?
6.	Czy kwoty alokacji, czas trwania i częstotliwość przeprowadzania naborów oraz zakres wymaganej dokumentacji zostały określone adekwatnie do specyfiki poszczególnych Działań? Czy są obszary, w których można wprowadzić usprawnienia? Jeśli tak, to jakie to mogą być zmiany?
7.	Czy system wyboru i oceny projektów jest przejrzysty zarówno dla Wnioskodawców, jak członków Komisji Oceny Projektów? Czy ogłoszenia o naborze wniosków są łatwo dostępne i są publikowane z wyprzedzeniem umożliwiającym zgromadzenie wymaganej dokumentacji oraz poprawne przygotowanie wniosku o dofinansowanie?
8.	Czy przyjęta procedura odwoławcza zapewnia bezstronność, transparentność oraz terminowe rozpatrywanie protestów?
9.	Czy przyjęty system wybierania (członków KOP, ekspertów) przyczynia się do sprawnej i skutecznej oceny wniosków o dofinansowanie oraz w jaki sposób wpływa na wybór projektów przyczyniających się do osiągnięcia celów osiagających cele RPO WL 20142020?
10.	Jakie czynniki i w jaki sposób wpływają na skuteczność procesu oceny i wyboru projektów?
11.	Czy nabory zostały właściwie rozplanowane w czasie i w odniesieniu do: <ul style="list-style-type: none"> - potrzeb i możliwości potencjalnych wnioskodawców, - potencjału administracyjnego instytucji organizującej nabór, - realizacji celów programu?
12.	Jakie są rekomendacje w zakresie ewentualnego usprawnienia systemu i procesu oceny i wyboru projektów?
II	Kryteria wyboru projektów tj. zestaw określonych wymogów formalnych i merytorycznych, które muszą spełnić projekty, aby uzyskać dofinansowanie
13.	Czy przyjęte kryteria wyboru w ramach poszczególnych Działań sprzyjają, bądź będą sprzyjać wyborowi projektów, które w sposób optymalny przyczyniają się do osiągnięcia celów szczegółowych RPO WL 2014-2020, w tym na wypełnienie zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania?
14.	Czy przypisane punkty są adekwatne do istotności poszczególnych kryteriów?
15.	Czy kryteria wyboru projektów wspierają realizację projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami regionu w adekwatnych Działaniach?
16.	Czy kryteria wyboru projektów zapewniły wybór projektów wzajemnie komplementarnych w ramach poszczególnych Działań i pomiędzy Działaniami, w szczególności w zakresie projektów współfinansowanych ze środków EFRR i EFS?
17.	Czy przyjęte kryteria wyboru w ramach poszczególnych Działań RPO WL 2014-2020 są niedyskryminacyjne i przejrzyste oraz uwzględniają ogólne zasady ustanowione w art. 7 i 8 Rozporządzenia EU 1303/2013?
18.	Czy badane kryteria wyboru projektów są właściwie sformułowane, to znaczy: posiadają precyzyjne zrozumiałe i jednoznaczne definicje, są łatwe do weryfikacji, mierzalne, obiektywne i wzajemnie niesprzeczne?

19.	Czy katalog kryteriów jest spójny i zapewnia całościową ocenę projektu?
20.	Czy liczba zaproponowanych kryteriów jest odpowiednia?
21.	Które kryteria najczęściej były przyczyną składania protestów od wyników oceny? W odniesieniu do oceny, których kryteriów odwołania były najczęściej rozpatrywane pozytywnie?
22.	Jakie są rekomendacje w zakresie ewentualnego usprawnienia systemu kryteriów wyboru projektów?
III	Funkcjonalność systemów informatycznych
23.	Jak wnioskodawcy RPO WL oceniają poszczególne funkcjonalności zastosowane w ramach generatora wniosków o dofinansowanie (LSI2014, LSI2014EFS)?
24.	Czy w trakcie składania wniosków o dofinansowanie projektów poprzez generator pojawiały się jakieś bariery, trudności? Jeśli tak to czy udało się je rozwiązać?
25.	Na jakie potrzeby w rozwoju aplikacji generatora wniosków o dofinansowanie wskazują wnioskodawcy RPO WL?
26.	Jak użytkownicy IZ/IP oceniają poszczególne funkcjonalności zastosowane w ramach systemów informatycznych (LSI2014, LSI2014EFS)?
27.	Czy w trakcie użytkowania systemów w IZ/IP pojawiały się jakieś bariery, trudności? Jeśli tak, jaki miały charakter, przyczyny i czy udało się je rozwiązać?
28.	Jakie są ewentualne potrzeby oraz możliwości w zakresie poprawy efektywności użytkowania systemów informatycznych (LSI2014, LSI2014EFS)?

METODOLOGIA BADANIA

Nazwa techniki badawczej	Opis
Desk research	<p>W ramach analizy danych zastanych zastosowany został dobór celowy, polegający na włączeniu w zakres analiz wszystkich danych, które mogą się okazać przydatne z perspektywy celu badania. W ramach niniejszego projektu badawczego przeanalizowane zostały kryteria wyboru projektów oraz dokumentacja konkursowa wszystkich 82 naborów rozpoczętych w okresie badania, analiza objęła również następujące dokumenty:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, przyjęty dnia 12 lutego 2015 r. przez Komisję Europejską decyzją wykonawczą nr C(2015)887, ▪ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WL 2014-2020 (w tym kryteria wyboru projektów stanowiące załącznik), ▪ Regionalna Strategia Innowacji Województwa lubelskiego do 2020 roku, ▪ Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 roku), ▪ Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 - Umowa Partnerstwa, MR, (wersja obowiązująca w momencie realizacji badania), ▪ Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020, MR, (wersja obowiązująca w momencie realizacji badania), ▪ Wytyczne horyzontalne ministra właściwego ds. rozwoju w obszarach: rynku pracy, adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw do zmian, włączenia społecznego, edukacji oraz monitorowania postępu rzeczowego, ▪ Wytyczne programowe dotyczące systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, ▪ Wytyczne programowe dotyczące systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego, ▪ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2014 - 2020,

Nazwa techniki badawczej	Opis
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014 - 2020 (WUP w Lublinie), ▪ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (LAWP), ▪ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej zaangażowanej we wdrażanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, ▪ Ocena systemu wyboru projektów (finansowanych operacji) zaprojektowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (RPO WL) - raport z badania ewaluacyjnego, ▪ Regulaminy naborów, ▪ Informacje kwartalne z realizacji RPO WL 2014-2020, ▪ Sprawozdania roczne z realizacji RPO WL 2014-2020, ▪ Dane monitoringowe z postępu wdrażania RPO WL 2014-2020, ▪ Harmonogramy naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, ▪ Regulamin udziału ekspertów zewnętrznych w procesie wyboru projektów do dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014 – 2020, ▪ Karty oceny formalno-merytorycznej dla projektów z zakończoną oceną formalno-merytoryczną (w przypadku LAW P karty oceny merytorycznej dla projektów z zakończoną oceną merytoryczną), ▪ Kryteria wyboru projektów w ramach innych RPO (analiza obejmowała kryteria merytoryczne), ▪ Zestawienie informacji o składanych protestach wraz ze wskazaniem wyniku protestu.
Wywiady CAWI / CATI	<p>Badanie CAWI skierowane było do wszystkich wnioskodawców RPO WL 2014-2020. Do respondentów rozesłano 4326 zaproszeń do udziału w badaniu, z czego 1888 ankiet zostało wypełnionych z sukcesem. Wnioskodawcy z EFS wypełnili 707 ankiet, z kolei od wnioskodawców z EFRR pochodziło 1181 ankiet. Z powodzeniem przekroczono minimalną liczbę ankiet, którą ustalono na 1500.</p>
Wywiad IDI	<p>Łącznie przeprowadzono 49 wywiadów IDI, zostały one przeprowadzone z następującymi kategoriami respondentów:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ jednostki zaangażowane w realizację RPO WL 2014-2020 - 19 wywiadów (w tym 4 wywiady dotyczące procedury odwoławczej oraz 2 uzupełniające wywiady z pracownikami IZ, które nie były planowane na etapie raportu metodologicznego), ▪ Komitet Monitorujący RPO WL 2014-2020 - 10 wywiadów, ▪ Członkowie KOP / ZOPP - 10 wywiadów, ▪ Eksperci KOP - 10 wywiadów. <p>W odniesieniu do wszystkich kategorii respondentów zastosowany został dobór celowy oparty na wiedzy i doświadczeniu zawodowym respondentów.</p>
Wywiad ekspercki	<p>Wywiady eksperckie zostały przeprowadzone z pracownikami firm doradczych / konsultingowych zajmujących się doradztwem w procesie aplikowania o środki w ramach RPO WL 2014-2020. Zastosowany został dobór celowy polegający na selekcji respondentów posiadających ważne cechy z perspektywy celów badania, a mianowicie mających duże doświadczenie w świadczeniu usług związanych z doradztwem w procesie aplikowania o środki w woj. lubelskim.</p> <p>Zrealizowano 4 wywiady eksperckie.</p>
Benchmarking	<p>W ramach niniejszego badania technika benchmarkingu została zastosowana do przeprowadzenia porównań województwa lubelskiego 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</p>

Nazwa techniki badawczej	Opis
	i EFS. Celem analizy było zidentyfikowanie kryteriów, które mogą się okazać użyteczne w przypadku ich transferu do katalogu kryteriów RPO WL 2014-2020 lub też zidentyfikowanie możliwości modyfikacji kryteriów (zmiana definicji, zmiana sposobu oceny), które obowiązują w ramach RPO WL 2014-2020 i w stosunku do których zidentyfikowane zostały określone problemy w zakresie sposobu sformułowania i/lub ich skuteczności.
Panel ekspercki	W ramach badania przeprowadzono panel ekspercki, którego przedmiotem były główne wnioski z badania oraz propozycje rekomendacji pobadawczych. W panelu wzięli udział przedstawiciele instytucji zaangażowanych w realizację RPO WL 2014-2020 oraz członek zespołu badawczego.

Opis wyników badania

W niniejszej części raportu końcowego przedstawiono opis wyników przeprowadzonego badania. Prezentacja wyników została podzielona na dwa obszary tematyczne, które dotyczą, odpowiednio: systemu wyboru projektów (wraz z zagadnieniem funkcjonalności systemów informatycznych) oraz kryteriów wyboru projektów. Wyniki omawiane są w ramach wyodrębnionych podrozdziałów, które odpowiadają zagadnieniom wynikającym z treści pytań badawczych. Każdorazowo, w ramach podsumowania danego podrozdziału została zaprezentowana syntetyczna odpowiedź na odpowiednie pytania badawcze (wyjątek stanowi część raportu poświęcona kryteriom wyboru projektów, gdzie wyodrębniono podrozdział podsumowujący zawierający ogólne wnioski i rekomendacje dotyczące kryteriów wyboru projektów – takie podejście wynika ze specyfiki rzeczowego obszaru badawczego).

SYSTEM WYBORU I OCENY PROJEKTÓW

Poniższa analiza systemu wyboru i oceny projektów obejmuje pięć głównych obszarów tematycznych dotyczących następujących zagadnień:

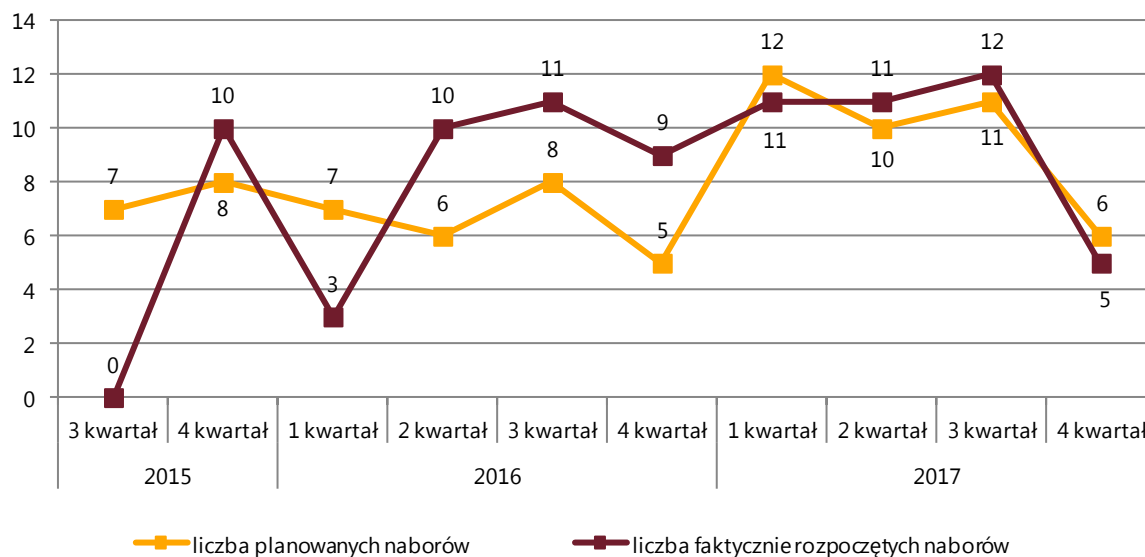
- prawidłowość rozplanowania naborów,
- przejrzystość, bezstronność i niedyskryminacyjny charakter systemu wyboru i oceny projektów,
- sposób organizacji i sprawności realizacji procesu wyboru projektów,
- zdolność systemu do identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych,
- funkcjonalność systemów informatycznych wspierających proces wyboru projektów.

Prawidłowość rozplanowania naborów

W niniejszym podrozdziale dokonano oceny tego, czy nabory zostały właściwie rozplanowane w czasie i w odniesieniu do: potrzeb i możliwości potencjalnych wnioskodawców, potencjału administracyjnego instytucji organizującej nabór, realizacji celów Programu, w tym do wypełnienia zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania.

Na poniższym wykresie zaprezentowana została liczba planowanych oraz faktycznie rozpoczętych naborów wniosków w trybie konkursowym, które stanowią źródło informacji o rozplanowaniu konkursów.

Wykres 1. 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 – dane monitoringowe przekazane przez Zamawiającego

Sposób rozplanowania naborów wniosków w ramach RPO charakteryzuje się relatywnie niską planowaną intensywnością organizacji naborów do końca 4 kwartału 2016 r., gdzie na poszczególne kwartały przypadało 5-8 naborów. W kolejnych 3 kwartałach (1-3 kwartał 2017) planowana intensywność organizacji naborów jest wyraźnie większa – zaplanowano w nich 10-12 naborów. Na 4 kwartał 2017 zaplanowano znów relatywnie niską liczbę 6 naborów.

Rozplanowanie czasowe naborów w RPO WL ma zarówno mocne, jak i słabe strony. Najważniejszą mocną stroną jest względnie równomierne rozplanowanie naborów w poszczególnych latach. Nie mamy tu do czynienia z planowaniem większej liczby naborów w jednej części roku, a mniejszej w pozostałych (wyjątkiem jest tutaj ostatni kwartał 2017 roku). Kumulowanie naborów np. w końcówce roku może niekorzystnie wpływać na sprawność wdrażania ponieważ może powodować spiętrzenie liczby zadań, a w konsekwencji opóźnienia w ich realizacji. Równomierne rozłożenie naborów nie powoduje tego rodzaju niekorzystnych skutków.

Jeśli chodzi natomiast o słabe strony sposobu rozplanowania naborów, to należy przede wszystkim wskazać relatywnie niską planowaną dynamikę organizacji naborów w początkowym okresie wdrażania Programu – do końca 2016 roku. Jest to sytuacja niekorzystna z perspektywy realizacji śródkresowych celów ram wykonania, ponieważ ich osiągnięcie jest uzależnione od osiągnięcia odpowiednich produktów i rezultatów. Aby efekty te zostały osiągnięte w terminie, który będzie mógł zostać uwzględniony w sprawozdawczości konieczna jest odpowiednio wczesna organizacja naborów wniosków. Z tego względu dla realizacji ram wykonania bardziej korzystne byłoby zintensyfikowanie naborów w początkowym okresie wdrażania Programu.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że kwestia uruchomienia możliwie największej liczby naborów w pierwszych latach realizacji RPO WL, choć byłaby czynnikiem zwiększającym możliwości realizacji celów śródkresowych horyzoncie czasowym, to – na co wielokrotnie zwracano uwagę w badaniu jakościowym – częściowo pozostawała poza możliwościami oddziaływania IZ. Wynikało to z faktu opóźniających się uzgodnień dotyczących samego Programu, a w okresie późniejszym – oczekiwania na opracowanie i wejście w życie różnego rodzaju regulacji ogólnokrajowych, które były niezbędne dla wdrażania RPO. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, w której przesunięciu momentu faktycznego rozpoczęcia wdrażania Programu nie towarzyszy zmiana określonych wcześniej momentów pomiaru efektów jego realizacji, co musi prowadzić do znaczącego skrócenia czasu, w którym efekty te mogą zostać osiągnięte. W takiej sytuacji nie tylko wypełnienie w określonych ramach czasowych założeń definiowanych w innej sytuacji wyjściowej może być utrudnione (a w niektórych obszarach interwencji nawet niemożliwe), ale nawet podejmowanie określonych działań zaradczych wobec zaistniałej sytuacji może okazać się nieskuteczne w kontekście racjonalności procesu realizacji całego Programu. Tak bowiem postrzegać należy podejście, w ramach którego starano się uruchomić jak największą liczbę naborów w relatywnie krótkim okresie czasu. Po pierwsze, generuje to ponadstandardowe obciążenia dla instytucji zaangażowanych w realizację Programu. Po drugie, może sprawić, że faktyczne ramy czasowe perspektywy finansowej ulegają „zachwianiu” – dąży się do tego, by do momentu oceny śródkresowej stanu wdrażania zrealizować zaplanowane w momencie negocjacji ramy wykonania (w zakresie rzeczowym jak i finansowym) a w tym celu uruchomić jak największą ilość interwencji, co stawia pod znakiem zapytania możliwości finansowania przedsięwzięć w ramach RPO WL w późniejszych latach okresu finansowania zaplanowanego na lata 2014-2020¹. Taka sytuacja byłaby niekorzystna z punktu widzenia wspierania rozwoju regionalnego za pomocą interwencji publicznej współfinansowanej ze środków wspólnotowych. Szczególnie dotyczy to wsparcia w obszarze EFS, gdzie w większym stopniu występuje zmienność problemów i potrzeb, a tym samym uzasadnione byłoby dysponowanie jeszcze w ramach Programu środkami finansowymi umożliwiającymi reagowanie na te problemy i potrzeby w latach późniejszych.

¹ W badaniu jakościowym zwracano także uwagę na takie negatywne skutki obecnego stanu rzeczy, jak trudności w realizacji projektów spowodowane brakiem usługodawców mogących realizować działania projektowe (czyli swoistego blokowania się rynku wykonawców, których udział – przede wszystkim w projektach infrastrukturalnych – jest niezbędny) / trudnościami w pozyskaniu uczestników projektów, co wynika z dużej liczby przedsięwzięć prowadzonych w zbliżonym okresie czasu. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można domniemywać, że w późniejszych latach wdrażania Programu, gdy osłabnie już intensywność realizacji projektów wynikająca z kumulacji naborów przed rokiem 2018, występować będzie sytuacja odwrotna, czyli np. polegająca na braku dostępności instrumentów pomocowych w wybranych obszarach wsparcia, pomimo realnego zapotrzebowania na nie.

Skupienie się na wydatkowaniu możliwie największej puli dostępnych środków w jak najkrótszym czasie (z uwzględnieniem kluczowego „kamienia milowego”, jakim jest rok 2018) stoi w sprzeczności z powyższym podejściem. Podkreślić jednak trzeba, że autonomia na poziomie regionalnym w zakresie wyboru jednego z powyżej określonych podejść do rozplanowania naborów jest w obecnym okresie finansowania ograniczona. W większym stopniu mówić tu możemy o konieczności adaptacji IZ RPO do nałożonych na nią wymagań związanych z „wypracowaniem” w założonym horyzoncie czasowym określonych efektów. Nie dziwi w związku z tym – jak zwracano uwagę w badaniu jakościowym – że priorytetyzacja stosowana w ramach planowania naborów w harmonogramach na kolejne lata uwzględniała przede wszystkim aspekt oddziaływania na aspekt realizacji celów Programu w perspektywie śródkresowej, stawiając na drugim planie uwzględnianie ewentualnej zmienności potrzeb i problemów na poziomie regionalnym. Takie podejście czyni możliwym wypełnienie zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania, choć w badaniu jakościowym akcentowano, iż priorytetowe traktowanie naborów, które potencjalnie mogą wygenerować największy stopień oddziaływania na realizację założeń wynikających z ram wykonania, nie zawsze oznaczać będzie ich priorytetowe znaczenie dla bieżących potrzeb regionu.

Rzeczywista dynamika rozpoczynania naborów wniosków w trybie konkursowym w wielu przypadkach znacząco różni się od planów wynikających z harmonogramów wniosków. W harmonogramach do 1 kwartału 2016 łącznie zaplanowane było rozpoczęcie 25 naborów, a w rzeczywistości rozpoczęto ich w tym okresie 13, co stanowi tylko nieco ponad połowę planowanych naborów. Zaistniałe przesunięcia w rozpoczynaniu naborów w stosunku do pierwotnego planu były w pewnym stopniu rekompensowane większą niż planowana liczbą naborów od 2 do 4 kwartału 2016 roku. Na ten okres pierwotnie zaplanowanych było 21 naborów, a faktycznie rozpoczęto się ich 30. Warto zauważyć, iż w kolejnych kwartałach (2017 rok) mamy do czynienia z niewielkimi różnicami pomiędzy liczbą planowanych i rzeczywiście rozpoczętych naborów. Może to świadczyć o sytuacji, iż po zrekompensowaniu 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 Programu².

W celu oceny działalności IOK w zakresie organizacji naborów, w kontekście tego na ile podjęte zostały odpowiednie działania w celu zapewnienia realizacji założeń ram wykonania, dokonano analizy obecnego stopnia realizacji celów śródkresowych ram wykonania na 2018 rok w wymiarze rzeczowym i finansowym. Dane dotyczące rzeczywistej realizacji wskaźników - na koniec 2017 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 (tylko dla EFRR³), których termin zakończenia przypada wcześniej niż 50 dni przed końcem 2018 roku w przypadku EFS oraz wcześniej niż 80 dni przed końcem 2018 roku w przypadku projektów EFRR⁴. W przypadku większości z tych projektów możliwe będzie uwzględnienie wartości dofinansowania 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 poniższych tabelach.

² Choć zwrócić należy uwagę, że nawet w harmonogramie naborów na rok 2018 występują pojedyncze przypadki wskazujące na możliwość odstępstwa od pierwotnych terminów przeprowadzenia wybranych naborów, w zależności od tego, czy zostaną na szczeblu krajowym przyjęte niezbędne regulacje odnoszące się do danego obszaru wsparcia (dotyczy to Działań: 5.1, 10.2 oraz 11.2).

³ Objęcie szacowaniem jedynie wskaźników dla EFRR wynika z dopuszczenia w ramach EFS monitorowania wskaźników na podstawie innych dokumentów niż wnioski o płatność, co implikuje możliwość bieżącego sprawozdawania postępu realizacji wskaźników w projektach, a nie dopiero na koniec realizacji projektu.

⁴ Zróżnicowanie co do terminu w przypadku EFS i EFRR wynika z odmiennych procedur monitoringu stosowanych w ramach obu funduszy.

Tabela 1. Realizacja ram wykonania

Oś priorytetowa	Typ wskaźnika	Nazwa wskaźnika	Jednostka miary (jeśli dotyczy)	Cel pośredni na 2018 r.	% realizacji celu pośredniego na koniec 2017 r.	Szacowany % realizacji celu pośredniego na koniec 2018 r.
OP 1 Badania i innowacje	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	31 648 999,00	24,7%	48,9%
	wskaźnik produktu	Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI1)	szt.	102,00	52,9%	64,7%
OP 2 Cyfrowe Lubelskie	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	15 981 255,00	0,0%	3,3%
	KEW	Liczba podpisanych umów partnerskich w zakresie tworzenia dostępu do informacji sektora publicznego	szt.	1,00	100,0%	
	wskaźnik produktu	Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego	szt.	0,00	Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty	
OP 3 Konkurencyjność przedsiębiorstw	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	61 892 282,00	47,5%	65,9%
	wskaźnik produktu	Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI29)	szt.	211,00	25,1%	63,0%
OP 4 Energia przyjazna środowisku	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	38 373 437,00	11,3%	21,4%
	wskaźnik produktu	Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE	szt.	1 863,00	0,0%	11,8%
OP 5 Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	54 986 506,00	0,0%	11,2%
	KEW	Wartość wskaźnika Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	szt.	337,00	23,4%	
	wskaźnik produktu	Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI1)	szt.	0,00	# Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty	
	KEW	Wartość wskaźnika Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	szt.	121,00	247,1%	
OP 6 Ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	35 037 501,00	24,9%	39,1%
	KEW	Wartość wskaźnika Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	szt.	8,00	100,0%	
	wskaźnik produktu	Liczba wspartych zakładów zagospodarowania odpadów	szt.	0,00	Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty	
	KEW	Wartość wskaźnika Długość wybudowanej kanalizacji sanitarnej w zakontraktowanych	km	153,00	89,4%	

Oś priorytetowa	Typ wskaźnika	Nazwa wskaźnika	Jednostka miary (jeśli dotyczy)	Cel pośredni na 2018 r.	% realizacji celu pośredniego na koniec 2017 r.	Szacowany % realizacji celu pośredniego na koniec 2018 r.
		umowach o dofinansowanie				
	wskaźnik produktu	Długość wybudowanej kanalizacji sanitarnej	km	0,00		Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty
	KEW	Wartość wskaźnika Długość wybudowanej sieci wodociągowej w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	km	121,00	132,8%	
	wskaźnik produktu	Długość wybudowanej sieci wodociągowej	km	0,00		Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty
OP 7 Ochrona dziedzictwa kulturowego i naturalnego	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	15 064 508,00	7,6%	38,9%
	KEW	Wartość wskaźnika Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	szt.	14,00	442,9%	
	wskaźnik produktu	Liczba obiektów zasobów kultury objętych wsparciem	szt.	0,00		Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty
	KEW	Wartość wskaźnika Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	szt.	9,00	188,9%	
	wskaźnik produktu	Liczba wspartych obiektów w miejscach dziedzictwa naturalnego	szt.	0,00		Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty
OP 8 Mobilność regionalna i ekologiczny transport	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	61 452 456,00	76,2%	94,2%
	KEW	Wartość wskaźnika Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	km	150,00	78,3%	
	wskaźnik produktu	Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg (CI14)	km	30,00	0,0%	212,3%
OP 9 Rynek pracy	wskaźnik postępu finansowego	Kwota wydatków EFS certyfikowanych do Komisji Europejskiej	EUR	42 103 951,00	90,9%	125,9%
	wskaźnik produktu	Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie	osoba	8 896,00	159,8%	
	wskaźnik produktu	Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie	osoba	1 768,00	74,3%	
OP 9 Rynek pracy	wskaźnik postępu finansowego	Kwota wydatków EFS certyfikowanych do Komisji Europejskiej	EUR	11 866 583,00	31,6%	48,2%
	wskaźnik produktu	Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie	osoba	5 348,00	3,0%	

Oś priorytetowa	Typ wskaźnika	Nazwa wskaźnika	Jednostka miary (jeśli dotyczy)	Cel pośredni na 2018 r.	% realizacji celu pośredniego na koniec 2017 r.	Szacowany % realizacji celu pośredniego na koniec 2018 r.
		z pracującymi na własny rachunek)				
	wskaźnik produktu	Liczba osób objętych programem zdrowotnym dzięki EFS	osoba	17 256,00	7,0%	
	wskaźnik postępu finansowego	Kwota wydatków EFS certyfikowanych do Komisji Europejskiej	EUR	38 247 036,00	9,4%	30,8%
	wskaźnik produktu	Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie	osoba	12 692,00	14,0%	
OP 11 Włączenie społeczne	wskaźnik produktu	Liczba podmiotów ekonomii społecznej objętych wsparciem	szt.	292,00	101,0%	
	wskaźnik postępu finansowego	Kwota wydatków EFS certyfikowanych do Komisji Europejskiej	EUR	26 390 282,00	36,2%	62,5%
	wskaźnik produktu	Liczba dzieci objętych w ramach programu dodatkowymi zajęciami zwiększającymi ich szanse edukacyjne w edukacji przedszkolnej	osoba	780,00	106,2%	
OP 12 Edukacja, kwalifikacje i kompetencje	wskaźnik produktu	Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy	osoba	6 828,00	14,7%	
	wskaźnik postępu finansowego	Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	EUR	49 808 959,00	26,3%	16,2%
	KEW	Wartość wskaźnika Liczba wspartych podmiotów leczniczych w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	szt.	19,00	31,6%	
	wskaźnik produktu	Liczba wspartych podmiotów leczniczych	szt.	0,00	Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty	
	KEW	Wartość wskaźnika Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na zrewitalizowanych obszarach w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie	szt.	17,00	158,8%	
OP 13 Infrastruktura społeczna	wskaźnik produktu	Liczba obiektów infrastruktury zlokalizowanych na zrewitalizowanych obszarach	szt.	0,00	Nie planowano produktów – wskaźnik osiągnięty	

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 (dla wskaźników finansowych i wskaźników produktu dla EFRR). 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 prawie połowa – 22 z 46 analizowanych wskaźników, w tym 8 wskaźników produktu:

- Liczba uczniów szkół i placówek kształcenia zawodowego uczestniczących w stażach i praktykach u pracodawcy (OP 12 Edukacja, kwalifikacje i kompetencje),
- Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie (OP 11 Włączenie społeczne),
- Liczba osób objętych programem zdrowotnym dzięki EFS (OP 10 Adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników do zmian),
- Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek) (OP 10 Adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników do zmian),
- Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie (OP 9 Rynek pracy),
- Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE (OP 4 Energia przyjazna środowisku),
- Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (CI29) (OP 3 Konkurencyjność przedsiębiorstw),
- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (CI1) (OP 1 Badania i innowacje),

Taka sama sytuacja dotyczy 11 wskaźników finansowych (dla wszystkich Osi priorytetowych oprócz 8. Mobilność regionalna i ekologiczny transport i 9. Rynek pracy). Wspomnianego kryterium realizacji na poziomie minimum 85% nie spełniają również 3 wskaźniki KEW:

- Liczba wspartych podmiotów leczniczych w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie (OP 13 Infrastruktura społeczna),
- Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie (OP 8 Mobilność regionalna i ekologiczny transport),
- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie w zakontraktowanych umowach o dofinansowanie OP 5 Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna.

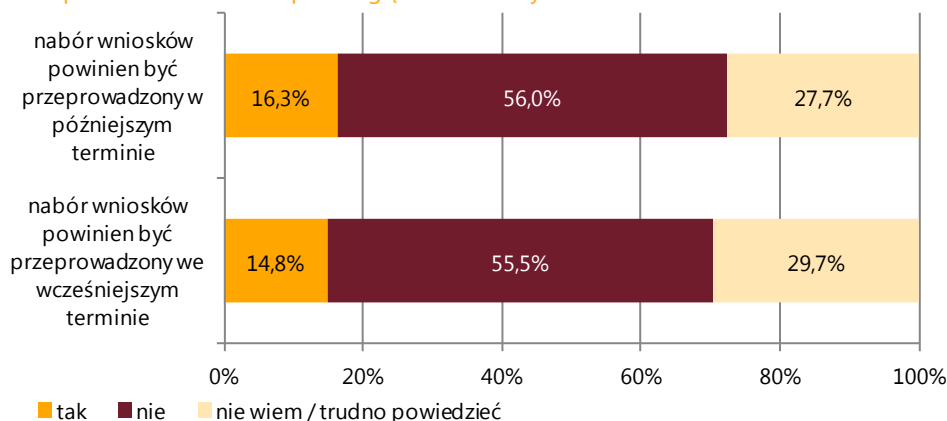
Zgodnie ze wspomnianym Rozporządzeniem KE możliwość zakwalifikowania celu pośredniego danej Osi priorytetowej jako osiągniętego jest zależna od liczby monitorowanych w jej ramach wskaźników. Jeżeli monitorowane są dwa wskaźniki konieczne jest osiągnięcie 85% w obu, z kolei jeśli monitorowane są 3 lub 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 prawdopodobnie osiągnięcie celu śródkresowego będzie możliwe tylko dla Osi priorytetowej 8. Mobilność regionalna i ekologiczny transport – w jej przypadku 2 wskaźniki prawdopodobnie osiągną ponad 85%, a jeden – powyżej 75%. Bardzo bliska spełnienia założeń jest również Oś priorytetowa 9. Rynek pracy, tu 2 wskaźniki prawdopodobnie zostaną osiągnięte w ponad 85%, a jeden już teraz osiąga blisko 75%. W pozostałych Osiach priorytetowych, osiągnięcie celów śródkresowych może okazać się trudne.

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. Nie mniej jednak w przypadku większości Osi priorytetowych osiągnięcie celów śródkresowych ram wykonania prawdopodobnie będzie niemożliwe. Na ten stan rzeczy mogła mieć wpływ ograniczona aktywność IOK w ogłaszaniu naborów w początkowej fazie wdrażania Programu, która prawdopodobnie w przeważającej mierze wynikała z czynników zewnętrznych.

Prawidłowości rozplanowania naborów warto przyrzeć się również z perspektywy wnioskodawców. Na dwóch kolejnych wykresach zaprezentowane zostały opinie wnioskodawców o rozplanowaniu naborów w wymiarze czasowym oraz finansowym.

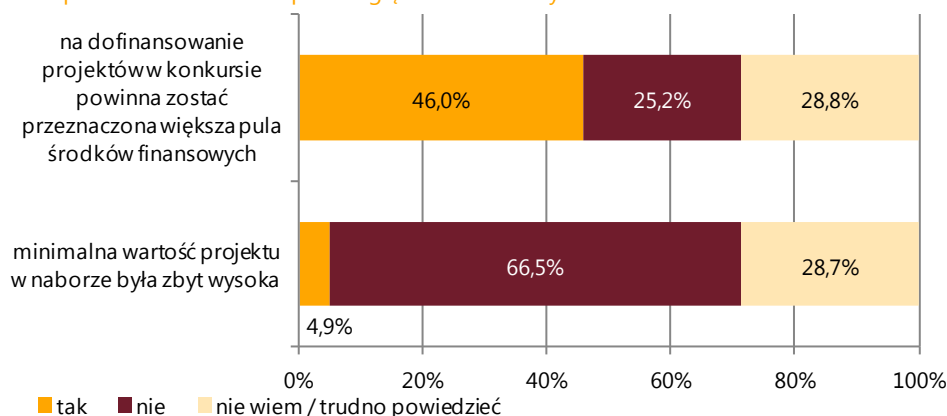
Wykres 2. Ocena rozplanowania naborów pod względem czasowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=1888

Ponad połowa badanych wnioskodawców przyznała, iż nie uważa, aby nabór, w którym składali wniosek powinien zostać przeprowadzony w późniejszym lub wcześniejszym terminie. Tylko 16,3% badanych wskazało, iż z perspektywy własnych potrzeb i możliwości nabór powinien być przeprowadzony później, a 14,8% wyraziło opinię, iż nabór powinien zostać przeprowadzony wcześniej. Blisko 30% badanych nie potrafiło ocenić rozplanowania naboru, jednak w niniejszym przypadku brak zdania może oznaczać, iż wnioskodawcy nie dostrzegają wyraźnych przesłanek, aby nabór miał być przeprowadzony we wcześniejszym lub późniejszym terminie. Powyższy stan rzeczy wskazuje, iż w ramach RPO WL nabory zostały w wymiarze czasowym rozplanowane adekwatnie do potrzeb i możliwości większości wnioskodawców.

Wykres 3. Ocena rozplanowania naborów pod względem finansowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=1888

Zaledwie 4,9% badanych wnioskodawców przyznało, iż minimalna wartość projektu w naborze była zbyt wysoka, przeciwnego zdania było blisko 2/3 respondentów. W konsekwencji, należy wyciągnąć wniosek, iż minimalna wartość projektów była ustalana w naborach adekwatnie 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 WL 2014-2020.

Zgoła odmienne są opinie badanych wnioskodawców w kwestii wielkości alokacji przeznaczanej na dany nabór. Blisko połowa (46,0%) badanych przyznała, iż wielkość alokacji powinna być wyższa, przeciwnego zdania był w przybliżeniu 1 na 4 respondentów, z kolei 28,8% z nich nie potrafiło ocenić czy kwota alokacji powinna ulec zwiększeniu. Wśród wnioskodawców mamy do czynienia więc z relatywnie dużym rozpowszechnieniem opinii o zbyt małej alokacji, jednak opinii tej nie można uznać za wystarczającą 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 często będzie 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 przeświadczeniu, 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.

Podsumowując analizę dotyczącą prawidłowości rozplanowania naborów stwierdzić należy, że dotychczasowy sposób rozplanowania naborów w czasie nie stanowił problemu dla potencjalnych wnioskodawców – w grupie tej dominuje przekonanie o tym, że dotychczasowe nabory były uruchamiane w odpowiednim czasie i nie było potrzeby ich przyspieszenia lub opóźniania (ze względu na potrzeby i oczekiwania wnioskodawców). Stosowane podejście, w ramach którego kluczowym punktem odniesienia dla procesu planowania naborów jest kwestia wypełnienia zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania sprawia także, że mówić możemy o tym, że przyjęty w ramach systemu wyboru projektów sposób rozplanowania konkursów sprzyja wyborowi projektów, które przyczyniają się do osiągnięcia celów RPO WL 2014-2020, w tym do wypełnienia zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania. Jednocześnie jednak, tak silne skoncentrowanie się właśnie na rzeczonym aspekcie planowania naborów sprawia, iż w mniejszym stopniu możliwe jest uwzględnianie uwarunkowań i czynników specyficznych dla regionu lub wynikających ze zmiennej sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. Silna presja na zrealizowanie celów śródkresowych Programu, przy opóźnieniu rzeczywistego uruchomienia zaplanowanej interwencji sprawia także, że niemożliwe jest rozplanowanie naborów w sposób równomierny dla pełnego okresu finansowania (2014-2020) i w rezultacie skutkować będzie najprawdopodobniej dużą kumulacją naborów w okresie do 2018 roku przy wyraźnie mniejszej liczbie naborów w latach kolejnych (a w niektórych obszarach interwencji – braku naborów). Z tego względu mówić możemy o względnej nieadekwatności rozplanowania naborów do potencjału administracyjnego instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu. Z jednej strony występuje w chwili obecnej duża skala obciążenia instytucji prowadzonymi naborami (w szczególności w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację procedur oceny i wyboru projektów). Z drugiej zaś, w latach kolejnych tego rodzaju obciążenia występować będą w odniesieniu do zadań związanych z realizacją, rozliczaniem i kontrolą projektów, podczas gdy wyraźnie mniejsza skala zadań dotyczących procesu oceny i wyboru projektów może ograniczać celowość utrzymania dotychczasowego poziomu zasobów ludzkich i organizacyjnych zaangażowanych w ten proces. Przy takiej zmienności w czasie poziomu obciążeń w różnych elementach struktury organizacyjnej szczególnego znaczenia nabiera upowszechnianie zasady *flexible resourcing* polegającej na oddelegowywaniu pracowników z komórek mniej obciążonych pracą w danym okresie do zadań związanych z oceną wniosków. Tego rodzaju podejście było już

wykorzystywane przez instytucje zajmujące się wdrażaniem RPO WL, podkreślić jednak należy, że dla pełnej skuteczności jego stosowania ważne jest podejmowanie działań szkoleniowo-informacyjnych dotyczących realizacji określonego rodzaju zadań, nie tylko do osób zajmujących się nimi ze względu na swój podstawowy zakres obowiązków, ale także do osób, które zadania te mają realizować jedynie w formule doraźnej. Warto przy tym zauważyć, że proponowane rozwiązanie ogranicza ryzyko zaangażowania w realizację określonego rodzaju zadań osób o bardzo małym poziomie wiedzy i doświadczenia, co miałyby miejsce, gdyby próbowano w ramach wsparcia kadrowego pozyskiwać osoby spoza instytucji. Poza tym, nie wymaga ono ponoszenia kosztów związanych ze zwiększeniem zatrudnienia w IOK⁵.

Przejrzystość, bezstronność i niedyskryminacyjny charakter systemu wyboru i oceny projektów

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 Działań RPO WL 2014-2020 są niedyskryminacyjne i przejrzyste oraz uwzględniają ogólne zasady ustanowione w art. 7 i 8 Rozporządzenia EU 1303/2013. Zgodnie z zakresem problematyki badania ocena powyższych zagadnień była prowadzona z uwzględnieniem opinii zarówno wnioskodawców, jak i innych istotnych kategorii interesariuszy systemu wyboru i oceny projektów (ze szczególnym uwzględnieniem osób oceniających oraz członków Komitetu Monitorującego). Jednocześnie – przyjmując, że dla zapewnienia przejrzystego i jawnego charakteru systemu wyboru i oceny projektów kluczowe znaczenie ma dostęp do wszystkich niezbędnych dla danego zagadnienia informacji – w toku prowadzonej analizy weryfikowano także to, czy ogłoszenia o naborze wniosków są łatwo dostępne i są publikowane z wyprzedzeniem umożliwiającym zgromadzenie wymaganej dokumentacji oraz poprawne przygotowanie wniosku o dofinansowanie.

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 rzeczowej bezstronności. Zobowiązania w tym zakresie nakładają na instytucje zaangażowane w proces wdrażania RPO WL 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

⁵ Tym bardziej, że owo zwiększenie byłoby uzasadnione tylko dla określonego czasu. W okresie późniejszym (przy zmniejszonej skali obciążeń) to zwiększone zatrudnienie stawałoby się nieuzasadnione i stanowiłoby obciążenie dla danej instytucji.

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.

Jeśli chodzi o realizację w ramach systemu wyboru i oceny projektów zasady transparentności to należy ją powiązać z zasadą równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania oraz zasadą przejrzystości, gdyż w praktyce obie odnoszą się do kwestii udostępniania informacji, różny jest tylko jej zakres. W pierwszym przypadku chodzi o dostępność informacji w szczególności na etapie przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, w drugim zaś – o dostępność informacji dotyczących działań podejmowanych w ramach prowadzonego naboru i oceny wniosków. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to będzie ona przedmiotem szczegółowej analizy w kolejnym podrozdziale, który poświęcony będzie m.in. kwestii dostępności dla wnioskodawców wszelkich informacji i dokumentów niezbędnych z punktu widzenia prowadzonego naboru. W tym miejscu weryfikacji poddana zostanie natomiast realizacja zasady przejrzystości w kontekście upowszechnienia informacji o systemie wyboru projektów.

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 WL, i wreszcie – dokumentach regulujących sposób przeprowadzenia konkretnego naboru.

Zasady ustanowione w *Ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* oraz rozwinięte w *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020* zostały powtórzone w *Wytycznych programowych dotyczących systemu wdrażania RPO WL w zakresie EFRR i EFS*, które stanowią całościową charakterystykę systemu wyboru projektów. Już w początkowej jego części, opisującej zasady ogólne, wskazano, iż podczas procesu wyboru projektów IZ RPO WL / IP RPO WL przestrzega zasad przejrzystości, bezstronności, rzetelności, równego dostępu do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania oraz równego traktowania wnioskodawców. W dalszej części dokumentu, opisującego przebieg procesu wyboru i oceny projektów odnaleźć można rozwiązania stanowiące uszczegółowienie zasad ogólnych. W odniesieniu do zapewnienia przejrzystości opisano sposób ogłaszania naborów, zakres regulaminu konkursu oraz sposób informowania wnioskodawców o wynikach oceny. Dla zapewnienia bezstronności przewidziano składanie przez członków KOP oświadczeń o bezstronności, które potwierdzają brak występowania przesłanek do wykluczenia członka KOP z oceny, ocenę projektu przez co najmniej 2 oceniających⁶ czy losowy dobór projektów do członków KOP (w przypadku EFS) / losowy dobór członków KOP do zespołów oceniających (w przypadku EFRR). Za narzędzie zapewnienia bezstronności oceny w RPO WL, uznać należy także stosowany w ramach EFS obligatoryjny udział ekspertów zewnętrznych w ocenie projektów własnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu lub podmiotów powiązanych z tymi instytucjami. W ten sposób ograniczane jest ryzyko występowania sytuacji, iż projekt oceniany jest przez osobę, którą łączy z osobą konstruującą wniosek o dofinansowanie powiązanie zawodowe.

Zapisy *Wytycznych programowych dotyczących systemu wdrażania RPO WL* zostały przeanalizowane również 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 dokument zawiera charakterystykę rozwiązań na poziomie ogólnym, które rzadko są związane z konkretnymi grupami docelowymi czy typami beneficjenta. Założenia te rzadko posiadają funkcję kierunkującą, dlatego szansa na występowanie w ich przypadku oddziaływania dyskryminującego jest niewielka. Sytuacja ta wynika raczej z faktu, że kwestia ewentualnej dyskryminacji (nierównego traktowania) dotyczy przede wszystkim

⁶ Przy czym należy zwrócić uwagę, że wskazana tutaj „zasada dwóch par oczu” powinna być rozpatrywana nie tylko w aspekcie zapewnienia bezstronności procesu oceny, ale także jej oddziaływania na sprawność procesu wyboru projektów. Kwestia ta zostanie w sposób szczegółowy poddana analizie w kolejnym podrozdziale, w jego części poświęconej etapowi oceny projektów.

kryteriów wyboru projektów, które mogą taki stan rzeczy generować. Znajduje to zresztą potwierdzenie w wynikach analizy kryteriów wyboru projektów, gdzie znaleźć można przykłady takich kryteriów, które dotyczą zagadnień określonych w Rozporządzeniu „ogólnym”. 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.

Rozwiązania scharakteryzowane w Wytycznych programowych są uszczegóławiane w Instrukcjach Wykonawczych IOK oraz Regulaminach pracy KOP. Zapisy tych dokumentów w pełni spełniają i odzwierciedlają minimalne wymogi dotyczące zapewnienia przejrzystości, bezstronności i niedyskryminacyjności oceny projektów, co ocenić należy jednoznacznie pozytywnie. W zapisach tych dokumentów nie zidentyfikowano również rozwiązań pozostających w jawnej sprzeczności z zasadą bezstronności, przejrzystości i niedyskryminacji. Jednak przeprowadzona analiza pozwoliła na wskazanie obszarów, w których możliwe jest wprowadzenie usprawnień.

Rozpatrując zagadnienie przejrzystości systemu wyboru projektów w kontekście zapewnienia szerokiego dostępu do informacji o sposobie przeprowadzania naboru i oceny projektów stwierdzić należy, iż w ramach RPO WL dostęp ten został zapewniony w wystarczającym stopniu. W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje opracowanie dwóch publicznie dostępnych dokumentów, które w kompleksowy sposób charakteryzują system wyboru projektów. Mowa tu o *Wytycznych programowych dotyczących systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* oraz *Wytycznych programowych dotyczących systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego*. Dokumenty te w uporządkowany sposób prezentują zasady obowiązujące w ramach systemu wyboru projektów, dlatego stanowią cenne źródło informacji w szczególności dla wnioskodawców. Ważną rolę w zakresie informowania o założeniach systemu wyboru projektów pełnią również regulaminy konkursów, a w przypadku projektów pozakonkursowych *Zasady wyboru projektów do dofinansowania w trybie pozakonkursowym Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*. Zarówno te konstruowane w ramach konkursów z EFRR, jak i z EFS posiadają w swojej strukturze rozdziały opisujące sposób naboru i oceny projektów obowiązujący w ramach danego konkursu. W opinii ewaluatora wytyczne programowe wraz z regulaminami konkursów /Zasadami wyboru projektów do dofinansowania w trybie konkursowym są wystarczającym narzędziem informowania o zasadach systemu wyboru projektów.

Znowelizowana we wrześniu 2017 roku ustawa „wdrożeńiowa” odbiera instytucjom zarządzającym poszczególnymi programami polityki spójności możliwość tworzenia wytycznych programowych. Z punktu widzenia zapewnienia wysokiego poziomu przejrzystości systemu oceny projektów uzasadnione byłoby opracowanie w ramach Programu dokumentu analogicznego do wspomnianych wyżej wytycznych programowych, który utrzymałby ważną funkcję uporządkowanego i całościowego informowania o systemie oceny projektów, lecz nie posiadałby rangi wytycznych (tak jak ma to miejsce w przypadku trybu pozakonkursowego, gdzie 26 września 2017 r. przyjęto dokument: *Zasady wyboru projektów do dofinansowania w trybie pozakonkursowym RPO WL*). Jednakże takie działanie sprawiłoby, że nie zostałyby zrealizowane funkcje zmiany ustawowej, której celem było zmniejszenie ilości dokumentów, z którymi powinien zapoznać się wnioskodawca. Uwzględniając powyższe, zapewnienie kompletności informacji dotyczących procesu oceny i wyboru projektów powinno być realizowane przez odpowiednie konstruowanie regulaminów konkursów. Pozytywnie należy w tym kontekście ocenić, podejmowane po nowelizacji ustawy „wdrożeńiowej”, działania polegające na wprowadzaniu do treści regulaminów tych informacji, których wcześniej nie umieszczano w regulaminie konkursu, a były natomiast zawarte w *Wytycznych programowych dotyczących systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*.

W odniesieniu do przejrzystości systemu wyboru projektów należy zwrócić uwagę na kwestię informowania o wynikach naboru w ramach EFS. W dotyczących EFS *Wytycznych programowych dotyczących systemu wdrażania* wskazano, iż KOP, niezwłocznie po zakończeniu oceny merytorycznej, sporządza Informację dotyczącą wyników oceny merytorycznej wraz z listami:

- a) Listą projektów, które spełniają kryteria ogólne zerojedynkowe i kryteria oceny strategicznej ZIT oraz uzyskały wymaganą liczbę punktów i nie zostały skierowane do negocjacji;

- b) Listą projektów, które spełniają kryteria ogólne zerojedynkowe, kryteria oceny strategicznej ZIT i uzyskały wymaganą liczbę punktów oraz zostały skierowane do negocjacji;
- c) Listą projektów, które nie spełniają kryteriów ogólnych zerojedynkowych, kryteriów oceny strategicznej ZIT lub nie uzyskały wymaganej liczby punktów i zostały negatywnie ocenione na etapie oceny merytorycznej;
- d) Listą wniosków, które zostały zwrócone do ponownej weryfikacji wymogów formalnych lub oceny formalnej;
- e) Listą wniosków wycofanych przez wnioskodawców na etapie oceny merytorycznej.

Przy czym przed zakończeniem negocjacji, publikacji na stronie IOK podlegają listy wymienione w punktach b) i c). Lista wymieniona w punkcie a) zawiera projekty spełniające kryteria zerojedynkowe oraz kryteria oceny strategicznej ZIT, które uzyskały minimalną liczbę punktów i nie zostały skierowane do negocjacji. Są to zatem projekty, które mają szansę na otrzymanie dofinansowania, lecz jest ona zależna od wyniku negocjacji. Jednak ograniczenie zakresu informacji dla wnioskodawców wynikające z braku publikacji listy a) ma charakter pozorny. Wnioskodawca znając listy projektów skierowanych do negocjacji b) oraz projektów odrzuconych c), wiedząc jednocześnie, iż nie wycofał wniosku, może wywnioskować, iż znajduje się wśród projektów nieskierowanych do negocjacji, mających szansę na dofinansowanie lub wśród projektów zwróconych do oceny formalnej /weryfikacji wymogów formalnych. Biorąc pod uwagę, iż relatywnie rzadko ma miejsce zwracanie projektów na wcześniejszy etap oceny, wnioskodawca wiedząc, iż nie znajduje się na listach b) i c) może z dużą dozą prawdopodobieństwa wnioskować, iż znajduje się na liście a). W konsekwencji brak publikacji listy a) nie ma merytorycznego uzasadnienia. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż wnioskodawca może sprawdzić status swojego wniosku w systemie LSI2014EFS, a więc status wniosku po ocenie merytorycznej jest jawny.

W związku z powyższym postuluje się publikowanie po zakończeniu oceny merytorycznej list wymienionych w punktach a), b) i c), zastrzegając, iż lista a) nie stanowi listy projektów wybranych do dofinansowania, a otrzymanie dofinansowania jest zależne od wyników negocjacji z pozostałymi wnioskodawcami. Taka zmiana przyczyni się do budowania przejrzystości systemu wyboru projektów.

W odniesieniu do realizacji zasady bezstronności pewnego rodzaju wątpliwości budzi przebieg oceny merytorycznej w Działaniach wdrażanych przez DW EFRR. Zgodnie z zapisami *IW IZ RPO WL tom III*, w podrozdziale 1.4 *Procedura powołania i organizacji pracy Komisji Oceny Projektów*, w skład poszczególnych zespołów oceniających wchodzi członkowie KOP powołani do oceny spełnienia kryteriów technicznych, finansowo-ekonomicznych i trafności merytorycznej, a więc osoby wyspecjalizowane w ocenie projektów w konkretnych wymiarach⁷. Jednocześnie wszyscy trzej członkowie zespołu oceniają projekty pod względem wszystkich kryteriów w karcie oceny merytorycznej, a więc również w tych wymiarach, w których się nie specjalizują. Ocena projektu w pierwszej kolejności dokonywana jest indywidualnie, w przypadku zaistnienia znaczących rozbieżności w ocenie zwoływane jest wspólne posiedzenie zespołu oceniającego, mające na celu osiągnięcie konsensusu w drodze dyskusji. Jeżeli to nie przyniesie rezultatu, to dokonywana jest dodatkowa – rozstrzygająca ocena. Konsultacje mogą mieć istotny wpływ na oceny wydawane przez oceniających – może mieć to szczególne znaczenie w przypadku występowania w jednym zespole oceniającym osób o zróżnicowanej pozycji / prestiżu. Osoby zajmujące wyższe stanowiska, bardziej doświadczone, czy też legitymujące się wysokim prestiżem mogą, nawet nieświadomie – przez mechanizmy społeczne – wpływać na oceny osób o niższej pozycji / prestiżu, co stanowi zagrożenie samodzielności oceny. Ma to szczególne znaczenie w przypadku specjalizacji członków zespołu oceniającego, ponieważ osobom posiadającym mniejsze kompetencje w danym wymiarze oceny może być trudno poddać w wątpliwość ocenę wniosku osoby specjalizującej się w ocenie w danym wymiarze. W ten sposób zachwiana może zostać „zasada trzech par oczu”, ponieważ za ocenę wniosku w danym wymiarze w największym stopniu odpowiada osoba specjalizująca się w ocenie tego wymiaru.

⁷ Przywołane tutaj, obowiązujące w ramach EFRR, podejście do angażowania ekspertów w proces oceny i formowania zespołów przeprowadzających ocenę zostanie poddane pełniejszej ocenie w kolejnym podrozdziale, w części dotyczącej etapu oceny projektów.

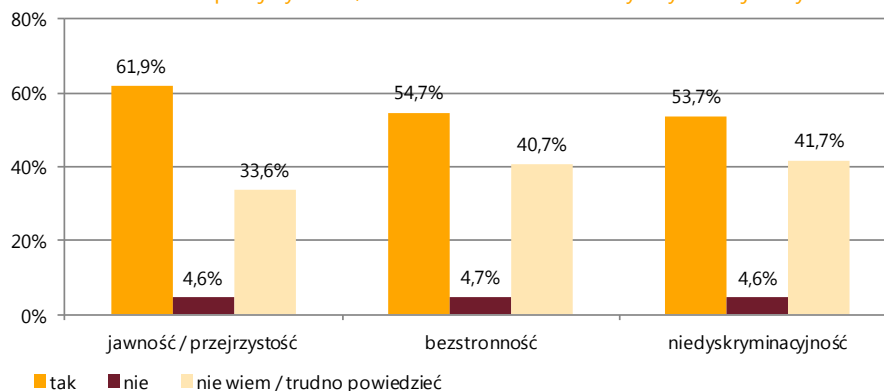
W celu ograniczenia wskazanego wyżej ryzyka zaleca się rozważenie zmiany sposobu niwelowania znaczących rozbieżności w ocenie wniosku o dofinansowanie oraz wprowadzenie w miejsce konsultacji wyłącznie dodatkowej oceny, która powinna zostać przeprowadzona przez członka KOP spoza danego zespołu oceniającego.

Dodatkowo zidentyfikowano, iż w przypadku oceny projektów w trybie pozakonkursowym⁸ nie ma zastosowania zasada losowego przyporządkowania ocenianych wniosków do osób oceniających. Biorąc pod uwagę, iż w ramach części naborów w trybie pozakonkursowym mamy do czynienia z więcej niż jednym wnioskiem o dofinansowanie, w opinii ewaluatora nie ma uzasadnienia dla rezygnacji z losowego rozdziału projektów pomiędzy osoby oceniające. W konsekwencji zaleca się zastosowanie w przypadku naborów w trybie pozakonkursowym losowego rozdziału projektów pomiędzy osoby oceniające dla zapewnienia możliwie najwyższego poziomu jawności i bezstronności procesu oceny (bez konieczności komplikowania i wydłużania samego procesu oceny – zalecenie dotyczy tylko zmiany trybu przyporządkowywania konkretnych wniosków do osób oceniających). Jednocześnie, w przypadku gdy w naborze składany jest tylko jeden wniosek o dofinansowanie, zasada losowości ulegałaby zawieszeniu.

Powyższe wnioski wynikające z analizy dokumentów regulujących funkcjonowanie systemu wyboru pokrywają się generalnie z wynikami pozostałych analiz, tzn. potwierdzona została opinia, iż w ramach RPO WL nie mamy do czynienia z występowaniem systemowych problemów dotyczących realizacji zasady przejrzystości, bezstronności i niedyskryminacyjności, natomiast ewentualne uzasadnienie mogą mieć szczegółowe działania o charakterze korygującym. W wywiadach jakościowych podkreślano, że nie występują problemy z zapewnieniem w ramach Programu przejrzystości, bezstronności i jego niedyskryminacyjnego charakteru. Warto przy tym szczególnie zwrócić uwagę na opinie członków Komitetu Monitorującego, którzy aspekt przejrzystości systemu wyboru projektów odnosili także do zagadnienia dostępności wszelkich informacji ze strony IZ o przebiegu procesu oceny, czy pracach nad określonymi dokumentami, właśnie dla członków KM. Bardzo pozytywnie oceniono w tym przypadku współpracę z IZ RPO WL, która odpowiedzialna jest zarówno za dostarczenie wszelkich materiałów osobom wchodzącym w skład KM, jak oraz wyjaśnianie wszelkich wątpliwości w trakcie konkretnego posiedzenia Komitetu.

Równie istotne jest także znaczenie opinii wnioskodawców w aspekcie przejrzystości, bezstronności i kwestii dyskryminacji, co przedstawiono w dalszej części raportu. Pamiętać przy tym należy, że wyrażane przez wnioskodawców opinie niekoniecznie muszą być zgodne ze stanem faktycznym wynikającym z obowiązujących regulacji. Wspomniane bowiem kwestie mogą bowiem mieć dla wnioskodawców mniejsze znaczenie niż regulacje dotyczące zakresu wsparcia i warunków jego udzielenia (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wyboru projektów). Tym samym, wiedza wnioskodawców w analizowanym obszarze może być ograniczona i fragmentaryczna.

Wykres 4. Opinie wnioskodawców o przejrzystości, bezstronności i kwestii dyskryminacji w systemie wyboru projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFS – n=707, EFRR – n=1181, Ogółem – n=1888

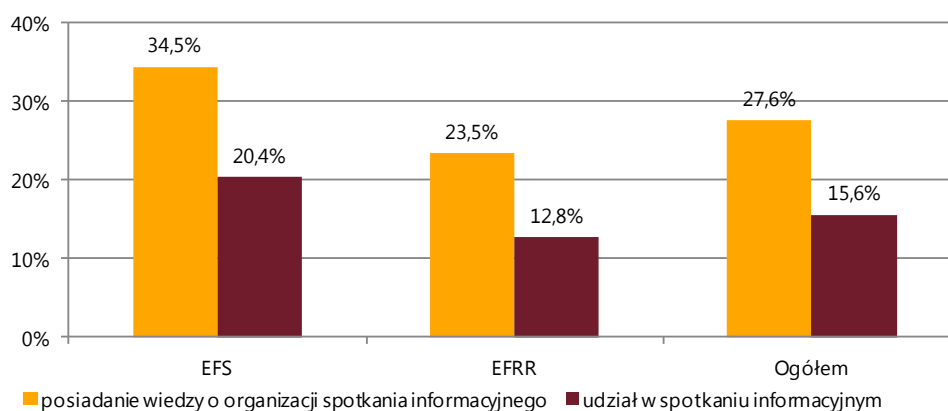
⁸ W Instrukcjach Wykonawczych wskazano, iż oceny dokonują osoby wskazane przez kierownika właściwego OOP (EFRR) / Przewodniczącego ZOPP (EFS), z kolei w *Zasadach wyboru projektów do dofinansowania w trybie pozakonkursowym RPO WL*, nie sprecyzowano sposobu rozdysponowania projektów pomiędzy osoby oceniające.

Badani wnioskodawcy bardzo rzadko dostrzegali brak przejrzystości, bezstronności, czy też dyskryminację w ramach systemu wyboru projektów, w każdym z tych wymiarów wskazało na to mniej niż 5% badanych. Na jawność / przejrzystość systemu wyboru projektów wskazało 61,9% badanych, w przypadku bezstronności było to 54,7% respondentów, a o niedyskryminacyjności systemu wyboru projektów przekonanych było 53,7% respondentów. W związku z powyższym uznać należy, iż większość wnioskodawców pozytywnie oceniła system wyboru projektów, a problemy dostrzegane są bardzo rzadko. Należy jednak zwrócić uwagę, na relatywnie duży udział respondentów, którzy nie potrafili ocenić systemu wyboru projektów w analizowanych wymiarach. Nieco częściej niż co trzeci badany nie potrafił ocenić czy system wyboru projektów jest przejrzysty, a ponad 40% respondentów nie potrafiło ocenić czy system jest bezstronny i niedyskryminacyjny. Czynnikiem, który może przyczyniać się do występowania dużego odsetka odpowiedzi „nie wiem” może być – zasygnalizowany wcześniej – brak znajomości narzędzi zapewniających jawność, bezstronność oraz niedyskryminację w ramach systemu wyboru projektów. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera nie tyle wprowadzanie ewentualnych usprawnień w ramach systemu, ale raczej skuteczne komunikowanie rozwiązań istniejących, co może być realizowane poprzez działania informacyjno-promocyjne.

Osoby, które wskazały na występowanie analizowanych wyżej problemów były w badaniu CAWI poproszone o wyjaśnienie, dlaczego uważają, iż dany problem występuje. Udzielane odpowiedzi w części świadczyły o niezrozumieniu regulacji obowiązujących w RPO WL, zdarzały się również wypowiedzi niezwiązane z danym, uzasadnianym problemem – jedynie część odpowiedzi okazała się użyteczna. Jako powody braku przejrzystości systemu wymieniano skomplikowanie samego systemu, utrudniony kontakt z instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie Programu oraz ograniczony dostęp do szczegółowych informacji o wynikach oceny na poszczególnych jej etapach. Jako powody braku bezstronności wymieniano z kolei faworyzowanie określonych podmiotów lub ich grup oraz zbyt dużą subiektywność ocen. Wśród czynników, które zdaniem badanych wnioskodawców świadczą o występowaniu dyskryminacji wymieniano faworyzowanie określonych podmiotów lub ich grup oraz występowanie nierównego dostępu do wiedzy / zasobów wśród wnioskodawców.

W kontekście budowania przejrzystości systemu wyboru projektów rozumianej jako zapewnienie odpowiedniego poziomu informacji o sposobie funkcjonowania systemu wyboru projektów - szczególnie wśród wnioskodawców – warto zwrócić uwagę na kwestię organizacji spotkań informacyjnych dla potencjalnych wnioskodawców. Na poniższym wykresie przedstawione zostały dane dotyczące posiadania wiedzy o organizacji tego typu spotkań oraz uczestnictwie w nich.

Wykres 5. Posiadanie wiedzy na temat organizacji spotkania informacyjnego oraz uczestnictwo w spotkaniu



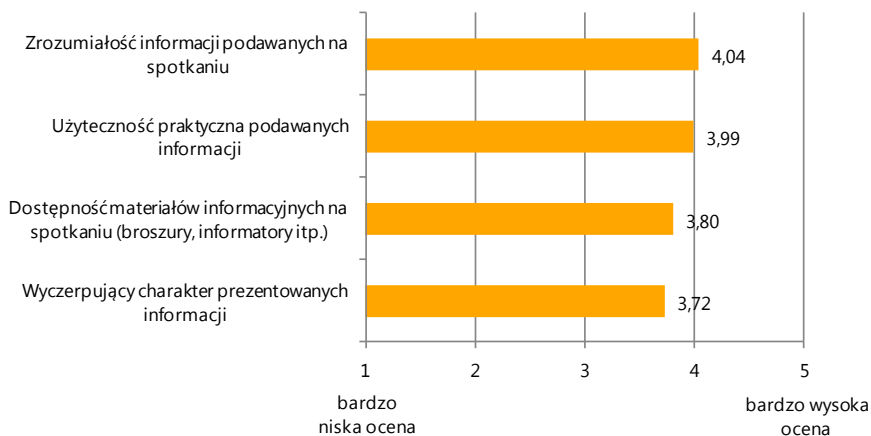
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFS – n=707, EFRR – n=1181, Ogółem – n=1888

Wiedzę o organizacji spotkań informacyjnych posiadało 27,6% badanych wnioskodawców, przy czym w przypadku wnioskodawców z EFS wiedza o organizacji spotkań jest powszechniejsza – wskazało na nią 34,5% badanych – w stosunku do wnioskodawców z EFRR, wśród których odsetek ten wyniósł 23,5%. Faktyczny udział w spotkaniach informacyjnych wzięło 15,6% badanych respondentów, w przypadku wnioskodawców z EFS mamy do czynienia z częstszym udziałem w spotkaniach (20,4% badanych) niż wśród wnioskodawców z EFRR (12,8%). Należy zwrócić uwagę, iż wśród wnioskodawców ogółem, jak i

w podziale na poszczególne fundusze, w spotkaniach brała udział większość wnioskodawców, która posiadała wiedzę, iż takie spotkania są organizowane. Taki stan rzeczy wskazuje na występowanie wśród wnioskodawców potrzeb w zakresie uczestnictwa w spotkaniach i zdobywania dodatkowej wiedzy o organizowanych naborach. W konsekwencji organizacja tego rodzaju spotkań jest uzasadniona, należy przy tym dążyć do dotarcia z informacją o spotkaniach do jak najszerszego grona potencjalnych wnioskodawców.

Respondenci, którzy uczestniczyli w spotkaniach zostali poproszeni o ich ocenę. Wyniki oceny przedstawione zostały na kolejnym wykresie.

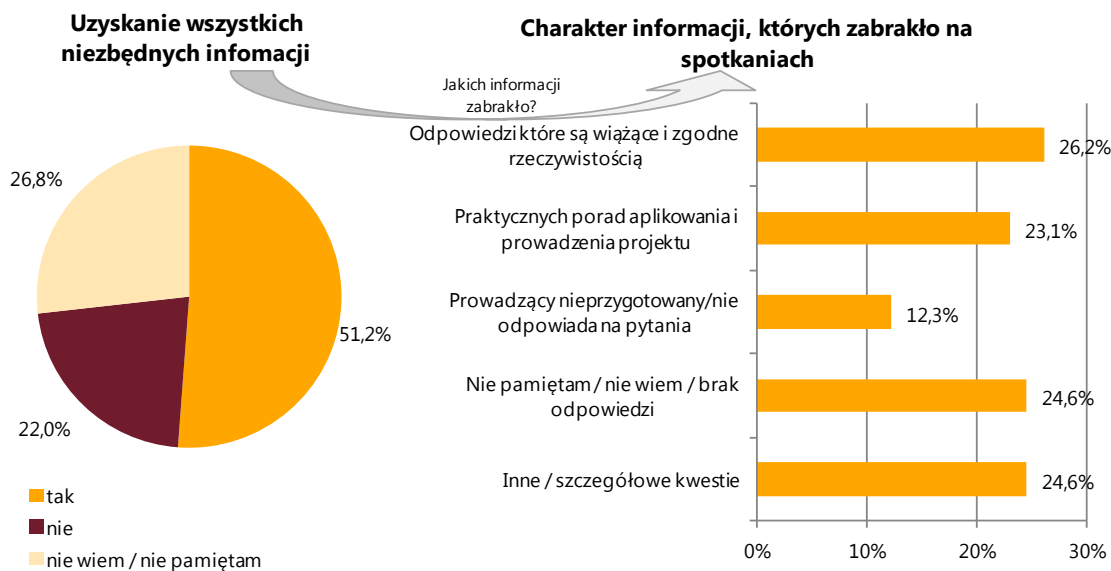
Wykres 6. Ocena spotkań informacyjno-promocyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=295; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały uczestnictwo w spotkaniach informacyjnych

Wnioskodawcy dość wysoko ocenili spotkania informacyjne – we wszystkich czterech analizowanych aspektach średnia ocena oscyluje wokół 4 na skali od 1 do 5. Przy tym najwyżej spotkania informacyjne oceniono pod względem zrozumiałości podawanych informacji (średnia ocena 4,04) oraz ich użyteczności praktycznej (średnia ocena 3,99). Nieco niżej oceniono spotkania informacyjne pod względem wyczerpującego charakteru prezentowanych informacji (średnia ocena 3,72) oraz dostępności materiałów informacyjnych (średnia ocena 3,80).

Wykres 7. Uzyskanie na spotkaniu wszystkich niezbędnych informacji oraz charakter informacji brakujących na spotkaniach

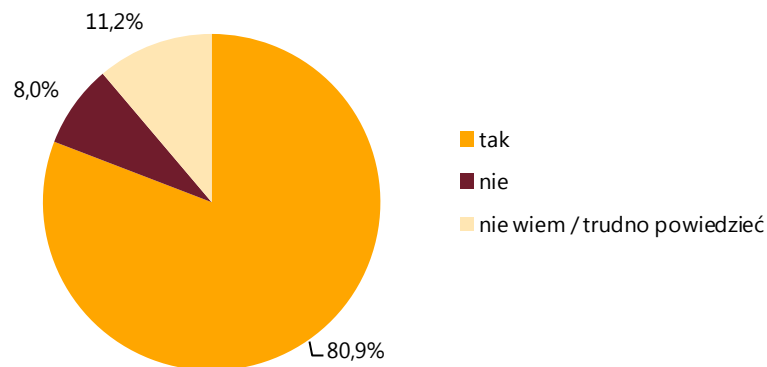


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; uzyskanie informacji - n=295, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały uczestnictwo w spotkaniach informacyjnych; charakter brakujących informacji - n=65, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały brak uzyskania wszystkich niezbędnych informacji.

Ponad połowa – 51,2% – badanych uczestników spotkań informacyjnych stwierdziła, iż na spotkaniu uzyskali oni wszystkie niezbędne informacje. Przeciwnego zdania było 22,0% badanych i osoby te zostały zapytane jakich informacji zabrakło na spotkaniu. Najczęściej wskazywano, iż zabrakło odpowiedzi, które są wiążące i zgodne z rzeczywistością (26,2%) oraz praktycznych porad związanych z aplikowaniem i realizacją projektu (23,1%). Ponadto 12,3% badanych uznało, iż prowadzący był nieprzygotowany lub nie odpowiadał na pytania. Prawie ¼ respondentów nie pamiętała, nie potrafiła odpowiedzieć lub nie udzieliła odpowiedzi w tym zakresie, taka sama część ankietowanych udzieliła odpowiedzi dotyczących szczegółowych kwestii powiązanych ze specyfiką wsparcia / projektu.

Respondenci, którzy wskazali, iż wg ich wiedzy nie były organizowane spotkania informacyjne zostali z kolei zapytani, czy wzięliby udział w takim spotkaniu, gdyby było ono organizowane. Na poniższym wykresie przedstawiono udzielone odpowiedzi.

Wykres 8. Zainteresowanie udziałem w spotkaniach informacyjnych w przypadku ich organizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=295; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały brak wiedzy o spotkaniach informacyjnych

Aż 80,9% badanych wnioskodawców, którzy wskazali, iż według ich wiedzy nie były organizowane spotkanie informacyjne, oceniło, iż gdyby takie spotkanie było realizowane, to wzięliby w nim udział. Przeciwnego zdania było zaledwie 8,0% respondentów, a 11,2% nie potrafiło ustosunkować się do tej kwestii. Powyższy stan rzeczy potwierdza wysokie zainteresowanie spotkaniami informacyjnymi wśród wnioskodawców.

Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy, że szkolenia adresowane do wnioskodawców i dotyczące poszczególnych naborów są uzasadnione, przy czym pojawiające się opinie wskazujące na brak pełnego zaspokojenia potrzeb informacyjnych przez tego rodzaju działania uprawniają do postawienia tezy, iż dla rzeczywistej użyteczności organizowanych szkoleń duże znaczenie ma zakres merytoryczny i formuła. Potwierdzono to także w badaniu jakościowym, gdzie zwrócono uwagę na to, iż np. organizacja spotkań w ramach których omawia się na poziomie ogólnym założenia planowanego konkursu lub też prezentuje (bez odnoszenia się do przykładów, konkretnych „studiów przypadku” oraz „dobrych i złych praktyk”⁹) zapisy dokumentacji konkursowej nie tylko mają niewielkie uzasadnienie, ale mogą także wpływać niekorzystnie na poziom zainteresowania takimi spotkaniami i późniejszą frekwencję. Zwracano także uwagę, że niejednokrotnie w trakcie tego rodzaju spotkań niemożliwe jest uzyskanie szczegółowych informacji i instruktywnych odpowiedzi na zadawane pytania dotyczące konkretnych aspektów projektu. Dlatego też istotne jest, by organizowane spotkania miały już nie tylko szkoleniową, ale wręcz – warsztatową, formułę w której możliwe jest w sposób najpełniejszy przekazanie informacji praktycznych i przydatnych na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie. Takie podejście do prowadzenia działań doszkalających wnioskodawców oznacza jednak, że prowadzone szkolenia / warsztaty nie mogą mieć charakteru całościowego i obejmować szerokiego katalogu zagadnień (np. wszystkich kryteriów obowiązujących w danym konkursie), tym bardziej, że nie wszystkie kwestie w takim samym stopniu stanowią problem dla wnioskodawców. Dlatego też na bazie doświadczeń pozyskiwanych przez IOK

⁹ Odwoływanie się do „dobrych i złych praktyk” może być utrudnione w przypadku ogłaszania pierwszego konkursu z danego Działania, ale nawet w takich sytuacjach możliwe jest odwoływanie się do przykładów dotyczących naborów o zbliżonym charakterze.

w ramach dotychczas prowadzonych naborów, a także na podstawie sygnałów płynących od wnioskodawców, należy w sposób problemowy podchodzić do organizowanych szkoleń. Oznacza to, że mogą one dotyczyć np. pewnej puli kryteriów wyboru projektów, określonych części wniosku, czy wybranych załączników, które musi przygotować i złożyć wnioskodawca. Innymi słowy, chodzi o to, by w sposób skuteczny i – w miarę możliwości – pogłębiony podejmować kwestie stanowiące realną trudność i problem dla wnioskodawców, nie zaś projektować tematykę szkoleń w sposób pozornie wyczerpujący, a faktycznie – pobieżny. Należałoby także rozważyć, czy w wybranych przypadkach zamiast organizacji szkolenia bardziej użytecznym dla wnioskodawców rozwiązaniem nie byłyby „Drzwi Otwarte”, tj. np. 2-dniowe konsultacje dla potencjalnych wnioskodawców, w ramach których istniałaby możliwość zadania zindywidualizowanych pytań i uzyskania konsultacji dotyczących planowanego przez IOK naboru. Całkowicie – w ramach racjonalnego gospodarowania zasobami ludzkimi i organizacyjnymi – należałoby natomiast zrezygnować z formuły „spotkań informacyjnych”, na których prezentowane są w sposób ogólny i przede wszystkim w formule wykładowej, założenia planowanego konkursu. Wydaje się, że na obecnym etapie wdrażania Programu (i przy obecnym kapitale wiedzy i doświadczenia wśród wnioskodawców) tego rodzaju spotkania nie są już niezbędne. Wyjątek mogą stanowić konkursy uruchamiane w ramach nowych obszarów wsparcia, w szczególności gdy wiąże się to z włączeniem w populację potencjalnych wnioskodawców zupełnie nowych typów podmiotów. W takiej sytuacji spotkania informacyjne o ogólnym charakterze mogą mieć uzasadnienie.

Jednocześnie, w badaniu jakościowym obejmującym przedstawicieli sektora doradczego (wspomagającego wnioskodawców w procesie przygotowywania wniosków o dofinansowanie) zwrócono uwagę na problem ograniczania dostępności organizowanych szkoleń dla firm konsultingowych (w przywoływanych przypadkach problem ten dotyczył obszaru wsparcia z EFRR). W przypadku takiej sytuacji odmowę uczestnictwa w szkoleniu dla przedstawiciela tego typu firm uzasadnia się faktem skierowania organizowanego spotkania wyłącznie do potencjalnych wnioskodawców. Takie podejście nie ma jednak merytorycznego uzasadnienia, biorąc pod uwagę, że w wielu przypadkach to niemal wyłącznie firma doradcza zajmuje się przygotowaniem wniosku o dofinansowanie, zaś potencjalny beneficjent odpowiedzialny jest wyłącznie za merytoryczne opracowanie koncepcji projektu, by odzwierciedlał on jego faktyczne potrzeby. Ograniczanie firmom konsultingowym dostępu do działań informacyjnych realizowanych w ramach RPO WL jest więc niewłaściwe, gdyż eliminuje podmioty, które są jedną z kategorii interesariuszy procesu aplikacyjnego. Co więcej, w przypadku gdy wnioskodawca decyduje się na *outsourcing* przygotowywania wniosku do firmy z sektora doradczego, to właśnie ta firma staje się „domyślnym” adresatem wszelkich działań informacyjnych, w tym: szkoleniowych, prowadzonych przez IOK. Jej uczestnictwo w prowadzonych szkoleniach i późniejsze wykorzystanie nabytej wiedzy pozwoli uniknąć błędów w procesie przygotowywania wniosku o dofinansowanie, co powinno z kolei zwiększyć sprawność i skrócić czas prowadzonej oceny.

Podsumowując analizę dotyczącą przejrzystości, bezstronności i niedyskryminacyjnego charakteru systemu wyboru i oceny projektów w ramach RPO WL 2014-2020, stwierdzić należy, iż system został „skalibrowany” w sposób zapewniający realizację powyższych elementów. Nie mamy tutaj do czynienia z problemami o charakterze systemowym, które wymagałyby pilnej i całościowej interwencji w kształt systemu i zakres oraz formę stosowanych procedur. Niemniej jednak istotne i celowe wydaje się podjęcie trojakiego rodzaju działań. Po pierwsze, wprowadzenie punktowych modyfikacji w ramach systemu wyboru projektów, które wyeliminują określone szczegółowe słabości w obszarze zapewnienia przejrzystości, bezstronności i niedyskryminacyjnego charakteru rzeczoności systemu. Po drugie, dążenie do jak najpełniejszego upowszechniania obowiązujących w Programie mechanizmów i narzędzi zapewniania realizacji powyższych zasad. Po trzecie wreszcie – w ramach prowadzonych działań informacyjnych i szkoleniowych – wprowadzenia rozwiązań mających na celu możliwie najszerzą dostępność i największą użyteczność tych działań dla odbiorcy, jakim jest zarówno wnioskodawca, jak i sektor doradczy wspomagający potencjalnych beneficjentów w procesie aplikacyjnym.

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 prowadzonej analizie uwzględniono aspekt ewentualnych obciążeń administracyjnych i wymogów prawnych nakładanych na wnioskodawców, z uwzględnieniem tego, czy rzeczony obciążenia i wymogi są ograniczone do niezbędnego minimum. 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 i skuteczność oceny, sformułować zalecenia zorientowane na zredukowanie niekorzystnego oddziaływania wspomnianych czynników.

Analizie i ocenie poddano sposób organizacji i sprawność realizacji procesu wyboru projektów w kontekście celów Działań RPO WL 2014-2020. Analiza objęła w tym przypadku cztery główne bloki tematyczne, które odzwierciedlają główne etapy procesu oceny i wyboru projektów:

- a) **ogłoszenie naboru** (*dostępność informacji, czytelność i poprawność merytoryczna dokumentacji konkursowej, trafność zakresu i treści regulaminów konkursowych w kontekście celów działań i Programu, zakres wymaganych dokumentów*),
- b) **nabór wniosków** (*czas na składanie wniosków, potencjał administracyjny instytucji dokonujących naboru*),
- c) **ocena i wybór projektów** (*potencjał administracyjny i ekspercki, czas oceny, metody oceny, rekrutacja i system wynagrodzeniowy ekspertów dokonujących oceny, proces zatwierdzania wyników*),
- d) **procedura odwoławcza.**

Ogłoszenie naboru

W zawartych w Wytycznych programowych oraz Instrukcjach Wykonawczych poszczególnych IOK procedurach dotyczących opracowania, konsultowania i publikowania ogłoszeń o naborze i regulaminów konkursów nie zidentyfikowano rozwiązań mogących stanowić potencjalne, znaczące zaburzenie sprawności tych procesów. Przyjęte rozwiązania są zgodne z *Ustawą o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* oraz *Wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*.

Rozwiązaniem, na które warto zwrócić szczególną uwagę jest mechanizm konsultacji społecznych kryteriów wyboru projektów, które stanowią element przygotowania do ogłoszenia naboru. Podczas konsultacji swoje opinie oraz propozycje zmian w kryteriach wyboru projektów mogą złożyć wszystkie zainteresowane osoby. Rozwiązanie to stanowi wyraz partycypacyjnego podejścia w opracowywaniu kryteriów wyboru projektów i należy ocenić je pozytywnie, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że nie jest ono stosowane często w Regionalnych Programach Operacyjnych. Konsultacje społeczne kryteriów są ważnym narzędziem zbierania opinii potencjalnych wnioskodawców i wykorzystania ich perspektywy w procesie przygotowania naboru. Rzecz jasna, jak potwierdziły to wyniki badania jakościowego przedstawicieli instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu, nie zawsze mamy do czynienia z dużym oddźwiękiem interesariuszy na prowadzone konsultacje społeczne kryteriów wyboru projektów. Istotne jest jednak podkreślenie, że w samym systemie wyboru i oceny projektów został przewidziany wspomniany mechanizm konsultacyjny, który jest dostępny dla wszystkich zainteresowanych (ma więc charakter bardziej inkluzywny niż Komitet Monitorujący, który pełni istotną rolę w procesie konsultacji kryteriów wyboru projektów).

W celu identyfikacji ewentualnych słabości dokumentacji konkursowej w zakresie dostępności informacji, czytelności i poprawności merytorycznej, trafności zakresu i treści regulaminów oraz zakresu wymaganych dokumentów przeprowadzono ocenę ekspercką tych elementów. Punktem odniesienia dla prowadzonej analizy były – w pierwszej kolejności – wymagania ustawowe dotyczące treści ogłoszenia oraz regulaminu naboru, które określono w obowiązującej *Ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*. W przypadku ogłoszenia o konkursie, w art. 40 określa się, iż zawierać ono winno 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 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.

Analiza treści ogłoszeń i regulaminów w ramach poszczególnych naborów wykazała spełnienie ustawowych przesłanek dotyczących struktury i treści obu dokumentów (uwzględniając, iż większość regulaminów była tworzona zgodnie z regulacjami sprzed nowelizacji Ustawy „wdrożeniowej”). W opinii ewaluatora ogłoszenia i regulaminy konkursów posiadają informacje niezbędne w procesie aplikowania, jednocześnie są one pozbawione informacji bezużytecznych dla wnioskodawców, a zwiększających objętość dokumentu i zwiększających ryzyko niezapoznania się przez wnioskodawcę z całością jego zapisów. Co do zasady, treść ogłoszeń oraz regulaminów konkursów należy uznać za adekwatną do specyfiki poszczególnych naborów, w tym celów Działań.

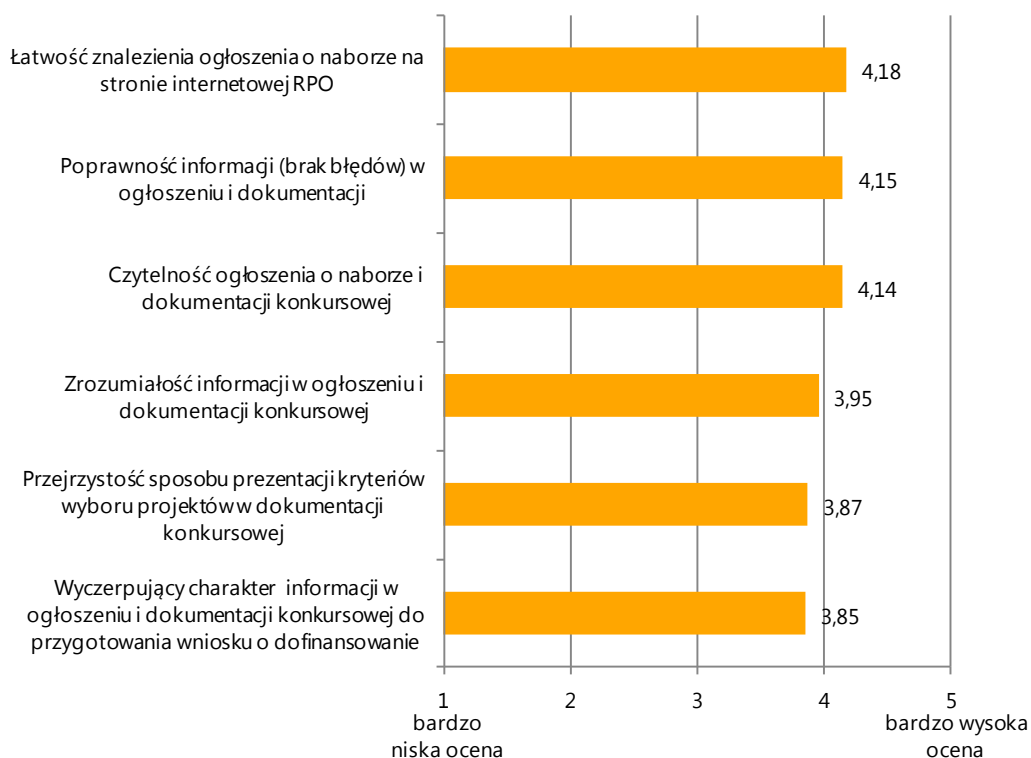
W toku analizy zawartości głównego narzędzia publikacji dokumentacji konkursowej – strony internetowej RPO WL <https://rpo.lubelskie.pl/> – nie zidentyfikowano istotnych ograniczeń w dostępności informacji o naborach w tym dostępności dokumentacji projektowej. Czytelność ogłoszeń zawartych na stronie internetowej, regulaminów konkursów i załączników do regulaminów jest zadowalająca – używane są czcionki o odpowiednim kroju i wielkości. Obszerniejsze dokumenty są dzielone na rozdziały

i podrozdziały oraz opatrywane spisem treści. Jednocześnie jednak należałoby rozważyć pewne modyfikacje w strukturze samej strony internetowej i zapewnieniu odpowiedniej czytelności przejść pomiędzy jej sekcjami dedykowanymi poszczególnym instytucjom zaangażowanym w proces wdrażania Programu. W chwili obecnej użytkownik witryny RPO WL 2014-2020 może w górnej jej części użyć przycisku określającego daną instytucję. Od tego momentu nawigacja po stronie odbywa się cały czas tylko w części witryny poświęconej danej instytucji, przy czym jedynymi elementami identyfikującymi taki stan rzeczy są: niewielki dopisek w adresie witryny internetowej (np. po kliknięciu przycisku „DW EFS” adres strony głównej będzie w swojej końcowej części posiadał dopisek „dw_efs”) oraz inna konfiguracja rzeczonych przycisków w górnej części witryny internetowej. Takie rozwiązanie może wprowadzać w błąd, np. po przejściu do sekcji z informacjami o naborach, w której pojawiają się już nie wszystkie nabory, ale tylko te, którymi zajmuje się dana instytucja. Co więcej, nawet użycie przycisku „Serwis Regionalnego Programu Województwa Lubelskiego” nie przenosi użytkownika na pełną wersję strony internetowej. Jest to możliwe dopiero po użyciu przycisku „Departament Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym” lub ręczne usunięcie wspomnianego dopisku z adresu witryny internetowej. Opisany problem może generować problemy z dotarciem przez wnioskodawców do poszukiwanych informacji, czy wręcz im to uniemożliwić.

W kontekście witryny internetowej należałoby także wprowadzić usprawnienia związane z funkcjonowaniem sekcji poświęconej najczęściej zadawanym pytaniom. Po pierwsze, należy zwiększyć dostępność tej sekcji. W chwili obecnej odnośniki do niej znajdują się na stronie głównej portalu jako niewielki przycisk w części górnej oraz większy przycisk w części dolnej. Co istotne, brak jest jednak odnośników do tej sekcji na stronach poszczególnych ogłoszeń, choć pytania i odpowiedzi w sekcji FAQ są prezentowane w podziale na konkretne Działania. Nie stanowiłoby więc problemu, by skonstruować w treści ogłoszenia sprofilowany odnośnik dotyczący wyłącznie Działania, w ramach którego odbywa się określony nabór. Po drugie, celowe byłoby wprowadzenie bloków tematycznych, w ramach których możliwe byłoby przeglądanie wszystkich pytań dotyczących określonych zagadnień (które to zagadnienia mają charakter przekraczający zakres jednego Działania). W chwili obecnej występuje jedynie kategoryzacja na poszczególne Działania. Po trzecie, czytelność sekcji poświęconej najczęściej zadawanym pytaniom zwiększyłoby bez wątpienia umożliwienie jednoczesnego wyświetlenia treści wszystkich pytań i odpowiedzi dotyczących danego Działania. W chwili obecnej konieczne jest „przeklikanie” wszystkich pytań i odpowiedzi dotyczących danego Działania, by zobaczyć pełną treść zarówno pytania, jak i odpowiedzi. Po czwarte wreszcie, należałoby wprowadzić do każdego pytania zadanego w odniesieniu do danego naboru informację o tym, w ramach jakiego naboru zostało ono zadane. Obecnie takiej informacji nie ma, nie jest także podawana informacja o dacie zadania pytania lub opublikowania odpowiedzi. W rezultacie trudno jest zweryfikować aktualność publikowanych informacji, co jest istotnym problemem w kontekście relatywnie dużej zmienności uwarunkowań prawnych procesu aplikacyjnego.

Kluczową perspektywą analizy dokumentacji konkursowej udostępnianej na etapie ogłoszenia naboru winna być perspektywa wnioskodawcy, ponieważ to właśnie do tej grupy kierowane są dokumenty tworzone na potrzeby poszczególnych naborów. Stąd szczególną uwagę należy zwrócić na opinie wnioskodawców zebrane wśród tych uczestników badania CAWI, którzy zadeklarowali, iż zapoznali się z dokumentacją konkursową (tego rodzaju deklarację złożyło 88,1% wszystkich badanych wnioskodawców). Wyniki dotyczące tego zagadnienia zaprezentowane zostały na poniższym wykresie.

Wykres 9. Ocena ogłoszenia i dokumentacji konkursowej



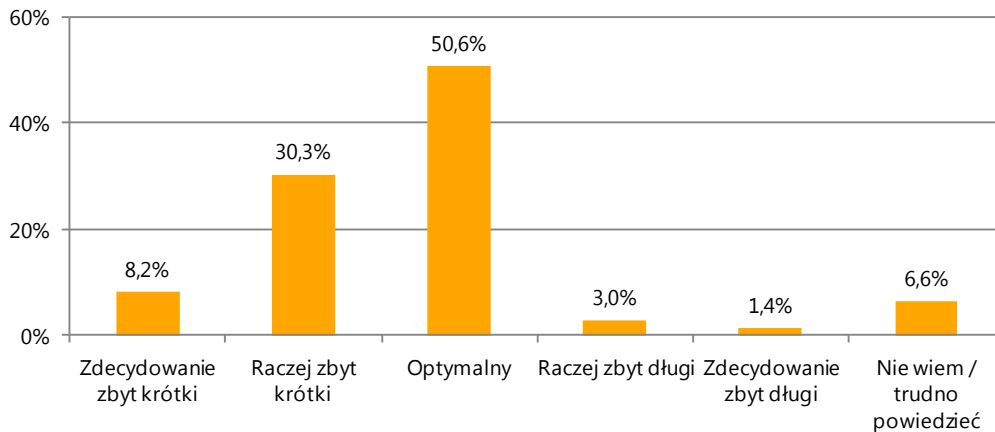
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; z analizy wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”; łatwość znalezienia ogłoszenia o naborze na stronie internetowej n=1639; Poprawność informacji (brak błędów) w ogłoszeniu i dokumentacji: n=1584; Czytelność ogłoszenia o naborze i dokumentacji konkursowej: n=1645; Zrozumiałość informacji w ogłoszeniu i dokumentacji konkursowej: n=1642; Przejrzystość sposobu prezentacji kryteriów wyboru projektów w dokumentacji konkursowej: n=1634; Wyczerpujący charakter informacji w ogłoszeniu i dokumentacji konkursowej do przygotowania wniosku o dofinansowanie: n=1628; pytanie zadawane respondentom, którzy zadeklarowały zapoznanie się z dokumentacją konkursową

Wnioskodawcy w badaniu CAWI dość pozytywnie ocenili dokumentację konkursową we wszystkich analizowanych aspektach – we wszystkich z nich średnia ocena jest bliska 4 na skali od 1 do 5. Dokumentację konkursową najwyżej oceniono pod względem łatwości znalezienia ogłoszenia o naborze na stronie internetowej RPO (średnia ocena 4,18), poprawności informacji w dokumentacji (średnia ocena 4,15) oraz jej czytelności (średnia ocena 4,14). Relatywnie nisko oceniono dokumentację konkursową pod względem jej wyczerpującego charakteru w kontekście przygotowania wniosku o dofinansowanie (średnia ocena 3,85) oraz przejrzystości sposobu prezentacji kryteriów wyboru projektów (średnia ocena 3,87), choć i te oceny są dość wysokie biorąc pod uwagę skalę ocen.

Wysokie oceny wydane przez wnioskodawców potwierdzają wynikający z analizy przedmiotowej dokumentacji wnioski o braku istotnych problemów w zakresie sposobu konstruowania dokumentacji związanej z naborami. Jednocześnie jednak, fakt iż relatywnie najniżej oceniono kwestię wyczerpującego charakteru informacji zawartych w dokumentacji konkursowej wzmocnia celowość wcześniejszych zaleceń związanych ze zwiększeniem czytelności i użyteczności sekcji „Najczęściej zadawane pytania” na stronie internetowej Programu, która powinna stanowić narzędzie uzupełniania informacji o prowadzonym naborze, już w trakcie jego trwania.

Oprócz samej dokumentacji ważny jest moment jej opublikowania – faktycznego ogłoszenia naboru. Zgodnie z regulacjami przyjętymi w *Ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* ogłoszenia o naborze projektów w trybie konkursowym są publikowane co najmniej na 30 dni przed terminem rozpoczęcia naboru. Okres od ogłoszenia naboru do terminu zakończenia naboru wniosków należy interpretować jako czas, jaki otrzymują wnioskodawcy na opracowanie dokumentacji aplikacyjnej. Wnioskodawcy w badaniu CAWI byli proszeni o dokonanie oceny przyznanego im w ramach określonego konkursu czasu na przygotowanie wniosku o dofinansowanie. Dane dotyczące tej kwestii przedstawiono poniżej.

Wykres 10. Ocena czasu na przygotowanie wniosku o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=1888

Ponad połowa – 50,6% badanych wnioskodawców uznało czas na przygotowanie wniosku o dofinansowanie jako optymalny, kolejne 38,5% uznało go za zbyt krótki, a 4,4% oceniło czas na przygotowanie wniosku jako zbyt długi. W konsekwencji, kwestii czasu na przygotowanie wniosku nie należy uznawać jako problemu o krytycznym znaczeniu dla etapu ogłoszenia wniosków, jednak dla części może on sprawiać problem. Należy jednak zaznaczyć, iż nie wykryto w tym zakresie różnic pomiędzy wnioskodawcami z EFS i EFRR. Kwestia czasochłonności przygotowania dokumentacji aplikacyjnej została szerzej omówiona w dalszej części niniejszego podrozdziału.

Potwierdzają to także wyniki badania jakościowego, gdzie również raczej pozytywnie oceniano czas dany wnioskodawcom na przygotowanie wniosku o dofinansowanie, podkreślając przy tym, że jest on różnicowany w ramach poszczególnych naborów i dostosowywany do specyfiki konkursu i obszerności wymaganej dokumentacji aplikacyjnej.

W odniesieniu do zakresu obciążeń administracyjnych nakładanych na wnioskodawców, warto zwrócić uwagę, iż zarówno w *Wytycznych programowych dotyczących systemu wdrażania RPO WL* dotyczących EFRR, jak i EFS znalazł się zapis jednoznacznie regulujący zasady konstruowania wymagań wobec wnioskodawców. Wskazano tam, iż IZ RPO WL może wymagać od wnioskodawcy wyłącznie informacji i dokumentów niezbędnych do oceny spełniania kryteriów. Oznacza to, że żądana informacja lub dokument muszą być powiązane z co najmniej jednym z kryteriów. Dodatkowo IZ RPO WL może wymagać od wnioskodawcy jedynie dokumentów umożliwiających identyfikację wnioskodawcy oraz komunikowanie się z nim. Wg opinii ewaluatora zasada ta jest generalnie realizowana również w praktyce, w większości przypadków nie wymaga się od wnioskodawców informacji / dokumentów zbędnych na etapie oceny projektu. Jednocześnie jednak pojawia się pytanie o celowość wymagania już na etapie składania wniosku o dofinansowanie informacji z banku o posiadaniu rachunku bankowego wyodrębnionego dla planowanego projektu (dotyczy naborów z EFRR), czy też informacji o osobach, które uzyskają dostęp do systemu SL2014. Dokumenty te nie są powiązane z żadnym kryterium wyboru projektów i mogłyby stanowić załącznik wymagany dopiero na etapie podpisywania umowy¹⁰. Co więcej, w przypadku dokumentu potwierdzającego posiadanie rachunku bankowego wyodrębnionego dla planowanego projektu wątpliwości budzi już sam fakt posiadania takiego rachunku w momencie, gdy nie jest jeszcze znana informacja o uzyskaniu dofinansowania lub jego braku.

Generalnie, w kwestii wymogów związanych z załącznikami do wniosku o dofinansowanie, w przypadku RPO WL (w obszarze wsparcia w ramach EFRR) mamy do czynienia z podejściem relatywnie restrykcyjnym. Na etapie aplikowania wymagana jest bowiem całość dokumentacji technicznej / projektowej. Tego rodzaju podejście wydłuża czas przygotowania wniosku o dofinansowanie, a także czas późniejszej oceny.

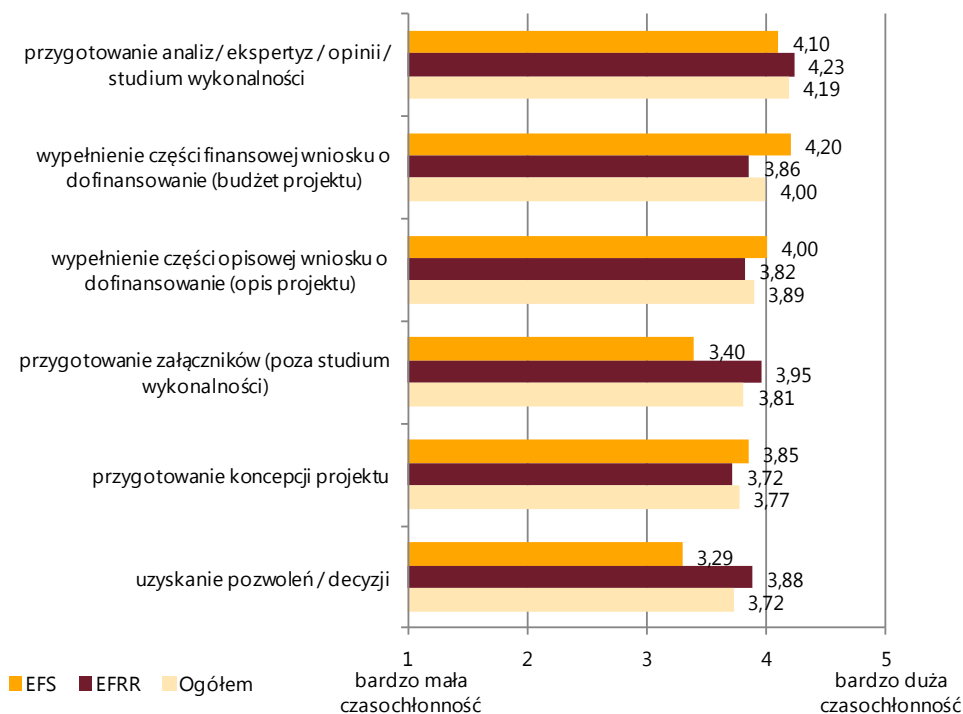
¹⁰ Jeśli chodzi o wspomnianą informację o prowadzonym rachunku bankowym, to w przypadku LAW P mamy do czynienia z wymaganiami dotyczącymi tego dokumentu i jednocześnie adnotacją, że możliwe jest dołączenie rzeczowej informacji dopiero na etapie podpisywania umowy.

Z drugiej jednak strony, w regionach, w których znaczna część załączników wymagana jest dopiero na etapie podpisywania umowy, wydłużeniu ulega z kolei czas od rozstrzygnięcia konkursu do podpisania umowy o dofinansowanie. Dodatkowo, obowiązujący w obecnym okresie finansowania model rozliczania ewentualnych korekt finansowych w przypadku nieprawidłowości w realizacji projektu i konieczność wykorzystania środków w przypadku ewentualnej korekty w krótszym czasie uzasadnia częściowo podejście, w którym analiza projektu jest możliwie najpełniejsza (a to wymaga jednak załączenia znacznej części dokumentów). Biorąc dodatkowo pod uwagę doświadczenia z wdrażania RPO WL w latach 2007-2013, gdzie nie wymagano całości dokumentacji projektowej na etapie aplikowania, co generowało duże opóźnienia w procesie podpisywania umów o dofinansowanie, uznać należy, iż z punktu widzenia dynamiki wdrażania Programu najbardziej racjonalne będzie pozostanie przy obecnym podejściu do kwestii załączników do wniosku o dofinansowanie w obszarze EFRR.

Jeśli chodzi o zakres dokumentów wymaganych od wnioskodawców to jest on jednoznacznie określany w regulaminach konkursów. Jednak nie we wszystkich regulaminach jest on prezentowany w uporządkowanej formie. W przypadku naborów z EFRR zakres wymaganych dokumentów jest określany w zindywidualizowanym dla poszczególnych naborów załączniku do regulaminu *Lista wymaganych załączników do wniosku o dofinansowanie projektu*, w której wyraźnie określono, jakie załączniki powinien przygotować wnioskodawca. W przypadku naborów z EFS (zarówno w Działaniach wdrażanych przez DW EFS, jak i WUP w Lublinie) obecnie załączniki nie są wymagane, co jest wyraźnie wskazywane w treści regulaminów (były one wymagane w ograniczonej liczbie w wybranych naborach w początkowym okresie wdrażania Programu).

Na kolejnych wykresach przedstawiono wyniki badania CAWI z wnioskodawcami w odniesieniu do czasochłonności przygotowania poszczególnych elementów dokumentacji aplikacyjnej.

Wykres 11. Ocena czasochłonności przygotowania poszczególnych elementów dokumentacji aplikacyjnej

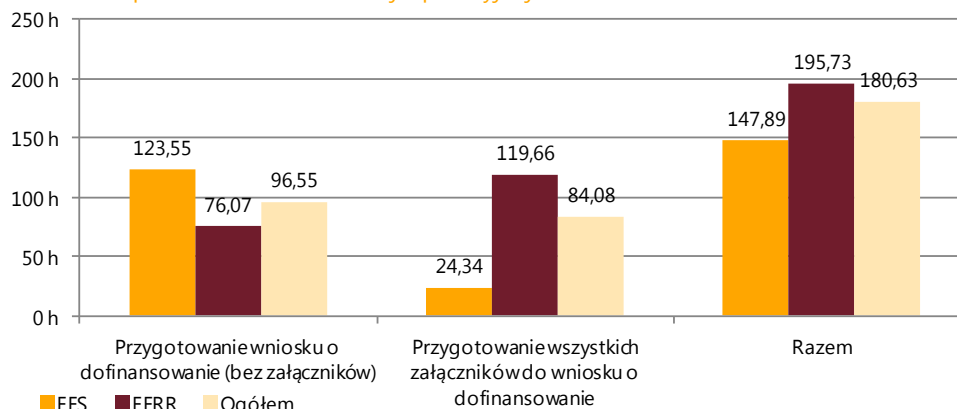


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; przygotowanie analiz / ekspertyz / opinii / studium wykonalności: EFS - n=292, EFRR - n=594, Ogółem - n=886; wypełnienie części finansowej wniosku o dofinansowanie (budżet projektu): EFS - n=426, EFRR - n=633, Ogółem - n=1059; wypełnienie części opisowej wniosku o dofinansowanie (opis projektu): EFS - n=424, EFRR - n=634, Ogółem - n=1058; przygotowanie załączników (poza studium wykonalności): EFS - n=212, EFRR - n=604, Ogółem - n=816; przygotowanie koncepcji projektu: EFS - n=421, EFRR - n=600, Ogółem - n=1021; uzyskanie pozwoleń / decyzji: EFS - n=190, EFRR - n=505, Ogółem - n=695; z analiz wyłączono odpowiedzi „trudno powiedzieć” oraz „nie dotyczy”; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie

Czasochłonność przygotowania poszczególnych elementów dokumentacji aplikacyjnej została w różny sposób oceniona przez wnioskodawców z EFS i EFRR. Ci pierwsi najwyżej ocenili czasochłonność

wypełnienia części finansowej wniosku, przygotowania analiz / ekspertyz / opinii oraz wypełnienia części opisowej wniosku, z kolei relatywnie nisko ocenili oni czasochłonność przygotowania załączników do wniosku oraz uzyskania pozwoleń / decyzji. Z kolei wnioskodawcy z EFRR najwyżej ocenili czasochłonność przygotowania analiz / ekspertyz / opinii, a w następnej kolejności przygotowanie załączników (poza studium wykonalności) oraz uzyskanie pozwoleń / decyzji, natomiast relatywnie nisko ocenili oni czasochłonność przygotowania koncepcji projektu. Wskazane wyżej zróżnicowanie wynika wprost ze specyfiki wsparcia w ramach poszczególnych funduszy oraz specyfiki składanej dokumentacji aplikacyjnej.

Wykres 12. Średni czas opracowania dokumentacji aplikacyjnej

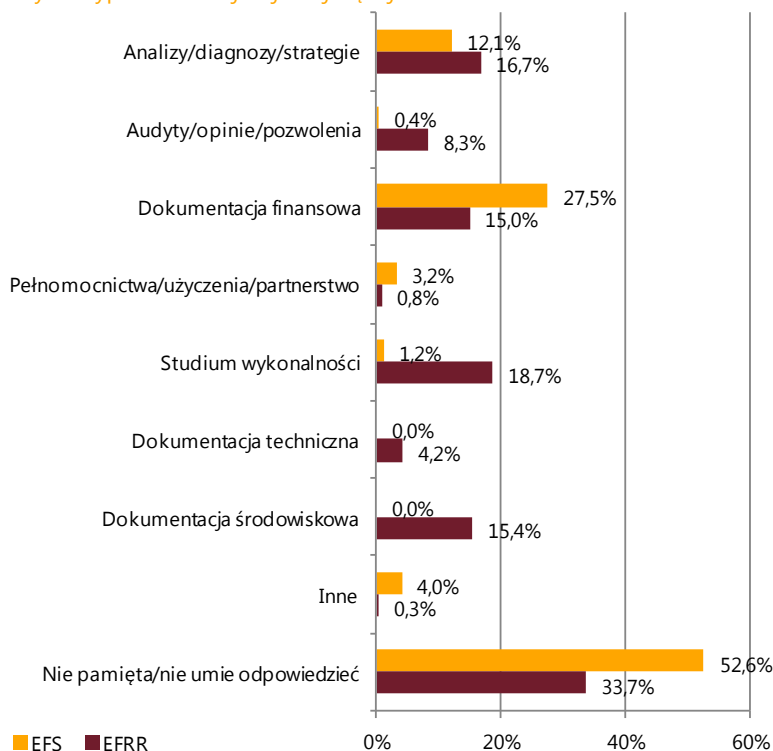


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; Przygotowanie wniosku o dofinansowanie (bez załączników): - EFS - n=176, EFRR - n=232, Ogółem - n=408; Przygotowanie wszystkich załączników do wniosku o dofinansowanie: - EFS - n=134, EFRR - n=225, Ogółem - n=359; Razem: - EFS - n=176, EFRR - n=232, Ogółem - n=408; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w przygotowaniu wniosku; z analizy wyłączono odpowiedzi „nie wiem / nie pamiętam”

Średni czas opracowania dokumentacji aplikacyjnej w ramach RPO WL to 180,63 godz., przy czym w ramach EFS przygotowanie dokumentacji zajmuje mniej czasu (średnio 147,89 godz.) niż w EFRR, gdzie średni czas przygotowania dokumentacji to 195,73 godz.. Również w tym przypadku ujawnia się specyfika procesu aplikowania w ramach poszczególnych funduszy – w EFS dłuższe (średnio prawie o 50 godz.) jest przygotowanie samego wniosku (średnio 123,55 godz.), w porównaniu z EFRR gdzie wynosi ono średnio 76,07 godz.. Z kolei w EFRR średnio o prawie 100 godz. dłuższe jest przygotowanie załączników do wniosku – w jego przypadku średni czas przygotowania załączników to 119,66 godz., a w przypadku EFS jest to tylko 24,34 godz..

Osobna specyfika procesu aplikacyjnego w ramach EFRR i EFS ujawnia się również w przypadku czasochłonności wypełniania załączników. Na poniższym wykresie zaprezentowano wyniki badania CAWI dotyczące tego zagadnienia.

Wykres 13. Załączniki, których wypełnienie zajmuje najwięcej czasu



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFS – n=247, EFRR – n=615; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie; z analizy wyłączono odpowiedzi „nie dotyczy” / „nie dołączano załączników”

Wnioskodawcy z EFRR najczęściej wskazywali na czasochłonność opracowania studium wykonalności (18,7%), analiz / diagnoz lub strategii (16,7%) oraz dokumentacji środowiskowej (15,4%). Są to w większości dokumenty specyficzne dla przedsięwzięć inwestycyjnych dominujących w ramach EFRR. Z kolei wnioskodawcy z EFS najczęściej wskazywali na czasochłonność przygotowania dokumentacji finansowej (27,5%) oraz analiz / diagnoz / strategii (12,1%).

W świetle powyższych analiz oraz uwzględniając, iż ponad 1/3 wnioskodawców oceniła czas na przygotowanie wniosku jako zbyt krótki, uzasadnione mogłoby się wydawać rozważenie wydłużenia czasu na przygotowanie wniosku, to jest czasu pomiędzy ogłoszeniem naboru, a zakończeniem naboru wniosków o dofinansowanie. Jednakże, całość przeprowadzonych analiz (wraz z uwzględnieniem wyników badania jakościowego) wskazuje, iż raczej nie ma takiej potrzeby. W praktyce bowiem, wnioskodawcy często nie wykorzystują w sposób optymalny otrzymanego czasu, przygotowując i składając wniosek w ostatnich dniach, w których jest to możliwe. Poza tym pamiętać należy, że w pewnym stopniu realny czas na przygotowanie wniosku o dofinansowanie i załączników jest dłuższy niż ten, który wynika z powyższych ram czasowych. Wnioskodawcy o planowanym terminie przeprowadzenia naboru dowiadują się 30 listopada roku poprzedzającego rok, w którym dany nabór ma zostać przeprowadzony. W tym momencie nie znają oni jeszcze oczywiście szczegółów naboru (tj. przede wszystkim regulaminu konkursu i załączników do niego), ale znaczną część istotnych dla przygotowania wniosku informacji mogą pozyskać np. z SZOOP i jego załączników (ze szczególnym uwzględnieniem załączników nr 3 i 4, które dotyczą kryteriów wyboru projektów). Istotniejsze więc od wydłużania czasu na przygotowanie wniosku w ramach już trwającego konkursu byłoby wcześniejsze przygotowywanie i publikowanie dodatkowych informacji o planowanym konkursie, których nie można znaleźć w SZOOP, czy innych dokumentach. W optymalnym wariantcie byłyby to regulamin planowanego konkursu. Na celowość takiego rozwiązania wskazywano w badaniu jakościowym, ze świadomością, że – po pierwsze – do tej pory, ze względu na kumulację naborów – takie rozwiązanie nie było realne do wdrożenia. Po drugie zaś, że i obecnie może ono być trudne do wprowadzenia. Z tego też względu – oraz biorąc pod uwagę wielość czynników wpływających na możliwość realizacji takiego zalecenia – należy powyższe uwagi traktować jako wskazanie modelu optymalnego, nie zaś rekomendację do całościowego wdrożenia.

Nabór wniosków

Wg danych dzień 18.12.2017 r. w ramach RPO WL rozpoczęto 82 nabory wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym, 81 z nich zostało zakończonych. Średni czas trwania naboru wyniósł 53,7 dnia, przy czym najkrótszy nabór trwał 6 dni, a najdłuższy 275 dni. Jednocześnie 93,1% naborów trwało 20 dni lub więcej. Taki czas na składanie wniosków wydaje się być odpowiedni.

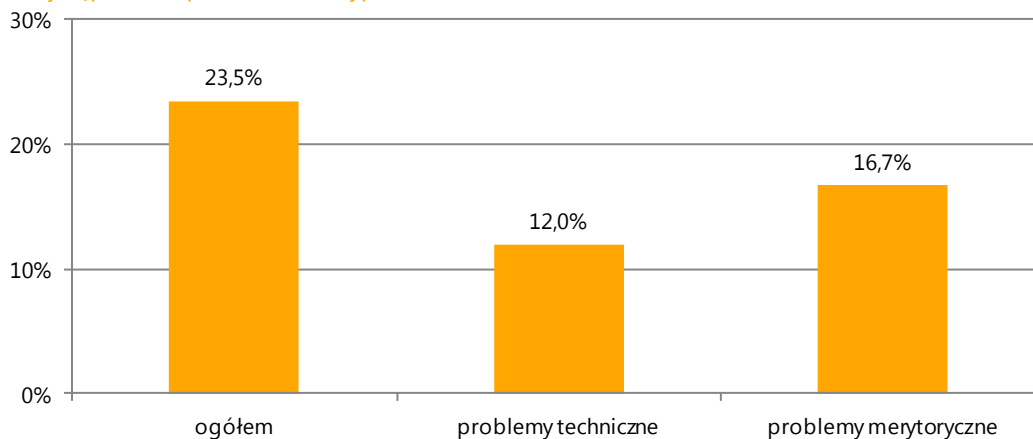
W toku analizy procedur związanych z naborem wniosków o dofinansowanie zawartych w Wytocznych programowych oraz IW poszczególnych IOK nie zidentyfikowano rozwiązań mogących zaburzać sprawność procesu naboru projektów. W opinii ewaluatora realizacja naboru projektów zarówno w ramach EFS, jak i EFRR jest zorganizowana w sposób prawidłowy, choć forma naboru jest w obu funduszach różna. W przypadku EFS proces składania projektów przebiega dwutorowo – projekty składane są jednocześnie drogą elektroniczną (za pomocą LSI2014EFS) oraz w formie papierowej. W przypadku EFRR mamy zaś do czynienia ze składaniem wniosków o dofinansowanie wyłącznie w formie elektronicznej, za pomocą LSI2014. Realizacja naboru wyłącznie drogą elektroniczną może stanowić ułatwienie dla wnioskodawców oraz upraszczać wiele zadań IOK, takich jak przechowywanie czy przesyłanie dokumentacji aplikacyjnej wnioskodawców, ponieważ procesy te mogą zostać zautomatyzowane. W dotyczących EFRR *Wytocznych programowych dotyczących systemu wdrażania RPO WL* zauważono jednak pewnego rodzaju nieścisłość w regulacjach dotyczących klasyfikacji składanych wniosków. W podrozdziale 1.2 *Nabór wniosków o dofinansowanie projektu* wskazano, iż po złożeniu i uwierzytelnieniu wniosku za pomocą systemu wnioskodawca otrzyma Urzędowe Poświadczenie Odbioru (UPO), a za moment złożenia wniosku uznaje się datę widniejącą na Urzędowym Poświadczeniu Odbioru. W konsekwencji do otrzymania potwierdzenia złożenia wniosku konieczne jest nie tylko jego złożenie, lecz również uwierzytelnienie, a więc wnioski nieuwierzytelnione należałoby uznać za niezłożone. Jednak w tym samym podrozdziale otrzymujemy informację, iż w przypadku, gdy wykorzystanie podpisu PZ nie jest możliwe, Wnioskodawca może złożyć wniosek bez wymaganego uwierzytelnienia. W związku ze wskazaną nieścisłością, jeżeli konstruowany będzie ogólny dokument dotyczący systemu wyboru projektów, to zaleca się uporządkowanie zapisów dotyczących przedmiotowego zagadnienia w taki sposób, aby wyraźnie rozdzielić pojęcia: złożenia i uwierzytelnienia wniosku o dofinansowanie.

W odniesieniu do etapu naboru wniosków o dofinansowanie warto zwrócić uwagę na kształt naborów wniosków w trybie pozakonkursowym. W ramach RPO WL przyjęto odmienne rozwiązania co do trybu pozakonkursowego w EFS i EFRR. W przypadku EFS mamy do czynienia z wysyłaniem wezwań do złożenia wniosku o dofinansowanie oraz (w przypadku Działania 9.2) publikacją ogłoszeń o naborze w trybie pozakonkursowym, w odpowiedzi na które składane są wnioski o dofinansowanie. Nieco inne rozwiązanie przyjęto w ramach EFRR, tu do konkretnych wnioskodawców przesyłane są wezwania do złożenia wniosku o dofinansowanie, których podstawą jest indywidualnie zawarta preumowa, która reguluje szczegóły przygotowania wniosku.

Przyjęte w obu funduszach rozwiązania są w opinii ewaluatora dostosowane do specyfiki wsparcia będącego przedmiotem projektów pozakonkursowych. W przypadku EFS część naborów w trybie pozakonkursowym jest kierowana do większej grupy podmiotów np. powiatowych urzędów pracy, a składane wnioski są do siebie podobne. W takim wypadku konstruowanie ogólnego ogłoszenia o naborze oprócz indywidualnych wezwań jest podejściem właściwym. Projekty pozakonkursowe w ramach EFRR to z kolei w większości duże przedsięwzięcia inwestycyjne. Ze względu na ich skalę oraz złożoność, uzasadnienie ma w ich przypadku stosowanie zindywidualizowanego podejścia w organizacji naborów, opartego o preumowy.

Kluczowe dla rzetelnej oceny procesu naboru wniosków jest uwzględnienie opinii wnioskodawców, które są szczególnie cenne ze względu na praktyczne doświadczenie uczestnictwa w procesie naboru. Opinie dotyczące tej kwestii przedstawiono na kolejnym wykresie.

Wykres 14. Występowanie problemów z wypełnieniem wniosku o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=1085; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie

Prawie ¼ – 23,5% – badanych wnioskodawców miało problemy z wypełnieniem wniosku o dofinansowanie, częściej były to problemy merytoryczne związane z opracowaniem treści wniosku (16,7% badanych) niż problemy techniczne, te dotyczyły 12,0% respondentów. Charakter problemów technicznych - związanych z funkcjonowaniem systemów informatycznych został omówiony w podrozdziale bezpośrednio powiązanych z systemami informatycznymi, natomiast na poniższym wykresie przedstawiono szczegóły dotyczące występujących problemów merytorycznych.

Wykres 15. Charakter problemów merytorycznych na etapie aplikowania o wsparcie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=181; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały występowanie problemów merytorycznych

Największa część wnioskodawców napotykała problemy merytoryczne w części wniosku związanej z budżetem, dotyczyło to 19,9% badanych deklarujących występowanie problemów merytorycznych. W dalszej kolejności 16,6% respondentów wskazało na problemy przy wypełnianiu całości / większości wniosku, 16,0% opowiedziało się za częścią wniosku związaną ze wskaźnikami, a 14,4% badanych jako problematyczne wskazało analizy / strategie. Najmniej – 6,1% badanych odniosło się do problematyczności określenia zakresu finansowego. Prawie 1/3 respondentów nie pamiętała lub nie potrafiła określić, której części wniosku dotyczyły problemy.

Głównym, najczęściej wskazywanym przez wnioskodawców, problemem merytorycznym była niezrozumiała terminologia / skomplikowanie treści – występowanie tego rodzaju problemów zgłosiło

28,7% badanych. Wyraźnie rzadziej wskazywano na pojawianie się błędów merytorycznych w dokumentach (13,3%), brak wsparcia w obliczeniach (11,6%), zbyt małą ilość znaków (11,0%) czy inne problemy (7,2%). Prawie 30% badanych nie pamiętało / nie udzieliło odpowiedzi na czym polegały problemy merytoryczne.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, iż problemy merytoryczne występowały dosyć rzadko – dotyczyły 16,7% respondentów. Nie mamy do czynienia z ich skupieniem na konkretnej części wniosku czy konkretnym zagadnieniu. Problemy są rozproszone zarówno w wymiarze części wniosku jak i charakteru, co prawdopodobnie wynika ze specyfiki projektu i/lub kompetencji wnioskodawcy. Z tego względu narzędziem ich przewyżczenia może być udzielanie pomocy wnioskodawcom w sposób zindywidualizowany. Pomoc tego typu już obecnie jest dostępna – w formie odpowiedzi na telefoniczne i pisemne zapytania wnioskodawców, lecz użyteczna może być w tym zakresie również kontynuacja organizowania szkoleń (ale z uwzględnieniem takiej ich formuły, która została zaproponowana we wcześniejszej części raportu) i/lub rozważenie konsultacyjnej formuły wsparcia dla wnioskodawców.

Ocena projektów

Kluczowym etapem całego procesu wyboru projektów do dofinansowania jest etap oceny i późniejszego rzeczywistego wyboru określonych przedsięwzięć, które otrzymają wsparcie ze środków RPO WL 2014-2020. W niniejszej części poddano analizie ten etap ze szczególnym uwzględnieniem kwestii sprawności jego przebiegu. W analizie wzięto pod uwagę również kwestie dotyczące potencjału administracyjnego i eksperckiego, czasu i metod oceny, rekrutacji i systemu wynagrodzeniowego ekspertów dokonujących oceny oraz procesu zatwierdzania wyników.

Eksperska analiza procedur związanych z oceną i wyborem projektów zawartych w *Wytycznych programowych* oraz Instrukcjach Wykonawczych poszczególnych IOK potwierdziła, iż sposób ich organizacji jest poprawny. W optymalny sposób ustalono podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne. W procedurach związanych z oceną i wyborem nie zidentyfikowano rozwiązań, które w sposób krytyczny zaburzałyby sprawność procesu oceny i wyboru projektów, jedynie w wybranych aspektach ujawniono możliwość wprowadzenia usprawnień w postaci następujących działań:

- **Decentralizacja procesu decyzyjnego w wybranych procedurach.** W celu uniknięcia występowania tzw. „wąskich gardeł” w procesie oceny (etapów mogących stanowić potencjalną przyczynę opóźnień) należy dążyć do decentralizacji procesu decyzyjnego. W tym kontekście zaleca się powierzenie Zarządowi Województwa i Marszałkowi, Dyrektorowi WUP oraz Dyrektorowi LAWP, podejmowania decyzji o najważniejszym znaczeniu, a pozostałe, o ile jest to możliwe, powinny zostać powierzone w przypadku IZ dyrektorom odpowiednich departamentów, w przypadku IP WUP kierownikom odpowiednich wydziałów, a w przypadku IP LAWP kierownikom odpowiednich oddziałów. Postuluje się o rozważenie takiej zmiany organizacyjnej w przypadku akceptacji regulaminów konkursów, wyznaczania składu KOP czy akceptacji wyników naboru kandydatów na ekspertów.
- **W myśl coraz częściej obecnej w podejściu do zarządzania w jednostkach administracji koncepcji *lean management* / *lean government* (zarządzania „wyszczupłego” / „odchudzonego”)¹¹, postuluje się o uproszczenie wybranych procedur:**
 - Rezygnacja w procedurach oceny projektów obowiązujących w ramach DW EFRR z każdorazowej akceptacji wypełnionych kart oceny projektów przez Dyrektora DW EFRR, na rzecz każdorazowej akceptacji kart oceny projektu wyłącznie przez Przewodniczącego KOP / ZOPP oraz akceptacji kart oceny projektów ocenionych negatywnie - ze względu na niespełnienie kryteriów 0/1 lub nieotrzymanie minimalnej liczby punktów – przez kierownika właściwego oddziału oceny projektów (w przypadku, gdy nie pełni on funkcji Przewodniczącego KOP / ZOPP).

¹¹ zob. M. Walczak (2016) *Doskonalenie procesów w administracji publicznej z zastosowaniem lean government* [w:] Zeszyty Naukowe UEK, 11(959): s. 39-52.

- Rezygnacja z zastosowania procedury zamówień publicznych w przypadku konieczności zlecenia ekspertyzy specjalistycznej, na rzecz zlecenia opracowania ekspertyzy w postaci umowy o dzieło z kandydatem na eksperta, w przypadku gdy w Wykazie kandydatów na ekspertów pozostaje do dyspozycji osoba posiadająca niezbędne kompetencje.
- Modyfikacja w ramach EFRR sposobu oceny projektów w kryterium dotyczącym możliwości wykluczenia wnioskodawcy lub któregośkolwiek z partnerów z ubiegania się o wsparcie z funduszy strukturalnych, poprzez rezygnację z każdorazowego, sporządzania pisemnego wniosku do Ministra Finansów o udostępnienie informacji z rejestru podmiotów wykluczonych, na rzecz weryfikacji spełnienia kryterium na podstawie oświadczenia wnioskodawcy oraz sprawdzenie stanu faktycznego na etapie przygotowania do podpisania umowy o dofinansowanie, tak jak jest to wykonywane w ramach naborów z EFS.
- **Zliberalizowanie podejścia do stosowania odstępstw od Instrukcji Wykonawczych** – w chwili obecnej w Instrukcjach Wykonawczych istnieje możliwość odstępstwa od stosowania ich zapisów, przy czym w takiej sytuacji niezbędna jest akceptacja najpierw na szczeblu kierowniczym, a następnie – dyrektorskim. Akceptacji na tym wyższym poziomie wymaga także wprowadzenie aktualizacji / zmiany Instrukcji Wykonawczych na podstawie wcześniejszych odstępstw. W celu zapewnienia sprawności postępowania w sytuacjach niestandardowych celowe byłoby przetestowanie (w formie pilotażu) rozwiązania polegającego na tym, że w sytuacji jednokrotnego odstępstwa od zapisów Instrukcji Wykonawczych wystarczająca jest akceptacja bezpośredniego przełożonego. W sytuacji odstępstwa dokonywanego przez szeregowego pracownika wystarczający byłby więc jeden – kierowniczy – poziom akceptacji (przy jednoczesnym wymogu poinformowania dyrekcji o takiej sytuacji, ale bez procedury uzyskiwania zgody). Zaangażowanie przedstawiciela szczebla dyrektorskiego byłoby niezbędne dopiero w momencie, gdy dotychczasowe odstępstwo miałyby zostać na stałe wpisane jako nowa procedura do Instrukcji Wykonawczej. Proponowane rozwiązanie wpisuje się w jedno z ważniejszych podejść we współczesnej teorii zarządzania, gdzie akcentuje się tzw. „zwinność” / „adaptacyjność” organizacji, którą rozumieć należy jako zdolność do reagowania i przystosowywania się do zmiennego otoczenia zewnętrznego. Systemy zarządzania, które możemy określić jako „zwinne” (z ang. agile) lub „adaptacyjne” (ang. adaptive) cechuje zdolność do efektywnego funkcjonowania w zmieniającym się otoczeniu instytucjonalnym. W rezultacie, „zwinne” systemy i organizacje cechuje m.in.: umiejętność szybkiego reagowania na zmiany występujące w otoczeniu zewnętrznym; poprawa funkcjonowania i zwiększenie efektywności organizacji; wyższy poziom satysfakcji poszczególnych kategorii interesariuszy; większa skuteczność w realizacji celów organizacji pomimo niekorzystnych zmian otoczenia. „Zwinność” systemu zarządzania i wdrażania ocenić należy jako jedną z istotniejszych zdolności systemu w przypadku takiego procesu jak zarządzanie i wdrażanie Programu, biorąc pod uwagę, że Program funkcjonuje w rozbudowanym otoczeniu instytucjonalnym wynikającym z szeregu regulacji o charakterze ponadregionalnym (krajowym i wspólnotowym). Zaproponowane rozwiązanie byłoby szczególnie użyteczne w sytuacji, gdy zmiana zewnętrznego otoczenia instytucjonalnego nie znalazła jeszcze odzwierciedlenia w nowych procedurach wewnątrz instytucji, ew. rozwiązanie to mogłoby stanowić narzędzie testowania w praktyce nowych procedur i sposobów eliminowania największych barier w sprawnej ocenie projektów.
- **Modyfikacja procedury negocjacji w ramach EFS.** Obecny sposób przeprowadzania negocjacji może przedłużać termin rozstrzygnięcia naborów, ponieważ rozstrzygnięcie następuje po zakończeniu etapu negocjacji. W konsekwencji mogą mieć miejsce sytuacje, iż duża liczba projektów będzie oczekiwać na rozstrzygnięcie z powodu przedłużającego się procesu negocjacji dla jednego projektu.

Aby zniwelować wpływ tego ryzyka zaleca się wykorzystanie cząstkowego trybu rozstrzygnięcia konkursów, dopuszczanego w *Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020* (Podrozdział 6.3 – Organizacja konkursu, pkt. 2) ppkt. c)). Polega on na rozstrzygnięciu konkursu w częściach poprzez opracowanie przez Przewodniczącego KOP cząstkowych list dotychczas ocenionych projektów zawierających końcowe oceny. Cząstkowa lista powinna być opracowywana

po zakończeniu oceny merytorycznej – z chwilą rozpoczęcia etapu negocjacji. Na cząstkowej liście ocenionych projektów powinny znajdować się:

- w przypadku naborów, w których wnioskowana kwota dofinansowania jest mniejsza od kwoty alokacji – wszystkie projekty, w przypadku których zakończona została ocena oraz nie są prowadzone negocjacje,
- w przypadku naborów, w których wnioskowana kwota dofinansowania jest większa od kwoty alokacji – wszystkie projekty ocenione negatywnie za pomocą kryteriów dopuszczających oraz projekty, które nie otrzymały minimalnej liczby punktów oraz projekty ocenione pozytywnie, które uzyskały liczbę punktów na tyle wysoką, iż nawet gdyby wszystkie projekty podlegające negocjacom przeszły negocjacje pozytywnie, to miejsce na liście rankingowej pozwoli na uzyskanie dofinansowania.

Na podstawie cząstkowych list powinny być niezwłocznie tworzone projekty uchwał Zarządu Województwa w sprawie cząstkowego rozstrzygnięcia konkursu. Projekty uchwał powinny niezwłocznie trafić pod obrady Zarządu Województwa.

W celu przyspieszenia samego procesu negocjacji zaleca się, aby w całości przebiegał on drogą elektroniczną – za pomocą systemu LSI2014EFS (wymagałoby to rozszerzenia jego dotychczasowych funkcjonalności) lub przy pomocy poczty elektronicznej (za wyjątkiem dostarczenia przez wnioskodawcę papierowej wersji wniosku).

- **Wykorzystanie nowych narzędzi usprawniających proces oceny, które wprowadza nowelizacja *Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*:**
 - W związku z art. 43 ust. 2. – zaleca się rozważenie wprowadzenia rozwiązania polegającego na dokonywaniu poprawy, tam gdzie jest to możliwe i gdzie nie budzi to wątpliwości IOK, oczywistych omyłek stwierdzonych we wniosku o dofinansowanie przez IOK z urzędu.
 - W świetle art. 45 ust. 4. dopuszczającego zastosowanie przepisów działu I rozdziału 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – wprowadzenie komunikacji elektronicznej z wnioskodawcami na każdym etapie naboru i oceny projektu (przede wszystkim wezwania do uzupełniania braków formalnych, wezwania do uzupełnienia / poprawy projektu, informowanie o wynikach oceny).

Co do regulacji dotyczących czasu oceny pozytywnie ocenić należy stosowane w ramach EFS rozwiązanie polegające na uzależnieniu czasu oceny projektów od liczby złożonych wniosków. Rozwiązanie to stanowi narzędzie urealnienia przewidywanego terminu rozstrzygnięcia naboru i może okazać się użyteczne we wszystkich prowadzonych naborach i na wszystkich etapach oceny.

Drugi istotny element analizowany w ramach etapu oceny wniosków dotyczy stosowanych metod oceny. Analizując przyjętą metodykę oceny w ramach RPO WL zwrócić należy uwagę przede wszystkim na następujące jej elementy:

- 1) **Spójny przebieg oceny w całym programie – mamy do czynienia z oceną formalną i merytoryczną.** W przypadku Działań współfinansowanych z EFS ocena merytoryczna nie jest ostatnim etapem, po niej następują negocjacje, które zgodnie z nowelą *Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* są oddzielnym etapem oceny.
- 2) **Obowiązki na poszczególnych etapach oceny zasady „dwóch par oczu”.** Zasada ta w przypadku EFS i Działań wdrażanych przez LAWP jest realizowana poprzez ocenę projektu przez dwóch członków KOP bez założenia konsultacji, a w przypadku DW EFRR przez zespół oceniający składający się z trzech członków, którzy w pierwszej kolejności oceniają wniosek samodzielnie, a w przypadku rozbieżności w ocenie, wypracowują wspólne stanowisko w toku konsultacji. Jak wspomniano w podrozdziale dotyczącym przejrzystości i bezstronności konsultacje mogą mieć niekorzystny wpływ na samodzielność oceny, lecz w kontekście sprawności oceny rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że nowelizacja *Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie*

finansowej 2014–2020 zwiększa możliwości w zakresie zawieszania niniejszej zasady, co może być wykorzystane jako narzędzie usprawniania i skracania procesu oceny.

- 3) **Elastyczność zastosowania trybów oceny.** W tomie III IW IZ RPO WL dotyczącym DW EFRR wyraźnie wskazano, iż ocena projektów odbywa się w siedzibie lub poza siedzibą IZ, a więc dopuszczono zarówno ocenę w trybie stacjonarnym, jak i niestacjonarnym. Rozwiązanie to koresponduje z wykorzystywaną w ramach EFRR oceną projektów przy wykorzystaniu systemu informatycznego LSI2014. Instrukcje Wykonawcze pozostałych podmiotów nie precyzują trybu oceny, co w konsekwencji oznacza, iż żaden z trybów oceny nie jest wykluczony.

Eksperci często pracują zawodowo w innym miejscu pracy i z tego względu mogą mieć ograniczone możliwości stawiennictwa w siedzibie Urzędu, a tryb niestacjonarny uelastycznia pracę nad oceną wniosków, pozwala członkom KOP na bardziej swobodne dysponowanie czasem - co może mieć duże znaczenie dla oceniających niebędących pracownikami IZ. W związku z powyższym zaleca się stosowanie trybu niestacjonarnego w naborach, w których w ocenę zaangażowani są eksperci zewnętrzni oraz doprecyzowanie Instrukcji Wykonawczych DW EFS oraz WUP w Lublinie w tym zakresie. W przypadku LAWP tego rodzaju doprecyzowanie nie jest konieczne, ponieważ tam eksperci pełnią funkcję doradczo-konsultacyjną.

- 4) **Stosowanie metod oceny porównawczej** - segmentacja całej puli złożonych wniosków ze względu np. na deklarowany stopień realizacji danego wskaźnika i przydzielanie odpowiedniej liczby punktów. Tego rodzaju oceny cechuje się wysokim zobiektywizowaniem, dlatego ich zastosowanie należy ocenić pozytywnie.

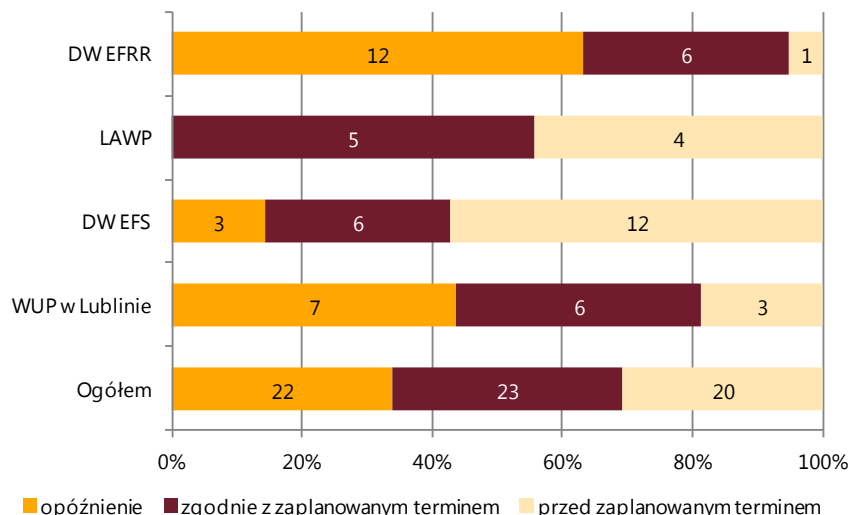
Przyjęte metody oceny są w opinii ewaluatora adekwatne do skali i zakresu ocenianych przedsięwzięć. W procedurach ich zastosowania nie zidentyfikowano rozwiązań mogących stanowić potencjalne zaburzenie sprawności przebiegu procesu oceny, poza wskazanymi powyżej możliwymi usprawnieniami.

Wg stanu na 18.12.2017 w ramach RPO WL rozstrzygniętych zostało 65¹² naborów w trybie konkursowym. Średni czas oceny – od zakończenia naboru wniosków do jego rozstrzygnięcia – to 232,4 dnia. Spośród IOK zaangażowanych we wdrażanie RPO WL najkrótszy średni czas oceny dotyczy LAWP i wynosi 186,6 dnia, z kolei najdłuższy średni czas oceny posiadają nabory DW EFRR wynosi on 296,1 dnia. W przypadku DW EFS średni czas oceny 210,3 dnia, a w przypadku WUP w Lublinie 219,4 dnia. Najkrótszy czas oceny – 83 dni – miał miejsce w organizowanym przez LAWP naborze RPLU.03.03.00-IP.01-06-001/17, z kolei najdłuższa ocena trwała aż 525 dni i dotyczyła organizowanego przez DW EFS naboru RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/16.

W kontekście oceny sprawności procesu oceny dokonana została analiza terminowości rozstrzygnięcia naborów. Wyniki analizy z podziałem na poszczególne Instytucje zaprezentowane zostały na dwóch kolejnych wykresach.

¹² W niniejszej analizie czasów oceny, w naborach podzielonych na rundy, każda runda naboru traktowana jest jako oddzielny nabór. Rozwiązanie to przyjęto, ponieważ dla każdej z rund ustalane są graniczne terminy zakończenia oceny, a później rozstrzygnięcia rundy naboru.

Wykres 16. Terminowość rozstrzygnięcia naborów w trybie konkursowym



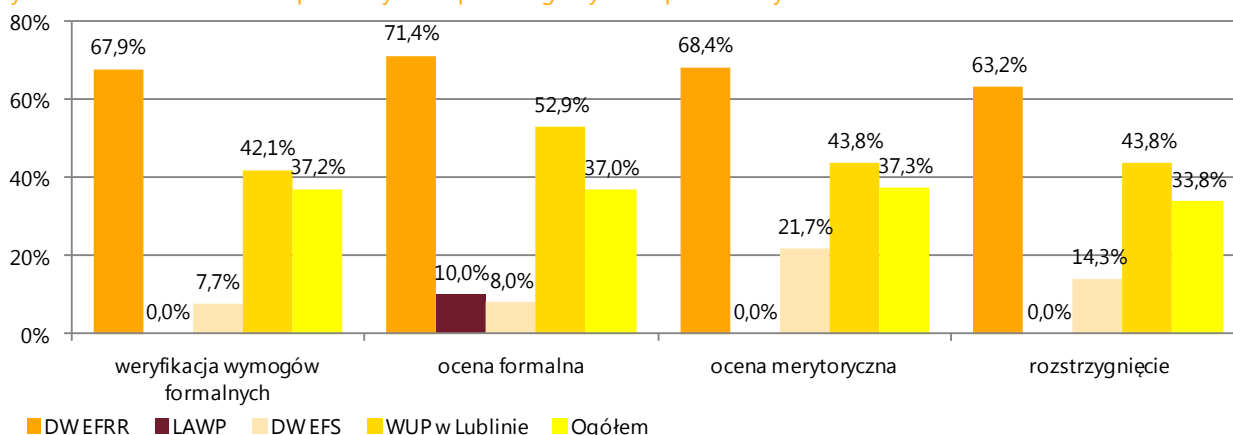
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego; jako nabory opóźnione przyjęte takie, które zostały rozstrzygnięte ponad 14 dni później niż planowany termin rozstrzygnięcia; jako nabory rozstrzygnięte przed zaplanowanym terminem przyjęte takie, które rozstrzygnięto ponad 14 dni przed zaplanowanym terminem.

W ramach RPO WL zgodnie z zaplanowanym terminem lub przed zaplanowanym terminem rozstrzygnięto prawie 2/3 – 43 z 65 naborów. Z kolei 22 nabory, stanowiące ponad 1/3 wszystkich naborów, zostały rozstrzygnięte z opóźnieniem. Średnia wielkość opóźnienia to 91,9 dnia.

Opóźnienia w rozstrzygnięciu naborów zdecydowanie najczęściej mają miejsce w przypadku naborów organizowanych przez DW EFRR, dotyczą one większości - 12 na 19 naborów organizowanych przez tę instytucję. Relatywnie wysoki udział naborów rozstrzygniętych z opóźnieniem występuje również w przypadku WUP w Lublinie, po zaplanowanym terminie rozstrzygnięto 7 z 16 naborów. Najlepsza terminowość rozstrzygnięcia naborów ma miejsce w przypadku LAW P, żaden z naborów organizowanych przez tę instytucję nie został rozstrzygnięty z opóźnieniem. Niewielka liczba naborów rozstrzygniętych z opóźnieniem znajduje się również wśród postępowań organizowanych przez DW EFS. Opóźnienia miały tu miejsce tylko w 3 na 21 analizowanych naborów i były związane z dużą liczbą wniosków złożonych w ramach konkursu.

Kwestię opóźnień warto prześledzić na poszczególnych etapach oceny. Na kolejnym wykresie przedstawiono dane dotyczące tego zagadnienia.

Wykres 17. Udział naborów opóźnionych na poszczególnych etapach oceny



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego; jako nabory opóźnione przyjęte takie, które zostały rozstrzygnięte ponad 14 dni później niż planowany termin rozstrzygnięcia

W obu instytucjach, w których mamy do czynienia z największym udziałem naborów rozstrzyganych po terminie tj. DW EFRR i WUP w Lublinie mamy do czynienia z podobną, dość zaskakującą, sytuacją – występowania wysokiego udziału naborów opóźnionych od początkowej, najmniej złożonej merytorycznie

fazy oceny projektów – weryfikacji wymogów formalnych, choć spodziewać można by się było, iż to ocena merytoryczna jest etapem mogącym potencjalnie odpowiadać za występujące opóźnienia. Już po weryfikacji wymogów formalnych udział naborów opóźnionych jest zbliżony do tego, który występuje przy rozstrzygnięciu naboru. Taki stan rzeczy wskazuje, iż to faza weryfikacji wymogów formalnych tworzy swoisty „bagaż” opóźnień, który na kolejnych etapach jest nieco pogłębiany lub redukowany.

Biorąc pod uwagę, iż etap weryfikacji wymogów formalnych jest w całości zależny od pracy IOK (nie są zaangażowani tu eksperci), a weryfikacja jest w mniejszym stopniu zależna od czynników zewnętrznych, niż ma to miejsce w przypadku choćby oceny merytorycznej, to właśnie we właściwościach samych IOK lub specyfice organizowanych naborów należy szukać czynników powodujących opóźnienia. 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 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 2. Związek czynników z występowaniem opóźnień w rozstrzygnięciu konkursów

Nazwa czynnika	Wartość współczynnika korelacji dwuseryjnej
Liczba kryteriów wykorzystywanych w ocenie	-0,058
Liczba wniosków o dofinansowanie złożonych w naborze	0,207
Liczba naborów rozpoczętych w tym samym kwartale w danej IOK	0,103

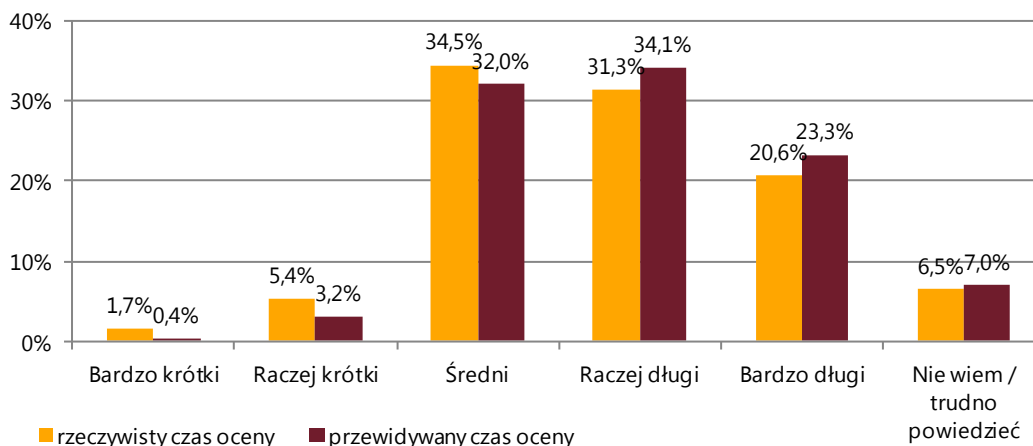
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych dotyczących RPO WL 2014-2020

Najwyższą wartość współczynnika korelacji dwuseryjnej na poziomie 0,207 zidentyfikowano w przypadku liczby wniosków o dofinansowanie złożonych w naborze. Wartość ta świadczy o słabym wpływie ilości wniosków złożonych w danym naborze na wystąpienie opóźnienia. Zdecydowanie mniejsze wartości współczynnika występują dla dwóch pozostałych czynników, w konsekwencji należy stwierdzić, iż występowanie opóźnień jest niezależne od liczby kryteriów wykorzystywanych w ocenie oraz liczby naborów rozpoczętych w danym kwartale przez daną IOK.

Przytoczone wyniki wskazują, iż w ramach RPO WL nie mamy do czynienia z nadmierną koncentracją naborów w poszczególnych okresach czasów. 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 rozstrzygnięcia naboru. Pewne znaczenie może mieć zbyt mała liczba osób zaangażowanych w ocenę w stosunku do liczby składanych wniosków o dofinansowanie, szczególnie – w świetle przedstawionych wcześniej wyników dotyczących skali naborów opóźnionych – na etapie weryfikacji warunków formalnych.

W odniesieniu do etapu oceny projektów warto przyjrzeć się w jaki sposób postrzegają go wnioskodawcy. Na kolejnym wykresie zaprezentowano opinię na temat długości oceny projektów, przy czym respondenci, których wnioski były w chwili badania w trakcie oceny byli pytani o przewidywany czas oceny, a respondenci z rozstrzygniętych naborów byli pytani o rzeczywisty czas oceny.

Wykres 18. Ocena przewidywanego i rzeczywistego czasu przeprowadzania oceny wniosków o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; rzeczywisty czas oceny - n=1201, przewidywany czas oceny - n=687

Ponad połowa badanych oceniła zarówno rzeczywisty, jak i przewidywany czas oceny jako długi lub bardzo długi, a około 1/3 uznało go za średni. Wskazania na krótki lub bardzo krótki czas oceny były rzadkie, lecz nieco częściej dotyczyły rzeczywistego czasu oceny. Badani w większości przypadków spodziewają się długiego czasu oceny, taki czas oceny ma miejsce także w rzeczywistości. Wskazany stan rzeczy świadczy o dobrym poinformowaniu wnioskodawców o przewidywanym czasie oceny. Relatywnie negatywna ocena czasu oceny przez wnioskodawców stanowi dodatkowe uzasadnienie proponowanych w poprzedniej części podrozdziału zmian organizacyjnych i usprawniających.

Na temat czasu przeznaczanego na ocenę wniosków wypowiedziały się także w badaniu jakościowym osoby, które – zarówno jako pracownicy IOK, jak i eksperci zewnętrzni, są zaangażowani w sposób bezpośredni w proces oceny. Oceny w tym przypadku okazały się jednak bardzo zróżnicowane, co więcej zróżnicowanie to dotyczyło zarówno obiektywnego, jak i subiektywnego wymiaru. W tym pierwszym przypadku podkreślano, że czas niezbędny do rzetelnej oceny wniosku o dofinansowanie jest bardzo zróżnicowany, a zróżnicowanie to jest wypadkową: specyfiki danego obszaru wsparcia (wraz z określonym katalogiem kryteriów obowiązujących w danym naborze) oraz specyfiki poszczególnych projektów. Wydaje się to zresztą naturalne, że tego rodzaju zróżnicowanie występuje i jest ono w praktyce nie do uniknięcia. Jego występowanie świadczy zresztą o tym, że ocena prowadzona jest w sposób uwzględniający specyfikę obszaru wsparcia. Jeśli natomiast chodzi o subiektywny aspekt oceny czasu przeznaczanego na analizę i ocenę projektu, to tutaj również mamy do czynienia ze zróżnicowaniem. Część oceniających postrzega czas jaki mają do dyspozycji jako zbyt krótki, inni natomiast – jako wystarczający. Pamiętać jednak przy tym należy, że ta subiektywna ocena uwzględnia jednak nie tylko kwestię złożoności samej oceny, ale także inną aktywność zawodową osoby oceniającej (w przypadku ekspertów) lub konieczność realizacji w tym samym czasie także innych obowiązków służbowych (w przypadku pracowników IOK).

W odniesieniu do etapu oceny projektów warto przyrzeć się kwestii zaangażowania w ocenę projektów ekspertów. Art. 49 *Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* obowiązującej do dnia 01.09.2017 r. określa, iż eksperci powinni spełnić następujące warunki: (1) korzystanie z pełni praw publicznych; (2) posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych; (3) brak skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub za umyślne przestępstwo skarbowe; (4) posiadanie wiedzy, umiejętności, doświadczenia lub wymaganych uprawnień w dziedzinie objętej programem operacyjnym, w ramach której jest dokonywany wybór projektu; (5) posiadanie wiedzy w zakresie celów i sposobu realizacji danego programu operacyjnego. Kryteria rekrutacji określone w ogłoszeniach o naborze kandydatów i *Regulaminie udziału ekspertów zewnętrznych w procesie oceny i wyboru projektów do dofinansowania w ramach RPO WL* są w pełni zgodne z wymaganiami nałożonymi przez *Ustawę*.

W toku analizy eksperckiej procedur związanych z rekrutacją ekspertów zawartych w *Regulaminie udziału ekspertów zewnętrznych w procesie oceny i wyboru projektów do dofinansowania w ramach RPO WL* nie

zidentyfikowano rozwiązania, które mogłyby stanowić zaburzenie sprawności oceny. Lecz w opinii ewaluatora, wykorzystywanych w procesie rekrutacji metod oceny kwalifikacji ekspertów, nie można uznać za wystarczające. Zgodnie z zapisami *Regulaminu* kwalifikacje ekspertów weryfikowane są na podstawie dostarczonych kopii dokumentów potwierdzających posiadane wykształcenie oraz wymagane doświadczenie zawodowe, a także oświadczeń oraz kopii dokumentów, potwierdzających wiedzę w zakresie celów i sposobu realizacji RPO WL, jeśli kandydat dysponuje takimi dokumentami. Wobec tego kwalifikacje ekspertów są weryfikowane wyłącznie na podstawie dokumentów. Należy zwrócić uwagę w wielu przypadkach taka metoda oceny może okazać się nieskuteczna, ponieważ wiedza i umiejętności zdobyte przez kandydata na eksperta podczas studiów / pracy zawodowej mogą nie korespondować ze specyfiką interwencji. Ponadto sam fakt ukończenia studiów czy pracy zawodowej w danej branży nie stanowi wyznacznika kompetencji do oceny wniosków. Z tego względu zaleca się wykorzystanie na etapie rekrutacji ekspertów innych form weryfikacji kompetencji – bazujących na rzeczywistym stanie wiedzy i umiejętności kandydatów. Postuluje się o wykorzystanie w tym zakresie rozmów kwalifikacyjnych, testów wiedzy w zakresie funduszy UE lub symulacyjnej oceny wybranych części wniosku o dofinansowanie. Narzędzia te powinny służyć ocenie wiedzy i umiejętności kandydatów w tych wymiarach, w których nie jest niezbędna wiedza wysoce specjalistyczna, a przedstawiciele instytucji organizującej nabór posiadają kompetencje do dokonania oceny kandydatów. Wykorzystanie wskazanych wyżej narzędzi w połączeniu z analizą przedłożonych dokumentów pozwoli na trafniejszy wybór kandydatów na ekspertów. Ma to tym większe uzasadnienie, że – jak wskazywano w badaniu jakościowym – jakość pracy ekspertów (w szczególności jakość przygotowywanych przez nich uzasadnień do przeprowadzonej oceny) jest niekiedy niesatysfakcjonująca, co oznacza, że może to być czynnik wydłużający całkowity czas trwania oceny (np. ze względu na konieczność poprawy błędów w przekazanej karcie, czy wyjaśnień dotyczących dokonanej oceny, a w skrajnym przypadku może skutkować koniecznością wypracowania jednolitej oceny, w sytuacji gdy oceny poszczególnych ekspertów cechuje znacząca rozbieżność).

W odniesieniu do regulacji związanych z zaangażowaniem ekspertów zewnętrznych warto zwrócić uwagę na użyteczne rozwiązanie akredytacji ekspertów. Zgodnie z zapisami *Regulaminu udziału ekspertów zewnętrznych w procesie oceny i wyboru projektów do dofinansowania w ramach RPO WL* akredytacja może zostać przyznana w przypadku co najmniej trzykrotnej pozytywnej oceny pracy eksperta oraz udziału eksperta w szkoleniach. Dzięki temu rozwiązaniu możliwe jest selekcjonowanie ekspertów, których jakość pracy jest zadowalająca. Atuty systemu akredytacji nie są jednak w odpowiedni sposób dyskontowane, ponieważ w procedurach selekcji kandydatów na ekspertów do udziału w KOP nie uwzględniono kwestii akredytacji. A więc, przynajmniej w warstwie proceduralnej, lista ekspertów akredytowanych ma jedynie wartość informacyjną. Z tego względu zaleca się wprowadzenie rozwiązania polegającego na angażowaniu w pierwszej kolejności do prac KOP osób znajdujących się na liście ekspertów akredytowanych, a w przypadku braku dostępnych ekspertów akredytowanych w danej dziedzinie należy angażować ekspertów spoza wspomnianej listy. Wprowadzenie takiego rozwiązania w formie wiążącej regulacji będzie miało dodatkowo funkcję motywacyjną dla ekspertów – wiedząc, iż akredytacja może zapewnić im częstsze angażowanie w ocenę, eksperci mogą bardziej dbać o jakość swojej pracy, aby otrzymać akredytację lub nie stracić otrzymanej akredytacji. Przy obecnym stanie regulacji akredytacja dla eksperta nie ma większego znaczenia, ponieważ nie stanowi źródła wymiernych korzyści.

Procedura odwoławcza

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

Rozpatrywanie protestów odbywa się na podstawie *Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*. Procedura rozpatrywania protestów w ramach poszczególnych IOK została określona w Instrukcjach Wykonawczych tych instytucji. W kontekście zapewnienia obiektywizmu oceny ma to m.in. znaczenie, jeśli chodzi o stosowane wyłączenia, które na podstawie art. 60 i 67 ustawy dotyczą 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.

Potwierdzeniem spełnienia tych warunków w przypadku protestów rozpatrywanych przez IOK są podpisywane przez osoby rozpatrujące protest oświadczenia. W tomie III IW IZ RPO WL dotyczącym DW EFRR uwzględniono wyłączenie osoby rozstrzygającej protest ze względu na „wspólne pożycie”, ten rodzaj relacji wykracza poza katalog relacji wymienionych § 1 i 2 art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. KPA. Biorąc pod uwagę, iż wykazanie wspólnego pożycia na gruncie prawnym jest dość trudne, a nadrzędne regulacje nie nakładają na IZ uwzględnienia tej kategorii relacji, sugeruje się rozważenie rezygnacji z tego rozwiązania.

Jeśli chodzi o sprawność procedury rozstrzygnięcia rozpatrywania protestów, to – zgodnie z zapisami IW, których podstawą była *Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* w kształcie obowiązującym do 01.09.2017 r. – były one on rozpatrywane w ciągu 30 dni od dnia wpływu protestu. Jednocześnie w uzasadnionych przypadkach, termin ten mógł zostać przedłużony, lecz łącznie nie mógł 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 o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, 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.

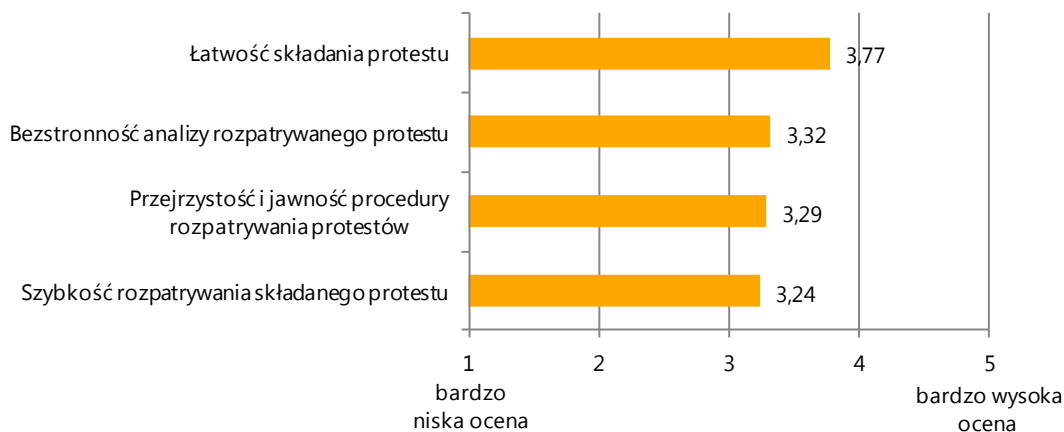
Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż znowelizowana *Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* obowiązująca od dnia 02.09.2017 r. skraca terminy rozpatrywania protestów. Zgodnie z jej zapisami protest powinien zostać rozstrzygnięty 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.

Warto przy tym zwrócić uwagę na stosowane w poszczególnych instytucjach zaangażowanych w proces wdrażania RPO WL rozwiązania zorientowane na optymalizację przebiegu procedury odwoławczej. I tak, w ramach EFRR, w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową, wprowadzono zmianę polegającą na tym, iż komórka odpowiedzialna za rozpatrzenie protestu nie tylko decyduje o ewentualnym przywróceniu odrzuconego projektu do oceny, ale – w sytuacji, gdy takie przywrócenie następuje – sama tę ocenę przeprowadza. W poprzednim okresie finansowania taki przywrócony do oceny projekt był ponownie oceniany przez komórkę odpowiedzialną za ocenę wniosków. Obecne rozwiązanie zwiększa obiektywność całego procesu odwoławczego, ale także – na co zwracano uwagę w badaniu jakościowym – usprawnia proces ze względu na przeprowadzenie go w całości w ramach jednej komórki organizacyjnej.

Aby ocena procedury odwoławczej miała charakter całościowy konieczne jest uwzględnienie perspektywy wnioskodawców. Wnioskodawcy, którzy w badaniu CAWI zadeklarowali składanie środków odwoławczych

(tego rodzaju deklarację złożyło 17,9% badanych) zostali poproszeni o ocenę procedury odwoławczej. Wyniki badania CAWI dotyczące tego zagadnienia zaprezentowano na kolejnym wykresie.

Wykres 19. Ocena procedury odwoławczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; łatwość składania protestu - n=203; Bezstronność analizy rozpatrywanego protestu - n=156; Przejrzystość i jawność procedury rozpatrywania protestów - n=168; Szybkość rozpatrywania składanego protestu - n=199; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały składanie protestu

Wnioskodawcy najwyżej ocenili procedurę odwoławczą pod względem łatwości składania protestów, średnia ocena skali od 1 do 5 wyniosła w tym przypadku 3,77. Nieco niżej oceniono bezstronność analizy rozpatrywanego protestu (średnia ocena 3,32), przejrzystość i jawność procedury rozpatrywania protestów (średnia ocena 3,29) oraz szybkość rozpatrywania składanego protestu (średnia ocena 3,24). Generalnie rzecz ujmując, średnie oceny w przedziale 3-4 wskazują umiarkowanie pozytywny stosunek wnioskodawców składających protesty do całości obowiązującej procedury odwoławczej.

Podsumowując analizę dotyczącą sposobu organizacji i sprawności realizacji wyboru projektów w ramach RPO WL 2014-2020 stwierdzić należy, że mamy do czynienia ze zróżnicowaniem sytuacji w poszczególnych wymiarach / etapach oceny. Jeśli chodzi o etap ogłoszenia naboru, to tutaj generalnie nie mamy do czynienia z występowaniem istotnych i systemowych problemów, czy barier, które niekorzystnie oddziaływałyby na sprawność i skuteczność realizacji procesu wyboru projektów. Celowość ewentualnych działań naprawczych w tym obszarze dotyczy przede wszystkim kwestii udostępniania wnioskodawcom niezbędnych informacji w odpowiedni i efektywny sposób. Zalecenia dotyczące tego rodzaju działań zostały sformułowane w toku prowadzonej analizy.

Również etap naboru wniosków nie jest znacząco problematyczny. W tym przypadku, z punktu widzenia wnioskodawców, największe znaczenie mogłoby mieć zmniejszenie skali obowiązków wynikających z konieczności załączania określonego rodzaju dokumentów. Przy czym dotyczy to przede wszystkim wsparcia w ramach EFRR, gdyż w obszarze dotyczącym EFS problem załączników do wniosku o dofinansowanie w praktyce nie występuje. Jeśli chodzi o skalę wymaganych na etapie aplikowania dokumentów, a tym samym związanych z tym obciążeń administracyjnych, to niewątpliwie w ramach EFRR mogłaby ona być mniejsza, co byłoby dopuszczalne na gruncie prawa, ale co także stanowi praktykę w ramach innych RPO. Jak jednak wskazywano w trakcie badania, przyjęcie takiego, a nie innego modelu aplikowania w dużej mierze wynika z dążenia do zapewnienia jak najbardziej rzetelnej i pogłębionej oceny, co z kolei ma zminimalizować ewentualne problemy na etapie podpisywania umowy oraz późniejszej realizacji projektu.

Z kolei, funkcjonalnym i użytecznym rozwiązaniem w ramach EFRR jest elektroniczna aplikacja procesu aplikacyjnego, czego w pełnym wariantcie nie mamy w ramach konkursów dotyczących EFS (gdzie poza wersją elektroniczną wnioskodawca dostarcza jeszcze papierową wersję wniosku o dofinansowanie). I choć być może wdrożenie wyłącznie elektronicznego trybu przekazywania wniosków o dofinansowanie w ramach EFS usprawniłoby procedurę naboru wniosków, to uwzględniając obecny etap wdrażania Programu, wprowadzenie tak znaczącej zmiany mogłoby równie dobrze zdestabilizować przez jakiś czas

proces naboru. Uzasadnione jest natomiast rozważenie, czy takiego rozwiązania w obszarze EFS nie wprowadzić w przyszłym okresie finansowania, przy czym taka decyzja musiałaby zostać podjęta jeszcze przed rozpoczęciem prac nad systemem informatycznym obsługującym proces naboru.

Zdecydowanie najbardziej problematycznym z punktu widzenia sprawności procesu oceny jest etap od momentu zakończenia naboru wniosków o dofinansowanie do momentu rozstrzygnięcia konkursu, a więc faza faktycznej oceny projektów. Czynniki zakłócające sprawność procesu oceny mają charakter różnorodny, są też zróżnicowane pomiędzy oboma funduszami, a częściowo także instytucjami prowadzącymi ocenę. Okazuje się jednak, że nie mają znaczenia takie czynniki jak: kumulacja naborów w danym okresie czasu, czy liczba kryteriów obowiązujących w danym naborze. Pewne znaczenie ma natomiast liczba złożonych wniosków, co wydaje się prawidłowością naturalną, ale to, że znaczenie to nie jest bardzo duże oznacza, że w miarę możliwości zasoby organizacyjne i czasowe są rozdysponowywane w sposób odzwierciedlający skalę ilościowej złożoności naborów.

Przekonanie o zbyt długim czasie oceny ma charakter powszechny wśród interesariuszy systemu wyboru projektów i cechuje zarówno wnioskodawców (oraz firmy doradcze), jak i przedstawicieli instytucji zaangażowanych w proces oceny, a także samych oceniających, czy również członków Komitetu Monitorującego. Jednocześnie jednak pamiętać należy, że najprawdopodobniej od bieżącego roku będziemy mieć do czynienia z tendencją spadkową, jeśli chodzi o liczbę uruchamianych konkursów. Po pierwsze, oznacza to, że ewentualne działania zorientowane na skrócenie czasu oceny będzie cechować mniejsza pilność. Po drugie zaś, że mniejsze będzie obciążenie instytucji liczbą naborów, co może przełożyć się na skrócenie czasu oceny nawet bez wprowadzania określonych zmian proceduralnych, które – jak podkreślano wielokrotnie w trakcie badania – mogłyby nie tylko nie przynieść oczekiwanego efektu, ale i nawet wygenerować nowe zaburzenia w procesie oceny związane z koniecznością adaptacji do nowych rozwiązań. Taki mechanizm wystąpił już i częściowo nadal występuje w aspekcie dostosowywania się do zmian prawnych na szczeblu krajowym.

Niemniej jednak w treści powyższego podrozdziału zawarto propozycje różnego rodzaju zmian i modyfikacji systemu wyboru projektów. Tak naprawdę nie mają one jednak charakteru fundamentalnego, czy zmieniającego podstawy funkcjonującego systemu lub jego logikę. Takie zasadnicze zmiany nie powinny być już wprowadzane w bieżącym okresie finansowania, natomiast okres ten (w ramach pozostałych do przeprowadzenia naborów) można wykorzystać do ewentualnego pilotażu pewnych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych, z myślą o ich ewentualnym wprowadzeniu w przyszłym okresie finansowania. Byłyby to przede wszystkim:

- rozstrzygnięcie konkursów z wykorzystaniem oceny częściowej, bez konieczności zakończenia danego etapu oceny dopiero w momencie zakończenia oceny wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie,
- stosowanie rozwiązania, w którym priorytetowo traktowane są te nabory, w których złożona jest relatywnie mała liczba wniosków i realnym jest rozstrzygnięcie konkursu w pierwotnie zaplanowanym terminie (rozwiązanie to ograniczyłoby ilość zmian terminów rozstrzygnięcia konkursów, zwiększyłoby dynamikę w obszarze kontraktacji, a także eliminowałoby problem wizerunkowy polegający na trudnościach w finalizowaniu uruchomionych naborów; należałoby dopuścić możliwość odstępstwa od niniejszej zasady w sytuacji, gdy istotne byłoby rozstrzygnięcie konkursu z dużą liczbą złożonych wniosków, który to konkurs byłby szczególnie istotny w kontekście realizacji określonych wskaźników w Programie),
- połączenie etapów oceny formalno-merytorycznej (w obszarze EFRR) jako instrumentu ograniczania liczby etapów oceny i towarzyszących im procedur,
- rezygnacja z ekspertów jako osób przeprowadzających ocenę (jak to ma miejsce w ramach oceny prowadzonej w DW EFRR) na rzecz korzystania z usług ekspertów jako konsultantów, w przypadku wątpliwości w ocenie prowadzonej przez pracowników IOK (jak ma to miejsce w LAWP) – takie rozwiązanie pozwoliłoby uprościć proces oceny eliminując konieczność naboru ekspertów i kontaktu z ekspertami, a także likwidując problem niskiej jakości ocen dokonywanych przez ekspertów; jednocześnie, duży stopień kwantyfikacji kryteriów wyboru projektów, a także przygotowanie pracowników w zakresie dotyczącym wdrażania RPO (przy ewentualnym wsparciu ze strony specjalistów z określonych dziedzin / branż, którzy jednak są pracownikami Urzędu

Marszałkowskiego) sprawia, iż należy oczekiwać, że pracownicy ci mogliby dokonać całościowej oceny wniosku o dofinansowanie; przed podjęciem decyzji o ewentualnym wdrożeniu tego rodzaju rozwiązania (a przynajmniej jego pilotażu w wybranym konkursie) należałoby zweryfikować możliwość zaangażowania specjalistów branżowych będących pracownikami Urzędu Marszałkowskiego.

Zdolność systemu do identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych

W ramach prowadzonej analizy systemu wyboru projektów przeprowadzono także ocenę jego zdolności do identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych, zarówno w ramach poszczególnych Działań, jak i pomiędzy Działaniami, w zakresie projektów współfinansowanych ze środków EFRR i EFS.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że kwestia identyfikacji i selekcji określonego rodzaju projektów to przede wszystkim funkcja kryteriów wyboru projektów. To bowiem ich funkcją jest takie ukierunkowanie wsparcia, by środki przewidziane w Programie przeznaczane były na przedsięwzięcia o pożądanym przez grantodawcę profilu. Co do zasady więc, to nie rolą systemu wyboru i oceny projektów jest przyczynianie się do identyfikacji i selekcji określonych projektów - system ten powinien natomiast umożliwiać działania w tym zakresie, jeśli na poziomie kryteriów określone projekty zostaną wskazane jako preferowane. Jeśli bowiem w sam system wpisane zostałyby, np. poprzez stosowanie określonych procedur, preferencje dla przedsięwzięć o określonym charakterze, to w praktyce oznaczałoby to, że system wyboru projektów - rozumiany jako zbiór procedur i rozwiązań organizacyjnych - przejmując rolę kryteriów wyboru projektów. Zauważyć jednocześnie należy, że system wyboru i oceny projektów nie powinien tworzyć barier, które uniemożliwiłyby, a przynajmniej utrudniały, przeprowadzenie rzeczowej identyfikacji i selekcji.

W ramach systemu oceny i wyboru projektów RPO WL 2014-2020 nie zostały wprowadzone szczegółowe rozwiązania dedykowane zapewnieniu komplementarności. W *Wytocznych programowych dotyczących systemu wdrażania RPO WL w zakresie EFRR i EFS*, zawarto jedynie ogólny zapis, iż *IZ RPO WL zapewnia podjęcie współpracy oraz stosownych działań z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację RPO WL oraz innych programów operacyjnych w celu zapewnienia koordynacji procesów wyboru projektów, co stanowi jeden z mechanizmów zapewnienia komplementarności. Współpraca i działania te są podejmowane w szczególności w odniesieniu do osi priorytetowych, działań oraz typów projektów RPO WL wskazanych w SZOOP jako komplementarne. Koordynacja polega w szczególności na wzajemnym informowaniu się o procesach wyboru projektów do dofinansowania, podejmowaniu w tym zakresie wspólnych działań.* Rozwiązanie to ma charakter ogólny, stanowi ono raczej wyznaczenie pewnego kierunku działania, niż prezentację konkretnych narzędzi praktycznych.

W SZOOP wskazano na komplementarność wsparcia w ramach:

- Działań 11.1 Aktywne włączenie oraz 11.2 Usługi społeczne i zdrowotne,
- Działania 13.2 Infrastruktura usług społecznych z Działaniami 9.2 Aktywizacja zawodowa - projekty PUP, 11.1 Aktywne włączenie, 11.2 Usługi społeczne i zdrowotne, 11.3 Ekonomia społeczna,
- Poszczególnych typów projektów w ramach Działań 12.2 Kształcenie ogólne, 12.4 Kształcenie zawodowe oraz 12.6 Kształcenie ogólne w ramach ZIT LOF.

W opinii ewaluatora taki wybór obszarów komplementarności należy uznać za trafny. Na uwagę zasługuje w tym kontekście rozwiązanie dotyczące komplementarności typów projektów w ramach tego samego Działania. Polega ono na zapewnieniu powiązania pomiędzy interwencją w zakresie infrastruktury z interwencją o charakterze miękkim – polegającą na praktycznym wykorzystaniu tej infrastruktury. Zapewniana jest więc komplementarność przedsięwzięć, które są specyficzne dla różnych Funduszy, a zostały połączone w ramach jednego Działania. Taki sposób zapewnienia komplementarności wydaje się być łatwiejszy do wdrożenia niż byłoby to w przypadku, gdyby komplementarne typy projektów zostały ujęte w różnych Działaniach i Funduszach.

W badaniu jakościowym zwrócono uwagę, że za specyficzną formułę quasi-komplementarności międzyfunduszowej uznać można *cross-financing*, który w ograniczonym stopniu, ale jednak umożliwia powiązanie przedsięwzięć finansowanych z EFS z działaniami infrastrukturalnymi. I tak naprawdę to właśnie w tym przypadku (choć w zawężonej, także finansowo, formule) następuje w pewnym sensie realizacja założenia o faktycznej dwufunduszowości Programu, która realizowana jest poprzez dwufunduszowy

projekt. Respondenci w badaniu jakościowym akcentowali, że dopiero gdy rzeczona dwufundusowość dotyczyć będzie poziomu projektowego, możliwe będzie zapewnienie komplementarności międzyfunduszowej.

Pośrednio, także w obszarze wsparcia dla przedsiębiorstw mówić możemy o powiązaniu zakresów wsparcia w różnych Działaniach, co może być traktowane jako mechanizm zapewnienia komplementarności. Przedsiębiorcy realizujący projekty badawczo-rozwojowe w ramach Działania 1.2 mieli możliwość późniejszej realizacji przedsięwzięcia o charakterze wdrożeniowym w oparciu o finansowanie w Działaniu 3.7. W tym drugim Działaniu obowiązywały nawet preferencje dla projektodawców realizujących wcześniej prace B+R, ale niekoniecznie musiały one być prowadzone w ramach Działania 1.2 RPO WL. Tym samym trudno mówić tutaj o dążeniu do zapewnienia bezpośredniej komplementarności pomiędzy oboma Działaniami.

Należy pamiętać, iż *Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* daje możliwość wprowadzenia konkretnych narzędzi, jak choćby projekty zintegrowane. Zgodnie z definicją zawartą w *Ustawie „Projekt zintegrowany to co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Koordynacja polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu”*. Tego rodzaju rozwiązanie stosowane jest chociażby w odniesieniu do RPO Woj. Kujawsko-Pomorskiego i RPO Woj. Podlaskiego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż projekty zintegrowane są rozwiązaniem przydatnym dla zapewnienia komplementarności projektów, ale nie są rozwiązaniem koniecznym dla jej zapewnienia.

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 premiąją 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 możliwe najszersze podejście do ujmowania komplementarności, które może znajdować swoje odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów.

Biorąc pod uwagę wyniki powyższej analizy stwierdzić należy, że mamy do czynienia z funkcjonowaniem w ramach systemu wyboru projektów rozwiązań dotyczących komplementarności. Rozwiązania te posiadają duży poziom ogólności, zostały one uszczegółowione poprzez zapisy SZOOP. Jednak w opinii ewaluatora dla zapewnienia komplementarności w ramach RPO WL kluczowe znaczenie mają kryteria wyboru projektów. Zagadnienie użyteczności kryteriów wyboru projektów dla zapewnienia komplementarności omówiono w podrozdziale dotyczącym kryteriów wyboru projektów.

Funkcjonalność systemów informatycznych wspierających proces wyboru projektów

W ramach RPO WL 2014-2020 pierwotnie planowano funkcjonowanie jednego systemu informatycznego LSI2014 dla całego Programu. System ten stworzony został przez pracowników UMWL, nie przez zewnętrzną firmę informatyczną. Takie podejście do opracowywania systemu może być pod wieloma względami lepsze niż zlecenie go podmiotom zewnętrznym – przede wszystkim ze względu na większe możliwości zmian w systemie. Wprowadzanie zmian / poprawek w systemie, może być o wiele łatwiejsze jeśli zlecane jest przedstawicielom komórki organizacyjnej tego samego urzędu, niż w przypadku zlecenia

tego działania zewnętrznemu podmiotowi – wcześniejszemu wykonawcy systemu¹³. Inną zaletą takiego sposobu tworzenia systemu jest większa możliwość jego dostosowania do potrzeb użytkowników, ze względu na większą znajomość specyfiki pracy w innych komórkach tej samej instytucji. Należy jednak pamiętać, iż podstawowym warunkiem sukcesu w procesie tworzenia i późniejszego utrzymania i rozwoju jest zapewnienie odpowiednich zasobów ludzkich w zespole informatyków – chodzi tu zarówno o ilość pracowników, jak i ich kwalifikacje.

Po pierwszych naborach podjęto decyzję o opracowaniu drugiego systemu informatycznego na potrzeby obsługi naborów z EFS. Stworzony przez firmę zewnętrzną system LSI2014EFS stanowi adaptację na potrzeby RPO WL rozwiązań funkcjonujących w ramach stworzonego przez Ministerstwo Rozwoju systemu SOWA. W opinii ewaluatora takie podejście w tworzeniu systemu również posiada swoje uzasadnienie – adaptacja rozwiązań już z powodzeniem funkcjonujących pozwala ustrzec się wielu błędów, które zostały wyeliminowane w początkowym okresie działania adaptowanego systemu. W pewnym sensie część pracy związana z eliminowaniem błędów zostaje przetrzucona na podmiot pierwotnie opracowujący rozwiązania systemu. Mocną stroną bazowania na rozwiązaniach już funkcjonujących jest również atrakcyjność dla użytkownika, ponieważ otrzymuje on interfejs podobny do tego, z którym mógł mieć wcześniej styczność. W takim wypadku system może być dla części użytkowników bardziej intuicyjny. Należy jednak pamiętać o wadach takiego rozwiązania – największe znaczenie ma tutaj ograniczona możliwość modyfikacji adaptowanego systemu. O ile zmiany adaptacyjne są możliwe, to bardziej fundamentalne ingerencje, takie jak modyfikacje architektury systemu czy wykorzystywanych technologii często nie są możliwe do przeprowadzenia.

Po opracowaniu systemu LSI2014EFS pierwotnie stworzony system LSI2014 służy do obsługi naborów z EFRR. Funkcjonalność obu obowiązujących w ramach RPO WL 2014-2020 systemów informatycznych została poddana ocenie eksperckiej, która pozwoliła uchwycić ewentualne szczegółowe słabości lub braki systemu. Ocena objęła te części systemów, które są przeznaczone do wykorzystania przez wnioskodawców w procesie aplikowania o wsparcie. W jej toku nie ujawniono problemów, które w sposób krytyczny zaburzałyby możliwość korzystania z systemu i skutecznego aplikowania o wsparcie. Oba systemy należy ocenić pozytywnie pod względem estetyki, przejrzystości i użyteczności. Próbnym wypełnieniem wniosku nie ujawniło problemów ze stabilnością systemów czy utratą wprowadzonych danych. W przypadku obu systemów wykryte zostały drobne problemy oraz obszary możliwych usprawnień.

Stosowany w naborach EFRR system LSI2014, co warto podkreślić, ma charakter kompleksowy – pozwala na obsługę większości najważniejszych procesów związanych z wyborem projektów do dofinansowania. W odróżnieniu od systemu LSI2014EFS oprócz skierowanej do wnioskodawców funkcjonalności opracowania wniosku, posiada również możliwość uwierzytelnienia wniosku, co pozwala na rezygnację z dostarczania przez wnioskodawców papierowej wersji dokumentacji aplikacyjnej. O kompleksowości systemu LSI2014 świadczy występowanie funkcjonalności pozwalających na w pełni elektroniczną ocenę wniosków o dofinansowanie.

W toku analizy dostrzeżono mankamenty systemu LSI2014 w postaci ograniczeń w intuicyjności i przyjazności dla użytkownika, co prawdopodobnie wynika ze złożoności systemu, lecz jego użytkowanie z instrukcją nie powinno sprawiać poważnych problemów użytkownikom. Pomocą w wypełnianiu jest także sprawnie funkcjonujący system podpowiedzi / wyjaśnień. Pewnego rodzaju wątpliwości budzi występowanie ogólnodostępnego słownika beneficjentów, w którym każdy z użytkowników może wprowadzać zmiany. Takie skonstruowanie słownika generuje ryzyko dokonywania przez użytkowników w wyniku błędu lub działania umyślnego zmian w poprawnych danych beneficjentów w taki sposób, że przestaną one być zgodne z rzeczywistością. O ile sama funkcjonalność słownika beneficjentów jest użyteczna szczególnie, jeśli użytkownikiem jest firma konsultingowa opracowująca wnioski dla większej liczby podmiotów, o tyle scharakteryzowany wyżej sposób konstrukcji rodzi ryzyko nadużyć ze strony użytkowników. Ponadto w toku analiz wykryto kilka szczegółowych obszarów, w których możliwe jest wprowadzenie usprawnień:

¹³ Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż w odniesieniu do systemu LSI2014EFS wdrażanie poprawek jest realizowane w ramach umowy serwisowej i odbywa się na bieżąco.

- Obecnie obowiązkowe jest podawanie faxu oraz strony internetowej beneficjenta. Biorąc pod uwagę, iż wśród wnioskodawców mogą znaleźć się podmioty nie posiadające własnej strony internetowej, a fax jest narzędziem komunikacji wykorzystywanym co raz rzadziej, należy rozważyć rezygnację z obligatoryjności podawania wskazanych informacji.
- Część pól do wprowadzania tekstu jest bardzo mała – choć dostępna jest funkcjonalność rozciągnięcia pola, nie wszyscy użytkownicy muszą o niej wiedzieć. W związku z powyższym zaleca się zwiększenie domyślnej wielkości pól tekstowych lub zamieszczenie informacji o możliwości rozciągania pól.
- Weryfikacja poprawności / kompletności wypełnienia formularza nie zawsze działa dobrze - czasami pojawia się komunikat o niepoprawnym wypełnieniu bez wskazania, w którym polu popełniono błąd (sytuację tę zaobserwowano na podstronie służącej dodawaniu wnioskodawcy). W związku z powyższym zaleca się sprawdzenie funkcjonalności weryfikacji pól formularza w celu wprowadzenia poprawek do jej funkcjonowania.

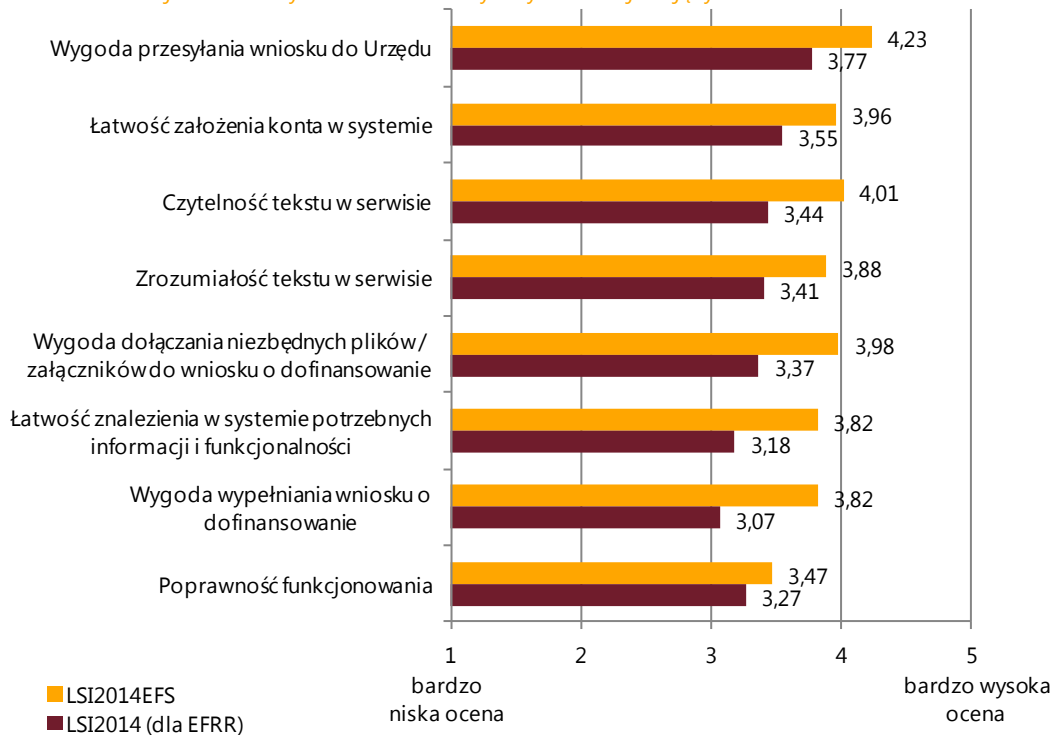
W badaniu jakościowym podkreślano, iż system informatyczny podlega ciągłemu rozwojowi i część błędów / niedogodności funkcjonujących w początkowym okresie wdrażania Programu obecnie została wyeliminowana. Obecnie toczą się prace dotyczące zwiększenia intuicyjności i przyjazności systemu dla użytkownika, w opinii ewaluatora działania w tym zakresie powinny być kontynuowane.

System LSI2014EFS jest intuicyjny i przyjazny dla użytkownika. W pewnej mierze wynika to z jego mniejszej złożoności (nie posiada on funkcji uwierzytelnienia wniosku czy części poświęconej ocenie projektów). Znaczenie może mieć tu również wykorzystanie technologii i interfejsu sprawdzonego w ramach systemu SOWA (Ministerstwo Rozwoju). Był on sprawdzony w praktyce, co mogło wpłynąć na jego dopracowanie. W systemie LSI2014EFS nie zidentyfikowano poważnych błędów czy dysfunkcyjności, zauważono jedynie kilka szczegółowych obszarów, w których możliwe jest wprowadzenie usprawnień:

- W formularzu wniosku widoczne są znaki zapytania służące prezentowaniu odpowiedzi, obecnie jednak po skorzystaniu ze znaku zapytania prezentowane są jedynie puste pola. W związku z powyższym zaleca się opracowanie treści odpowiedzi do prezentacji w ramach znaków zapytania lub usunięcie ich z formularza wniosku.
- W przypadku wybranych pól tekstowych zamieszczane są błędne informacje o ograniczeniu liczby znaków. Przykładowo, w trakcie wypełniania wniosku pojawia się informacja o dostępności 10.000 znaków dla całej części III wniosku. W praktyce okazuje się jednak, że limit ten nie dotyczy wszystkich pól III części wniosku (ostatnie pole w którym podana jest informacja o dostępnych 2.000 znaków nie wlicza się do tego limitu). Z kolei jeśli chodzi o części IV i V wniosku o dofinansowanie, to pomimo tego, że są to odrębne części wniosku, z odrębnymi limitami znaków, to zawarty w systemie licznik znaków zmniejsza liczbę dostępnych znaków w obu częściach pomimo wprowadzania tekstu tylko w jednej części. W związku z powyższym zaleca się weryfikację informacji o ograniczeniach w liczbie znaków i usprawnienie działania licznika pozostałych do wykorzystania znaków.

Na kolejnych wykresach przedstawione zostały opinie wnioskodawców na temat analizowanych systemów informatycznych stosowanych w ramach RPO WL 2014-2020.

Wykres 20. Ocena funkcjonalności systemów informatycznych funkcjonujących w ramach RPO WL



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; Wygoda przesyłania wniosku do Urzędu: LSI EFS - n=411, LSI - n=632; łatwość założenia konta w systemie: LSI EFS - n=413, LSI - n=620; Czytelność tekstu w serwisie: LSI EFS - n=410, LSI - n=627; Zrozumiałość tekstu w serwisie: LSI EFS - n=413, LSI - n=629; Wygoda dołączania niezbędnych plików / załączników do wniosku o dofinansowanie: LSI EFS - n=318, LSI - n=615; łatwość znalezienia w systemie potrzebnych informacji i funkcjonalności: LSI EFS - n=410, LSI - n=626; Wygoda wypełniania wniosku o dofinansowanie: LSI EFS - n=409, LSI - n=625; Poprawność funkcjonowania: LSI EFS - n=405, LSI - n=615; z analiz wyłączono odpowiedź „trudno powiedzieć”; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobiste uczestnictwo w wypełnianiu wniosku o dofinansowanie

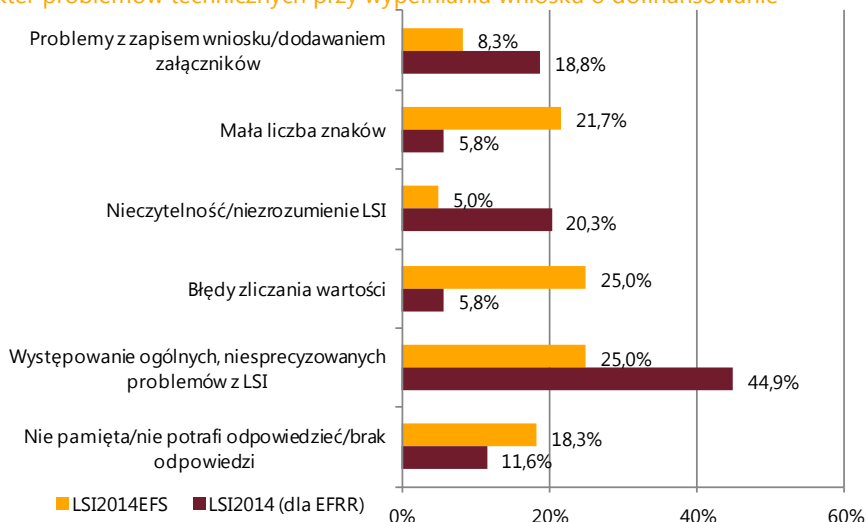
System LSI2014 najwyżej oceniony został pod względem wygody przesyłania wniosku do IOK. Dodatkowo, co warto odnotować, relatywnie wysoko oceniony został pod względem łatwości założenia konta w systemie – jest to ważne, ponieważ w przypadku tego systemu jest to proces dość złożony, ponieważ już na tym etapie wymagane jest uwierzytelnienie za pomocą Profilu Zaufanego. Z kolei funkcjonujący w ramach EFRR system został oceniony najniżej pod względem wygody wypełniania wniosku, a następnie łatwości znalezienia w systemie potrzebnych informacji i funkcjonalności oraz poprawności funkcjonowania systemu. Rozpiętość ocen oscyluje między 3,07 a 3,77, co świadczy o umiarkowanie pozytywnym stosunku wnioskodawców do funkcjonalności LSI2014.

System LSI2014EFS najwyżej oceniony został pod względem wygody przesyłania wniosku do IOK, a następnie pod względem czytelności tekstu w serwisie. Z kolei najniżej wnioskodawcy ocenili go pod względem poprawności funkcjonowania oraz wygody wypełniania wniosku

Wskazane wyżej wyniki potwierdzają wnioski z przeprowadzonej analizy systemów, iż w ramach systemu LSI2014 występują pewne problemy w zakresie intuicyjności i przyjazności dla użytkownika. Należy jednak stwierdzić, iż wskazane wady systemu LSI2014 nie stanowią krytycznej przeszkody w wypełnianiu wniosków o dofinansowanie, co potwierdzają dane dotyczące występowania problemów technicznych, które nie wskazują, aby w ramach EFRR miało miejsce szczególne nasilenie problemów technicznych. Wady systemu LSI2014 nie są więc postrzegane w kategorii problemów technicznych, mają one raczej charakter niedogodności, które w pewnej mierze są wynikiem złożoności systemu stosowanego w ramach EFRR.

Na kolejnym wykresie przedstawione zostały zgłaszane przez wnioskodawców w badaniu CAWI problemy techniczne w odniesieniu do obu analizowanych systemów.

Wykres 21. Charakter problemów technicznych przy wypełnianiu wniosku o dofinansowanie

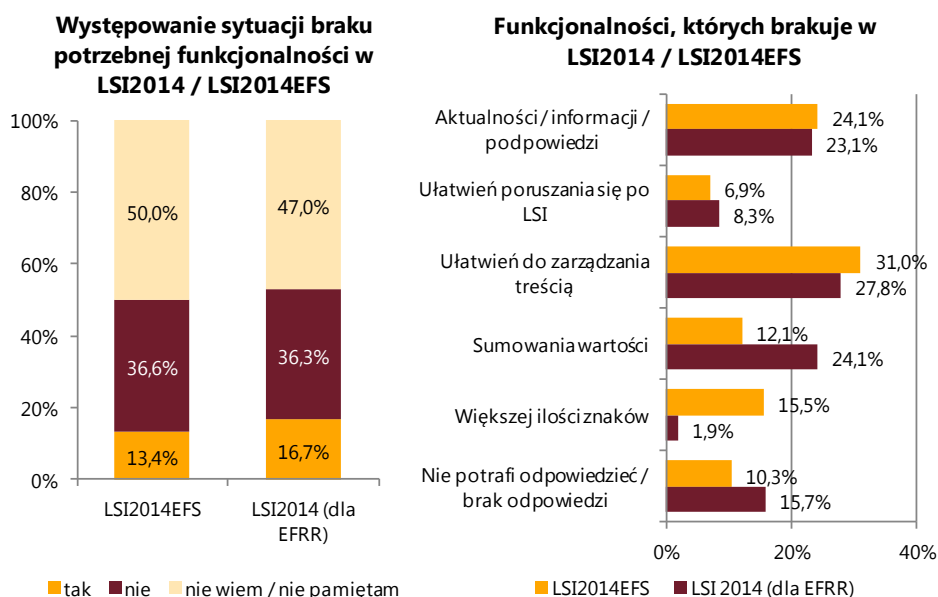


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; EFS – n=60, EFRR – n=69; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały występowanie problemów technicznych

Specyfika obu systemów posiada swoje odzwierciedlenie również w charakterze występujących problemów technicznych. Użytkownicy systemu LSI2014EFS, którzy napotykali problemy techniczne najczęściej wskazywali na błędy zliczania wartości (25,0%) oraz zbyt małą liczbę znaków (21,7%). Odmiennie dominowały wśród użytkowników systemu LSI2014, w tej grupie najczęściej wskazywano na nieczytelność/niezrozumienie LSI (20,3%) oraz problemy z zapisem wniosków / dodawaniem załączników (18,8%). Warto w tym miejscu wskazać, iż wśród użytkowników obu systemów szerokie grono respondentów udzieliło odpowiedzi, które nie precyzowały charakteru napotykanego problemu, dotyczy to 25,0% respondentów deklarujących występowanie problemów z LSI2014EFS oraz 44,9% badanych deklarujących występowanie problemów z LSI2014.

W badaniu CAWI z wnioskodawcami podjęta została również kwestia kompletności systemów informatycznych. Respondenci zapytani zostali – czy ich zdaniem brakuje jakiejś funkcjonalności w systemie, a przy odpowiedzi twierdzącej byli proszeni o doprecyzowanie jakiej funkcjonalności brakuje. Wyniki badania CAWI dotyczące tych zagadnień zostały zaprezentowane na poniższym wykresie.

Wykres 22. Kompletność systemów informatycznych w ramach RPO WL w opinii wnioskodawców



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; występowanie braku funkcjonalności: EFS – n=434, EFRR – n=651, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały osobisty udział w wypełnianiu wniosku o dofinansowanie; funkcjonalności, których brakuje: EFS – n=58, EFRR – n=109; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały, iż brakuje w systemie potrzebnej funkcjonalności

Tylko 13,4% badanych wnioskodawców użytkujących LSI2014EFS przyznało, iż w systemie brakuje jakiegś funkcjonalności. Przeciwnego zdania było 36,6% respondentów z tej grupy, natomiast połowa nie potrafiła ocenić czy w systemie brakuje jakiegś funkcjonalności. Wśród respondentów deklarujących, iż LSI2014EFS brakuje jakiegś funkcjonalności najczęściej wskazywano, iż potrzebne są ułatwienia dotyczące zarządzania treścią (31,0%) – mowa tu o ułatwieniach w zakresie zapisywania, przenoszenia czy usuwania treści, relatywnie często wskazywano również, iż brakuje aktualności / informacji / odpowiedzi (24,1%) oraz większej ilości znaków (15,5%).

Wśród badanych wnioskodawców użytkujących system LSI2014 tylko 16,7% wskazało, iż brakuje w nim potrzebnej funkcjonalności, przeciwnego zdania było 36,3% badanych, a 47,0% z nich nie potrafiło ocenić – czy w systemie brakuje potrzebnej funkcjonalności. Osoby deklarujące brak potrzebnej funkcjonalności w systemie najczęściej wskazywały, iż do LSI2014 powinny zostać wprowadzone ułatwienia w zarządzaniu treścią (27,8%). Relatywnie często wskazywano również na potrzebę usprawnień w zakresie sumowania wartości (24,1%) czy brak aktualności / informacji / odpowiedzi (23,1%).

KRYTERIA WYBORU PROJEKTÓW

W niniejszej części raportu zaprezentowane zostały wyniki szczegółowej analizy kryteriów wyboru projektów. Zakres merytoryczny analizy dotyczył poprawności sformułowania kryteriów wyboru projektów (posiadania precyzyjnych, zrozumiałych i jednoznacznych definicji; przypisania adekwatnych wartości punktów do istotności poszczególnych kryteriów; niedyskryminacyjności i przejrzystości; uwzględnienia ogólnych zasad ustanowionych w art. 7 i 8 Rozporządzenia EU 1303/2013; adekwatności liczby kryteriów) oraz ich skuteczności. W przypadku skuteczności analizowana była zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji projektów, które: w sposób optymalny przyczyniają się do osiągnięcia celów szczegółowych RPO WL 2014-2020, w tym: wypełnienia zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania; są zgodne z inteligentnymi specjalizacjami regionu w adekwatnych Działaniach; są wzajemnie komplementarne w ramach poszczególnych Działań i pomiędzy Działaniami, w szczególności w zakresie projektów współfinansowanych ze środków EFRR i EFS. Dodatkowo, przeprowadzono w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów analizę dotyczącą tego, które kryteria najczęściej były przyczyną składania protestów od wyników oceny oraz w odniesieniu do oceny których kryteriów, odwołania były najczęściej rozpatrywane pozytywnie.

Na potrzeby niniejszego rozdziału przeprowadzono ocenę ekspercką (analiza ta prowadzona była w odniesieniu do najbardziej aktualnego w momencie badania zestawienia kryteriów wyboru projektów w RPO WL, tj. Załącznika nr 3 i 4 do SZOOP, z dn. 4 grudnia 2017 roku)¹⁴ oraz analizę w oparciu o wyniki badania jakościowego, w obu przypadkach każdorazowo oceniając kryteria w oparciu o ww. aspekty. Wyniki tego rodzaju analiz przedstawione zostały w formie zestawień tabelarycznych odnoszących się do poszczególnych Osi Priorytetowych. W tabelach tych zawarto jedynie te kryteria wyboru projektów, w przypadku których zidentyfikowano występowanie określonego problemu (wraz z uwagą i zaleceniem dotyczącym postulowanej zmiany). Dodatkowo, w aspekcie zrekonstruowania perspektywy wnioskodawców w ocenie kryteriów wyboru projektów, wykorzystano wyniki badania CAWI wnioskodawców. Dla kryteriów ogólnych dodatkowo wykorzystano także wyniki analizy walidacyjnej przeprowadzonej na podstawie szczegółowych wyników oceny przeprowadzonej w odniesieniu do tej puli kryteriów wyboru projektów. Uzupełnieniem prowadzonej analizy – już w aspekcie rekomendacyjnym – były także wyniki analiz benchmarkingowych, które pozwoliły wykorzystać doświadczenia innych regionów przy formułowaniu zmian dotyczących kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WL 2014-2020.



Dla całości przeprowadzonych analiz szczegółowych dotyczących kryteriów wyboru projektów sformułowano jedną zbiorczą rekomendację, która dotyczy wprowadzenia postulowanych zmian. Zrezygnowano w związku z tym z przenoszenia do tabeli wniosków i rekomendacji wszystkich szczegółowych zaleceń sformułowanych w odniesieniu do wybranych kryteriów wyboru projektów.

¹⁴ Zastosowanie takiego podejścia pozwala uniknąć sytuacji, w której wnioskowanie i formułowanie rekomendacji dotyczy kryteriów już nieobowiązujących.

W końcowej części niniejszego podrozdziału zawarto jeszcze części poświęcone analizom problemowym poświęconym kryteriom wyboru projektów, które to analizy wykraczają poza zagadnienia stanowiące przedmiot oceny całości kryteriów wyboru projektów, a które dotyczą przede wszystkim zdolności kryteriów do identyfikacji i wyboru przedsięwzięć o określonym charakterze.





Podrozdział zamyka podsumowanie, w którym wskazano na ogólne kwestie problemowe dotyczące kryteriów wyboru projektów. W tym przypadku sformułowano katalog rekomendacji zorientowanych na optymalizację kryteriów obowiązujących w RPO WL 2014-2020.

Kryteria ogólne

Kryteria ogólne były przedmiotem analizy walidacyjnej. Za pomocą technik analizy statycznej zostały one ocenione w dwóch wymiarach – precyzyjności oraz wpływu na wybór projektu do dofinansowania. Rezultaty tego komponentu oceny kryteriów zostały przedstawione w postaci tabel, w których symbol  oznacza ocenę pozytywną dla danego kryterium, a zaś symbol  ocenę negatywną.

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

Tabela 3. Aspekty oceny kryteriów wyboru projektów

Nazwa aspektu oceny	Rodzaj oceny	Warunek przyznania oceny
Precyzyjność oceny	 ocena pozytywna	Jeżeli współczynnik zgodności ocen dwóch oceniających κ 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 κ 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"> dla kryteriów 0-1 – jeżeli w analizie zależności pomiędzy oceną w danym kryterium a uzyskaniem dofinansowania istotność testu χ^2 jest niższa niż założony krytyczny poziom prawdopodobieństwa oraz wartość współczynnika ϕ Yule'a jest wyższa niż 0,3; 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 r Glassa jest wyższy niż 0,3.
	 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.

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 poniższych tabelach przedstawione zostały wyniki analizy walidacyjnej kryteriów ogólnych, stosowanych w ramach EFRR i EFS.

Tabela 4. Analiza walidacyjna kryteriów ogólnych w ramach EFS

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu
KRYTERIA OGÓLNE ZEROJEDYNKOWE		
Zgodność projektu z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i innym właściwym prawodawstwem krajowym	✓	✗
Zgodność projektu z zasadami dotyczącymi pomocy publicznej	✓	✗
Zgodność projektu z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn (na podstawie standardu minimum)	✓	✗
Zgodność projektu z pozostałymi politykami i zasadami wspólnotowymi	✓	✗
Zgodność projektu z zapisami Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WL na lata 2014-2020	✓	✓
W projekcie, w którym wartość wkładu publicznego (środków publicznych) nie przekracza wyrażonej w PLN równowartości 100 000 EUR założono rozliczenie kosztów w oparciu o kwoty ryczałtowe, o których mowa w Regulaminie konkursu	✓	✗
W projekcie obejmującym wystandaryzowane szkolenia z języka angielskiego, niemieckiego, francuskiego zastosowano stawki jednostkowe, o których mowa w Regulaminie konkursu	✓	✗
KRYTERIA OGÓLNE PUNKTOWE		
Adekwatność celów projektu	✗	✓
Prawidłowość opisu grupy docelowej	✓	✗
Trafność doboru i opis zadań	✓	✓
Racjonalność harmonogramu realizacji projektu	✗	✓
Prawidłowość założonych wskaźników i trwałość rezultatów	✗	✓
Prawidłowość opisu ryzyka w projekcie.	✓	✗
Efektywność sposobu zarządzania projektem	✗	✓
Doświadczenie wnioskodawcy i partnerów (o ile dotyczy)	✓	✗
Potencjał wnioskodawcy i partnerów (o ile dotyczy)	✗	✗
Zasadność i kwalifikowalność wydatków	✓	✓
Efektywność wydatków	✓	✓
Prawidłowość sporządzenia budżetu	✓	✗

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników oceny merytorycznej

Jeśli chodzi o precyzyjność kryteriów wyboru projektów, to w ramach kryteriów ogólnych zerojedynkowych nie zidentyfikowano problemów. Z ograniczoną precyzyjnością ocen mamy jednak do czynienia w przypadku wybranych kryteriów ogólnych punktowych - *Adekwatność celów projektu*, *Racjonalność harmonogramu realizacji projektu*, *Prawidłowość założonych wskaźników i trwałość rezultatów*, *Efektywność sposobu zarządzania projektem* oraz *Potencjał wnioskodawcy i partnerów (o ile dotyczy)*.

W większości kryteria ogólne zerojedynkowe nie mają istotnego wpływu na wybór projektów do dofinansowania. Tego rodzaju wpływ został zidentyfikowany tylko w przypadku kryterium *Zgodność projektu z zapisami Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WL na lata 2014-2020*. Wyraźnie częściej istotną rolę w wyborze projektów do dofinansowania pełnią kryteria ogólne punktowe – wpływ na wybór projektów do dofinansowania posiada 7 z 12 analizowanych kryteriów tej grupy. Istotnego wpływu na wybór projektów do dofinansowania nie wykryto w przypadku kryteriów *Prawidłowość opisu grupy docelowej*, *Prawidłowość opisu ryzyka w projekcie*, *Doświadczenie wnioskodawcy i partnerów (o ile dotyczy)*, *Potencjał wnioskodawcy i partnerów (o ile dotyczy)* oraz *Prawidłowość sporządzenia budżetu*.

Warto wziąć pod uwagę, iż kryteria *Adekwatność celów projektu*, *Racjonalność harmonogramu realizacji projektu*, *Prawidłowość założonych wskaźników i trwałość rezultatów* oraz *Efektywność sposobu zarządzania projektem* zostały ocenione negatywnie pod względem precyzyjności, a jednocześnie mają istotny wpływ na wybór projektów. Mając na uwadze, iż wspomniane kryteria mogą mieć negatywny wpływ na rzetelność oceny, zaleca się ich doprecyzowanie.

Tabela 5. Analiza walidacyjna kryteriów ogólnych w ramach EFRR

Nazwa kryterium	Precyzyjność oceny	Wpływ na wybór projektu
KRYTERIA TECHNICZNE		
Adekwatność założeń realizacji projektu do potrzeb projektodawcy /interesariuszy	✓	✗
Trafność realizacji przez projekt celów istotnych dla projektodawcy /interesariuszy, zgodnych z RPO WL	✓	✗
Trafność wyboru właściwego wariantu inwestycyjnego realizacji projektu	✓	✗
Zgodność wybranego wariantu inwestycyjnego realizacji projektu z przepisami prawa i politykami horyzontalnymi	✓	✗
Możliwość dokonania szczegółowej oceny projektu	✓	✓
Zgodność projektu z celami Działania	✓	✓
Racjonalność, efektywność, zasadność i zgodność z celami Działania ponoszonych wydatków	✓	✓
Zgodność projektu z regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej w ramach danego Działania RPO WL 2014-2020	✓	✓
Wpływ projektu na realizację zasad horyzontalnych.	✓	✗
Kwalifikowalność geograficzna projektu.	✓	✗
Zgodność projektu z obowiązującymi przepisami prawa	✓	✓
Wykonalność techniczna i organizacyjna wybranego wariantu realizacji projektu	✓	✓
Produkt projektu jest zgodny z koncepcją uniwersalnego projektowania	✓	✗
KRYTERIA FINANSOWO-EKONOMICZNE		
Poprawność założeń, w tym przychodów i kosztów przyjętych do analizy finansowo-ekonomicznej	✓	✓
Spełnienie warunków uzyskania dofinansowania przez projekt	✓	✗
Poprawność ustalenia poziomu dofinansowania projektu z EFRR	✓	✗
Zapewnienie trwałości finansowej projektu i projektodawcy	✓	✗
Wykonalność finansowa wybranego wariantu realizacji projektu oraz jego trwałość	✓	✗

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników oceny merytorycznej

W żadnym z analizowanych kryteriów ogólnych nie zidentyfikowano problemów z precyzyjnością. Warto w tym miejscu zauważyć, iż zarówno kryteria techniczne, jak i finansowo-ekonomiczne mają charakter zerojedynkowy. Warunki spełnienia tego rodzaju kryteriów często formułowane są w sposób bardziej jednoznaczny niż warunki przyznawania ocen w kryteriach punktowych.

Zgodnie z przedstawionymi wynikami analizy spośród kryteriów technicznych istotny wpływ na wybór projektów do dofinansowania posiadają kryteria: *Możliwość dokonania szczegółowej oceny projektu*, *Zgodność projektu z celami Działania*, *Racjonalność, efektywność, zasadność i zgodność z celami Działania ponoszonych wydatków*, *Zgodność projektu z regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej w ramach danego Działania RPO WL 2014-2020*, *Zgodność projektu z obowiązującymi przepisami prawa* oraz *Wykonalność techniczna i organizacyjna wybranego wariantu realizacji projektu*. Analogiczny wpływ na wybór projektu posiada tylko jedno kryterium finansowo-ekonomiczne *Poprawność założeń, w tym przychodów i kosztów przyjętych do analizy finansowo-ekonomicznej*. Pozostałe kryteria z tej grupy nie mają istotnego znaczenia w wyborze projektów do dofinansowania.

Dodatkowo, przeprowadzono ocenę ekspercką kryteriów ogólnych uwzględniającą wyniki analizy desk research oraz badania jakościowego.

Tabela 6. Ocena ekspercka kryteriów ogólnych w ramach EFS

Nazwa kryterium	Uwagi
Roczny obrót wnioskodawcy i partnerów (o ile budżet projektu uwzględnia wydatki partnera) jest równy lub wyższy od rocznych wydatków w projekcie	<p>Niniejszy sposób sformułowania tego kryterium nie pozwala w sposób precyzyjny określić możliwości finansowych wnioskodawcy i jego obciążeń, gdyż nie uwzględnia innych obciążeń wnioskodawcy, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków ponoszonych w ramach innych projektów realizowanych przez dany podmiot. Rekomenduje się modyfikację niniejszego kryterium w taki sposób, by roczny obrót był odnoszony nie tylko do wydatków w danym projekcie, ale także do wydatków w innych projektach złożonych przez wnioskodawcę i partnera/ów (jeśli dotyczy) w ramach danego naboru oraz realizowanych w danej instytucji (lub – w przypadku możliwości pozyskania przez IOK takiej informacji z systemu informatycznego – realizowanych w ramach całego Programu).</p> <p>Podejście zbliżone do rekomendowanego ma swoje zastosowanie w kryteriach formalnych dla EFS obowiązujących w RPO Woj. Śląskiego, gdzie roczny obrót lidera i partnera odnoszony jest do łącznych rocznych wydatków w projektach złożonych w ramach danego naboru oraz realizowanych w danej instytucji w ramach EFS przez lidera projektu.</p>
<p>Zgodność projektu z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i innym właściwym prawodawstwem krajowym</p> <p>Zgodność projektu z właściwym prawodawstwem</p>	<p>W treści Załącznika nr 3 do SZOOP w definicji kryterium nie jest wskazany dokładny zakres, w jakim weryfikowane jest niniejsze kryterium. Jest to uzasadnione tym, iż w przypadku poszczególnych Działań odmienny będzie katalog prawodawstwa krajowego / wspólnotowego, które jest właściwe dla danego Działania (inaczej niż w przypadku PZP, które ma charakter uniwersalny bez względu na charakter interwencji i typ projektu). Nie oznacza to jednak, że kryterium to nie jest w żaden sposób doprecyzowane. Jego doprecyzowanie realizowane jest bowiem w treści regulaminów konkursów, w części „Podstawy prawne i dokumenty programowe” (gdzie zresztą przywołane jest niniejsze kryterium). Podkreślić przy tym należy, że w części tej wskazywane są jedynie kluczowe podstawy prawne stanowiące podstawę do opracowania regulaminu konkursu. Wykazane akty prawne nie są tożsame (choć częściowo zbieżne) z aktami, które musi stosować wnioskodawca na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie i późniejszej realizacji projektu. Siłą rzeczy, akty prawne wymienione w regulaminie konkursu nie mogą stanowić zamkniętego katalogu służącego ocenie przedmiotowego kryterium, gdyż na etapie tworzenia regulaminu konkursu nie można przewidzieć wszystkich form wsparcia/rozwiązań, które wnioskodawca zaplanuje w projekcie.</p> <p>W badaniu jakościowym zwrócono uwagę, iż celowo w taki sposób skonstruowano niniejsze kryterium – przewyższa ono problem „blankietowości” kryterium i jego zbyt ogólnego charakteru (poprzez możliwość odwołania się do zapisów regulaminu. Zastosowane podejście należy ocenić pozytywnie, jednakże z dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, w definicji kryterium powinno być jednoznacznie wskazane, iż zakres „innego właściwego prawodawstwa krajowego / wspólnotowego” zostanie określony w treści regulaminu. Po drugie, należy katalog kryteriów ogólnych formalnych poszerzyć o kryterium, które dotyczyłoby nie stwierdzenia na etapie oceny niezgodności z polskim / wspólnotowym prawodawstwem wykraczającym poza „właściwe prawodawstwo krajowe”. 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 iluzorycznego 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, lecz jedynie, że w możliwym do przeprowadzenia na etapie oceny wniosku zakresie analiz prawnych, nie stwierdzono występowania ewentualnych niezgodności z prawem.</p>
W projekcie obejmującym wystandaryzowane szkolenia z języka angielskiego, niemieckiego, francuskiego zastosowano stawki jednostkowe,	Kryterium nie ma charakteru ogólnego, gdyż odnosi się tylko do części projektów (wskazanych w treści kryterium). W pozostałych przypadkach nie ma ono zastosowania. Dla zachowania spójności systematyki

Nazwa kryterium	Uwagi
o których mowa w regulaminie konkursu	kryteriów obowiązujących w ramach EFS sugeruje się przeniesienie niniejszego kryterium do puli kryteriów specyficznych.
Adekwatność celów projektu: a) Zgodność celu głównego projektu z właściwym celem szczegółowym RPO WL b) Adekwatność celu głównego projektu do wskazanych w RPO WL problemów (rozwiązanie lub zminimalizowanie zdiagnozowanego/ych problemu/ów poprzez osiągnięcie celów projektu)	<p>Dla każdego z podkryteriów określono maksymalną do uzyskania liczbę punktów. Nie wskazano jednak nie tylko mechanizmu przyznania określonej liczby punktów, ale nie doprecyzowano nawet, co będzie przedmiotem oceny i różnicowania w jej ramach liczby przyznanych punktów. Przykładowo, nie jest jasne, czy w każdym z podkryteriów oceniany będzie stopień „zgodności” i „adekwatności”, czy uzasadnienie dla opisanego sposobu zapewnienia rzeczowej „zgodności” i „adekwatności”.</p> <p>Uwzględniając powyższe, celowe byłoby doprecyzowanie dokładnego zakresu oceny. Można to zrobić np. poprzez powiązanie oceny z zadeklarowanymi do osiągnięcia wartościami docelowymi wskaźników. Podobne podejście zastosowane w woj. kujawsko-pomorskim, gdzie w ramach jednego kryterium ujmowana jest ocena celu projektu oraz wartości wskaźników. Takie podejście, przynajmniej w jakimś stopniu obiektywizuje proces oceny adekwatności celów projektu.</p> <p>W przypadku RPO WL kwestia wartości docelowych wskaźników podejmowana jest w ramach innego kryterium ogólnego: „Prawidłowość założonych wskaźników i trwałość rezultatów”. W związku z powyższym należałoby rozważyć ewentualne powiązanie obu kryteriów ogólnych.</p>
Efektywność sposobu zarządzania projektem	<p>W ramach niniejszego kryterium możliwe jest do uzyskania 7 punktów, co jest liczbą taką samą jak pulą punktowa za kryterium dotyczące adekwatności celów projektu. Wydaje się w związku z tym, że liczba możliwych do zdobycia punktów jest w tym przypadku zbyt duża. Na problem punktowego „przeszacowania” niniejszego kryterium wskazywano także w badaniu jakościowym, gdzie także pojawiły się także opinie o braku uzasadnienia dla stosowania tego kryterium. Uzasadnieniem dla rezygnacji z niego 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.</p> <p>Uwzględniając relatywnie dużą liczbę kryteriów o charakterze ogólnym obowiązujących dla EFS w ramach RPO WL 2014-2020 należałoby rozważyć rezygnację z niniejszego kryterium, jako względnie nieadekwatnego wobec obowiązującego w Programie sposobu rozliczania kosztów dotyczących zarządzania projektem.</p>
Doświadczenie wnioskodawcy i partnerów (o ile dotyczy) Potencjał wnioskodawcy i partnerów (o ile dotyczy)	<p>Oba kryteria stosowane są do oceny projektów w ramach wszystkich Działań EFS w RPO WL 2014-2020. Tymczasem nie zawsze istotny jest aspekt weryfikacji wszystkich aspektów doświadczenia / potencjału wnioskodawcy i partnerów. Dla określonych typów przedsięwzięć może nie mieć znaczenia potencjał techniczny, w innych – może występować ograniczone uzasadnienie dla posiadania przez wnioskodawcę własnego potencjału kadrowego o określonym charakterze. Tymczasem obowiązująca formuła stosowania obu kryteriów uniemożliwia korzystanie z nich w sposób sprofilowany specyfiką określonego obszaru wsparcia. Z tego względu należałoby rozważyć, czy kryteria te nie powinny mieć charakteru fakultatywnego, pozostawiając do decyzji IOK, czy zostaną one wykorzystane w konkretnym naborze. Jednocześnie, by nie umniejszać znaczenia kwestii doświadczenia i potencjału w procesie oceny, w sytuacji gdy IOK decydowałaby się na rezygnację z któregoś z kryteriów z niniejszej grupy, zobowiązana byłaby do przypisania puli punktowej z takiego wyłączonego kryterium do innych kryteriów dotyczących doświadczenia i potencjału wnioskodawcy.</p> <p>Poza tym należy zwrócić uwagę, że to, co stanowi przedmiot oceny w ramach niniejszych kryteriów w niektórych naborach powielane jest kryteriami specyficznymi, które w sposób bardziej precyzyjny określają wymogi lub preferencje, np. w zakresie doświadczenia wnioskodawcy, czy jego potencjału kadrowego. Pojawia się w takiej sytuacji pytanie, jaką funkcję w takich przypadkach mają pełnić niniejsze kryteria. Należałoby w związku z tymi wątpliwościami rozważyć rezygnację z kryteriów</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	ogólnych dotyczących doświadczenia i potencjału i przyjęcie, że kryteria „podmiotowe”, tj. odnoszące się do samego wnioskodawcy powinny mieć przede wszystkim charakter dostępowy, określając warunki brzegowe IOK w zakresie potencjału i doświadczenia potencjalnych beneficjentów. Jeśli natomiast IOK dodatkowo chciałaby premiować szczególne aspekt rzeczowego doświadczenia i potencjału, to w sposób bardziej precyzyjny może to robić poprzez kryteria premiujące, określając szczegółowo warunki takich preferencji.

Źródło: opracowanie własne

Tabela 7. Ocena ekspercka kryteriów ogólnych z etapu oceny formalno-merytorycznej w ramach EFRR

Nazwa kryterium	Uwagi
<p>Czy projekt jest zgodny z obszarami wsparcia RPO WL na lata 2014-2020?</p> <p><i>Kryterium z grupy: Kryteria oceny strategicznej zgodności ze Strategią Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego (projekty pozakonkursowe dla wszystkich Działań Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014 – 2020 współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego realizowane w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych LOF)</i></p>	<p>Nazwa kryterium sugeruje, że mamy do czynienia z weryfikacją na poziomie ogólnym tego, czy projekt wpisuje się w obszary wsparcia RPO WL na lata 2014-2020. Jednocześnie jednak, z treści definicji kryterium dowiedzieć się możemy, że ocena zgodności ma w tym przypadku charakter zawężony, bo dotyczący wyłącznie zgodności z celem/ami szczegółowym/mi i typem/ami projektów określonymi w kartach opisu działań dedykowanych Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym ze Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014 – 2020.</p> <p>W związku z powyższym doprecyzowania wymaga nazwa kryterium, tym bardziej, że ma ona formę pytającą, która sugeruje, że odpowiedź twierdząca na tak zadane pytanie oznaczać będzie spełnienie niniejszego kryterium, co nie jest prawdą.</p>
<p>Wnioskodawca jest uprawniony do aplikowania w ramach danego naboru wniosków</p>	<p>W treści definicji niniejszego kryterium zawarto informację, że: „<i>W kryterium weryfikowana będzie zgodność statusu wnioskodawcy z typami potencjalnych beneficjentów określonych w "Szczegółowym opisie osi priorytetowych RPO WL 2014-2020" lub w Regulaminie konkursu</i>”. Taki sposób zdefiniowania kryterium nie uwzględnia jednak tego, że regulamin konkursu może dokonywać zawężenia typologii uprawnionych wnioskodawców, np. wskazując, iż w ramach konkretnego naboru o wsparcie będą mogli starać się tylko niektórzy wnioskodawcy z katalogu określonego w SZOOP. W takiej sytuacji, gdyby o wsparcie aplikował podmiot, który jest wymieniony w SZOOP jako podmiot uprawniony, ale nie został wymieniony w regulaminie konkursu, to nie mógłby podlegać odrzuceniu. Treść kryterium wskazuje bowiem wyraźnie, że musi występować zgodność statusu wnioskodawcy z typami potencjalnych beneficjentów określonych w SZOOP lub w zapisach Regulaminu konkursu.</p> <p>By uniknąć zasygnalizowanego problemu, należałoby skorzystać z rozwiązania funkcjonującego w katalogu kryteriów merytorycznych I stopnia w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym, gdzie kryterium o zbliżonym charakterze definiuje się w sposób następujący: „<i>W ramach niniejszego kryterium weryfikowana będzie zgodność wnioskodawcy/ partnera z typem beneficjentów wskazanym w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych WRPO 2014+ oraz w regulaminie konkursu</i>”. Biorąc pod uwagę, że regulamin nie może poszerzać katalogu podmiotów uprawnionych w stosunku do zapisów SZOOP, każdorazowo uprawniony typ wnioskodawcy będzie zapisany w obu wymienionych dokumentach (nawet jeśli w konkretnym naborze występować będą jakieś wykluczenia określone w treści regulaminu).</p>
<p>Każdy z partnerów, o ile dotyczy, jest uprawniony do aplikowania w ramach</p>	<p>W przypadku niniejszego kryterium mamy do czynienia z analogiczną sytuacją, co w kryterium powyższym.</p>
<p>Informacje we wniosku i załącznikach są spójne, poprawne i zgodne z obowiązującymi dokumentami składającymi się na Regulamin konkursu/ Zasady wyboru projektów do dofinansowania w trybie pozakonkursowym Regionalnego</p>	<p>Jest to jedyne kryterium formalne poprawności w ramach EFRR. Kryterium to ma postać wykazu pytań pomocniczych – 14 pytań, które w większości dotyczą faktycznie różnych aspektów poprawności przygotowania wniosku o dofinansowanie. Jednocześnie jednak, mamy do czynienia w przypadku pytania 14 z ujęciem następującego zagadnienia: „<i>Czy projekt zakłada prawidłowe sposoby zarządzania projektem?</i>”. Wydaje się, że jest to zagadnienie w większym stopniu</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>merytoryczne, niż formalne i trudno w związku z tym dokonywać w ramach kryterium formalnego oceny prawidłowości zaplanowanych sposobów zarządzania projektem, tym bardziej, że w kryterium tym nie zdefiniowano samego terminu: „prawidłowość”.</p> <p>Uwzględniając powyższe, postuluje się rezygnację z pytania pomocniczego nr 14 w ramach omawianego kryterium.</p>
Zgodność projektu z obowiązującymi przepisami prawa	<p>W ramach niniejszego kryterium technicznego dotyczącego oceny merytorycznej sformułowano szczegółowe pytania pomocnicze pozwalające precyzyjnie zweryfikować zgodność projektu z prawem, poprzez odniesienie tych pytań do szczegółowych regulacji prawnych. Dodatkowo, zawarto w treści kryterium pytanie pomocnicze o treści: „Czy wnioskodawca i projekt spełniają wszystkie wymogi wynikające z obowiązujących przepisów prawa?”. Biorąc pod uwagę, że dokonanie całościowej analizy prawnej w odniesieniu do nieokreślonego zbioru regulacji prawnych, proponujemy zastąpić niniejsze pytanie pytaniem o treści: „Czy w procesie oceny zidentyfikowano jakiegokolwiek niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa?”.</p>

Źródło: opracowanie własne

Kryteria specyficzne dla poszczególnych Osi Priorytetowych

W poniższych tabelach przedstawiono wyniki oceny eksperckiej kryteriów specyficznych uwzględniającą wyniki analizy desk research oraz badania jakościowego. Wyniki przedstawiono w podziale na poszczególne Osi Priorytetowe.

Oś Priorytetowa 1

Tabela 8. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 1

Nazwa kryterium	Uwagi
Komplementarność projektu (Działanie 1.1)	<p>W ramach niniejszego kryterium mamy do czynienia z czterema premiowanymi aspektami komplementarności projektu:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projekt jest realizowany w porozumieniu. ▪ Projektodawca należy do sieci instytucji naukowych i/lub organizacji pozarządowej zrzeszającej instytucje naukowe, przedsiębiorstw i instytucje otoczenia biznesu. ▪ Efekty projektu są bezpośrednio (tematycznie) powiązane z innymi projektami realizowanymi przez projektodawcę z zakresu współpracy z MŚP. ▪ Projektodawca wykorzystuje elementy infrastruktury innych jednostek naukowych, aby zrealizować pełny zakres badań / usług. <p>Wydaje się, że występuje tutaj uwzględnienie rzeczywistych aspektów komplementarności (dwa ostatnie elementy) z czynnikami, które mogą bez wątpienia pozytywnie wpływać na przebieg i efekty projektu, jednak nie dotyczą one bezpośrednio komplementarności. Trudno bowiem uznać za dotyczące kwestii komplementarności takie aspekty jak: realizacja projektu w porozumieniu oraz – tym bardziej – członkostwo projektodawcy w sieci współpracy.</p> <p>Uwzględniając powyższe, dla zachowania spójności kryterium postuluje się ograniczenie w niniejszym kryterium do dwóch ostatnich premiowanych elementów.</p>
Doświadczenie wnioskodawcy (Działanie 1.5)	<p>W ramach weryfikacji niniejszego kryterium analizowane jest doświadczenie wnioskodawcy w realizacji projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych. Treść kryterium jest więc sformułowana w sposób bardzo ogólny, co ogranicza użyteczność tego kryterium, gdyż trudno stwierdzić, czy tego rodzaju doświadczenie może w praktyce stanowić potwierdzenie określonych kompetencji, czy wiedzy projektodawcy.</p> <p>Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy, że w celu zwiększenia użyteczności niniejszego kryterium należałoby doprecyzować zakres</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
	i charakter wymaganego doświadczenia, najlepiej tak, by doświadczenie to odzwierciedlało w jakimś stopniu profil wnioskowanego projektu.

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 3

Tabela 9. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 3

Nazwa kryterium	Uwagi
Zakres oferowanych produktów / usług (Działanie 3.6)	Treść definicji kryterium wskazuje, że w ramach kryterium oceniane będzie czy projekt skierowany jest na nowe rynki zbytu. Definicja nie jest więc w pełni adekwatna wobec nazwy kryterium, co może wprowadzać w błąd, szczególnie w kontekście bardzo uproszczonej treści definicji. W celu ujednoznacznienia, postuluje się zmienić nazwę kryterium np. na: „Skierowanie projektu na nowe rynki zbytu”.
Komplementarność projektu (Działanie 3.6)	<p>W ramach niniejszego kryterium mamy do czynienia z trzema premiowanymi aspektami komplementarności projektu:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projektodawca należy do sieci przedsiębiorstw, w tym klastrów i/lub stowarzyszeń branżowych, które aktywnie włączają się w projekt ▪ Efekty projektu są bezpośrednio (tematycznie) powiązane z innymi projektami realizowanymi przez projektodawcę współfinansowanymi ze środków własnych, krajowych lub europejskich, inne niż dotyczące promocji gospodarczej ▪ Projektodawca brał udział w projektach współfinansowanych ze środków europejskich w okresie od 2007 roku, innych niż dotyczące promocji gospodarczej <p>Wydaje się, że występuje tutaj uwzględnienie rzeczywistych aspektów komplementarności (drugi element) z czynnikami, które mogą bez wątplenia pozytywnie wpływać na przebieg i efekty projektu, jednak nie dotyczą one bezpośrednio komplementarności. Trudno bowiem uznać za dotyczące kwestii komplementarności takie aspekty jak: realizacja wcześniejszych projektów współfinansowanych ze środków europejskich (bez weryfikacji ich faktycznego charakteru i zakresu) oraz – tym bardziej – członkostwo projektodawcy w sieci współpracy.</p> <p>Uwzględniając powyższe, dla zachowania spójności kryterium postuluje się ograniczenie w niniejszym kryterium do drugiego wspomnianego wyżej elementu.</p>

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 4

Tabela 10. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 4

Nazwa kryterium	Uwagi
Nowe instalacje wysokosprawnej kogeneracji wykazują – uzasadnione pod względem ekonomicznym – jak najmniejszą z możliwych emisję CO2 oraz innych zanieczyszczeń powietrza tj. dwutlenku siarki, tlenków azotu, pyłów węglowych, pyłów zawieszonych, w szczególności PM 10	<p>Kryterium zawiera nieprecyzyjne zapisy w dwóch swoich fragmentach. Z jednej strony wskazuje się na „uzasadnienie pod względem ekonomicznym” nowej instalacji wysokosprawnej kogeneracji. Nie ma natomiast operacjonalizacji tego terminu, w związku z czym trudno jest stwierdzić, jakie dokładnie warunki muszą być spełnione, by osoba oceniająca mogła uznać, że występuje uzasadnienie inwestycji pod względem ekonomicznym. Z drugiej strony pojawia się określenie „<i>jak najmniejsza z możliwych emisja</i>”. W tym przypadku również nie zostaje jednoznacznie określone co stanowić będzie punkt odniesienia dla stwierdzenia, czy deklarowana emisja jest „najmniejsza z możliwych”.</p> <p>Być może użyteczne byłyby w tym przypadku doświadczenia woj. wielkopolskiego, gdzie w Poddziałaniu 1.5.3 Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego kwestię emisji zanieczyszczeń uregulowano oceną punktową w ramach przedziałów, w których liczba przyznanych punktów jest uzależniona od stopnia redukcji emisji CO2, czy PM 10.</p>

Nazwa kryterium	Uwagi
Redukcja emisji pyłu PM10 (Działanie 4.2)	<p>Pomiar niniejszego kryterium bazuje tylko na zweryfikowaniu, czy w projekcie będziemy mieć do czynienia z zaplanowaniem zastosowania rozwiązań przyczyniających się do redukcji emisji pyłu PM10. Takie podejście w sposób bardzo ograniczony weryfikuje rzeczywiste oddziaływanie projektów na redukcję emisji pyłu PM10. Tymczasem warto zwrócić uwagę, że w ramach tego samego Działania mamy do czynienia z pomiarem kryterium odnoszących się do redukcji CO2. W tym drugim przypadku analiza odwołuje się do rzeczywistego i skwantyfikowanego stopnia oddziaływania na redukcję dwutlenku węgla. Dodatkowo, punktacja przyznawana w odniesieniu do przywołanego kryterium bazuje na analizie porównawczej, której celem jest zestawienie wszystkich złożonych projektów i ich uszeregowanie w porządku uwzględniającym stopień osiągniętych efektów.</p> <p>Biorąc pod uwagę charakter i sposób pomiaru kryterium dotyczącego redukcji CO2 w tym samym Działaniu należałoby rozważyć, by również dla kryterium niniejszego (odnoszącego się do redukcji emisji pyłu PM10) zastosować zbliżony sposób pomiaru.</p>
Edukacja ekologiczna (Działanie 4.2)	<p>W przypadku niniejszego kryterium mamy do czynienia z bardzo ogólnym sformułowaniem jego zakresu znaczeniowego. Definicja tego kryterium jest następująca: „<i>W ramach przedmiotowego kryterium weryfikacji podlegać będzie, czy w ramach projektu przewidziano działania związane z podnoszeniem świadomości ekologicznej mieszkańców</i>”.</p> <p>W rezultacie bardzo trudno jest dokonać rzetelnej oceny stopnia spełnienia niniejszego kryterium (a zwrócić należy uwagę, że kryterium to ma charakter punktowy, nie zerojedynkowy).</p> <p>Analizując w ramach benchmarkingu kryteria z innych RPO, które dotyczyły podejmowania w projekcie działań w obszarze edukacji ekologicznej stwierdzić należy, iż z reguły wymagając lub premiując działania o takim charakterze doprecyzowuje się ich zakres i charakter. Przykładowo, w ramach Działania 4.1 RPO Woj. Dolnośląskiego wskazano, iż premia punktowa w kryterium „Zwiększenie edukacji ekologicznej społeczeństwa” przyznana zostanie za: cykl zajęć/spotkań edukacyjnych z mieszkańcami gminy/uczniami szkół dot. działań z zakresu edukacji ekologicznej promującej właściwe postępowanie z odpadami minimum 6 spotkań/rok lub ulotki i gadżety ekologiczne powstałe z surowca otrzymanego w wyniku recyklingu i/lub kampania elektroniczna np. strona internetowa. Takie podejście pozwala premiovac te przedsięwzięcia, w których prowadzone działania edukacyjne są przemyślane i rzeczywiste, nie są natomiast zorientowane wyłącznie na uzyskanie premii punktowej w procesie oceny złożonego wniosku o dofinansowanie.</p> <p>Uwzględniając powyższe, zaleca się wskazanie w treści kryterium rodzaju działań edukacyjnych z obszaru ekologii, które w określony sposób będą premiovane na etapie oceny.</p>

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 6

Tabela 11. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 6

Nazwa kryterium	Uwagi
Komplementarność projektu (Działanie 6.1)	<p>W ramach niniejszego kryterium mamy do czynienia z sześcioma premiovanymi aspektami komplementarności projektu:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projekt jest realizowany w porozumieniu ▪ Projekt bezpośrednio wykorzystuje produkty bądź rezultaty innego projektu ▪ Projekt pełni łącznie z innymi projektami tę samą funkcję, dzięki czemu w pełni wykorzystywane są możliwości istniejącej infrastruktury ▪ Projekt łącznie z innymi projektami jest skierowany do tej samej grupy docelowej

Nazwa kryterium	Uwagi
Komplementarność projektu (Działanie 6.2, Działanie 6.3)	<ul style="list-style-type: none"> Projekt wykorzystuje wiedzę / kompetencje powstałe w innym projekcie Projekt znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie innych projektów, niekoniecznie pełniących tę samą funkcję lub skierowanych do tej samej grupy docelowej <p>Większość wymiarów oceny trafnie odzwierciedla zagadnienie komplementarności. Wyjątek stanowi pierwszy aspekt, który dotyczy realizacji projektu w porozumieniu, co niekoniecznie musi oddziaływać na zapewnienie komplementarności projektu.</p> <p>Uwzględniając powyższe, dla zachowania spójności kryterium postuluje się rezygnację z pierwszego premiowanego aspektu komplementarności.</p> <p>W przypadku niniejszych Działań, podobnie jak miało to miejsce powyżej, postuluje się rezygnację z premiowania w ramach aspektu komplementarności zagadnienia realizacji projektu w porozumieniu.</p>

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 7

Tabela 12. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 7

Nazwa kryterium	Uwagi
Komplementarność projektu (Działanie 7.1, Działanie 7.2, Działanie 7.3)	W przypadku niniejszych Działań, podobnie jak miało to miejsce w przypadku Osi Priorytetowej 6, postuluje się rezygnację z premiowania w ramach aspektu komplementarności zagadnienia realizacji projektu w porozumieniu.

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 8

Tabela 13. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 8

Nazwa kryterium	Uwagi
Komplementarność projektu (Działanie 8.1)	W przypadku niniejszego Działania, podobnie jak miało to miejsce w przypadku Osi Priorytetowej 7, postuluje się rezygnację z premiowania w ramach aspektu komplementarności zagadnienia realizacji projektu w porozumieniu.

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 9

Tabela 14. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 9

Nazwa kryterium	Uwagi
Kryteria związane z doświadczeniem / potencjałem wnioskodawcy i partnerów	W ramach Osi Priorytetowej 9 mamy do czynienia ze zróżnicowanymi kryteriami, które odnoszą się do doświadczenia / potencjału wnioskodawcy i partnerów. Weryfikowanie tego rodzaju elementów jest jak najbardziej wskazane w kontekście obniżenia ryzyka ewentualnych nieprawidłowości i problemów w realizacji projektu. Niemniej jednak, jak zwrócono uwagę na etapie wcześniejszej analizy dotyczącej kryteriów ogólnych, które również odnoszą się do zbliżonych kwestii. W tym miejscu podkreślić więc należy, że z punktu widzenia selekcji podmiotów w największym stopniu gwarantujących prawidłową i skuteczną realizację projektów, bardziej uzasadnione byłoby pozostawienie specyficznych kryteriów, w których zostały zoperacjonalizowane wymagania grantodawcy, przy jednoczesnej rezygnacji z kryteriów ogólnych powielających ten sam aspekt oceny.

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 10

Tabela 15. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 10

Nazwa kryterium	Uwagi
Biuro projektu (Działanie 10.1)	W przypadku niniejszego kryterium określono, iż: „Wnioskodawca w okresie realizacji projektu zapewni działalność biura w podregionie, na terenie którego realizowane jest wsparcie, z możliwością udostępnienia pełnej dokumentacji wdrażanego projektu oraz zapewniające uczestnikom projektu możliwość osobistego kontaktu z kadrą projektu.” Taki sposób zdefiniowania kryterium sprawia, że – podobnie jak w innych województwach (dolnośląskim, 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. Taki stan rzeczy należy ocenić pozytywnie. W kontekście zapewnienia możliwości osobistego kontaktu z kadrą projektu należałoby jednak rozważyć – w przypadku projektów, których specyfika (oraz specyfika grupy docelowej) uzasadniają takie rozwiązanie – 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.
Kryteria związane z doświadczeniem / potencjałem wnioskodawcy i partnerów	W ramach Osi Priorytetowej 10 mamy do czynienia ze zróżnicowanymi kryteriami, które odnoszą się do doświadczenia / potencjału wnioskodawcy i partnerów. Weryfikowanie tego rodzaju elementów jest jak najbardziej wskazane w kontekście obniżenia ryzyka ewentualnych nieprawidłowości i problemów w realizacji projektu. Niemniej jednak, jak zwrócono uwagę na etapie wcześniejszej analizy dotyczącej kryteriów ogólnych, które również odnoszą się do zbliżonych kwestii. W tym miejscu podkreślić więc należy, że z punktu widzenia selekcji podmiotów w największym stopniu gwarantujących prawidłową i skuteczną realizację projektów, bardziej uzasadnione byłoby pozostawienie specyficznych kryteriów, w których zostały zoperacjonalizowane wymagania grantodawcy, przy jednoczesnej rezygnacji z kryteriów ogólnych powielających ten sam aspekt oceny.

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 11

Tabela 16. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 11

Nazwa kryterium	Uwagi
Diagnoza potrzeb uczestników Kompleksowość wsparcia (Działanie 11.1)	<p>Oba te kryteria mogą stać ze sobą w sprzeczności, więc należy rozważyć, czy w dotychczasowej formie powinny one współwystępować. Z jednej bowiem strony mamy sformułowany wymóg przeprowadzenia diagnozy potrzeby uczestników. Z drugiej zaś, wymaga się kompleksowości wsparcia: „W ramach projektu wszyscy uczestnicy zostaną objęci co najmniej 2 formami wsparcia (poza IPD), w tym co najmniej jedna forma wsparcia prowadzi do zdobycia/uzupełnienia kwalifikacji/ kompetencji społecznych lub zawodowych i/lub zdobycia doświadczenia zawodowego”.</p> <p>Należy przy tym zwrócić uwagę, że Osiach Priorytetowych: 9 i 10 występowały kryteria o zbliżonym charakterze (wymóg opracowania IPD oraz zapewnienie kompleksowości wsparcia), niemniej jednak nie występowało tam wskazanie obowiązku zastosowania konkretnej formy wsparcia o określonej funkcji (zdobycie / uzupełnienie kwalifikacji / kompetencji społecznych lub zawodowych i / lub zdobycie doświadczenia zawodowego).</p> <p>By zachować rzeczywistą kompleksowość i adekwatność wsparcia do realnych potrzeb uczestników projektów wskazane byłoby niestosowanie podejścia, które już w ramach kryteriów wyboru projektów doprecyzowuje w tak dużym stopniu zakres wsparcia.</p>
Kryteria związane z doświadczeniem /	W ramach Osi Priorytetowej 11 mamy do czynienia ze zróżnicowanymi

Nazwa kryterium	Uwagi
potencjałem wnioskodawcy i partnerów	kryteriami, które odnoszą się do doświadczenia / potencjału wnioskodawcy i partnerów. Weryfikowanie tego rodzaju elementów jest jak najbardziej wskazane w kontekście obniżenia ryzyka ewentualnych nieprawidłowości i problemów w realizacji projektu. Niemniej jednak, jak zwrócono uwagę na etapie wcześniejszej analizy dotyczącej kryteriów ogólnych, które również odnoszą się do zbliżonych kwestii. W tym miejscu podkreślić więc należy, że z punktu widzenia selekcji podmiotów w największym stopniu gwarantujących prawidłową i skuteczną realizację projektów, bardziej uzasadnione byłoby pozostawienie specyficznych kryteriów, w których zostały zoperacjonalizowane wymagania grantodawcy, przy jednoczesnej rezygnacji z kryteriów ogólnych powielających ten sam aspekt oceny.

Źródło: opracowanie własne

Oś Priorytetowa 13

Tabela 17. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 13

Nazwa kryterium	Uwagi
Projekt z zakresu wsparcia infrastruktury kultury koncentruje się na marginalizowanych społecznościach (Działanie 13.3, Działanie 13.4)	<p>Kryterium ma charakter obligatoryjny i zerojedynkowy. Jednocześnie jednak, jego zakres jest bardzo szeroki: „<i>W ramach kryterium weryfikowane będzie, czy projekt zawiera w swoim zakresie wsparcie infrastruktury kultury a jeżeli tak, to czy będzie się koncentrował na marginalizowanych społecznościach. Weryfikowane będzie m.in. czy projekt odpowiada na potrzeby społeczne zidentyfikowane na obszarze rewitalizacji, w jaki sposób i w jakim stopniu przyczynia się do likwidacji lub niwelowania przyczyn zjawisk kryzysowych (tj. bezrobocie, alkoholizm, przestępczość, wandalizm, zerwanie więzi sąsiedzkich, niski poziom aktywności społecznej mieszkańców itd.)</i>”. Przy takim sposobie zdefiniowania kryterium wydaje się bardziej uzasadnionym zastosowanie podejścia, w którym ocena będzie mieć charakter punktowy, a nie zerojedynkowy. Wtedy bowiem możliwe byłoby rzeczywiste niuansowanie w ocenie wszystkich wymienionych kwestii (zarówno faktu podejmowania określonych działań, jak i tego w jaki sposób, i w jakim stopniu projekt przyczynia się do likwidacji i lub niwelowania przyczyn zjawisk kryzysowych). Już sam sposób sformułowania powyższych pytań pomocniczych ma charakter bliższy ocenie punktowej, nie zaś ocenie w formule „spełnia – nie spełnia” (pytamy bowiem nie o to „czy”, lecz „jak”).</p> <p>Jednocześnie jednak, zwrócić należy uwagę, że wymóg koncentracji projektów z zakresu kultury na marginalizowanych społecznościach wynika z zapisów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020. Tym samym weryfikacja kryterium musi mieć charakter zerojedynkowy, a samo kryterium traktowane musi być jako kryterium dostępne. Uwzględniając powyższe, celowe byłoby skorygowanie treści pytań pomocniczych w taki sposób, by pozwalały one na weryfikację zerojedynkową (bazując na pytaniach pomocniczych w ich obecnym brzmieniu nie jest bowiem jasne np. jak należałoby potraktować projekt, którym w niskim lub średnim stopniu przyczynia się do likwidacji lub niwelowania przyczyn zjawisk kryzysowych; co więcej definicja kryterium nie wskazuje jak należy rozumieć wysoki stopień ich niwelowania).</p>
Partnerstwo i komplementarność (Działanie 13.1)	<p>W przypadku niniejszego kryterium, inaczej niż miało to miejsce wcześniej, już w nazwie kryterium zostały powiązane ze sobą zagadnienia: partnerstwa i komplementarności. Przewidziano ocenę w odniesieniu do następujących aspektów:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projekt zakłada działania komplementarne do działań w innych projektach finansowanych ze środków UE (również realizowanych we wcześniejszych okresach programowania), ze środków krajowych lub innych źródeł. ▪ Wnioskodawca oraz partnerzy projektu zrealizowali, realizują lub

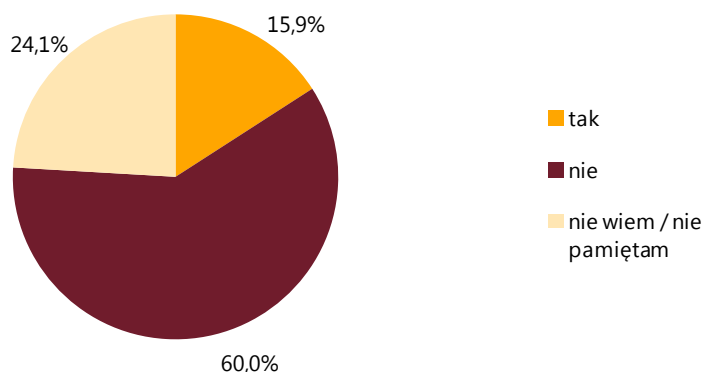
Nazwa kryterium	Uwagi
	<p>planują realizację działań konsolidacyjnych lub podjęcie innych form współpracy z podmiotami udzielającymi świadczeń opieki zdrowotnej, w tym w ramach modelu opieki koordynowanej</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projekt przewiduje partnerstwo z partnerem społecznym reprezentującym interesy i zrzeszającym podmioty świadczące usługi w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej ▪ Projekt przewiduje partnerstwo z co najmniej jedną organizacją pozarządową reprezentującą interesy pacjentów i posiadającą co najmniej 2 letnie doświadczenie w zakresie działań profilaktycznych z zakresu danej grupy chorób. <p>W rezultacie mamy do czynienia z połączeniem dwóch różnych kwestii w ramach jednego kryterium, co uzasadniałoby rozbitcie niniejszego kryterium na dwa odrębne, dotyczące odpowiednio: partnerstwa (dwa ostatnie aspekty) oraz komplementarności (dwa pierwsze aspekty).</p>
Komplementarność projektu (Działanie 13.2)	<p>W zależności od typów projektów w ramach Działania 13.2 występują takie aspekty komplementarności, które nie są z nią w sposób bezpośredni powiązane, a tym samym uzasadnione jest ich wyłączenie z zakresu tego kryterium. Są to:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projekt jest realizowany w porozumieniu ▪ Projekt jest realizowany w porozumieniu instytucjami rynku pracy lub organizacjami pracodawców lub organizacjami pozarządowymi wspomagającymi usługi społeczne dla dzieci, dorosłych lub osób starszych, dzięki któremu usługi świadczone przez projektodawcę będą bardziej skuteczne (np. więcej osób uzyska pracę lub będzie potrafiło funkcjonować w społeczeństwie) <p>Celowe byłoby wyłączenie niniejszych aspektów z zakresu obowiązywania kryterium dotyczącego komplementarności projektu.</p>
Komplementarność projektu (Działanie 13.5)	<p>W przypadku niniejszego Działania, podobnie jak miało to miejsce w przypadku wcześniejszych Osi Priorytetowych, postuluje się rezygnację z premiowania w ramach aspektu komplementarności zagadnienia realizacji projektu w porozumieniu.</p>

Źródło: opracowanie własne

Perspektywa wnioskodawców w ocenie kryteriów

Biorący udział w badaniu CAWI wnioskodawcy, którzy zadeklarowali, iż zapoznali się z kryteriami wyboru projektów (tego rodzaju deklarację złożyło 83,6% badanych) zostali poproszeni o ocenę kryteriów wyboru projektów obowiązujących w naborze, w którym składali wniosek o dofinansowanie. Wyniki badania CAWI w tym zakresie przedstawiono poniżej.

Wykres 23. Występowanie problemów wynikających z ilości kryteriów wyboru projektów

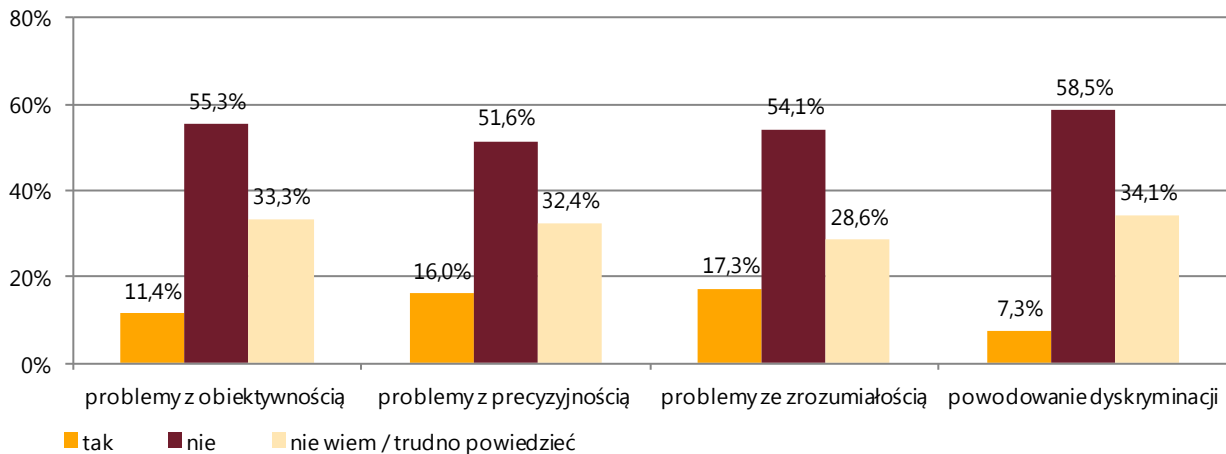


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=1574, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały zapoznanie się z kryteriami wyboru projektów

Wyraźna większość – 60% badanych – wskazała, iż nie miała do czynienia z problemami wynikającym z ilości kryteriów wyboru projektów. Na występowanie tego rodzaju problemów wskazało 15,9% respondentów, natomiast 24,1% z nich nie potrafiło określić czy tego rodzaju problemy występowały.

Osoby deklarujące występowanie problemów związanych z ilością kryteriów zostały poproszone o wskazanie na czym te problemy polegały. Jednak udzielone odpowiedzi bardzo często nie były powiązane z samą ilością kryteriów, dotyczyły one głównie problemów ogólniejszych, jak niezrozumiałość kryteriów, zbyt wymagające kryteria czy też trudności z konkretnymi, wybranymi kryteriami.

Wykres 24. Ocena poprawności skonstruowania kryteriów wyboru projektów z perspektywy wnioskodawców



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z wnioskodawcami; n=1565 bd=9, pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały zapoznanie się z kryteriami wyboru projektów

W przypadku każdego z analizowanych wymiarów poprawności skonstruowania kryteriów wyboru projektów ponad połowa badanych oceniła, iż nie dostrzega problemów danego rodzaju. Największa część (17,3%) respondentów wskazała na problemy ze zrozumiałością w przynajmniej 1 kryterium z naboru, w którym składali wniosek o dofinansowanie. 16,0% badanych dostrzegło problemy z precyzyjnością kryteriów, 11,4% wskazało na problemy z obiektywnością, natomiast najmniej – 7,3% badanych uznało, iż przynajmniej 1 kryterium powoduje dyskryminację.

Uszczegółowieniem powyższych danych są informacje dotyczące konkretnych kryteriów wyboru projektów ocenionych przez wnioskodawców jako problemowe¹⁵. Analiza kryteriów wyboru projektów objęła między innymi cztery aspekty: ich obiektywność, precyzyjność, zrozumiałość oraz niedyskryminacyjny charakter. Respondenci badania CAWI, mieli możliwość oceny kryteriów pod tymi czterema względami, co w rezultacie ujawniło niektóre z nich jako problematyczne (w ramach funduszy EFS/EFRR oraz kryteriów ogólnych/szczegółowych).

W przypadku kryteriów ogólnych EFS, tylko jedno z nich zostało znacząco wskazane jako problematyczne – było to kryterium „Zasadność i kwalifikowalność wydatków”. Problemem pojawiającym się w ramach tego kryterium był brak obiektywności.

Wśród kryteriów szczegółowych EFS respondenci wskazując na kryteria problemowe, dostrzegali wszystkie cztery aspekty w następujących kryteriach:

1. Kryteria uznane za nieobiektywne:

- „Grupa docelowa”, (Działanie 10.1 Usługi Rozwojowe dla MŚP);
- „Partnerstwo”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- „Doświadczenie wnioskodawcy/partnera”, (Działanie 11.2 Usługi społeczne i zdrowotne);
- „Diagnoza potrzeb uczestników”, (Działanie 11.1 Aktywne włączenie).

¹⁵ W przypadku kryteriów ogólnych za kryteria problemowe uznano kryteria, które w danym aspekcie jako problematyczne wskazało co najmniej 10% wszystkich respondentów reprezentujących dany fundusz. Z kolei w przypadku kryteriów szczegółowych próg również wyniósł 10%, lecz dla respondentów reprezentujących konkretny nabór, w którym obowiązywało dane kryterium.

2. Kryteria, których treści zarzucono niedostateczną precyzyjność:

- a) „Zakres terytorialny projektu”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- b) „Koncentracja działań (białe plamy)”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- c) „Diagnoza potrzeb uczestników”, (Działanie 11.1 Aktywne włączenie);
- d) „Wsparcie w zakresie usług aktywnej integracji”, (Działanie 11.1 Aktywne włączenie);
- e) „Wymogi w zakresie szkoleń”, (Działanie 11.1 Aktywne włączenie);
- f) „Charakter świadczonych usług”, (Działanie 11.2 Usługi społeczne i zdrowotne);
- g) „Standard usług”, (Działanie 11.2 Usługi społeczne i zdrowotne).

3. Kryteria, które zostały uznane za niezrozumiałe:

- a) „Sposób realizacji szkoleń”, (Działanie 9.2 Aktywizacja zawodowa – projekty PUP);
- b) „Sposób realizacji staży/praktyk zawodowych”, (Działanie 9.2 Aktywizacja zawodowa – projekty PUP);
- c) „Struktura grupy docelowej”, (Działanie 9.2 Aktywizacja zawodowa – projekty PUP);
- d) „Komplementarność projektu z projektami zidentyfikowanymi w Strategii ZIT LOF”, (Działanie 9.6 Rozwój przedsiębiorczości w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego);
- e) „Struktura grupy docelowej”, (Działanie 10.2 Programy typu outplacement);
- f) „Premiowanie grup docelowych”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- g) „Wymogi w zakresie szkoleń”, (Działanie 11.1 Aktywne włączenie);
- h) „Skuteczność realizacji projektu”, (Działanie 11.1 Aktywne włączenie);
- i) „Efektywność społeczno – zatrudnieniowa”, (Działanie 11.1 Aktywne włączenie);
- j) „Wymogi w zakresie szkoleń”, (Działanie 11.1 Aktywne włączenie);
- k) „Kryteria rekrutacji do projektu”, (Działanie 11.2 Aktywne włączenie);
- l) „Zakres usług wsparcia rodziny”, (Działanie 11.2 Usługi społeczne i zdrowotne).

4. Kryteria, które są postrzegane jako dyskryminujące wobec niektórych podmiotów:

- a) „Doświadczenie wnioskodawcy/partnera”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- b) „Grupa docelowa”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- c) „Koncentracja działań (Działanie białe plamy)”, Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- d) „Liczba uczestników”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- e) „Okres realizacji projektu”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej);
- f) „Wnioskodawca/partner”, (Działanie 10.3 Programy polityki zdrowotnej).

Podobnie jak wśród kryteriów Działań EFS, w przypadku kryteriów ogólnych EFRR jest tylko jedno kryterium sprawiające problemy – z tą różnicą, że tym razem w trzech z czterech analizowanych aspektów – obiektywności, zrozumiałości i precyzyjności. Było to kryterium techniczne „Kwalifikowalność wydatków”, problemy w jego zakresie dostrzegli wnioskodawcy z naboru RPLU.01.02.00-IP.01-06-001/17.

Analogicznie do kryteriów szczegółowych EFS, wśród kryteriów szczegółowych EFRR respondenci wskazywali na problemy związane ze wszystkimi czterema aspektami w poniższych kryteriach:

1. Kryteria uznane za nieobiektywne:

- a) „Innowacyjność projektu” (Działanie 1.2 Badania celowe);
- b) „Zdefiniowanie ryzyk projektu” (Działanie 1.2 Badania celowe);
- c) „Społeczna odpowiedzialność biznesu (Działanie CSR)” (Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP);
- d) „Analiza popytu i konkurencyjności” (Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP);
- e) „Projekt realizuje tzw. głęboką kompleksową modernizację energetyczną budynków mieszkalnych wielorodzinnych zgodnie z warunkami ex-ante z dyrektywy 2006/32/EC (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- f) „Uzasadnienie budowy nowego obiektu służącego praktycznej nauce zawodu” (Działanie 13.6 Infrastruktura kształcenia zawodowego i ustawicznego);
- g) „Stopa bezrobocia na obszarze realizacji inwestycji” (Działanie 13.6 Infrastruktura kształcenia zawodowego i ustawicznego).

2. Kryteria, których treści zarzucono niedostateczną precyzyjność:

- a) „Poprawność założeń, w tym przychodów i kosztów przyjętych do analizy finansowo-ekonomicznej” (Działanie 1.1 Regionalna infrastruktura badawczo-rozwojowa);
- b) „Trafność realizacji projektu z punktu widzenia celów RPO WL w zakresie gospodarczego wykorzystywania projektu” (Działanie 1.1 Regionalna infrastruktura badawczo-rozwojowa);
- c) „Innowacyjność projektu” (Działanie 1.2 Badania celowe);
- d) „Komerccjalizacja badań” (Działanie 1.2 Badania celowe);
- e) „Intensywność B+R” (Działanie 1.2 Badania celowe);
- f) „Innowacyjność projektu” (Działanie 1.2 Badania celowe);
- g) „Zdefiniowanie ryzyk projektu” (Działanie 1.2 Badania celowe);
- h) „Wdrożenie wyników prac B+R” (Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP);
- i) „Innowacyjność projektu oraz intensywność B+R” (Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP);
- j) „Efektywność kosztowa zmodernizowania energetycznego budynku” (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- k) „Projekt realizuje tzw. głęboką kompleksową modernizację energetyczną budynków mieszkalnych wielorodzinnych zgodnie z warunkami ex-ante z dyrektywy 2006/32/EC (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- l) „Poprawność założeń” (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- m) „Zakres projektu oraz optymalny zestaw działań zwiększających efektywność energetyczną w danym budynku wynika z wcześniej przygotowanego audytu energetycznego i/lub projektu budowlanego 4 gwarantującego/potwierdzającego osiągnięcie standardu NF 15” (Działanie 5.5 Promocja niskoemisyjności);
- n) „Projekty zakładają selektywną zbiórkę odpadów u źródła w wyznaczonych na terenie województwa lubelskiego regionach” (Działanie 6.3 Gospodarka odpadami);
- o) „Projekt jest zgodny z właściwą mapą potrzeb zdrowotnych” (Działanie 13.1 Infrastruktura ochrony zdrowia);
- p) „Informacje we wniosku i załącznikach są spójne, poprawne i zgodne z obowiązującymi dokumentami” (Działanie 13.1 Infrastruktura ochrony zdrowia);
- q) „Projekt posiada pozytywną opinię o celowości inwestycji, o której mowa w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych” (Działanie 13.1 Infrastruktura ochrony zdrowia);
- r) „Poprawa jakości edukacji zawodowej oraz dostosowania w jak największym stopniu infrastruktury do warunków rzeczywistego środowiska pracy zawodowej” (Działanie 13.6 Infrastruktura kształcenia zawodowego i ustawicznego);
- s) „Wsparta infrastruktura i wyposażenie są dostosowane zgodnie z zasadą uniwersalnego projektowania do potrzeb osób z różnymi formami niepełnosprawności” (Działanie 13.6 Infrastruktura kształcenia zawodowego i ustawicznego).

3. Kryteria, które zostały uznane za niezrozumiałe:

- a) „Intensywność B+R” (Działanie 1.2 Badania celowe);
- b) „Efektywność kosztowa wprowadzenia 1 usługi publicznej udostępnionej on-line o stopniu dojrzałości 3-dwustronna interakcja” (Działanie 2.1 Cyfrowe lubelskie);
- c) „Innowacyjność projektu oraz intensywność B+R” (Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP);
- d) „Nakłady na działalność B+R oraz współpraca wnioskodawcy z innymi podmiotami” (Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP);
- e) „Wartość dodana projektu” (Działanie 3.7 Wzrost konkurencyjności MŚP);
- f) „Redukcja emisji pyłu PM10” (Działanie 4.2 Produkcja energii z OZE w przedsiębiorstwach);

- g) „Projekt realizuje tzw. głęboką kompleksową modernizację energetyczną budynków mieszkalnych wielorodzinnych zgodnie z warunkami *ex-ante* z dyrektywy 2006/32/EC (...)” (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- h) „Poprawność założeń, w tym przychodów i kosztów przyjętych do analizy finansowo-ekonomicznej” (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- i) „Projekt z zakresu kogeneracji dotyczący przebudowy istniejących instalacji na wysokosprawną kogenerację oraz innych małych obiektów i urządzeń energetycznych spalania skutkuje redukcją emisji CO₂ o co najmniej 30% w porównaniu do istniejących instalacji oraz zwiększeniem efektywności energetycznej” (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- j) „Projekt z zakresu wsparcia indywidualnych urządzeń do ogrzewania, wykorzystuje urządzenia do ogrzewania charakteryzujące się obowiązującym od końca 2020 r. minimalnym poziomem efektywności energetycznej i emisji zanieczyszczeń, które zostały określone w środkach wykonawczych do dyrektywy 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią” (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- k) „Projekt przeciwdziała ubóstwu energetycznemu” (Działanie 5.3 Efektywność energetyczna sektora mieszkaniowego);
- l) „Zakres projektu oraz optymalny zestaw działań zwiększających efektywność energetyczną w danym budynku wynika z wcześniej przygotowanego audytu energetycznego i/lub projektu budowlanego 4 gwarantującego/potwierdzającego osiągnięcie standardu NF 15” (Działanie 5.5 Promocja niskoemisyjności);
- m) „Inwestycje infrastrukturalne są ujęte w planie inwestycyjnym dotyczącym gospodarowania odpadami komunalnymi opracowanym przez samorząd województwa lubelskiego, który będzie stanowił załącznik do Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubelskiego/ Projekty nieinwestycyjne muszą być zgodne z zaktualizowanym Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubelskiego” (Działanie 6.3 Gospodarka odpadami);
- n) „Wpływ na zwiększenie dostępności zasobów kulturowych i naturalnych objętych projektem” (Działanie 7.1 Dziedzictwo kulturowe i naturalne – projekty regionalne);
- o) „Projekt jest zgodny z właściwą mapą potrzeb zdrowotnych” (Działanie 13.1 Infrastruktura ochrony zdrowia);
- p) „Informacje we wniosku i załącznikach są spójne, poprawne i zgodne z obowiązującymi dokumentami składającymi się na Regulamin konkursu/zasady naboru wniosków o dofinansowanie projektów pozakonkursowych” (Działanie 13.1 Infrastruktura ochrony zdrowia);
- q) „Logiczne i tematyczne powiązanie projektu z innymi projektami/inwestycjami realizowanymi/zrealizowanymi ze środków EFS w ramach priorytetów inwestycyjnych 10 III i 10 IV” (Działanie 13.6 Infrastruktura kształcenia zawodowego i ustawicznego);
- r) „Wsparta infrastruktura i wyposażenie są dostosowane zgodnie z zasadą uniwersalnego projektowania do potrzeb osób z różnymi formami niepełnosprawności, w przypadku kiedy nie ma przeciwwskazań do wykonywania danego zawodu przez osoby niepełnosprawne” (Działanie 13.6 Infrastruktura kształcenia zawodowego i ustawicznego).

4. Kryteria, które są postrzegane jako dyskryminujące wobec niektórych podmiotów:

- a) „Znaczenie obiektu dla narodowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego” (Działanie 7.1 Dziedzictwo kulturowe i naturalne – projekty regionalne);

- b) „*Trafność realizacji projektu z punktu widzenia inteligentnych specjalizacji zapisanych w RSI WL, sektorów szybkiego wzrostu oraz sektorów ważnych dla lokalnych rynków pracy*” (Działanie 13.6 Infrastruktura kształcenia zawodowego i ustawicznego).

W odniesieniu do zidentyfikowanych powyżej kryteriów wyboru projektów celowe jest nie tyle ich modyfikowanie (pamiętajmy, że generalnie w większości kryteria były przez wnioskodawców ocenione pozytywnie), ile raczej podejmowanie przez IOK określonych działań informacyjnych i szkoleniowych, które pozwolą ograniczyć skalę rzeczowej problematyki.

Analiza kryteriów wyboru projektów w aspekcie procedury odwoławczej

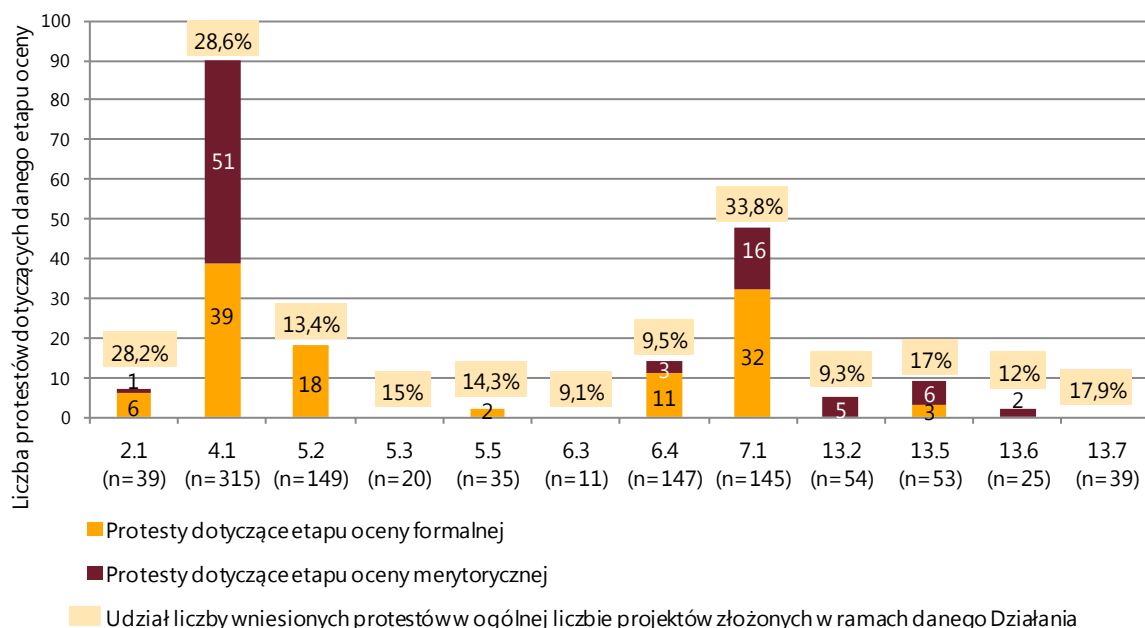
Poniżej przeprowadzono w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów analizę dotyczącą tego, które kryteria najczęściej były przyczyną składania protestów od wyników oceny oraz w odniesieniu do oceny, których kryteriów odwołania były najczęściej rozpatrywane pozytywnie.

Spośród 3746 złożonych projektów, w przypadku 768 projektów mieliśmy do czynienia z wniesieniem protestu w odniesieniu do etapu oceny formalnej lub merytorycznej (dane na podstawie rejestrów protestów dla: WUP i DW EFS wg stanu na dzień 30.09.2017 r., DW EFRR i LAWP wg stanu na dzień 30.10.2017), co oznacza w sumie, że protesty dotyczyły 20,5% całości złożonych projektów¹⁶.

Analiza ilościowa dotycząca projektów złożonych protestów bazowała na całości danych zawartych w udostępnionych rejestrach protestów, z wyjątkiem: jednego przypadku braku danych dotyczących statusu protestu (EFRR), 10 umorzonych rozstrzygnięć (LAWP), 14 przypadków, gdzie nie dysponowano danymi niezbędnymi do określenia statusu protestu (LAWP) oraz 13 protestów pozostawionych bez rozpatrzenia (EFS/WUP). Ponadto w poniższych zestawieniach prezentujących strukturę złożonych protestów w podziale na poszczególne Działania, pominięto te Działania, w przypadku których nie złożono żadnego protestu do momentu prowadzenia analiz.

Na kolejnych wykresach przedstawiono szczegółowe dane dotyczące struktury złożonych protestów w podziale na poszczególne instytucje pełniące rolę IOK w ramach RPO WL 2014-2020.

Wykres 25. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Działań DW EFRR



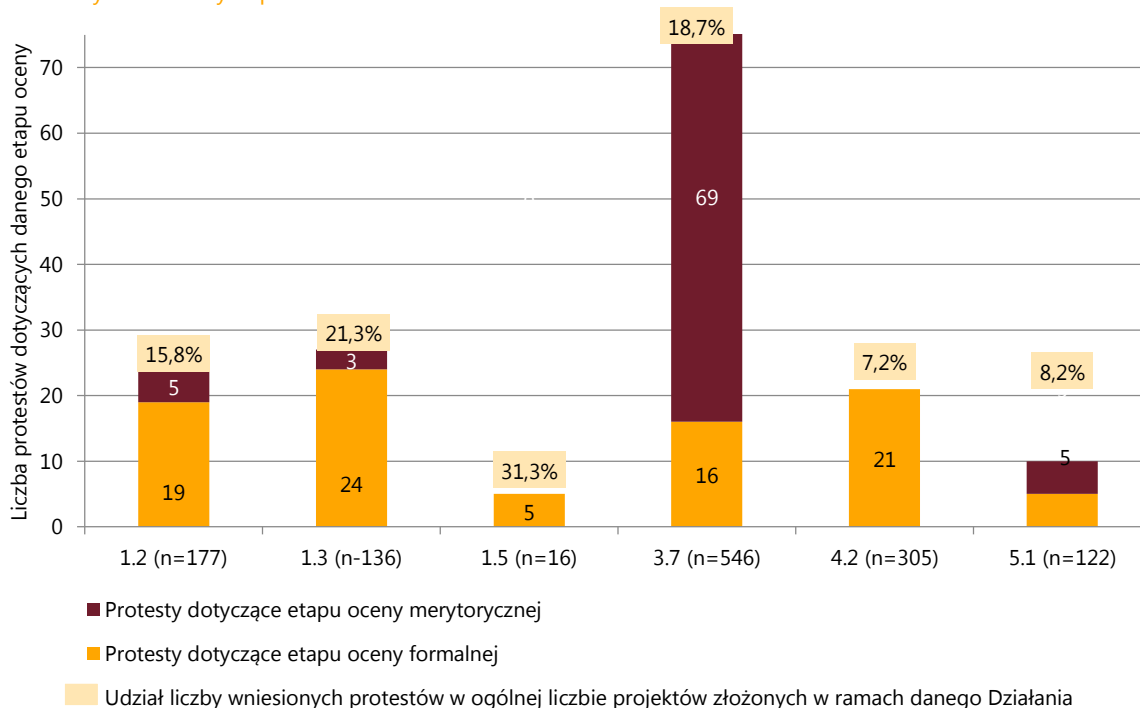
Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestru protestów EFRR; n wszystkich złożonych projektów=1162; liczebności odnoszące się do protestów dot. poszczególnych etapów oceny nie obejmują protestów w trakcie rozpatrywania

¹⁶ Dokładny odsetek może nieznacznie różnić się od podanego uwzględniając niewielkie rozbieżności pomiędzy poszczególnymi źródłami danych wykorzystanych dla określenia odsetka wniesionych protestów względem liczby złożonych projektów.

W przypadku Działań, w których nabór wniosków prowadzony był przez DW EFRR, Działaniami, w których odsetek wniesionych protestów w stosunku do liczby złożonych projektów okazał się największy okazały się być: Działanie 4.1 (projekty, których dotyczyły wniesione protesty, stanowiły 28,6% wszystkich złożonych projektów; dominowały protesty dotyczące etapu oceny merytorycznej; 51 protestów wobec 39 protestów dotyczących wyników oceny formalnej) oraz Działanie 7.1 (protesty dotyczyły 48 projektów, co stanowi 33,8% liczby wszystkich złożonych projektów; w tym przypadku dominowały protesty odnoszące się do etapu oceny formalnej – 32 protesty wobec 16 protestów dotyczących etapu oceny merytorycznej). Ze specyficzną sytuacją mamy do czynienia w przypadku Działania 2.1, gdzie odsetek projektów, w przypadku których wniesiono protest okazał się relatywnie wysoki (28,2%), ale wobec relatywnie niewielkiej ogólnej liczby złożonych projektów w tym Działaniu, złożonych protestów było jedynie 7 (aż 6 z nich dotyczyło etapu oceny formalnej).

Jeśli chodzi o skuteczność wnoszonych protestów, to z największym odsetkiem protestów uwzględnionych mamy do czynienia w Działaniu 4.1 (51,1% protestów zostało rozpatrzonych pozytywnie). W Działaniu 7.1 protesty uwzględnione stanowiły z kolei 36,7% wszystkich wniesionych protestów. Ze zgoła odmienną sytuacją mamy natomiast do czynienia w Działaniu 6.4, gdzie spośród 14 protestów uwzględniono jedynie 2 (co oznacza, że nie uwzględniono aż 85,7% protestów).

Wykres 26. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Działań LAW P



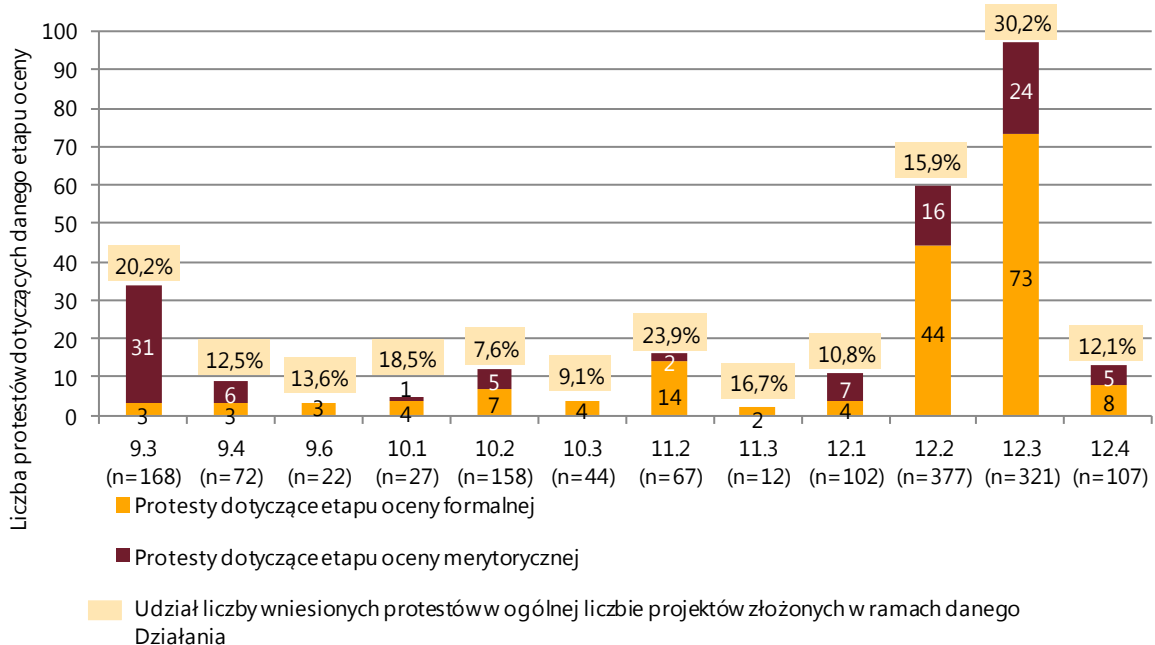
Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestru protestów LAW P; n wszystkich złożonych projektów=1127

W ramach Działań, w przypadku których rolę IOK pełniła LAW P, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku tych Działań, w których odsetek projektów w przypadku których został wniesiony protest okazał się najwyższy w tych Działaniach, w których ogólna liczba złożonych wniosków o dofinansowanie była stosunkowo lub bardzo mała (Działanie 1.5 – 16 złożonych projektów i 5 protestów, co stanowi 31,3% wszystkich projektów). Natomiast największa bezwzględna liczba złożonych protestów dotyczy czterech innych Działań: 1.2 (24 wniesione protesty, co stanowi 15,8% liczby złożonych projektów), 1.3 (27 wniesionych protestów, co stanowi 21,3% liczby złożonych projektów), 3.7 (85 wniesionych protestów, co stanowi 18,7% liczby złożonych projektów) oraz 4.2 (21 wniesionych protestów, co stanowi 7,2% liczby złożonych projektów).

W przypadku LAW P, w większości Działań protesty składano przede wszystkim w odniesieniu do wyników oceny w ramach etapu formalnego. Wyjątek stanowi tutaj Działanie 3.7, gdzie aż 68 protestów dotyczyło etapu oceny merytorycznej wobec jedynie 16 protestów odnoszących się do wyniku oceny formalnej.

We wszystkich analizowanych Działaniach dotyczących LAW P dominuje sytuacja negatywnego rozpatrywania wniesionych protestów (ew. ich wycofania lub pozostawienia bez rozpatrzenia). W przypadku Działań: 3.7, 4.2 i 5.1 odsetek projektów nieuwzględnionych oscyluje wokół 90%. Jedynie w przypadku dwóch Działań udział protestów rozpatrzonych pozytywnie był nieco wyższy: w Działaniu 1.2 wyniósł on 25%, podczas gdy w Działaniu 1.3 – 34,5%.

Wykres 27. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Działań DW EFS



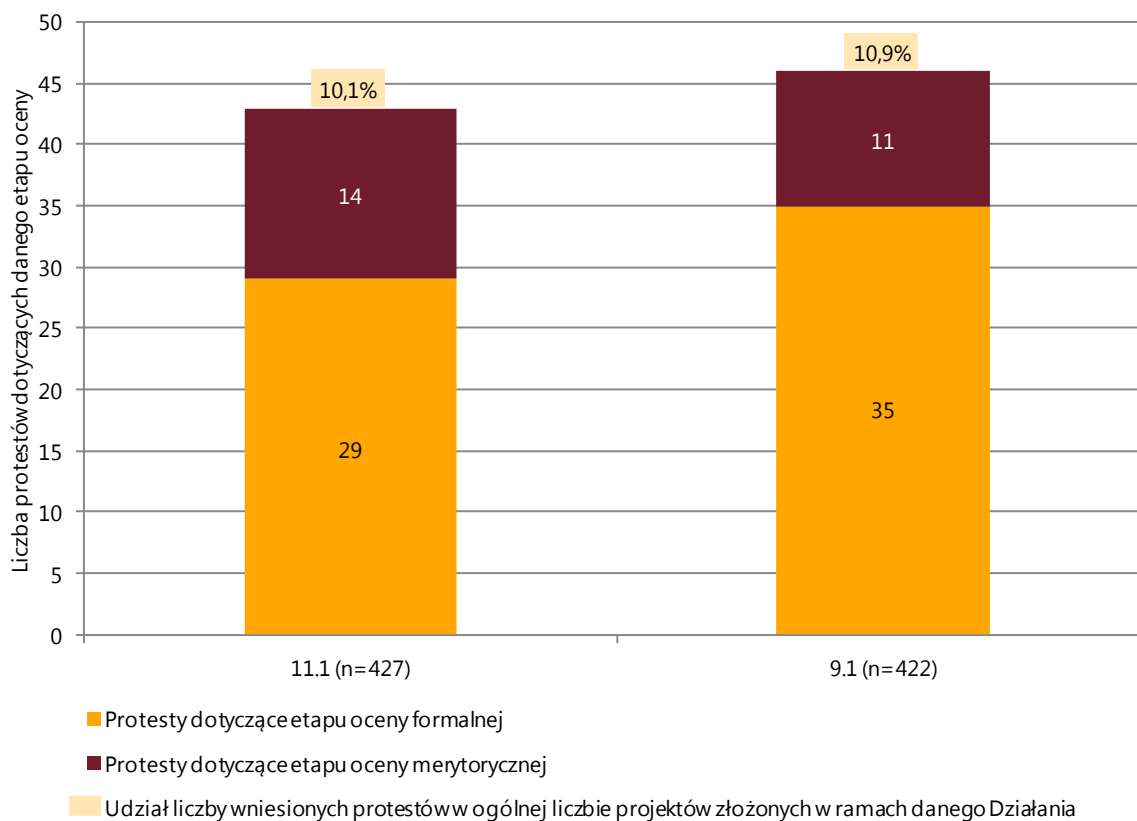
Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestru protestów EFS; n wszystkich złożonych projektów=1477

Wśród Działań, w przypadku których rolę IOK pełni DW EFS, największy odsetek protestów względem liczby złożonych projektów odnotowano w Działaniach: 9.3 (w przypadku 20,2% projektów zostały wniesione protesty), 11.2 (23,9%) oraz 12.3 (30,2%). Ostatnie wspomniane Działanie to także Działanie o największej bezwzględnej liczbie złożonych protestów, która wyniosła 97.

W przypadku Działań wdrażanych przez DW EFS trudno mówić o jednoznacznej tendencji dotyczącej tego, które kryteria (tj. kryteria odnoszących się do którego etapu oceny) najczęściej stanowiły przedmiot protestu. Przykładowo w Działaniu 9.3 zdecydowały protesty dotyczące wyników oceny merytorycznej (31 protestów wobec tylko 3 protestów dotyczących etapu formalnego), także w Działaniu 9.4 oraz 12.1 występuje dominacja protestów dotyczących etapu merytorycznego. Ale już w Działaniach 11.2, 12.2 i 12.3 wyraźna jest dominacja protestów, które dotyczą wyników oceny na etapie formalnym.

W odniesieniu do wyniku rozpatrzenia wniesionego protestu należy zauważyć, iż w większości Działań dominuje sytuacja nieuwzględnienia protestu (ew. wycofania lub nierozpatrzenia protestu). Dotyczy to wszystkich Działań poza Działaniem 11.3, gdzie pozytywnie rozpatrzono wszystkie złożone protesty, choć podkreślić należy, że były to jedynie 2 protesty.

Wykres 28. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Działań WUP



Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestru protestów WUP; n wszystkich złożonych projektów=849

W przypadku protestów dotyczących Działań, w odniesieniu do których rolę IOK pełni WUP w Lublinie mamy do czynienia z bardzo zbliżoną sytuacją w obu analizowanych Działaniach (9.1 i 11.1). W obu przypadkach mniej więcej w przypadku co dziesiątego projektu składano protest. Biorąc pod uwagę zbliżone liczebności wniosków w obu Działaniach, daje to zbliżoną liczbę protestów w każdym Działaniu (11.1 – 43 protesty, 9.1 – 46 protestów). Jak się okazuje, bardzo zbliżona jest także struktura wniesionych protestów ze względu na to wyników którego etapu oceny one dotyczyły – w większości przypadków oprotestowane zostały wyniki oceny formalnej.

Bardzo zbliżona w obu Działaniach jest także sytuacja, w zakresie wyniku wniesionego protestu. Zarówno w Działaniu 9.1, jak i 11.1 pozytywnie rozpatrzone nieco powyżej jedną czwartą wniesionych protestów (9.1 – 28,3%, 11.1 – 27,9%).

Po przeprowadzonej analizie składanych protestów, trudno jest jednoznacznie wskazać, które kryteria były najczęściej oprotestowywane, dostępne są bowiem jedynie szczegółowe dane dotyczące etapów oceny, nie zaś konkretnych kryteriów. Analiza wyników badania IDI przeprowadzonego z przedstawicielami komórek zajmujących się procedurą odwoławczą, pozwala jednak zidentyfikować pewne kryteria, co do których mówić możemy o relatywnie częstym odwoływaniu się do nich w treści protestów. W ramach DW EFRR, protesty relatywnie często dotyczyły wyników oceny prowadzonej z wykorzystaniem kryteriów dotyczących kwalifikowalności kosztów lub oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku LAW P także mamy często do czynienia z protestami wobec kwestii związanych z kwalifikowalnością wydatków. Protesty w ramach WUP obejmują najczęściej kryteria efektywności społeczno-zatrudnieniowej, prawidłowości opisu grupy docelowej, sposobu realizacji projektów oraz wymogów w zakresie szkoleń planowanych do przeprowadzenia w ramach projektów. Protesty dotyczące projektów składanych w ramach Działań DW EFS odwołują się natomiast relatywnie często do kryteriów dotyczących trwałości lub budżetu projektu.

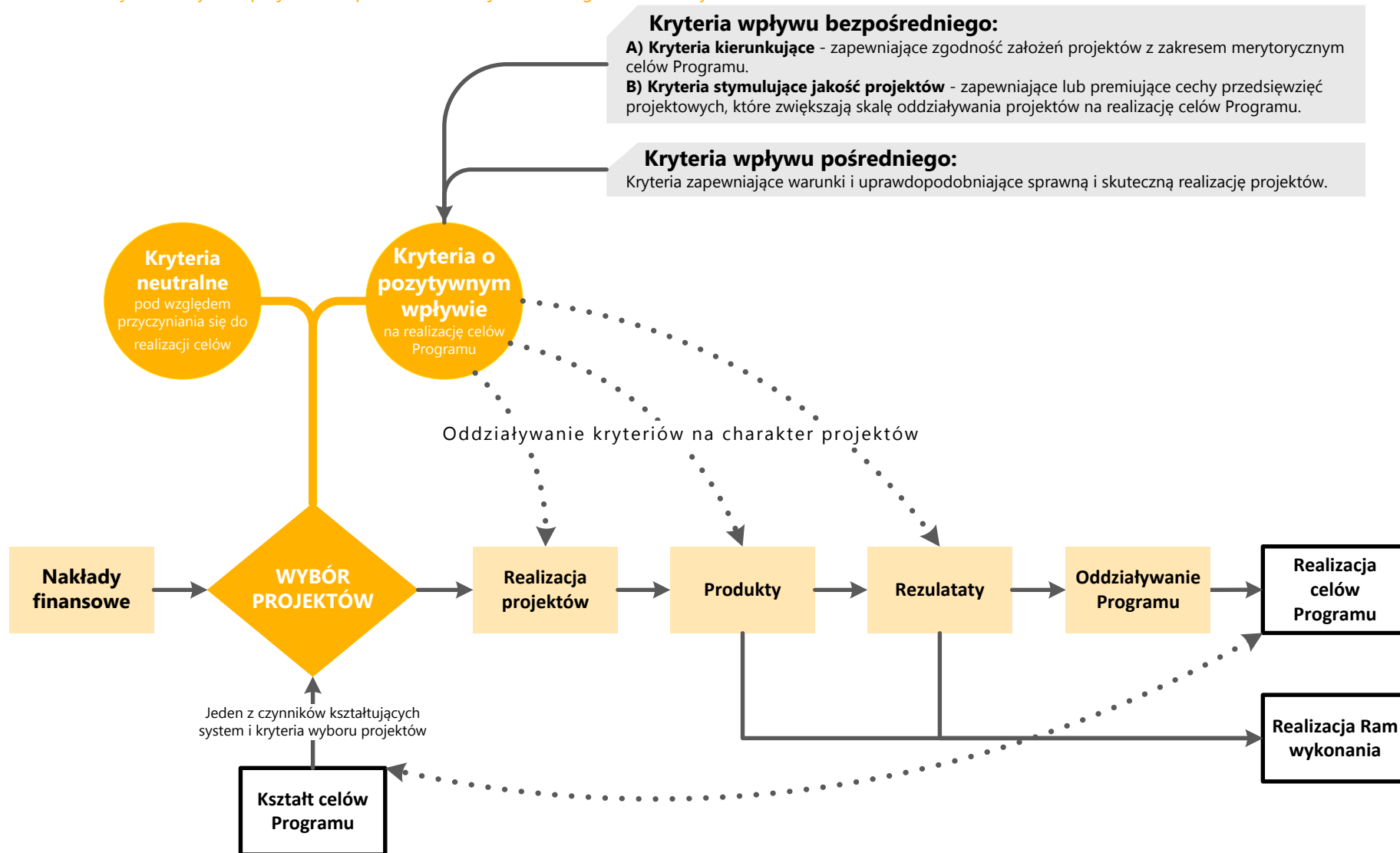
Zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze

W ramach niniejszej części przeprowadzono analizę dotyczącą zdolności kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze. Po pierwsze, analiza dotyczyła zdolności kryteriów wyboru projektów, które w sposób optymalny przyczyniają się do osiągnięcia celów szczegółowych RPO WL 2014-2020, w tym na wypełnienie zobowiązań wynikających z przyjętych ram wykonania. Po drugie, zweryfikowano, czy kryteria wyboru projektów wspierają realizację projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami regionu w adekwatnych Działaniach. Po trzecie wreszcie, poddano analizie oddziaływanie kryteriów wyboru projektów na wybór projektów komplementarnych.

Zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji projektów zapewniających cele Programu

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 WL 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 2. Rola kryteriów wyboru projektów w procesie realizacji celów Programu i ram wykonania



Źródło: opracowanie własne na podstawie Załączników nr 3 i 4 do SZOOP RPO WL

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 oraz 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 kierowania interwencji – zapewniania realizacji projektów o pożądanym zakresie merytorycznym – oraz motywowania wnioskodawców do podejmowania działań w określony sposób.

W ramach RPO WL w sposób jednoznaczny przedstawiono, jakie są cele wdrażania Programu oraz jakie efekty przede wszystkim powinna przynieść realizacja, co określają ramy wykonania Programu oraz wartości docelowe wskaźników rezultatu strategicznego (EFRR) oraz długoterminowego (EFS). 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 WL 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 lub specyfiką wskaźnika 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 Działania, SZOOP czy regulaminem konkursu.
 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. Jako przykładowe możemy wymienić np. kryteria oceniające trafność doboru instrumentów realizacji projektu czy związane z założonym

poziomem efektów, jak choćby obostrzenie co do poziomu efektywności zatrudnieniowej. 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 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 wskaźników 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.

Stosowane w ramach RPO WL 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 możliwości do dofinansowania zakres operacji. Są to przede wszystkim zaliczane do grupy kryteriów kierunkujących kryteria weryfikujące zgodność z zapisami SZOOP, 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. Tego rodzaju kryteria występują w każdym analizowanym Działaniu, ponieważ znajdują się one wśród kryteriów ogólnych stosowanych tak, w EFS jak i EFRR.

Dodatkowo każdorazowo mamy do czynienia z występowaniem kryteriów stymulujących jakość przedsięwzięć projektowych. Pojawiają się one wśród kryteriów ogólnych, lecz bardzo często również wśród kryteriów szczegółowych w postaci kryteriów weryfikujących lub premiujących obecność w projekcie cech, które potencjalnie mogą przyczynić się do zwiększenia oddziaływania na realizację celów Programu. 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, sposób organizacji projektu, czy też poprawność planowania finansowego.

Powszechnie 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 WL, 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 WL.

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 ogólnych kryteriów wyboru projektów, kryterium oceniającego kwalifikowalność wydatków. Stanowi ono narzędzie weryfikacji czy zaplanowane w projektach wydatki można zaliczyć do kategorii wydatków kwalifikowanych, brak występowania tego typu kryterium mógłby skutkować występowaniem sytuacji ograniczenia skali wydatków kwalifikowanych 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 WL 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 skupiono się raczej na wyróżnieniu wskaźników najważniejszych. Brak odzwierciedlenia w ramach wykonania efektów niektórych Działań skutkuje tym, iż realizacja projektów w tych obszarach interwencji nie przyczynia się do realizacji ram wykonania w wymiarze rzeczowym. Kryteria funkcjonujące w tych Działaniach, nie różnią się od innych obszarów interwencji pod względem funkcji pełnionych względem realizacji celów interwencji – tj. mamy w przypadku tych kryteriów do czynienia z pozytywnym oddziaływaniem - w sposób bezpośredni i pośredni - na realizację celów interwencji, lecz są one neutralne pod względem przyczyniania się do realizacji ram wykonania w wymiarze rzeczowym.

W przypadku tych Działań, w których zaplanowane zostało osiągnięcie efektów mierzonych przez wskaźniki ram wykonania w toku analizy zidentyfikowano kryteria posiadające pozytywny wpływ na ich realizację w wymiarze rzeczowym. Są to przede wszystkim kierunkujące kryteria wpływu bezpośredniego, które weryfikują zgodność założeń projektu z zaplanowanym kształtem interwencji, który konstytuowany jest przez zapisy SZOOP oraz regulamin konkursu, a także kryteria stymulujące osiągnięcie odpowiednich wartości wskaźników ram wykonania w relacji do kosztów projektów (efektywność kosztowa). Tego rodzaju kryteria są narzędziem zapewnienia, iż projekt poprzez odpowiedni zakres merytoryczny przyczyni się do realizacji pożądanych w danym Działaniu efektów. Stanie się tak ze względu na zbieżność tych efektów z ustalonymi w ramach wykonania, jak również tego, iż projekt przyczyni się do realizacji ram wykonania.

Podsumowując powyższą analizę należy stwierdzić, że różnorodność typów kryteriów, które w sposób bezpośredni lub pośredni odwołują się do celów RPO WL 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).

Zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji projektów zgodnych z inteligentnymi specjalizacjami

Kolejny aspekt analizy w zakresie skuteczności kryteriów wyboru projektów w identyfikacji i selekcji przedsięwzięć o określonym charakterze dotyczy zgodności projektów z inteligentnymi specjalizacjami. W ramach RPO WL mamy do czynienia przede wszystkim z dwójakiemu rodzaju ujmowaniem kwestii inteligentnych specjalizacji w kryteriach wyboru projektów. Z jednej strony, w ramach Działań współfinansowanych z EFRR, występują wymogi lub preferencje dla podmiotów sektora przedsiębiorstw reprezentujących inteligentne specjalizacje regionu. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w Działaniach 1.2, 1.3, 3.3 czy 3.7. Stosowanie kryteriów dotyczących inteligentnych specjalizacji właśnie w tych Działaniach nie powinno zaskakiwać biorąc pod uwagę, że dotyczą one obszaru wspierania sektora przedsiębiorstw w regionie.

Drugi wariant ujmowania w kryteriach wyboru projektów kwestii inteligentnych specjalizacji dotyczy wsparcia w obszarze EFS. W tym przypadku mamy do czynienia z kryteriami w Osiach Priorytetowych: 9 i 10, które akcentują kierowanie wsparcia np. szkoleniowego w obszary dynamicznego rozwoju regionalnej gospodarki, które stanowią właśnie inteligentne specjalizacje. W takich przypadkach kryteria m.in. premiuje adresowanie pomocy do osób i grup reprezentujących właśnie sektory inteligentnych specjalizacji. Warto jednak – na bazie wyników badania jakościowego – zauważyć, że bywa przedmiotem krytyki indykatywny wykaz kodów PKD wpisujących się w regionalne inteligentne specjalizacje. To wnioskodawcy zgłaszają niekiedy problem nieuwzględniania PKD ich podmiotu, choć przedstawiciel danego podmiotu jest przekonany, że wpisuje się w inteligentne specjalizacje.

Generalnie jednak, stosowanie kryterium dostępowego lub premiującego dotyczącego zgodności z inteligentnymi specjalizacjami uznać należy za wystarczające narzędzie zapewniania tej zgodności tam, gdzie jest to uzasadnione. W tym kontekście nie powinno także niepokoić, że omawiane zagadnienie w największym stopniu występuje w Osi Priorytetowej 1 i 3 – weryfikowanie go ma właśnie w tym obszarze największe uzasadnienie, zaś w wielu obszarach interwencji przewidzianych w ramach RPO WL (np. włączenie społeczne, infrastruktura transportowa, ochrona środowiska) uwzględnianie aspektu inteligentnych specjalizacji nie jest celowe.

Zdolność kryteriów wyboru projektów do identyfikacji i selekcji projektów komplementarnych

W ramach RPO WL mamy do czynienia z bardzo różnorodnym zestawem podejść do uwzględnienia komplementarności w kryteriach wyboru projektów. Ze specyficzną sytuacją mamy do czynienia w ramach EFRR, gdzie w większości Działań mamy do czynienia z taką samą strukturą katalogu kryteriów, gdzie jednym z nich jest komplementarność. Warto przy tym zauważyć i ocenić ów fakt pozytywnie, że każdorazowo kryterium to jest operacjonalizowane w inny sposób, dzięki czemu występuje jego dostosowanie do specyfiki danego obszaru wsparcia. Operacjonalizacja ta polega na odpowiedniej konfiguracji pytań pomocniczych, które pozwalają zweryfikować w jakim stopniu dany projekt spełnia kryterium dotyczące komplementarności.

Istotnym wymiarem identyfikowania zjawiska komplementarności jest komplementarność międzyfunduszowa. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w Osi Priorytetowej 13, gdzie występują kryteria komplementarności z projektami realizowanymi w ramach EFS.

Specyficznym wariantem komplementarności jest z kolei wzajemne powiązanie projektów realizowanych w formule ZIT. W tym przypadku obowiązuje kryterium komplementarności projektu z projektami zidentyfikowanymi w Strategii ZIT LOF.

Jeszcze inne włączenie aspektu komplementarności w proces oceny to, obowiązujące w EFS, kryteria dotyczące wykorzystywania w projektach rezultatów i produktów wypracowanych w ramach innych przedsięwzięć (prowadzonych np. w PO KL, czy IW EQUAL).

Poza kryteriami, które wskazują na jakąkolwiek formę powiązania projektów szczególne znaczenie ma, obowiązujące w Osi Priorytetowej 11 kryterium dotyczące komplementarności z Programem Operacyjnym Pomoc Żywnościowa.

Podsumowanie. Uwagi i zalecenia horyzontalne dotyczące kryteriów wyborów projektów

Przeprowadzona analiza uprawnia do sformułowania wniosku, że w przypadku katalogu kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WL mamy do czynienia z występowaniem kompletnego, spójnego i racjonalnego katalogu kryteriów. Dotyczy to zarówno katalogu kryteriów dla EFRR, jak i EFS. Jeśli chodzi o EFRR, to udało się wypracować w regionie specyficzne podejście do oceny projektów bazujące na metodyce oceny wypracowanej przez podmiot zewnętrzny na zlecenie IZ RPO WL. Stworzono w ten sposób system wewnętrznie spójny, mocno skwantyfikowany, ale i bardzo szczegółowy i rozbudowany. Trzeba go jednak ocenić pozytywnie, szczególnie w aspekcie konsekwentnego realizowania w każdej Osi Priorytetowej i Działaniu wypracowanej metodologii oceny. Ewentualne wątpliwości, jakie może budzić obowiązujący w ramach EFRR system kryteriów to jego tak silna parametryzacja, że w bardzo ograniczonym stopniu dopuszcza on możliwość typowej oceny eksperckiej. W tym kontekście zresztą warto ponownie przywołać jedną z wcześniejszych konkluzji, by rozważyć rezygnację z angażowania w proces oceny w EFRR ekspertów, skoro kryteria są tak mocno sparametryzowane.

Z kolei 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). Nie dziwi w związku z tym, że katalog kryteriów w obszarze interwencji finansowanym ze środków EFS jest w woj. lubelskim bardzo zbliżony do kryteriów obowiązujących w zbliżonych obszarach wsparcia, także w innych województwach. Przywołany proces konstruowania kryteriów w ramach EFS – silnie uwarunkowany oczekiwaniami, sugestiami i wymaganiami z poziomu krajowego – sprawia, że w dużej mierze ograniczona jest autonomia IZ oraz IP w opracowaniu w pełni autorskiego katalogu kryteriów wyboru projektów (jak miało to miejsce w przypadku EFRR).

Choć – jak wspomniano wcześniej – sformułowane do tej pory rekomendacje dotyczące kryteriów mają w większości charakter szczegółowy, to, uwzględniając całość zebranego materiału empirycznego, sformułować można także generalne zalecenia dotyczące różnych aspektów formułowania, stosowania i oceny kryteriów wyboru projektów¹⁷:

- Uproszczenie systematyki kryteriów wyboru projektów i wdrożenie jednego z rozwiązań: (a) posługiwanie się tylko dwoma etykietami kryteriów: kryteria merytoryczne i kryteria formalne, bez wprowadzania dodatkowego nazewnictwa (kryteria formalne dostępu, formalne specyficzne, ogólne zerojedynkowe, kryteria ogólne punktowe premiujące, formalne poprawności, techniczne, techniczne specyficzne, finansowo-ekonomiczne, trafności merytorycznej), (b) zmniejszenie liczby stosowanych etykiet kryteriów w odniesieniu do tych etykiet, które nie wskazują na wyraźne odrębny charakter danej grupy kryteriów, (c) zmiana nazw grup kryteriów w sposób, który jednoznacznie będzie określał funkcję danej grupy kryteriów oraz charakter dokonywanej oceny.
- Przyjęcie zasady, że w przypadku kryteriów dostępowych unika się kryteriów wielowymiarowych, tj. takich, gdzie w ramach jednego kryterium ocenianych jest kilka wymiarów / aspektów i niespełnienie któregokolwiek z nich skutkuje niespełnieniem danego kryterium. Takie rozwiązanie nie tylko uprościłoby proces oceny, ale najprawdopodobniej także ograniczyłoby skalę odrzucania projektów z powodu niespełniania kryteriów dostępowych o złożonym charakterze.
- 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 ewaluacji skuteczności wsparcia z analizą kryteriów i wyników

¹⁷ Zalecenia te bazują bądź na odrębnie sformułowanych wnioskach, bądź na zagregowaniu zbliżonych konkluzji dotyczących kryteriów o podobnym charakterze w jedną, ogólną, rekomendację, która może mieć zastosowanie do kryteriów o określonym charakterze.

oceny, co stanowiłoby najbardziej rzetelną weryfikację skuteczności kryteriów wyboru projektów. Wyniki badań mogłyby zostać wykorzystane także na potrzeby przyszłego okresu finansowania.

- Wykorzystywanie wyników badań ewaluacyjnych w powyżej rekomendowanym zakresie do analizy i weryfikacji katalogów kryteriów pod kątem zmniejszania liczby obowiązujących kryteriów.

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 pobadawczych. Po pierwsze, podkreślić należy, iż jednym z głównych problemów zidentyfikowanych w przeprowadzonym badaniu okazała się niewystarczająca dynamika procesu wdrażania wynikająca w dużej mierze z braku możliwości sprawnego przeprowadzenia i rozstrzygnięcia konkursów w pierwotnie planowanych ramach czasowych. Jednocześnie, presja na realizację w 2018 roku śródkresowych celów RPO WL wymusiła przeprowadzenie relatywnie dużej liczby konkursów w roku 2017, co wymagało bardzo dużego zaangażowania poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania Programu oraz będzie skutkowało dalszym obciążeniem zadaniami w najbliższych kwartałach, gdy trwać będzie proces oceny wniosków złożonych we wcześniej uruchomionych naborach (a dodatkowo uruchamiane będą 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. Tego rodzaju podejście do opracowywania rekomendacji jest tym bardziej racjonalne, że: (1) na instytucje wdrażające RPO WL 2014-2020 i tak nałożony został w ostatnich miesiącach szereg wymogów związanych z dostosowaniem regionalnych regulacji do znowelizowanych zapisów „*Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*” oraz (2) że istnieje duże prawdopodobieństwo podjęcia w najbliższych miesiącach kolejnych działań dostosowawczych wynikających z planowanej zmiany treści „*Wytycznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020*”.

Po drugie, trzeba przy tym zwrócić uwagę na istotne uwarunkowanie procesu formułowania rekomendacji pobadawczych w obszarze badawczym dotyczącym kryteriów wyboru projektów. Jeśli bowiem chodzi o kryteria specyficzne dla poszczególnych Działań, 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 dotyczące 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 Działań 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 18. Tabela wniosków i rekomendacji

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
Rekomendacje horyzontalne (wykraczające poza Program będący przedmiotem ewaluacji)						
1.	W procesie wdrażania RPO WL, szczególnie w aspekcie planowanego pomiaru stopnia realizacji celów śródkresowych nie uwzględniono kwestii opóźnień w rozpoczynaniu procesu realnego wdrażania Programu. (s. 20)	W przyszłym okresie finansowania zaplanowany sposób i harmonogram pomiaru stopnia realizacji celów Programu (ze szczególnym uwzględnieniem pomiaru śródkresowego) musi odzwierciedlać ewentualne opóźnienia w rozpoczynaniu procesu realnego wdrażania Programu.	<ul style="list-style-type: none"> Dostosowanie terminów pomiaru stopnia realizacji celów Programu (ze szczególnym uwzględnieniem pomiaru śródkresowego) do rzeczywistego momentu rozpoczęcia procesu wdrażania interwencji (np. określonego terminem zatwierdzenia treści Programu, z jednoczesnym uwzględnieniem odpowiedniego okresu na opracowanie oraz uruchomienie procedur naboru, oceny, a także realizacji projektów). 	IV kwartał 2020	Ministerstwo Rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> Wylimitowanie problemu polegającego na niedostosowaniu rzeczywistego czasu realizacji celów Programu do pierwotnych założeń w tej kwestii. Uwzględnienie czynnika opóźnień w uruchamianiu interwencji (niewynikających wyłącznie z działań lub ich braku po stronie IZ) w projektowaniu harmonogramu pomiaru efektów realizacji Programu.
2.	Obecny etap wdrażania Programu ogranicza możliwość i celowość wprowadzania radykalnych zmian dotyczących etapu oceny, który w największym stopniu ogranicza sprawność funkcjonowania całego systemu wyboru projektów. Możliwe jest jednak wykorzystanie kolejnych lat wdrażania Programu na przetestowanie / pilotaż różnego	Należy rozważyć przeprowadzenie w wybranych konkursach pilotażu określonych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych dotyczących etapu oceny. Wyniki takiego pilotażu mogłyby zostać wykorzystane na etapie planowania kształtu systemu	<p>Pilotaż powinien dotyczyć przede wszystkim wymienionych niżej rozwiązań:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rozstrzygnięcie w ramach EFS konkursów z wykorzystaniem oceny cząstkowej, bez konieczności zakończenia danego etapu oceny dopiero w momencie zakończenia oceny wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie. Stosowanie rozwiązania, w którym priorytetowo traktowane są te nabory, w których złożona jest relatywnie mała liczba wniosków i realnym jest rozstrzygnięcie 	IV kwartał 2020	<ul style="list-style-type: none"> IZ RPO WL 2014-2020 IP RPO WL 2014-2020 	<ul style="list-style-type: none"> Przetestowanie możliwości i celowości zastosowania różnego rodzaju podejść do procesu oceny, na potrzeby ewentualnego wykorzystania nabytych

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
	rodzaju rozwiązań potencjalnie usprawniających proces oceny. (s. 48-51)	oceny w przyszłym okresie finansowania.	<p>konkursu w pierwotnie zaplanowanym terminie (rozwiązanie to ograniczyłoby ilość zmian terminów rozstrzygnięcia konkursów, zwiększyłoby dynamikę w obszarze kontraktacji, a także eliminowałoby problem wizerunkowy polegający na trudnościach w finalizowaniu uruchomionych naborów; należałoby dopuścić możliwość odstępstwa od niniejszej zasady w sytuacji, gdy istotne byłoby rozstrzygnięcie konkursu z dużą liczbą złożonych wniosków, który to konkurs byłby szczególnie istotny w kontekście realizacji określonych wskaźników w Programie).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Połączenie etapów oceny formalno-merytorycznej (w obszarze EFRR) jako instrumentu ograniczania liczby etapów oceny i towarzyszących im procedur. ▪ Rezygnacja z ekspertów jako osób przeprowadzających ocenę (jak to ma miejsce w ramach oceny prowadzonej w DW EFRR) na rzecz korzystania z usług ekspertów jako konsultantów, w przypadku wątpliwości w ocenie prowadzonej przez pracowników IOK (jak ma to miejsce w LAWP) – takie rozwiązanie pozwoliłoby uprościć proces oceny eliminując konieczność naboru ekspertów i kontaktu z ekspertami, a także likwidując problem niskiej jakości ocen dokonywanych przez ekspertów; jednocześnie, duży stopień kwantyfikacji kryteriów wyboru projektów, a także przygotowanie pracowników w zakresie dotyczącym wdrażania RPO (przy ewentualnym wsparciu ze strony specjalistów z określonych dziedzin / branż, którzy jednak są pracownikami Urzędu Marszałkowskiego) sprawia, iż należy oczekiwać, że pracownicy ci mogliby dokonać całościowej oceny wniosku o dofinansowanie; przed podjęciem decyzji o ewentualnym wdrożeniu tego rodzaju rozwiązania (a przynajmniej jego pilotażu w wybranym konkursie) należałoby zweryfikować możliwość zaangażowania specjalistów branżowych będących pracownikami Urzędu Marszałkowskiego. 			doświadczeń w toku konstruowania systemu wyboru projektów w przyszłym okresie finansowania.

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
Rekomendacje operacyjne (dotyczące kwestii bieżącej realizacji Programu oraz usprawnień w jego obrębie)						
3.	Zjawisko dużej kumulacji naborów w wybranych latach wdrażania Programu sprawia, że występuje zróżnicowana w czasie skala i charakter obciążeń komórek organizacyjnych w instytucjach odpowiedzialnych za realizację Programu. (s. 27-28)	Należy w sposób optymalny wykorzystywać zasoby ludzkie i organizacyjne instytucji odpowiedzialnych za realizację Programu, nie traktując w sposób sztywny struktury organizacyjnej poszczególnych podmiotów.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Upowszechnienie stosowania zasady <i>flexible resourcing</i> polegającej na oddelegowaniu pracowników z komórek mniej obciążonych pracą w danym okresie do zadań wymagających w danym momencie zaangażowania zasobów przekraczających możliwości komórek organizacyjnych realizujących te zadania. ▪ W perspektywie najbliższego roku – stosowanie zasady <i>flexible resourcing</i> w celu wsparcia dla komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację procesu oceny i wyboru projektów. ▪ Przyjęcie i jednoznaczne zakomunikowanie wewnątrz instytucji stosowania zasady wzajemności przy podejściu bazującym na <i>flexible resourcing</i> (w tym przypadku oznaczać to będzie założenie o późniejszym wsparciu komórek odpowiedzialnych za realizację / rozliczenie / kontrolę projektów pracownikami komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za proces oceny i wyboru projektów). 	IV kwartał 2018	IZ RPO WL 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optymalizacja zarządzania zasobami kadrowymi i organizacyjnymi. ▪ Zniwelowanie ryzyka opóźnień w realizacji zadań wynikających z zaangażowania niewystarczającej liczby pracowników.
4.	W procesie publikowania wyników oceny w ramach EFS mamy do czynienia z niespójnością polegającą na rozdzieleniu terminów publikacji list zawierających wyniki oceny merytorycznej. (s. 31-32)	Należy dokonać uspoźnienia sposobu publikacji list zawierających wyniki oceny merytorycznej w ramach EFS.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jednoczesne publikowanie – po zakończeniu oceny merytorycznej następujących list: Listy projektów, które spełniają kryteria ogólne zerojedynkowe i kryteria oceny strategicznej ZIT oraz uzyskały wymaganą liczbę punktów i nie zostały skierowane do negocjacji; Listy projektów, które spełniają kryteria ogólne zerojedynkowe, kryteria oceny strategicznej ZIT i uzyskały wymaganą liczbę punktów oraz zostały skierowane do negocjacji; Listy projektów, które nie spełniają kryteriów ogólnych zerojedynkowych, kryteriów oceny strategicznej ZIT lub nie uzyskały wymaganej liczby punktów i zostały negatywnie ocenione na etapie oceny merytorycznej. ▪ Zastrzeżenie, iż lista projektów, które spełniają kryteria ogólne zerojedynkowe i kryteria oceny strategicznej ZIT oraz uzyskały wymaganą liczbę punktów i nie zostały skierowane do negocjacji nie stanowi listy projektów 	II kwartał 2018	IZ RPO WL 2014-2020 DW EFS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwiększenie przejrzystości procesu oceny i zapewnienie wcześniejszego zapoznania się przez wnioskodawców z sytuacją ich wniosku aplikacyjnego.

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
			wybranych do dofinansowania, a otrzymanie dofinansowania jest zależne od wyników negocjacji prowadzonych z pozostałymi wnioskodawcami.			
5.	W ramach oceny projektów w obszarze EFRR, w przypadku zaistnienia znaczących rozbieżności w ocenie zwoływane jest wspólne posiedzenie zespołu oceniającego, które może w sposób niekorzystny oddziaływać na samodzielność oceny poszczególnych członków zespołu. (s. 50-51)	Należy rozważyć taką modyfikację procedury rozstrzygnięcia rozbieżności w ocenie danego projektu, by nie generowała ona ryzyka nieformalnego zaburzania równorzędności wszystkich oceniających.	<ul style="list-style-type: none"> Rozważenie zmiany sposobu niwelowania znaczących rozbieżności w ocenie wniosku o dofinansowanie oraz wprowadzenie w miejsce konsultacji wyłącznie dodatkowej oceny, która powinna zostać przeprowadzona przez członka KOP spoza danego zespołu oceniającego. 	IV kwartał 2018	<ul style="list-style-type: none"> IZ RPO WL 2014-2020 DW EFRR 	<ul style="list-style-type: none"> Wyeliminowanie ryzyka nieformalnego zaburzania samodzielności oceny i równorzędności wszystkich oceniających w przypadkach zaistnienia znaczących rozbieżności w ocenie.
6.	W przypadku naborów w trybie pozakonkursowym (naborów fiszek projektowych w przypadku EFRR oraz naborów wniosków w przypadku EFS) nie ma zastosowania zasada losowego przyporządkowania ocenianych wniosków do członków ZOPP. (s. 33)	Należy dokonać doprecyzowania sposobu przyporządkowywania wniosków do poszczególnych członków ZOPP.	<ul style="list-style-type: none"> Zastosowanie w przypadku naborów w trybie pozakonkursowym organizowanych przez DW EFRR oraz DW EFS losowego rozdziału projektów pomiędzy osoby oceniające. Zawieszanie powyższej zasady w sytuacji, gdy w danym naborze w trybie pozakonkursowym składany jest tylko jeden wniosek o dofinansowanie. 	III kwartał 2018	<ul style="list-style-type: none"> IZ RPO WL 2014-2020 IP RPO WL 2014-2020 	<ul style="list-style-type: none"> Zapewnienie możliwie najwyższego poziomu jawności i bezstronności procesu oceny.
7.	Na poziomie całego Programu mamy do czynienia z podejmowanymi działaniami szkoleniowymi, przy czym zróżnicowana jest aktywność poszczególnych IOK w prowadzeniu szkoleń dla wnioskodawców. Poza tym, niekiedy mamy do czynienia z ograniczoną użytecznością szkoleń, czy też ograniczeniem się przez IOK do formuły ogólnych spotkań	Należy kontynuować i/lub działania szkoleniowe, przy jednoczesnym stosowaniu takiego podejścia do tego rodzaju działań, które zapewni możliwe najwyższy poziom ich użyteczności.	<ul style="list-style-type: none"> Całkowita rezygnacja z organizacji spotkań informacyjnych na rzecz szkoleń prowadzonych w formule warsztatowej zorientowanej na przekazanie informacji praktycznych i przydatnych na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie (przy ewentualnym rozważeniu utrzymania tego rodzaju spotkań w przypadku ogłaszania konkursów dotyczących nowych obszarów wsparcia, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji, gdy wiąże się z to włączeniem do puli potencjalnych wnioskodawców zupełnie nowych kategorii podmiotów). 	IV kwartał 2018	<ul style="list-style-type: none"> IZ RPO WL 2014-2020 IP RPO WL 2014-2020 	<ul style="list-style-type: none"> Poprawa dostępności działań szkoleniowych Zwiększenie użyteczności prowadzonych działań szkoleniowych.

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
	informacyjnych, które nie zaspokajają całości potrzeb informacyjnych wnioskodawców i firm doradczych. (s. 34-37)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Odchodzenie od szkoleń, których tematyka w sposób całościowy obejmuje zagadnienia dotyczące danego naboru na rzecz szkoleń / warsztatów o charakterze problemowym, tj. dotyczących np. pewnej puli kryteriów wyboru projektów, określonych części wniosku, czy wybranych załączników. Szczegółowa tematyka tego rodzaju szkoleń / warsztatów powinna być określana na podstawie dotychczasowych doświadczeń IOK oraz ewentualnych sygnałów ze strony wnioskodawców. ▪ Oparcie prowadzonych działań informacyjnych i szkoleniowych o prezentację dobrych i złych praktyk dotyczących rozumienia i stosowania poszczególnych kryteriów wyboru projektów, czy sposobu wypełniania wniosku o dofinansowanie lub przygotowania załączników. ▪ Oparcie działań szkoleniowych o dwie kategorie pracowników: pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie kryteriów wyboru projektów oraz osoby oceniające. Oznacza to, że w przypadku działań szkoleniowych należy stosować rozwiązanie polegające na dążeniu do uczestnictwa w takich spotkaniach pracowników z obu ww. kategorii. ▪ Bezwarunkowe stosowanie w pełni otwartej formuły szkoleń / warsztatów, a więc umożliwianie udziału w nich także przedstawicieli sektora doradczego. ▪ Ewentualne rozważenie, czy w wybranych przypadkach zamiast organizacji szkolenia bardziej użytecznym dla wnioskodawców rozwiązaniem nie byłyby „Drzwi Otwarte”, tj. np. 2-dniowe konsultacje dla potencjalnych wnioskodawców, w ramach których istniałaby możliwość zadania zindywidualizowanych pytań i uzyskania konsultacji dotyczących planowanego przez IOK naboru. 			
8.	Zawartość merytoryczną i strukturę witryny internetowej RPO WL 2014-2020 ocenić należy pozytywnie, choć	Należy wprowadzić określone modyfikacje witryny internetowej RPO WL 2014-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwiększenie czytelności nawigowania po sekcjach witryny internetowej odnoszących się wyłącznie do wybranej instytucji funkcjonującej w ramach RPO WL 2014-2020. 	IV kwartał 2018	IZ RPO WL 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwiększenie użyteczności i czytelności witryny

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
	występują w jej konstrukcji elementy ograniczające użyteczność portalu. (s. 39-40)	2020, by zwiększyć dostępność informacji publikowanych na etapie ogłoszenia naboru.	<p>Ewentualnie, rezygnacja z wyodrębniania takich sekcji z wprowadzoną możliwością filtrowania informacji w szczegółowych częściach strony (informacje o naborach,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Usprawnienie funkcjonowania sekcji poświęconej najczęściej zadawanym pytaniom poprzez: publikowanie odnośnika do tej sekcji na stronach z poszczególnymi ogłoszeniami o naborze; wprowadzenie bloków tematycznych w ramach których możliwe byłoby przeglądanie wszystkich pytań dotyczących określonych zagadnień; umożliwienie jednoczesnego wyświetlenia treści wszystkich pytań i odpowiedzi dotyczących danego Działania; wprowadzenie do każdego pytania informacji o tym, w ramach jakiego naboru zostało ono zadane. 			internetowej RPO WL 2014-2020.
9.	Regulacje w zakresie wymaganej dokumentacji ocenić należy jako odzwierciedlające obowiązujący stan prawny i konieczność zapewnienia rzetelności procesu oceny. Istnieje jednak uzasadnienie i możliwość wprowadzenia punktowych uproszczeń, ale także przetestowania bardziej systemowych rozwiązań w zakresie zakresu wymaganej dokumentacji w obszarze, w którym jest ona najbardziej rozbudowana, czyli EFRR. (s. 42)	Należy zweryfikować konieczność załączania na etapie aplikowania całości dokumentów wymaganych obecnie w ramach EFRR oraz rozważyć pilotaż rozwiązania w sposób całościowy zmniejszającego zakres wymaganej dokumentacji w tym obszarze wsparcia.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezygnacja na etapie składania wniosku o dofinansowanie z informacji z banku o posiadaniu rachunku bankowego wyodrębnionego dla planowanego projektu, czy też informacji o osobach, które uzyskają dostęp do systemu SL2014. ▪ Uproszczenie oświadczenia o statusie przedsiębiorstwa – w chwili obecnej wnioskodawca oświadcza jaki status (wielkość) ma jego przedsiębiorstwo, a jednocześnie jest zobowiązany do podania szczegółowych informacji charakteryzujących ów status, co stoi w sprzeczności z ideą oświadczenia. 	III kwartał 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IZ RPO WL 2014-2020 ▪ DW EFRR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograniczenie ilości dokumentacji wymaganej na etapie aplikowania o wsparcie. ▪ Zweryfikowanie możliwości i celowości wprowadzenia całościowej zmiany zorientowanej na zmniejszenie zakresu dokumentacji wymaganej na etapie aplikowania o wsparcie.
10.	W przypadku określania procesu naboru wniosków w ramach EFRR występuje nieścisłość w klasyfikacji składanych wniosków. (s. 46)	Należy dokonać doprecyzowania i uspoźnienia zapisów określających w ramach EFRR kwestię złożenia i uwierzytelnienia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uporządkowanie zapisów dotyczących złożenia i uwierzytelnienia (analogicznych do podrozdziału 1.2 Nabór wniosków o dofinansowanie projektu w Wytycznych programowych dotyczących systemu wdrażania RPO WL w ramach EFRR) umieszczanych w treści regulaminów 	III kwartał 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IZ RPO WL 2014-2020 ▪ DW EFRR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wyeliminowanie niespójności w regulacjach dotyczących klasyfikacji wniosków

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
		wniosku o dofinansowanie.	konkursu, w taki sposób, aby wyraźnie rozdzielić pojęcia: złożenia i uwierzytelnienia wniosku o dofinansowanie.			złożonych w ramach EFRR.
11.	Analiza zapisów procedur dotyczących przebiegu procesu oceny wykazała zarówno w obszarze EFRR, jak i EFS, możliwość wprowadzenia zmian zorientowanych na przyspieszenie i uproszczenie procesu oceny. (s. 48-50)	Należy, w miarę możliwości, wprowadzić rozwiązania upraszczające i skracające czas trwania procesu oceny.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decentralizacja procesu decyzyjnego w wybranych procedurach. W celu uniknięcia występowania tzw. „wąskich gardeł” w procesie oceny (etapów mogących stanowić potencjalną przyczynę opóźnień) należy dążyć do decentralizacji procesu decyzyjnego. W tym kontekście zaleca się powierzenie Zarządowi Województwa i Marszałkowi, Dyrektorowi WUP, oraz Dyrektorowi LAWPP podejmowania decyzji o najważniejszym znaczeniu, a pozostałe, o ile jest to możliwe, powinny zostać powierzone w przypadku IZ dyrektorom odpowiednich departamentów, w przypadku IP WUP kierownikom odpowiednich wydziałów, a w przypadku IP LAWPP kierownikom odpowiednich oddziałów. Postuluje się o rozważenie takiej zmiany organizacyjnej w przypadku akceptacji regulaminów konkursów, wyznaczania składu KOP czy akceptacji wyników naboru kandydatów na ekspertów. ▪ Uproszczenie wybranych procedur w myśl coraz częściej obecnej w podejściu do zarządzania w jednostkach administracji koncepcji <i>lean management</i> / <i>lean government</i> (zarządzania „wyszczupłego” / „odchudzonego”): <ul style="list-style-type: none"> - Rezygnacja w procedurach oceny projektów obowiązujących w ramach DW EFRR z każdorazowej akceptacji wypełnionych kart oceny projektów przez Dyrektora DW EFRR, na rzecz każdorazowej akceptacji kart oceny projektu wyłącznie przez Przewodniczącego KOP / ZOPP oraz akceptacji kart oceny projektów ocenionych negatywnie - ze względu na niespełnienie kryteriów 0/1 lub nieotrzymanie minimalnej liczby punktów – przez kierownika właściwego oddziału oceny projektów (w przypadku, gdy nie pełni on funkcji Przewodniczącego KOP / ZOPP). 	IV kwartał 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IZ RPO WL 2014-2020 ▪ IP RPO WL 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Skrócenie czasu trwania procesu oceny. ▪ Zmniejszenie liczby zadań w ramach procesu oceny, bez negatywnego oddziaływania na rzetelność procesu oceny.

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
			<ul style="list-style-type: none"> - Rezygnacja z zastosowania procedury zamówień publicznych w przypadku konieczności zlecenia ekspertyzy specjalistycznej, na rzecz zlecenia opracowania ekspertyzy w postaci umowy o dzieło z kandydatem na eksperta, w przypadku gdy w Wykazie kandydatów na ekspertów pozostaje do dyspozycji osoba posiadająca niezbędne kompetencje. - Modyfikacja w ramach EFRR sposobu oceny projektów w kryterium dotyczącym możliwości wykluczenia wnioskodawcy lub któregośkolwiek z partnerów z ubiegania się o wsparcie z funduszy strukturalnych, poprzez rezygnację z każdorazowego, sporządzania pisemnego wniosku do Ministra Finansów o udostępnienie informacji z rejestru podmiotów wykluczonych, na rzecz weryfikacji spełnienia kryterium na podstawie oświadczenia wnioskodawcy oraz sprawdzenie stanu faktycznego na etapie przygotowania do podpisania umowy o dofinansowanie. ▪ Zliberalizowanie podejścia do stosowania odstępstw od Instrukcji Wykonawczych – W celu zapewnienia sprawności postępowania w sytuacjach niestandardowych celowe byłoby przetestowanie (w formie pilotażu) rozwiązania polegającego na tym, że w sytuacji jednokrotnego odstępstwa od zapisów Instrukcji Wykonawczych wystarczająca jest akceptacja bezpośredniego przełożonego. W sytuacji odstępstwa dokonywanego przez szeregowego pracownika wystarczający byłby więc jeden – kierowniczy – poziom akceptacji (przy jednoczesnym wymogu poinformowania dyrekcji o takiej sytuacji, ale bez procedury uzyskiwania zgody). Zaangażowanie przedstawiciela szczebla dyrektorskiego byłoby niezbędne dopiero w momencie, gdy dotychczasowe odstępstwo miałyby zostać na stałe wpisane jako nowa procedura do Instrukcji Wykonawczej. 			

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modyfikacja procedury negocjacji w ramach EFS. Obecny sposób przeprowadzania negocjacji może przedłużać termin rozstrzygnięcia naborów, ponieważ rozstrzygnięcie następuje po zakończeniu etapu negocjacji. W konsekwencji mogą mieć miejsce sytuacje, iż duża liczba projektów będzie oczekiwać na rozstrzygnięcie z powodu przedłużającego się procesu negocjacji dla jednego projektu. Aby zniwelować wpływ tego ryzyka zaleca się postuluje się wykorzystanie częściowego trybu rozstrzygania konkursów, dopuszczanego w Wytocznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020 (Podrozdział 6.3 – Organizacja konkursu, pkt. 2) ppkt. c)). Polega on na rozstrzygnięciu konkursu w częściach poprzez opracowanie przez Przewodniczącego KOP częściowych list ocenionych projektów zawierających końcowe oceny, dotychczas ocenionych projektów. Częstkowa lista powinna być opracowywana po zakończeniu oceny merytorycznej – z chwilą rozpoczęcia etapu negocjacji. Na częściowej liście ocenionych projektów powinny znajdować się: <ul style="list-style-type: none"> - W przypadku naborów, w których wnioskowana kwota dofinansowania jest mniejsza od kwoty alokacji – wszystkie projekty, w przypadku których zakończona została ocena oraz nie są prowadzone negocjacje. - W przypadku naborów, w których wnioskowana kwota dofinansowania jest większa od kwoty alokacji – wszystkie projekty ocenione negatywnie za pomocą kryteriów dopuszczających oraz projekty, które nie otrzymały minimalnej liczby punktów oraz projekty ocenione pozytywnie, które uzyskały liczbę punktów na tyle wysoką, iż nawet gdyby wszystkie projekty podlegające negocjacji przeszły negocjacje pozytywnie, to miejsce na liście rankingowej pozwoli na uzyskanie dofinansowania. - Na podstawie częściowych list powinny niezwłocznie być tworzone projekty uchwał Zarządu Województwa 			

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
			<p>w sprawie częściowego rozstrzygnięcia konkursu. Projekty uchwał powinny niezwłocznie trafić pod obrady Zarządu Województwa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - W celu przyspieszenia samego procesu negocjacji zaleca się, aby w całości przebiegał on drogą elektroniczną – za pomocą systemu LSI2014EFS (wymagałoby to rozszerzenia jego dotychczasowych funkcjonalności) lub przy pomocy poczty elektronicznej (za wyjątkiem dostarczenia przez wnioskodawcę papierowej wersji wniosku). ▪ Wykorzystanie nowych narzędzi usprawniających proces oceny, które wprowadza nowelizacja <i>Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020</i>: <ul style="list-style-type: none"> - W związku z art. 43 ust. 2. – rozważenie wprowadzenia rozwiązania polegającego na poprawie, tam gdzie jest to możliwe i gdzie nie budzi to wątpliwości IOK, oczywistych omyłek stwierdzonych we wniosku o dofinansowanie przez IOK z urzędu. - W świetle art. 45 ust. 4. dopuszczającego zastosowanie przepisów działu I rozdziału 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego – poprzez wprowadzenie komunikacji elektronicznej z wnioskodawcami na każdym etapie naboru i oceny projektu (przede wszystkim wezwania do uzupełniania braków formalnych, wezwania do uzupełnienia / poprawy projektu, informowanie o wynikach oceny). 			
12.	W procedurze naboru kandydatów na ekspertów zajmujących się oceną wniosków złożonych w ramach RPO WL 2014-2020 stosowane są określone metody weryfikacji wiedzy i kompetencji osób aplikujących. Metody te jednak mogą być	Należy rozważyć poszerzenie metodyki weryfikacji i oceny wiedzy i kompetencji kandydatów na ekspertów RPO WL.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wykorzystanie na etapie rekrutacji ekspertów innych form weryfikacji kompetencji – bazujących na rzeczywistym stanie wiedzy i umiejętności kandydatów. Postuluje się o wykorzystanie w tym zakresie rozmów kwalifikacyjnych, testów wiedzy w zakresie funduszy UE lub symulacyjnej oceny wybranych części wniosku o dofinansowanie. 	III kwartał 2018	IZ RPO WL 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poprawa skuteczności w pozyskaniu ekspertów zewnętrznych gwarantujących wysoką jakość

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
	niewystarczające w kontekście skutecznego wyboru najlepszych kandydatów. (s. 54-55)					oceny.
13.	W chwili obecnej istnieje w ramach RPO WL mechanizm akredytacyjny dla ekspertów zewnętrznych, jednakże nie pełni on w stopniu satysfakcjonującym funkcji motywacyjnej dla ekspertów. (s. 55)	Należy podjąć działania zmierzające do pełniejszego wykorzystania istniejących narzędzi motywowania ekspertów zewnętrznych.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uwzględnianie kwestii akredytacji w procedurach selekcji kandydatów na ekspertów do udziału w KOP. ▪ Wprowadzenie rozwiązania polegającego na angażowaniu w pierwszej kolejności do prac KOP osób znajdujących się liście ekspertów akredytowanych, a w przypadku braku dostępnych ekspertów akredytowanych w danej dziedzinie należy angażować ekspertów spoza wspomnianej listy. 	III kwartał 2018	IZ RPO WL 2014-2020	Poprawa jakości pracy ekspertów zewnętrznych.
14.	W ramach RPO WL mamy do czynienia z funkcjonowaniem dwóch systemów informatycznych wspomagających proces oceny i wyboru projektów. Na obecnym etapie wdrażania Programu oba systemy zostały już znacząco zmodyfikowane, w chwili obecnej wymagając przede wszystkim technicznych korekt (przy założeniu, że nie zmienia się zasadnicza funkcja każdego z systemów. (s. 61-62)	Należy wprowadzić określone korekty o charakterze punktowym do obu systemów informatycznych w ramach RPO WL.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Możliwe usprawnienia LSI2014: <ul style="list-style-type: none"> - Obecnie obowiązkowe jest podawanie faxu oraz strony internetowej beneficjenta. Biorąc pod uwagę, iż wśród wnioskodawców mogą znaleźć się podmioty nie posiadające własnej strony internetowej, a fax jest narzędziem komunikacji wykorzystywanym co raz rzadziej, należy rozważyć rezygnację z obligatoryjności podawania wskazanych informacji. - Część pól do wprowadzania tekstu jest bardzo mała – choć dostępna jest funkcjonalność rozciągnięcia pola, nie wszyscy użytkownicy muszą o niej wiedzieć. W związku z powyższym zaleca się zwiększenie domyślnej wielkości pól tekstowych lub zamieszczenie informacji o możliwości rozciągnięcia pól. - Weryfikacja poprawności / kompletności wypełnienia formularza nie zawsze działa dobrze - czasami pojawia się komunikat o niepoprawnym wypełnieniu bez wskazania, w którym polu popełniono błąd (sytuację tę zaobserwowano na podstronie służącej dodawaniu wnioskodawcy). W związku z powyższym zaleca się sprawdzenie funkcjonalności weryfikacji pól formularza w celu wprowadzenia poprawek do jej funkcjonowania. ▪ Możliwe usprawnienia LSI2014EFS: <ul style="list-style-type: none"> - W formularzu wniosku widoczne są znaki zapytania 	IV kwartał 2018	IZ RPO WL 2014-2020 IP RPO WL 2014-2020	Usprawnienie funkcjonowania systemów informatycznych .

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
			<p>służące prezentowaniu odpowiedzi, obecnie jednak po skorzystaniu ze znaku zapytania prezentowane są jedynie puste pola. Związku z powyższym zaleca się opracowanie treści odpowiedzi do prezentacji w ramach znaków zapytania lub usunięcie ich z formularza wniosku.</p> <ul style="list-style-type: none"> - W niektórych komunikatach dla użytkownika zdarzają się błędy stylistyczne lub treści sugerujące, iż mamy do czynienia z wersją roboczą komunikatu np. „(treść do ustalenia)”, dlatego zaleca się weryfikację komunikatów dla użytkowników. - W przypadku wybranych pól tekstowych np. 3.2 Grupa docelowa zamieszczane są błędne informacje o ograniczeniu liczby znaków. W związku z powyższym zaleca się weryfikację informacji o ograniczeniach w liczbie znaków i usprawnienie działania licznika pozostałych do wykorzystania znaków. 			
15.	W ramach analizy szczegółowej kryteriów wyboru projektów bazującej na opiniach wnioskodawców zidentyfikowano kryteria, których w największym stopniu postrzegane są jako problematyczne w aspekcie ich: zrozumiałości, obiektywności, niedyskryminacyjnego charakteru, precyzyjności. (s. 79-83)	Należy podjąć określone działania naprawcze dotyczące kryteriów wskazywanych relatywnie najczęściej przez wnioskodawców jako kryteria problematyczne.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ W przypadku kryteriów, które respondenci ocenili jako problematyczne w wybranych aspektach, należy raczej podejmować dodatkowe działania informacyjne i wyjaśniające niż modyfikować same kryteria. ▪ Największa intensywność działań informacyjnych i wyjaśniających powinna dotyczyć kryteriów, które w ramach badania wnioskodawców zostały zidentyfikowane jako cechujące się największym udziałem opinii krytycznych na temat wybranych ich aspektów (kryteria te wskazano w zasadniczej części raportu). 	III kwartał 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IZ RPO WL 2014-2020 ▪ IP RPO WL 2014-2020 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zmniejszenie skali zjawiska problematyczności kryteriów wyboru projektów z punktu widzenia wnioskodawców, bez konieczności modyfikacji kryteriów wyboru projektów.
16.	W ramach analizy szczegółowej kryteriów wyboru projektów bazującej na ocenie eksperckiej, benchmarkingu oraz analizie walidacyjnej zidentyfikowano kryteria, które wymagają określonego rodzaju	Należy podjąć określone działania naprawcze dotyczące kryteriów ogólnych i specyficznych.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ W przypadku kryteriów, w stosunku do których wskazano występowanie określonego rodzaju problemów należy dokonać ich modyfikacji, zgodnie ze szczegółowymi zaleceniami zawartymi w treści raportu. ▪ Wprowadzenie postulowanych zmian powinno dotyczyć tylko tych kryteriów wyboru projektów, które dotyczą 	IV kwartał 2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IZ RPO WL 2014-2020 ▪ IP RPO WL 2014-2020 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wyeliminowanie szczegółowych problemów dotyczących kryteriów wyboru projektów.

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
	modyfikacji. (s. 66-78)		Działań, dla których w bieżącym okresie finansowania są jeszcze planowane kolejne nabory wniosków.			
17.	W ramach ogólnej oceny kryteriów wyboru projektów zidentyfikowano określone obszary, w których istnieje uzasadnienie dla wprowadzenia korekt i modyfikacji zorientowanych na optymalizację systemu kryteriów. (s. 93-94)	Należy wprowadzić określone zmiany zorientowane na optymalizację katalogu kryteriów wyboru projektów.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uproszczenie systematyki kryteriów wyboru projektów i wdrożenie jednego z rozwiązań: (a) posługiwanie się tylko dwoma etykietami kryteriów: kryteria merytoryczne i kryteria formalne, bez wprowadzania dodatkowego nazewnictwa (kryteria formalne dostępu, formalne specyficzne, ogólne zerojedynkowe, kryteria ogólne punktowe premiujące, formalne poprawności, techniczne, techniczne specyficzne, finansowo-ekonomiczne, trafności merytorycznej) (b) zmniejszenie liczby stosowanych etykiet kryteriów w odniesieniu do tych etykiet, które nie wskazują na wyraźny odrębny charakter danej grupy kryteriów, (c) zmiana nazw grup kryteriów w sposób, który jednoznacznie będzie określał funkcję danej grupy kryteriów oraz charakter dokonywanej oceny. ▪ Przyjęcie zasady, że w przypadku kryteriów dostępowych unika się kryteriów wielowymiarowych, tj. takich, gdzie w ramach jednego kryterium ocenianych jest kilka wymiarów / aspektów i niespełnienie któregokolwiek z nich skutkuje niespełnieniem danego kryterium. Takie rozwiązanie nie tylko uprościłoby proces oceny, ale najprawdopodobniej także ograniczyłoby skalę odrzucania projektów z powodu niespełniania kryteriów dostępowych o złożonym charakterze. ▪ 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 ewaluacji skuteczności wsparcia 	IV kwartał 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IZ RPO WL 2014-2020 ▪ IP RPO WL 2014-2020 	Zoptymalizowanie systemu kryteriów wyboru projektów w ramach RPO WL.

Lp.	Wniosek wynikający z badania (nr strony w raporcie)	Rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
			<p>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"> ▪ Wykorzystywanie wyników badań ewaluacyjnych w powyżej rekomendowanym zakresie do analizy i weryfikacji katalogów kryteriów pod kątem zmniejszania liczby obowiązujących kryteriów. 			

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania

Spisy ilustracji

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Liczba planowanych i faktycznie rozpoczętych naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym.....	19
Wykres 2. Ocena rozplanowania naborów pod względem czasowym	26
Wykres 3. Ocena rozplanowania naborów pod względem finansowym	26
Wykres 4. Opinie wnioskodawców o przejrzystości, bezstronności i kwestii dyskryminacji w systemie wyboru projektów	33
Wykres 5. Posiadanie wiedzy na temat organizacji spotkania informacyjnego oraz uczestnictwo w spotkaniu	34
Wykres 6. Ocena spotkań informacyjno-promocyjnych	35
Wykres 7. Uzyskanie na spotkaniu wszystkich niezbędnych informacji oraz charakter informacji brakujących na spotkaniach.....	35
Wykres 8. Zainteresowanie udziałem w spotkaniach informacyjnych w przypadku ich organizacji	36
Wykres 9. Ocena ogłoszenia i dokumentacji konkursowej.....	41
Wykres 10. Ocena czasu na przygotowanie wniosku o dofinansowanie	42
Wykres 11. Ocena czasochłonności przygotowania poszczególnych elementów dokumentacji aplikacyjnej	43
Wykres 12. Średni czas opracowania dokumentacji aplikacyjnej	44
Wykres 13. Załączniki, których wypełnienie zajmuje najwięcej czasu.....	45
Wykres 14. Występowanie problemów z wypełnieniem wniosku o dofinansowanie	47
Wykres 15. Charakter problemów merytorycznych na etapie aplikowania o wsparcie.....	47
Wykres 16. Terminowość rozstrzygania naborów w trybie konkursowym	52
Wykres 17. Udział naborów opóźnionych na poszczególnych etapach oceny.....	52
Wykres 18. Ocena przewidywanego i rzeczywistego czasu przeprowadzania oceny wniosków o dofinansowanie	54
Wykres 19. Ocena procedury odwoławczej	57
Wykres 20. Ocena funkcjonalności systemów informatycznych funkcjonujących w ramach RPO WL.....	63
Wykres 21. Charakter problemów technicznych przy wypełnianiu wniosku o dofinansowanie	64
Wykres 22. Kompletność systemów informatycznych w ramach RPO WL w opinii wnioskodawców	64
Wykres 23. Występowanie problemów wynikających z ilości kryteriów wyboru projektów	78
Wykres 24. Ocena poprawności skonstruowania kryteriów wyboru projektów z perspektywy wnioskodawców	79
Wykres 25. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Działań DW EFRR	83
Wykres 26. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Działań LAW P	84
Wykres 27. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Działań DW EFS.....	85
Wykres 28. Wykaz złożonych protestów w odniesieniu do Działań WUP	86

SPIS TABEL

Tabela 1. Realizacja ram wykonania.....	22
Tabela 2. Związek czynników z występowaniem opóźnień w rozstrzygnięciu konkursów.....	53
Tabela 3. Aspekty oceny kryteriów wyboru projektów	66
Tabela 4. Analiza walidacyjna kryteriów ogólnych w ramach EFS.....	67
Tabela 5. Analiza walidacyjna kryteriów ogólnych w ramach EFRR.....	68
Tabela 6. Ocena ekspercka kryteriów ogólnych w ramach EFS	69
Tabela 7. Ocena ekspercka kryteriów ogólnych z etapu oceny formalno-merytorycznej w ramach EFRR.....	71
Tabela 8. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 1.....	72
Tabela 9. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 3.....	73
Tabela 10. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 4	73
Tabela 11. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 6	74

Tabela 12. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 7	75
Tabela 13. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 8	75
Tabela 14. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 9	75
Tabela 15. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 10.....	76
Tabela 16. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 11.....	76
Tabela 17. Ocena ekspercka kryteriów specyficznych dla Osi Priorytetowej 13.....	77
Tabela 18. Tabela wniosków i rekomendacji	96

SPIS SCHEMATÓW

Schemat 1. Cele i obszary badawcze	14
Schemat 2. Rola kryteriów wyboru projektów w procesie realizacji celów Programu i ram wykonania.....	88