

# **Systemy oceny i wyboru projektów**

**w ramach 16 Regionalnych  
Programów Operacyjnych**

**Praca zbiorowa pod redakcją Małgorzaty Brennek**



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Niniejsza publikacja stanowi raport z projektu: „Społeczny monitoring wdrażania funduszy Unii Europejskiej w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, zrealizowanego przez Centrum im. Adama Smitha, na mocy umowy finansowej z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej nr. UDA-POKL.05.04.02-00-340/09-00. Czas trwania projektu: 1 sierpień 2009 – 31 styczeń 2011.

Publikacja współfinansowana z środków Unii Europejskiej

Autorzy:

Małgorzata Brennek

Ewa Kapilewicz

Anna Kierzkowska-Tokarska

Paweł Kościelecki

Przemysław Sadura

Mata Szaranowicz-Kusz

Współpraca:

Alina Rybałtowska

Łamanie: „Radon” Radosław Kierełowicz vel Kieryłowicz

Projekt okładki: Inga Król

Warszawa, 2011

ISBN 978-83-86885-01-7

Copyright by:

Centrum im. Adama Smitha – Pierwszy Niezależny Instytut w Polsce

00-321 Warszawa

Ul. Bednarska 16

Tel: (22) 828 47 07

[www.smith.org.pl](http://www.smith.org.pl)

## Spis treści

1	Wprowadzenie	7
2	Regionalne Programy Operacyjne – ramy prawne, instytucjonalne i finansowe	9
2.1	Ramy prawne RPO	9
2.1.1	Akty prawne UE	9
2.1.2	Polskie akty prawne	13
2.1.2.1	Ustawy	13
2.1.2.2	Rozporządzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego	17
2.1.3	Strategiczne dokumenty krajowe	17
2.1.4	Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego	18
2.1.5	Opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych a wdrażanie RPO	20
2.2	Zarządzanie i wdrażanie regionalnych programów operacyjnych	23
2.3	Ramy finansowe	25
2.3.1	Alokacja środków EFRR w ramach 16 RPO na poszczególne dziedziny wsparcia	26
2.4	Stan Wdrażania RPO	28
2.4.1	Stan wdrażania RPO na tle innych programów operacyjnych	28
2.4.2	Stan wdrażania 16 RPO	29
3	Zdolność administracyjna instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO	32
3.1	Potencjał kadrowy	32
3.1.1	Poziom zatrudnienia	32
3.1.2	Poziom wykształcenia	35
3.1.3	Struktura Wieków	35
3.1.4	Wynagrodzenia i systemy motywacji	36
3.1.5	Polityka szkoleniowa	38
3.1.6	Rotacja kadr	40
3.2	Struktury organizacyjne IZ RPO	41
3.3	Zdolność administracyjna RPO a poszczególne procesy realizacji programów	50
3.3.1	Proces 1 – Programowanie RPO 2007-2013	50
3.3.2	Proces 2 – Wdrażanie programów	52
3.3.2.1	Nabór i selekcja projektów	53
3.3.2.2	Proces 2: Monitoring / kontrola / finanse	56
3.3	Proces rozliczania efektów rzeczowych RPO (ewaluacji)	57
3.3.1	Stan instytucjonalny jednostek ewaluacyjnych	57
3.4	Podsumowanie	59
4	Polityka informacyjna	61
4.1	Polityka informacyjna w ramach RPO	61
4.2	Rekomendacje z badań ewaluacyjnych dotyczących polityki informacyjnej poszczególnych RPO	62
4.3	Analiza stron internetowych RPO	63
4.3.1	Metodologia badań	63
4.3.1.1	Wymiary podlegające ocenie	63

4.3.2 Wyniki badań .....	65
4.3.2.1 Standardy .....	66
4.3.2.2 Zawartość merytoryczna .....	66
4.3.2.3 Funkcjonalność .....	67
4.3.2.4 Responsywność .....	68
4.4 Podsumowanie i wnioski .....	68
4.5 Rekomendacje .....	69
5 Komitety monitorujące i realizacja zasady partnerstwa .....	73
5.1 Zasada partnerstwa w Regionalnych Programach Operacyjnych .....	73
5.1.1 Postrzeganie zasady partnerstwa przez przedstawicieli instytucji zarządzających .....	75
5.1.2 Postrzeganie zasady partnerstwa przez przedstawicieli Partnerów Społeczno-Gospodarczych .....	76
5.1.3 Dobre praktyki realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO .....	77
5.1.3.1 Grupy robocze i podkomitety w ramach KM .....	78
5.1.3.2 Udział przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych w procesach selekcji .....	78
5.1.3.3 Konsultacje społeczne dotyczące RPO .....	79
5.2 Funkcjonowanie komitetów monitorujących Regionalnych Programów Operacyjnych .....	81
5.2.1 Skład komitetów monitorujących Regionalnych Programów Operacyjnych .....	82
5.2.2 Organizacja pracy komitetów monitorujących .....	86
5.2.3 Realizacja zadań przez komitety monitorujące RPO .....	90
5.2.3.1 Funkcja monitorująca komitetów w ocenie badanych .....	91
5.2.4 Aktywność i frekwencja członków KM na posiedzeniach plenarnych .....	92
5.2.4.1 Frekwencja .....	92
5.2.4.2 Aktywność członków KM na posiedzeniach plenarnych .....	94
5.2.5 Problemy w funkcjonowaniu KM w ocenie badanych .....	98
5.2.6 Rekomendacje dotyczące funkcjonowania KM zgłaszane przez badanych .....	99
5.2.7 Podsumowanie i wnioski .....	101
6 Systemy oceny i wyborów projektów .....	104
6.1 Etap I – nabór wniosków .....	105
6.2 Etap II – Ocena formalna .....	109
6.2.1 Ocena formalna z preselekcją .....	110
6.2.2 Kryteria oceny formalnej .....	111
6.2.3 Karty Oceny Formalnej .....	112
6.2.4 Listy Sprawdzające .....	113
6.2.4 Terminy oceny formalnej .....	118
6.2.5 Wnioski i rekomendacje z analizy etapu oceny formalnej .....	125
6.3 Etap III Ocena merytoryczna .....	126
6.3.1 Komisje/Zespoły Oceniające Projekty .....	126
6.3.2 Tryb i zasady oceny merytorycznej .....	131
6.3.3 Nabór ekspertów do oceny projektów oraz weryfikacja ich kompetencji i bezstronności .....	142
6.3.4 Czas trwania oceny merytorycznej .....	152
6.3.5 Wyniki oceny merytorycznej .....	153
6.3.6 Podsumowanie .....	155

6.4 Etap IV Ocena Strategiczna i Etap V Wybór Projektów do Dofinansowania . . . . .	156
6.4.1 Tryb i zasady przeprowadzania oceny strategicznej oraz wyboru projektów do dofinansowania w ramach 16 RPO . . . . .	157
6.4.2 Wpływ Zarządu Województw na wybór projektów do dofinansowania w kontekście zaleceń Komisji Europejskiej oraz Zasady Przejrzystości . . . . .	166
6.4.3 Opinie o kompetencjach ZW w kwestii wyboru projektów do dofinansowania. . . . .	168
6.5 Wnioski i rekomendacje . . . . .	170
6.5.1 Wnioski . . . . .	170
6.5.2 Rekomendacje. . . . .	170
7 Projekty indywidualne . . . . .	171
7.1 Listy projektów indywidualnych . . . . .	171
7.2 Informacja i źródła . . . . .	172
7.3 Konsultacje społeczne list projektów indywidualnych. . . . .	173
7.4 Środki finansowe przeznaczane na dofinansowanie realizacji projektów indywidualnych. . . . .	174
7.5 Liczba projektów indywidualnych w poszczególnych RPO. . . . .	178
7.6 Projekty indywidualne według osi priorytetowych . . . . .	178
7.7 Główni beneficjenci projektów indywidualnych. . . . .	179
7.8 System wyboru. . . . .	180
7.9 Pomorskie i Lubuskie – dwa odmienne podejścia do projektów indywidualnych . . . . .	180
7.9.1 RPO Województwa Pomorskiego – konkursy dla wszystkich. . . . .	181
7.9.2 Lubuski RPO – większość środków poza konkursem. . . . .	181
7.9.3 Tempo absorpcji a projekty indywidualne . . . . .	182
7.10 Wnioski i rekomendacje . . . . .	183
8 Procedura odwoławcza . . . . .	185
8.1 Sytuacja prawna w zakresie środków odwoławczych przed 20 grudnia 2008. . . . .	185
8.2 Sytuacja prawna w zakresie środków odwoławczych po 20 grudnia 2008 . . . . .	186
8.3 Konsekwencje nowej procedury odwoławczej dla systemu wdrażania RPO . . . . .	189
8.4 Dostępność informacji na temat procedury odwoławczej na stronach RPO . . . . .	193
8.5 Zakres środków odwoławczych. . . . .	194
8.6 Procedura odwoławcza a doprecyzowania kryteriów oceny. . . . .	195
8.7 Wyłączenie stosowania środków odwoławczych na etapie decyzji ZW o dofinansowaniu . . . . .	196
8.8 Uwagi dot. procedury odwoławczej . . . . .	197
8.9 Wnioski i Rekomendacje . . . . .	198
8.10 Dobre praktyki. . . . .	
9 Decyzje o dofinansowaniu projektów a wpływy polityczne . . . . .	200
9.1. Kontekst badawczy . . . . .	200
9.2 Metoda badania i baza źródłowa . . . . .	201
9.3 Wyniki badań . . . . .	204
9.3.1 Przekrój ogólny. . . . .	204
9.3.2 Przekrój sektorowy. . . . .	206
9.3.3 Przekrój regionalny . . . . .	208

9.4 Podsumowanie . . . . .	210
10 Zasada transparentności . . . . .	211
10.1 Transparentność polityki regionalnej . . . . .	211
10.2 Zasada transparentności w rozumieniu przedstawicieli IZ . . . . .	212
10.3 Zasada transparentności w rozumieniu przedstawicieli IZ / PPSG . . . . .	213
10.4 Przejrzystość w procesie selekcji . . . . .	215
10.5 Ocena merytoryczna i wybór ekspertów . . . . .	215
10.6 Rola Zarządu Województwa . . . . .	216
10.7 Przejrzystość procedury odwoławczej . . . . .	218
10.8 Inne kwestie dotyczące przejrzystości w systemie oceny . . . . .	218
10.9 Dobre praktyki . . . . .	219
10.10 Rekomendacje . . . . .	220
11 Kto pierwszy ten lepszy? . . . . .	224
11.1 Utrwalenie różnic między systemami selekcji projektów . . . . .	224
11.2 Co sprzyja szybkiemu tempu absorpcji? . . . . .	225
11.3 Kapitał społeczny . . . . .	226
11.4 Zdolność do szybkiej korekty nie trafnych rozwiązań . . . . .	227
11.5 Alokowanie środków tam gdzie łatwiej je wydać . . . . .	228
11.6 Czy szybko znaczy dobrze? . . . . .	229
11.7 Nadmierny formalizm i biurokracja na etapie oceny formalnej . . . . .	232
11.7 Problemy z rzetelną oceną merytoryczną projektów . . . . .	232
11.8 Uznaniowość i brak przejrzystości na etapie oceny strategicznej oraz ostatecznej decyzji o dofinansowaniu projektów . . . . .	234
12 Realizacja zasady równych szans i niedyskryminacji . . . . .	236
12.1 Przykłady projektów promujących zasadę równych szans . . . . .	237
12.2 Polityka równych szans w komitetach monitorujących . . . . .	242
12.3 Ewaluacja wdrażania polityki równościowej i anty-dyskryminacyjnej . . . . .	244
12.4 Podsumowanie . . . . .	245

# 1 Wprowadzenie

*Małgorzata Brennek*

Efektywne wykorzystanie szansy rozwojowej, jaką dają środki unijne przyznane polskim samorządom w ramach RPO na lata 2007-2013, będzie zależało od poziomu ich absorpcji oraz jakości projektów wybranych do dofinansowania. W tym kontekście kluczowe znaczenie mają przyjęte systemy oceny i wyboru wniosków. Konkretny kształt tych systemów decyduje bowiem o efektywności procesu wdrażania oraz o rodzaju projektów wybranych do dofinansowania, co z kolei przekłada się na jakość i stopień realizacji strategicznych celów rozwojowych i tempo modernizacji. Waga powyższych procesów decyzyjnych dla rozwoju Polski powoduje, iż powinny one być poddane nadzorowi społecznemu ze strony niezależnych organizacji pozarządowych. Aby nadzór taki był skuteczny, musi opierać się o konkretną wiedzę, którą można uzyskać jedynie w wyniku pogłębionych badań.

Poniższa publikacja przedstawia rezultaty tego rodzaju badań. Zostały one wykonane w obrębie projektu „Społeczny monitoring wdrażania funduszy Unii Europejskiej w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, zrealizowanego przez Centrum im. Adama Smitha, w okresie 1 sierpień 2009 – 31 styczeń 2011, na mocy umowy finansowej z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej nr. UDA-POKL.05.04.02-00-340/09-00.

Celem badań, przeprowadzonych w ramach powyższego projektu, było opracowanie diagnozy funkcjonowania systemów oceny i wyboru projektów w ramach 16 RPO oraz sformułowanie rekomendacji i dobrych praktyk odnośnie zwiększenia efektywności i przejrzystości procesu wdrażania oraz zwiększenia udziału partnerów społeczno-gospodarczych (PSG) w tym procesie. Inspiracją i zarazem punktem wyjścia do tych badań były rezultaty pierwszego badania porównawczego systemu dystrybucji środków unijnych w RPO, zrealizowanego w 2008 r. w ramach projektu „Przejrzyste Fundusze Strukturalne – monitoring dystrybucji środków unijnych na poziomie regionów i promocja najlepszych praktyk i standardów”.<sup>1</sup> Raport z powyższego projektu wskazywał na szereg prawidłowości związanych z wdrażaniem RPO<sup>2</sup>. Najważniejsze z nich to:

- Regionalne systemy selekcji projektów są bardzo zróżnicowane, skomplikowane i podlegają ciągłej ewolucji (MRR nie sformułowało obowiązujących standardów w tym zakresie). Duże różnice pomiędzy tymi systemami prowadzą do nierówności szans wnioskodawców z różnych regionów ubiegających się o dofinansowanie w obrębie bardzo podobnych działań.
- Systemy te cechuje nadmierny formalizm na etapie aplikowania o dotacje i szeroki zakres uznaniowości na etapie oceny i wyboru wniosków.
- Selekcja projektów w bardzo niewielkim zakresie podlega kontroli partnerów społeczno-gospodarczych (niedostateczne kompetencje) i nie jest dostatecznie zabezpieczona przed konfliktem interesów.
- Systemy selekcji są nieprzejrzyste, a dostęp do informacji nt. sposobu ich funkcjonowania jest ograniczony.

1 Badania zostały przeprowadzone przez zespół w podobnym składzie jak badania w ramach projektu „Społeczny monitoring wdrażania funduszy Unii Europejskiej w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”. Oba badania zostały zrealizowane pod kierunkiem Małgorzaty Brennek.

2 „Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, Instytut Sobieskiego, Marzec 2009. Raport jest również dostępny pod następującym adresem internetowym: [www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl)

Powyższe problemy i nieprawidłowości, związane z oceną i wyborem projektów w regionach, w okresie dwóch pierwszych lat wdrażania nowej perspektywy finansowej, wskazywały na potrzebę dalszego monitorowania przebiegu tego procesu. Podejmując ten temat chcieliśmy się dowiedzieć, jakiego typu zmiany miały miejsce, od 2008 r. w zakresie systemów selekcji projektów w poszczególnych RPO, czy zmiany te idą w kierunku konwergencji, czy wręcz przeciwnie pogłębiania różnic pomiędzy regionami oraz czy ewolucja omawianych systemów prowadzi do zwiększenia rzetelności, obiektywności i przejrzystości oceny i wyboru projektów. Odpowiedzi na te pytania oraz opis związanych z nimi, szczegółowych kwestii znajdują Państwo w kolejnych rozdziałach niniejszego raportu.

Realizacja omawianego projektu wymagała zastosowania różnych metod i technik badawczych. Badanie polegało na:

- analizie dokumentów i regulacji prawnych określających przepisy i procedury regulujące selekcję projektów w ramach 16 RPO.
- analizie wyników badań ewaluacyjnych oraz raportów i opracowań dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym
- przeprowadzeniu ok. 100 pogłębionych wywiady indywidualnych (IDI) z przedstawicielami wszystkich Instytucji Zarządzających RPO oraz z przedstawicielami Partnerów Społecznych i Gospodarczych w KM RPO.
- analizie artykułów prasowych dotyczących dystrybucji środków unijnych w regionach. (wyłonionych w wyniku monitoringu mediów)
- analizie powiązań politycznych między ZW a samorządami gminnymi w dystrybucji środków z RPO i wpływie tych powiązań na wybieralność projektów. (Szczegółowy opis metodologii badania w rozdziale 9)



## 2 Regionalne Programy Operacyjne – ramy prawne, instytucjonalne i finansowe

*Małgorzata Brennek*

W poniższym rozdziale omówione zostaną podstawowe regulacje unijne i krajowe oraz dokumenty rządowe, określające kształt RPO, z uwzględnieniem ważnych zmian jakie miały miejsce w tym zakresie w latach 2009 - 2010 oraz ich wpływu na wdrażanie RPO. Przedstawiony zostanie również ogólny opis systemu zarządzania i wdrażania regionalnych programów operacyjnych oraz alokacja środków unijnych na realizację tego programu w poszczególnych województwach i stan ich wdrażania.

### 2.1 Ramy prawne RPO

#### 2.1.1 Akty prawne UE

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Określa ono m.in.:

- Cele do realizacji których mają przyczynić się fundusze strukturalne
- Dostępne zasoby finansowe i kryteria ich alokacji
- Szczegółowe zapisy dotyczące zasad rządzących polityką spójności, w tym zasady partnerstwa oraz zasady horyzontalne (takie jak ochrona środowiska, zasada zachowania równych szans, rozwój społeczeństwa informatycznego)
- Wspólne rozwiązania dot. programowania, zarządzania finansowego, monitorowania i kontroli oraz ewaluacji wdrażanych programów.

Zgodnie z art. 58 rozporządzenia, ustanowione przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych powinny zapewniać:

- zgodność z zasadą rozdzielenia funkcji pomiędzy różnymi podmiotami systemu i w ich obrębie;
- procedury dla zapewnienia zasadności i prawidłowości wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego;
- wiarygodne, skomputeryzowane systemy rachunkowości i księgowości, monitorowania i sprawozdawczości finansowej;
- system sprawozdawczości i monitorowania, w przypadku gdy podmiot odpowiedzialny powierza wykonanie zadań innemu podmiotowi;
- ustalenia dotyczące audytu funkcjonowania systemów;
- systemy i procedury w celu zapewnienia stosowania właściwej ścieżki audytu;
- procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zarządzanie programami operacyjnymi i ich kontrolę. Ich obowiązkiem jest zapewnienie aby systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych były ustanowione zgodnie z zapisami rozporządzenia i aby funkcjonowały skutecznie.

W interesującym nas okresie opublikowane zostały trzy rozporządzenia nowelizujące Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006, a mianowicie:

- **Rozporządzenie Rady (WE) nr 1341/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006** ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności **w odniesieniu do niektórych projektów generujących dochody.**

Wprowadzona na mocy tego rozporządzenia zmiana art. 55, regulującego kwestie projektów generujących dochód była wynikiem postulatów zgłaszanych od dłuższego czasu Komisji Europejskiej przez Państwa Członkowskie, w tym przez stronę polską, dotyczących konieczności złagodzenia obciążeń dla beneficjentów i kosztów administracyjnych wynikających z obowiązku jego stosowania. W wyniku wprowadzonych zmian obowiązek badania tzw. luki w finansowaniu i ewentualnego obniżania dofinansowania, a także monitorowania generowanego dochodu został ograniczony do projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Funduszu Spójności, których całkowity koszt przekracza 1 mln euro.

- **Rozporządzenie Rady (WE) nr 284/2009 z dnia zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006** ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności **w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego.**

Celem nowelizacji była poprawa efektywności wdrażania funduszy strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem problemów wynikających z kryzysu finansowego. Wprowadziła ona zmiany w odniesieniu do następujących kwestii:

- Instrumenty inżynierii finansowej (Art. 44.2)

Zmiana wprowadza możliwość wykorzystania instrumentów inżynierii finansowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) lub Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) przez bezpośrednie udzielenie zamówienia, tzn. bez konieczności przeprowadzenia konkursu lub postępowania zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Zmiana ta powinna przyczynić się do szerszego stosowania instrumentów inżynierii finansowej.

- Pomoc techniczna państw członkowskich (Art. 46.1)

Zmiana wprowadza możliwość, by EBI i EFI na prośbę państwa członkowskiego mogły być wykorzystane w ramach pomocy technicznej, tj. działaniach z zakresu przygotowania, zarządzania, monitorowania, oceny, informacji i kontroli działalności programów operacyjnych oraz działaniach mających na celu zwiększenie zdolności administracyjnych do wdrażania funduszy.

- Kwalifikowalność wydatków (Art. 56.2)

Zmiana wprowadza możliwość traktowania wkładu niepieniężnego, amortyzacji i kosztów ogólnych jako wydatków kwalifikowanych wg określonych zasad oraz wyjaśnia prawny status metody rozliczenia za pomocą ryczałtów zawartych w powyższym artykule oraz w propozycji zmian art. 7 rozporządzenia 1081/2006 ws. Europejskiego Funduszu Społecznego i propozycji zmian art. 11 rozporządzenia 1080/2006 ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przedstawionych poniżej.

- Deklaracja wydatków (Art. 78 )

Zmiana w ust. 1 pozwala na uregulowanie prawnego statusu metody rozliczenia za pomocą ryczałtów dopuszczonych w art. 56 ust. 2 rozporządzenia ogólnego 1083/2006, w art. 7 ust 3a rozporządzenia 1080/2006 ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz w art. 11 ust. 3 rozporządzenia 1081/2006 ws. Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zmiana w ustępie 2 wprowadza możliwość ujmowania w deklaracji wydatków do Komisji Europejskiej zaliczki stanowiącej nawet 100 proc. całkowitej kwoty pomocy publicznej udzielonej beneficjentowi (w rozumieniu Art. 87 Traktatu), zamiast 35 proc. przewidzianych w oryginalnym brzmieniu tego ustępu.

Zmiana w ustępie 4 pozwala na umieszczanie w deklaracji wydatków do Komisji Europejskiej wydatków związanych z dużymi projektami, jeszcze zanim zostały one zatwierdzone przez KE. W przypadku, gdy Komisja Europejska nie zatwierdzi wyżej wymienionych projektów konieczne będzie wówczas odpowiednie skorygowanie deklaracji wydatków do KE.

- Art. 82.1 – Płatność

Zwiększono wielkość zaliczek na Programy w roku 2009 (dla państw członkowskich od 1 maja 2004 r. lub później) z 2 proc. do 4 proc. wkładu funduszy strukturalnych do programu operacyjnego.

- **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr. 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego.**

W ramach powyższej nowelizacji dokonano dalszego uproszczenia zasad dotyczących polityki spójności. Zmianom przyświecało dążenie do usprawnienia zarządzania unijnym finansowaniem, w celu złagodzenia wpływu kryzysu finansowego na gospodarkę poprzez „maksymalne i optymalne wykorzystanie funduszy unijnych”.

Rozporządzenie wprowadziło szereg zmian wyjaśniających i upraszczających m.in. w odniesieniu do kwestii związanych z: instrumentami inżynierii finansowej (art. 44), projektami generującymi dochód (art. 55 ust. 3 i 4), kwalifikowalności wydatków (art. 56 ust 3), gwarancji finansowych, kwalifikowalności kosztów zarządzania oraz odsetek uzyskanych z tytułu płatności z programów operacyjnych (art. 78, ust. 2, 6 i 7). Ponadto na mocy art. 93 ust. 1 wprowadzone zostały nowe zasady dotyczące anulowania. W przepisie tym stwierdza się, iż Komisja automatycznie anuluje każdą część kwoty obliczonej zgodnie z akapitem drugim w ramach programu operacyjnego, która nie została wykorzystana na płatność zaliczkową lub płatności okresowe, lub też w odniesieniu do której nie przesłano wniosku o płatność, zgodnie z art. 86, do dnia 31 grudnia drugiego roku następującego po roku podjęcia zobowiązania budżetowego w ramach programu, z wyjątkiem określonym w ust. 2. W związku z dodaniem powyższego przepisu w znowelizowanym rozporządzeniu znalazł się nowy artykuł 2 zatytułowany „Środki przejściowe”, który reguluje kwestie przejścia do nowych zasad dotyczących anulowania. Kolejna, istotna zmiana z punktu widzenia wdrażania RPO polegała na dodaniu art. 94 „Okres wstrzymania płatności dotyczący dużych projektów i programów pomocy”, w którym określa się sposób postępowania w przypadku kwot objętych automatycznym anulowaniem w kontekście dużych projektów i programów pomocy.

- **Rozporządzenie 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006**, w sprawie Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr. 1783/1999. Rozporządzenie to reguluje zasady wykorzystania EFRR. Precyzuje ono cele i zadania EFRR, oraz określa zakres możliwego wsparcia i zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ze środków Funduszu. RPO są w całości współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
  
- **Rozporządzeniem (WE) nr 397/2009 z dnia 6 maja 2009 r. zmieniające Rozporządzenie 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006**, w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym.

Nowelizacja wprowadziła zasady kwalifikowalności w odniesieniu do wydatków na zwiększanie efektywności energetycznej oraz wykorzystanie energii odnawialnej w istniejącym budownictwie mieszkaniowym we wszystkich państwach członkowskich.

Zmiana ta miała na celu zwiększenie zakresu interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w obszarze wydajności energetycznej mieszkalnictwa, z równoczesnym rozszerzeniem jego zakresu na kraje UE-15. Dokonano jej na drodze nowelizacji art. 7. Dodano do niego ust. 1a, który umożliwia każdemu państwu członkowskiemu wydatkowanie środków na poprawę wydajności energetycznej oraz na termomodernizację w mieszkalnictwie do wysokości 4 proc. całkowitej alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Państwo członkowskie samo określa te typy budownictwa mieszkalnego, które najbardziej potrzebują takich inwestycji, biorąc pod uwagę specyficzną sytuację krajową. Artykuł 7 został również poszerzony o ust. 3a, który umożliwia rozliczenie – w przypadku grantów – części kosztów poniesionych przez beneficjenta za pomocą trzech metod ryczałtowych: kwoty ryczałtowej, stawki ryczałtowej oraz standardowych skali kosztów jednostkowych.
  
- **Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.** ustanawia szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 i rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 w zakresie:
  - informacji i komunikacji;
  - informacji w sprawie wykorzystania funduszy;
  - systemów zarządzania i kontroli;
  - nieprawidłowości;
  - danych osobowych;
  - korekt finansowych w przypadku nieprzestrzegania zasady dodatkowości;
  - elektronicznej wymiany danych;
  - instrumentów inżynierii finansowej;
  - kwalifikowalności wydatków na mieszkalnictwo;
  - kwalifikowalności programów operacyjnych dla celu Europejska współpraca terytorialna.
  
- **Rozporządzenia Komisji (WE) nr 846/2009 z dnia 1 września 2009 roku** zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006.

Zmiany wprowadzone na mocy powyższego rozporządzenia dotyczą większości obszarów regulowanych do tej pory przez rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 oraz (WE) nr. 1080/2006. Modyfikacje te są wynikiem doświadczeń, nabytych po rozpoczęciu okresu programowania

2007-2013, które wykazały konieczność uproszczenia i wyjaśnienia niektórych przepisów dotyczących realizacji działań z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Z punktu widzenia wdrażania regionalnych programów operacyjnych szczególnie istotne są zmiany w odniesieniu do wdrażania instrumentów inżynierii finansowej z pomocą funduszy (art. 43 „Przepisy ogólne”, art. 44 „Fundusze powiernicze” i Art. 46 „Fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich”) oraz w stosunku do działań w zakresie budownictwa mieszkaniowego (art. 47). Jeśli chodzi o pierwszy z wymienionych obszarów, nowelizacja przepisów miała na celu ułatwienie wdrażania instrumentów inżynierii finansowej poprzez uproszczenie i uelastycznienie interakcji między instrumentami inżynierii finansowej a instytucjami zarządzającymi. Ponadto, aby złagodzić trudności spowodowane oddaleniem regionów najbardziej oddalonych uznano, iż należy zwiększyć próg kosztów zarządzania dla instrumentów inżynierii finansowej działających w tych regionach. Nowe przepisy wyjaśniają również, że te przedsiębiorstwa i te projekty, które są skierowane na obszary miejskie i są wspierane przez instrumenty inżynierii finansowej, nie są wyłączone z możliwości uzyskania dotacji ze środków programu operacyjnego. Jeśli chodzi o zmiany regulacji odnoszących się do budownictwa mieszkaniowego to miały one na celu ułatwienie inwestycji w tym sektorze, poprzez zapewnienie większej elastyczności kryteriów wyboru obszarów oraz kwalifikowalności działań w tej dziedzinie.

Zmiana przepisów w powyższych obszarach wynikała również z potrzeby dostosowania ich do zmian wprowadzonych na mocy omówionych wyżej nowelizacji Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

Bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia wdrażania RPO ma również **rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art.87 i 88 Traktatu** (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych). Weszło ono w życie w dniu 30 sierpnia 2008 r. Rozporządzenie to stanowi powszechnie obowiązujący akt prawny określający ogólne zasady i szczegółowe warunki, przy zachowaniu których możliwe jest udzielanie pomocy publicznej.

Zastąpiło ono i uzupełniło poprzednie regulacje dotyczące pomocy publicznej.

## 2.1.2 Polskie akty prawne

### 2.1.2.1 Ustawy

- **Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.**<sup>1</sup>

Powyższa ustawa stanowi podstawowy akt prawa krajowego regulujący zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. W świetle art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy instytucją zarządzającą regionalnym programem operacyjnym, która odpowiada za jego prawidłową realizację jest zarząd województwa. Szczegółowe zadania instytucji zarządzającej wynikają z art. 26 ustawy. Instytucja zarządzająca, wykonując te zadania, powinna uwzględniać zasadę równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów w ramach programu oraz zapewniać przejrzystość reguł stosowanych przy ocenie projektów.

Zadania Ministra Rozwoju Regionalnego zostały określone w art. 35 ustawy. Minister ten odpowiada za koordynację w zakresie wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych. Wykonuje on, o ile ustawa nie stanowi inaczej, zadania państwa członkowskiego określone w przepisach Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (ust. 2 pkt 1). Minister Roz-

1 Dz. U. 2006, nr 227 poz.1658

woju Regionalnego współpracuje również w zakresie przygotowywania regionalnych programów operacyjnych, monitoruje i kontroluje przebieg ich realizacji oraz zwraca się do zarządów województw w wnioskami dotyczącymi usprawnienia sposobu ich realizacji (ust. 5) oraz certyfikuje KE prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych (ust. 7).

Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy Minister Rozwoju Regionalnego, w celu zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez KE, a także w celu zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych może wydać wytyczne dotyczące programów operacyjnych. W przypadku regionalnych programów operacyjnych wytyczne dotyczące ww. spraw, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przygotowuje po zasięgnięciu opinii właściwej instytucji zarządzającej.

W myśl art. 36 ust. 1 ustawy realizacja programów operacyjnych podlega monitorowaniu przez KM. W przypadku regionalnych programów operacyjnych KM powołuje w drodze uchwały zarząd województwa (ust. 2).

- **Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**<sup>2</sup>. Nowelizacja wynikała z potrzeby uwzględnienia uwag Komisji Europejskiej (KE) dotyczących niezgodności trzech artykułów ustawy z prawem wspólnotowym (rozporządzeniem Rady nr 1083/2006) oraz oczekiwań i postulatów beneficjentów. Ponadto, w trakcie prac nad systemem wdrażania programów z perspektywy 2007 - 2013 pojawiła się potrzeba drobnych korekt pierwotnej wersji ustawy. W wyniku nowelizacji zmienione zostały regulacje dotyczące:

- Weta wojewody w stosunku do projektów wybranych przez Instytucję Zarządzającą RPO (art. 28 ust.3)

Nowa treść powyższego przepisu odwołuje się do ustrojowej zasady sprawowania przez wojewodę nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup>, pozabiając go jednocześnie prawa weta.

- Zatwierdzania projektów własnych Instytucji Zarządzającej przez ministra rozwoju regionalnego (art. 35 ust. 2 pkt. 8)

Na mocy nowelizacji minister rozwoju regionalnego został pozbawiony prawa do zatwierdzania tych projektów.

- Powoływania przez wojewodę komitetu monitorującego (art. 36, ust2 pkt 1).

W wyniku zmiany powyższego przepisu funkcja powoływania komitetu monitorującego przypisana została instytucji zarządzającej.

Ponadto, nowelizacja obejmuje szereg mniej fundamentalnych, ale wyjaśniających i porządkujących zmian.

- **Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r o finansach publicznych**.<sup>4</sup>

W Dziale V „Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej” ustawodawca zawarł przepisy odnoszące się do zasad i trybu gospodarowania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej (Rozdział 1 art. 201 –208) oraz do reguł dotyczących prefinansowania programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej (Rozdział 2 art. 209 –214). Ustawa ta przestała obowiązywać z dniem 31 grudnia 2009 wraz wejściu w życie nowej ustawy o finansach publicznych (patrz poniżej).

2 Dz. U. nr. 140 poz 984 i 985

3 Na mocy art. 171 Konstytucji, która znalazła uszczegółowienie w rozdziale 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa art. 25 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

4 Dz. U. Nr 249, poz. 2104

Na gruncie tej ustawy środki finansowe dostępne w ramach regionalnych programów operacyjnych były jednocześnie środkami publicznymi. W związku z tym miały do nich zastosowanie wszystkie zasady dotyczące gospodarowania finansami publicznymi. Zgodnie, z art. 5 ust. 1 pkt. 2) i ust. 3 pkt. 2) omawianej ustawy za środki publiczne uznaje się m. in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, do których zalicza się wsparcie pochodzące z funduszy strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej EFRR). Na podstawie art. 203 ust. 1 ww. ustawy, środki pochodzące z EFRR przekazywane są w formie tzw. dotacji rozwojowej na realizację regionalnych programów operacyjnych, a następnie przekazywane na rzecz indywidualnych beneficjentów w trybach przewidzianych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w zapisach programów operacyjnych. Z uwagi na powyższe, podmiot otrzymujący dofinansowanie powinien korzystać z przyznanych mu środków, zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o finansach publicznych, w szczególności na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy, wydawać je:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Dodatkowo, w przypadku realizacji dostaw, usług lub robót budowlanych w ramach projektu, beneficjent powinien przestrzegać zasad wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, z późn. zm), tj. wybierać i udzielać zamówień w oparciu o najbardziej korzystną ekonomicznie ofertę z zachowaniem zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji oraz dołożyć wszelkich starań w celu uniknięcia konfliktu interesów (art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w przypadku, gdy środki, o których mowa wyżej są wykorzystywane przez beneficjenta niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem obowiązujących procedur albo pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości – to podlegają one zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. W konsekwencji, dokumentacja konkursowa, powinna zawierać zapisy gwarantujące przestrzeganie powyższych zasad przez beneficjenta. Nałożenie na beneficjenta obowiązku zwrotu otrzymanej kwoty, spowodowany niewłaściwym wykorzystaniem przyznanych mu środków finansowych, wywołuje jednakże jeszcze jeden skutek. Otóż zgodnie z art. 211 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, beneficjent traci prawo do otrzymania środków pochodzących z funduszy. Okres wykluczenia rozpoczyna się od dnia, w którym decyzja, określająca kwotę do zwrotu oraz termin, od którego nalicza się odsetki, stała się ostateczna, zaś kończy się z upływem 3 lat od dnia dokonania zwrotu tych środków. Z powyższego przepisu wynika konieczność ustalenia, czy podmiot ubiegający się o dofinansowanie w ramach regionalnego programu operacyjnego nie stracił wcześniej prawa do otrzymania środków w publicznych w związku z ich przednim, niewłaściwym wykorzystaniem. W art. 209 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określona została lista elementów, jakie powinny się znaleźć w treści każdej umowy o dofinansowanie projektu<sup>5</sup>

5 Lista ta zawiera następujące elementy: opis przedsięwzięcia, w tym cel, na jaki przyznano środki, i termin jego realizacji; kwartalny harmonogram dokonywania wydatków projektu; wysokość środków przyznanych beneficjentowi i tryb przekazywania tych środków; zobowiązanie do poddania się kontroli przez beneficjenta i tryb kontroli realizacji przedsięwzięcia; formy zabezpieczeń należytego wykonania przez beneficjenta zobowiązań wynikających z umowy; termin i sposób rozliczenia przyznanych środków; warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu, warunki i terminy zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny; inne postanowienia wynikające z przepisów wspólnotowych lub krajowych, postanowienia dotyczące m. in. kwestii informacji i promocji, archiwizacji oraz stosowania prawa zamówień publicznych.

- **Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r o finansach publicznych.**<sup>6</sup>

Nowa ustawa weszła w życie 1 stycznia 2010. Wprowadziła ona daleko idące zmiany w systemie wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Nowe zasady w tym względzie zostały ujęte w Rozdziale 6 „Wykonywanie budżetu środków europejskich”. Zgodnie z nimi środki UE wyłączone zostały z budżetu państwa. Nowe przepisy ustanowiły Instytucję Płatnika, którego rolę pełni Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Beneficjenci otrzymują pieniądze bezpośrednio z BGK w formie płatności (a nie dotacji rozwojowej). Wypłata uruchamiana jest na podstawie zlecenia wystawianego przez Instytucję Zarządzającą RPO. Nowa ustawa o finansach publicznych stanowi, że współfinansowanie krajowe, czyli część dofinansowania projektu pochodząca z budżetu państwa będzie przekazywana beneficjentowi w formie dotacji celowej.

Nowy system wprowadził zatem zasadę, że Beneficjent otrzymuje środki na dofinansowanie z dwóch źródeł: środki UE wypłacane przez BGK w formie płatności oraz ewentualne współfinansowanie krajowe z budżetu państwa w formie dotacji celowej wypłacanej bezpośrednio przez dysponenta, czyli Instytucję zarządzającą RPO. Tak więc na mocy tej ustawy wyeliminowany został przepływ środków europejskich poprzez rachunki bankowe Instytucji Zarządzającej. Do kompetencji Instytucji Zarządzających należy weryfikacja wniosków o płatność i składanie dyspozycje przelewów środków dla Beneficjentów do BGK, stałe monitorowanie realizacji płatności i planowanie kwot niezbędnych do realizacji płatności w ramach danego programu operacyjnego. Obowiązek terminowych wypłat środków spoczywa na Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Ministerstwie Finansów oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.

- **Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności** <sup>7</sup>.

Powyższa ustawa wprowadziła zmiany w ustawie o finansach publicznych, ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawie o samorządzie województwa, ustawie o działach administracji rządowej, ustawie o Narodowym Planie Rozwoju oraz w ustawie o systemie oświaty w celu usprawnienia systemu wdrażania Funduszy Europejskich. Weszła ona w życie w dniu 20 grudnia 2008 r.

Bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia wdrażania RPO mają również ustawowe przepisy harmonizujące Polskie prawo z prawem wspólnotowym w obszarach pomocy publicznej, ochrony środowiska i zamówień publicznych. Zostały one ujęte w poniższych aktach prawnych:

- **Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej pomoc publiczna** <sup>8</sup>
- **Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.**<sup>9</sup>
- **Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo zamówień publicznych** <sup>10</sup>

6 Dz. U nr 157, poz.1240

7 Dz. U. z 2008 r., nr 216, poz. 1370

8 Dz. U. z 2010 r. Nr 18, poz. 99

9 Dz. U. Nr 199, poz. 1227

10 Dz.U.07. nr 223, poz. 1655



### 2.1.2.2 Rozporządzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia wdrażania RPO mają rozporządzenia MRR dotyczące programów pomocowych. W okresie 2009 – 2010 obowiązywały następujące rozporządzenia w tym obszarze:

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 2 października 2007 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych.

- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 12 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy na usługi doradcze dla mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 15 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy na szkolenia w ramach regionalnych programów operacyjnych.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie transportu multimodalnego w ramach regionalnych programów operacyjnych, które obowiązuje od 15 kwietnia 2009 roku.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na wzmocnianie potencjału instytucji otoczenia biznesu w ramach regionalnych programów operacyjnych, które weszło w życie 5 czerwca 2009 roku.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy przez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w ramach regionalnych programów operacyjnych, które obowiązuje od 2 lipca 2009 roku.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 października 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie portów lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych, które weszło w życie 3 listopada 2009 roku.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 grudnia 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej, lecznictwa uzdrowiskowego w ramach regionalnych programów operacyjnych, które obowiązuje od 31 grudnia 2009 roku.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania przedsiębiorcom ograniczonej kwoty pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem w ramach regionalnych programów operacyjnych

W przygotowaniu pozostaje Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie udzielania pomocy na projekty badawczo-rozwojowe w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Pozostałe rozporządzenia ważne z punktu widzenia wdrażania RPO, które zostały wydane w interesującym nas okresie to: Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 10 lutego 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych oraz Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 14 lipca 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych.

### 2.1.3 Strategiczne dokumenty krajowe

- **Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007 - 2015**

Strategia Rozwoju Kraju, przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. stanowi podstawowy dokument strategiczny, określający cele i priorytety polityki rozwoju w perspektywie

najbliższych lat oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Jako wieloletni plan rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, SRK jest dokumentem nadrzędnym i stanowi punkt odniesienia dla innych strategii i programów rządowych, w tym dla strategii rozwoju poszczególnych województw, opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

### ● Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO)

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) stanowią kluczowy dokument z punktu widzenia realizacji polityki spójności i wdrażania programów operacyjnych. NSRO są przygotowywane przez każdy kraj członkowski UE i określają krajowe priorytety, na które będą przeznaczane unijne fundusze w okresie programowania 2007-2013 oraz ich relację z priorytetami wspólnotowymi oraz Strategią Rozwoju Kraju.

Polskie NSRO zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. i zatwierdzone przez KE w dniu 7 maja 2007 r.<sup>11</sup>. Celem strategicznym NSRO dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cel ten będzie osiąganym poprzez realizację ustanowionych celów horyzontalnych<sup>12</sup>. W ramach NSRO w latach 2007-2013 w Polsce realizowane są dwa cele polityki spójności „Konwergencja”<sup>13</sup> oraz „Europejska współpraca terytorialna”<sup>14</sup>. Instrumentem realizacji celów NSRO są programy operacyjne. NSRO określa system ich realizacji oraz podział środków finansowych na poszczególne programy regionalnych programów operacyjnych.

## 2.1.4 Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego

Istotnym narzędziem budowy systemów zarządzania i kontroli, o którym mowa w przepisie art. 35 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, są wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego. Mają one na celu zapewnienie zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez KE. Proces opracowania wytycznych rozpoczął się w lutym 2007 i stopniowo obejmował kolejne obszary wdrażania.<sup>15</sup>

11 Przedmiot oraz tryb przygotowania NSRO określają przepisy art. 27-28 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

12 Cele te obejmują obszary:

- poprawy jakości i funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerskich;
- poprawy jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
- budowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług;
- wzrost konkurencyjności polskich regionów oraz przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- wyrównanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych w obszarach wiejskich.

13 Cel Konwergencja obejmuje państwa członkowskie i regiony opóźnione w rozwoju. Regionami, na których koncentruje się cel Konwergencja, są regiony, w których produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca mierzony paritetem siły nabywczej wynosi nie mniej niż 75% średniej PKB na mieszkańca w Unii Europejskiej. Udzielanie tej pomocy ma zakończyć się w 2013 r. i nie może być przedłużane o kolejny okres przejściowy. Wg NRSO w Polsce wskaźnik ten waha się od 72,8% w województwie mazowieckim do poniżej 35% w województwach lubelskim i podkarpackim.

14 Cel Europejska Współpraca Terytorialna obejmuje regiony położone przy granicach lądowych lub morskich, obszary współpracy transnarodowej zdefiniowane w związku z działaniami popierającymi zintegrowany rozwój terytorialny i wspieranie współpracy międzyregionalnej oraz wymianę doświadczeń.

15 Pierwsze Wytyczne nr 1 dotyczące prowadzenia negocjacji programów operacyjnych w ramach NSRO na lata 2007-2013 z Komisją Europejską zostały wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 26 lutego 2007 r. W 2007 r. wydanych zostało 14 wytycznych, a w 2008 r. dalszych 5.

Do końca marca 2008 r. wydano ich w sumie 19. Na przestrzeni luty 2007 – maj 2008 część wytycznych została zmieniona lub uchylona. Wg analizy przeprowadzonej przez NIK<sup>16</sup>, na dzień 31 maja 2008 r. dokonano zmian 5 wytycznych, do 2 wytycznych przygotowano sprostowania, 2 wytyczne zostały uchylone<sup>17</sup>. Od tego czasu liczba wytycznych uległa zwiększeniu. Jednocześnie począwszy od drugiej połowy 2008 r. do końca 2010 r. większość z nich była przedmiotem nowelizacji. Dotyczy to następujących wytycznych:

- Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód z dnia 15 stycznia 2009 r.
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa z dnia 13 sierpnia 2008
- Wytyczne w zakresie procedury odwoławczej dla wszystkich programów operacyjnych z dnia 9 września 2008
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie zasad dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym z dnia 16 stycznia 2009 r.
- Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych dla przedsięwzięć, dla których wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach złożono po 15 listopada 2008 r. z dnia 5 maja 2009 r.
- Wytyczne w zakresie sprawozdawczości z dnia 9 czerwca 2009 r.
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie warunków certyfikacji oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 z dnia 23 czerwca 2009 r.
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie wymogów, jakie powinny uwzględniać procedury odwoławcze ustalone dla programów operacyjnych dla konkursów ogłaszanych od dnia 20 grudnia 2008 r. z dnia 11 sierpnia 2009 r.
  - Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie korzystania z pomocy technicznej z dnia 7 grudnia 2009 r.

16 Informacja o wynikach kontroli przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007 - 2013, opublikowana w lipcu 2008 na stronie [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

17 W dniu 3 marca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego ogłosił „Komunikat w sprawie wytycznych MRR w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym” (M.P. Nr 24, poz. 243), w którym określił, iż ww. wytyczne przestają obowiązywać od dnia ogłoszenia komunikatu. Komunikat został opublikowany w Monitorze Polskim w dniu 25 marca 2008 r. Wydanie komunikatu było reakcją na liczne zarzuty strony samorządowej, zgłaszanemu in. na posiedzeniach Konwentu Marszałków Województwa RP, o zbyt niuansowej ingerencji ww. wytycznych w swobodę działania instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi w zakresie wyboru projektów. Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych, uchylone z dniem 24 kwietnia 2008 r. W opinii KE istniała zasadnicza niezgodność polskich przepisów prawnych z wymogami dyrektywy 85/337/EWG Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. W związku z powyższym Minister Rozwoju Regionalnego przygotowała w nowelizacji przedmiotowych Wytycznych MRR, które „miały za zadanie wskazanie beneficjentom sposobu postępowania w okresie przejściowym tj. do czasu wejścia w życie znowelizowanych polskich przepisów. Jednocześnie Minister Środowiska przygotował projekt ustawy wprowadzającej odpowiednie zmiany w przepisach prawa polskiego. Oba dokumenty były konsultowane ze służbami KE w celu uzyskania pozytywnej opinii KE dla tych zmian. Po uzgodnieniu z KE, w dniu 3 czerwca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego podpisał Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych. Dokument zawiera wskazówki odnośnie postępowań administracyjnych w procesie inwestycyjnym, które pozwolą w okresie przejściowym (tj. do czasu wejścia w życie nowych przepisów zgodnych z prawodawstwem unijnym) w sposób maksymalny wykorzystać istniejące regulacje prawne w celu zapewnienia zgodności z wymaganiami dyrektyw środowiskowych.

- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym z dnia 22 grudnia 2009 r.
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej z dnia 9 lutego 2010
- Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013 z dnia 20 kwietnia 2010
- Wytyczne w zakresie reguł dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązki świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami z dnia 2 marca 2010
- Wytyczne w zakresie informacji i promocji z dnia 10 czerwca 2010
- Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych z dnia 28 lipca 2010 r.

W 2010 r. MRR opublikował jedno nowe wytyczne: „Wytyczne w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym z dnia 16 stycznia 2010”. W kilka miesięcy później, 12 lipca 2010, regulacja ta została znowelizowana.

Według stanu na koniec 2010 r. wytycznych jest w sumie 22. Pełna lista tych regulacji wraz z opisem zmian wynikających z ich nowelizacji oraz dokumentami towarzyszącymi znajduje się na stronie [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)

### 2.1.5 Opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych a wdrażanie RPO

Jak widać na podstawie powyższego przeglądu ram prawnych RPO w 2009 r. miały miejsce bardzo daleko idące zmiany regulacji określających sposób wdrażania regionalnych programów operacyjnych. Zdecydowana większość nowo wydanych przepisów krajowych wynikała z potrzeby harmonizacji polskiego prawa z prawem unijnym i stanowiła konsekwencję wejścia w życie nowych rozporządzeń unijnych. Podstawowym problemem w tym kontekście było nienadążanie procesu tworzenia stosownego oprzyrządowania prawnego do potrzeb związanych z realizacją RPO. W opinii wszystkich IZ RPO, zawartych w sprawozdaniach z realizacji programu za 2009 r., opóźnienia w wydawaniu stosownych regulacji transponujących prawo unijne na grunt polski oraz kłopoty z interpretacją istniejących aktów prawnych stanowiły podstawową przyczynę problemów we wdrażaniu RPO. W ich konsekwencji doszło do znaczących opóźnień w absorpcji środków unijnych. Zdecydowana większość utrudnień wynikała z braku odpowiednich przepisów w zakresie pomocy publicznej oraz ochrony środowiska. (Szczegóły odnośnie dat ukazywania się konkretnych ustaw, rozporządzeń i wytycznych znajdują się wyżej). Na opóźnienie procesu alokacji środków unijnych w 2010 r. wpłynęło również wejście w życie nowej ustawy o finansach publicznych. Poniżej przyjrzymy się bliżej powyższym barierom oraz środkom zaradczym podejmowanym przez IZ w celu ich ograniczenia.

#### ● Regulacje w zakresie pomocy publicznej

Brak stosownych rozwiązań prawnych w obszarze pomocy publicznej dotyczył zasad udzielania pomocy w takich dziedzinach jak: energetyka, infrastruktura telekomunikacyjna, infrastruktura sfery badawczo-rozwojowej, lecznictwo uzdrowiskowe, rewitalizacja, regionalne porty lotnicze, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, otoczenie instytucji biznesu transport miejski oraz inicjatywa KE JESSICA,<sup>18</sup>. Opracowując harmonogram naboru wniosków,

18 Akces do tej inicjatywy zgłosiły cztery RPO: wielkopolskie, pomorskie, zachodniopomorskie i śląskie

IZ brały pod uwagę stan prac nad poszczególnymi rozporządzeniami MRR odnoszącymi się do środków pomocowych. Opóźnienia w tym zakresie powodowały konieczność dokonywania zmian terminów naboru wniosków. W rezultacie, we wszystkich RPO znaczna liczba zaplanowanych konkursów została przesunięta na koniec 2009 lub na rok następny.

Nieliczne przypadki organizowania konkursów w danym obszarze, w nadziei, że planowane rozporządzenie MRR zostanie wydane dopiero po ogłoszeniu jego wyników i nie będzie się do nich odnosiło, kończyły się z reguły koniecznością unieważnienia naborów. Tak sytuacja miała m.in. miejsce w ramach RPO Lubelskiego. W czasie trwania konkursu ogłoszonego w ramach Osi Priorytetowej II: „Infrastruktura ekonomiczna przyczyniająca się do stworzenia przyjaznego otoczenia dla prowadzenia działalności gospodarczej” weszło w życie Rozporządzenia MRR w sprawie udzielania pomocy na wzmacnianie potencjału instytucji otoczenia biznesu w ramach RPO z dnia 20 maja 2009 r. W rezultacie tej sytuacji nie można było podpisać umów o dofinansowanie z Beneficjentami, z uwagi na niezgodność takiego postępowania z obowiązującymi przepisami prawa. Ewentualne dofinansowanie wypełniałoby bowiem znamiona pomocy publicznej, co skutkowałoby koniecznością zwrotu pozyskanych środków w kwocie powiększonej o odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych.

Znacznie lepszym rozwiązaniem w sytuacji oczekiwania na implementację przepisów unijnych do polskiego prawa było ograniczanie tematyki danego naboru do kwestii, które nie będą kolidowały z przygotowywanymi rozporządzeniami. I tak np. Warmińsko-mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego, pełniąc funkcję IP II w województwie warmińsko-mazurskim na etapie oceny projektów narzucała wnioskodawców obowiązek skorzystania z reguł pomocy de minimis lub też wskazanie takiej konstrukcji wniosku, która pozwalała wykluczyć występowanie pomocy publicznej (np. wybór niezależnego operatora, zachowanie zasady proporcjonalności, przeniesienie części wydatków do wydatków niekwalifikowanych). Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwy był wybór projektów do dofinansowania w tych obszarach gdzie MRR nie stworzył podstaw prawnych do udzielania pomocy.

Kolejnym problemem związanym z obszarem pomocy publicznej były trudności interpretacyjne w stosowaniu istniejących przepisów. Dotyczyły one między innymi możliwości kwalifikowania pewnych wydatków np. odnoszących się do prac przygotowawczych, kwestii momentu rozpoczęcia realizacji inwestycji dla dużych przedsiębiorstw w kontekście rozporządzenia 800/2008 czy też kumulacji pomocy. Szereg wątpliwości odnośnie stosowania zasad pomocy publicznej rodziły również konkretne projekty. Wynikały one głównie z faktu obowiązywaniem systemu prawa precedensowego w obszarze polityki konkurencji i pomocy publicznej. Problemy te były rozwiązywane na bieżąco, po konsultacjach z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

#### ● **Regulacje w zakresie ochrony środowiska.**

Podstawowym aktem prawnym regulującym ocenę oddziaływania na środowisko w prawie polskim jest obowiązująca od 15 listopada 2008 r. *ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.<sup>19</sup> Ustawa ta wprowadziła szereg uproszczeń w postępowaniu OoŚ w stosunku do obowiązującej uprzednio – *Prawa ochrony środowiska*, co wpłynęło na sprawniejszą realizację RPO. Pozytywnym skutkiem wprowadzonych zmian

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227. Ustawa ta implementuje obowiązki wynikające m.in. z dyrektyw: Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Rady nr 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywa Rady nr 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

jest m.in. skrócenie czasu oczekiwania przez Beneficjentów na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w przypadkach tzw. negatywnego screeningu) oraz zauważalna poprawa jakości dokumentacji z postępowania OOŚ.

Poważnym problemem pozostaje jednak kwestia konieczności udowodnienia przez Wnioskodawców, że przedsięwzięcia, które realizują (wymienione w załączniku II Dyrektywy 85/337/EWG, a niewymienione w Rozporządzeniu OOŚ, tzw. przedsięwzięcia podprogowe) zostały poddane prawidłowej selekcji do postępowania OOŚ. Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 5 maja 2009 r. w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych oraz Zalecenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich (*urban development projects*) dla potencjalnych beneficjentów środków UE nie rozwiązały w pełni tego problemu. W opinii IZ RPO niezbędne jest jak najszybsze wprowadzenie w życie nowego rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko czyli wypełnienie ustawowej delegacji zawartej w art. 60 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dopiero opublikowanie takiego rozporządzenia w pełni przetransponuje wymagania Dyrektywy 85/337/EWG.

Luki w ustawodawstwie dotyczącym uzyskiwania pozwoleń środowiskowych spowodowały konieczność anulowania udzielonych pozwoleń środowiskowych i wszczęcie nowych postępowań, w przypadku sporej ilości projektów infrastrukturalnych, w ramach wielu RPO. (np. zachodniopomorskie). Dotyczyło to w szczególności pozwoleń wydanych w okresie dzielącym opublikowanie Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 czerwca 2008 r. w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych (dla przedsięwzięć przygotowywanych w stanie prawnym sprzed 15 listopada 2008) a wydaniem kolejnych Wytycznych w tym zakresie z dnia 5 maja 2009 r. Inną konsekwencją braku pełnej harmonizacji prawa polskiego z regulacjami unijnymi w obszarze ochrony środowiska była konieczność przesuwania terminów naborów. W obecnym stanie prawnym decyzje o dofinansowaniu projektów wymagających przeprowadzenia procedury OOŚ nadal wiążą się z ryzykiem błędu, który może skutkować koniecznością zwrotu dofinansowania w przypadku stwierdzenia niezgodności dokumentacji środowiskowej z prawem wspólnotowym. W związku z tym w ramach wszystkich RPO dokłada się wielu starań, aby zabezpieczyć się przed taką ewentualnością, zarówno na etapie przygotowywania projektów przez wnioskodawców jak i na etapie ich oceny. Kroki podejmowane w tym kierunku obejmują:

- tworzenie zestawów informacji tematycznych na stronach www lub przewodników dla wnioskodawców, gdzie można znaleźć przegląd przepisów prawa unijnego i krajowego z zakresu OOŚ, wytyczne MRR oraz KE, informacje dotyczące obszarów Natura 2000 oraz formularze dokumentów, stanowiska i interpretacje dotyczące tematyki ochrony środowiska
- organizowanie spotkań informacyjnych
- przeprowadzanie szkoleń dla wnioskodawców przez ekspertów w zakresie ochrony środowiska (najczęściej przez wyspecjalizowane w tej dziedzinie kancelarie prawnicze)
- umożliwienie wnioskodawcom skorzystania z konsultacji udzielanych przez pracowników IZ lub/ i IP RPO.

- powoływanie ekspertów w zakresie ochrony środowiska do oceny zgodności wniosków projektowych z obowiązującymi regulacjami prawnymi
  - rozwiązywanie konkretnych problemów interpretacyjnych, w wyniku konsultacji z MRR.
- Nowa ustawa o finansach publicznych

Jak wspomiano wyżej ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie systemu wdrażania RPO. W związku z jej wejściem w życie, z dniem 1 stycznia 2010, pojawiła się konieczność wprowadzenia nowych wzorów umów i aneksowanie dotychczas zawartych umów o dofinansowanie jak również zmiany obowiązujących procedur w zakresie przekazywania środków.

Aneksowanie umów wydłużyło proces wypłat środków unijnych, a tym samym rozliczenie finansowe beneficjentów. Wpływ na tą sytuację miały opóźnienia w ogłaszaniu rozporządzeń wykonawczych do nowej ustawy. Wpłynęły one na przesunięcie w czasie momentu rozpoczęcia procesu aneksowania.

## 2.2 Zarządzanie i wdrażanie regionalnych programów operacyjnych

System organizacyjny (tzw. system wdrażania) funduszy strukturalnych przyznanych Polsce na lata 2007-2013 charakteryzuje się istnieniem trzech poziomów.

Pierwszy z nich to poziom **koordynacji**. Koordynację w zakresie zarządzania NSRO i realizacji wszystkich programów polityki spójności sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Minister Rozwoju Regionalnego odpowiada za przygotowanie, organizację oraz nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu realizacji NSRO oraz prowadzi nadzór nad realizacją programów operacyjnych, w tym w zakresie zarządzania, monitorowania, kontroli i audytu, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach Rady Wspólnot Europejskich.

W odniesieniu do RPO rolę koordynującą pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, odpowiedzialny za weryfikację projektów programów operacyjnych pod względem ich zgodności z NSRO, negocjowanie ich zapisów z KE we współpracy z instytucjami zarządzającymi RPO, kontrolę stosowania wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego oraz monitorowanie efektów wdrażania RPO w regionach.

Koordynację pomiędzy celami strategii rozwoju danego województwa, celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych, polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, sprawuje zarząd województwa, wykorzystując w tym celu KM RPO.

Drugi poziom to zarządzanie. Instytucja Zarządzająca (IZ) jest odpowiedzialna za przygotowanie i realizację programów operacyjnych. W przypadku RPO zadania w tym zakresie powierzono zarządom poszczególnych województw, które wykonują je przy pomocy urzędów marszałkowskich. IZ odpowiada za ocenę i wybór projektów do dofinansowania, weryfikowanie płatności na rzecz beneficjentów, (przedstawianie deklaracji płatności i wniosków o płatność do certyfikacji), oraz kontrolę projektów, przygotowywanie raportów o nieprawidłowościach i monitorowanie realizacji programu. Ponadto w zakresie obowiązków IZ leży wydawanie wytycznych/procedur, zaleceń i podręczników dotyczących różnych aspektów związanych z realizacją programu, a także za prowadzenie działań promocyjno-informacyjnych oraz ewaluację programu.

Trzecim poziomem jest wdrażanie programu. We wdrażaniu RPO uczestniczą następujące podmioty:

- **Instytucja Pośrednicząca (IP)**, to podmiot publiczny, któremu IZ powierza część zadań związanych z zarządzaniem i wdrażaniem programu (np. w odniesieniu do wybranej osi priorytetowej). Dokonując takiej delegacji IZ zachowuje całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji programu. Delegacja następuje w drodze porozumienia, określającego szczegółowo zakres zadań Instytucji Pośredniczącej oraz wynikające z niego prawa i obowiązki obu stron porozumienia. IP może również delegować część zadań związanych z wdrażaniem operacji/grup operacji do Instytucji Pośredniczących II stopnia.

IP zostały utworzone jedynie w ramach 3 RPO – warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego. W przypadku dwóch pierwszych województw funkcja ta została powierzona Wojewódzkim Funduszom Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), zaś w dolnośląskim – Dolnośląskiej Instytucji Pośrednicząca (DIP)<sup>20</sup>.

- **Instytucje Pośredniczące II stopnia** – podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za realizację zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów (np. przyjmowanie i ocena wniosków o dofinansowanie, kontrola realizacji projektów). W przypadku RPO funkcje IP II w odniesieniu do wybranych osi priorytetowej lub całego programu mogą pełnić samorządowe jednostki organizacyjne powołane przez IZ lub wyłonione zgodnie z procedurą zamówień publicznych podmioty spoza sektora finansów publicznych. Łącznie, w systemie realizacji RPO utworzono 9 Instytucji Pośredniczących II stopnia. Instytucje takie funkcjonują w ramach województw lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego i śląskiego (samorządowe jednostki organizacyjne), pomorskiego i warmińsko-mazurskiego (agencje rozwoju przedsiębiorczości) oraz mazowieckiego (Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych) i lubuskiego (WFOŚiGW).<sup>21</sup>
- **Instytucja Certyfikująca (IC)** – poświadczająca do KE prawidłowość ponoszonych wydatków. Instytucja ta działa w strukturze ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W przypadku RPO w lipcu 2007 r. IC delegowała na podstawie zawartych porozumień, część funkcji związanych z certyfikacją do instytucji pośredniczących w certyfikacji – IPOC. Zadania w tym zakresie realizują poszczególne Urzędy Wojewódzkie.
- **Instytucja Audytowa (IA)**, którą dla wszystkich programów operacyjnych jest działający w strukturze MF Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Zadania w tym zakresie wykonywane są za pośrednictwem wyodrębnionej komórki organizacyjnej oraz 16 urzędów kontroli skarbowej. Zadaniem IA jest dokonywanie niezależnej oceny funkcjonowania ustanowionych systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych.
- **Komitet Monitorujący RPO (KM)**. KM jest powoływany przez IZ dla każdego programu operacyjnego. Do jego głównych zadań należy akceptacja kryteriów wyboru projektów oraz monitorowanie postępów we wdrażaniu programu. W jego skład wchodzi przedstawiciele strony rządowej, samorządowej partnerów społecznych oraz gospodarczych.

Szczegółowy opis funkcji, składu i funkcjonowania KM RPO znajduje się w rozdziale 5.

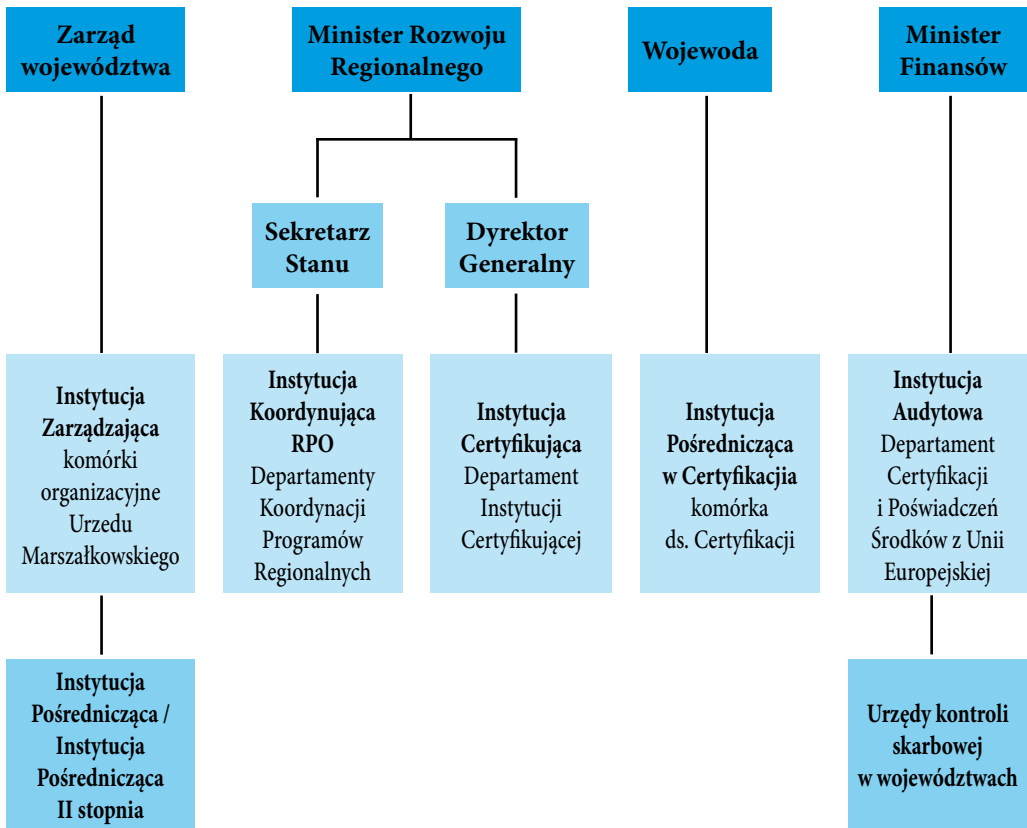
Poniżej przedstawiamy wykres obrazujący system instytucjonalny RPO

20 MRR, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, Warszawa 2010

21 Tamże



Wykres 1 System instytucjonalny RPO



## 2.3 Ramy finansowe

W latach 2004-2006 na realizację europejskiej polityki spójności w Polsce przeznaczono ogółem 16,85 mld euro, w tym 12,85 mld euro ze środków funduszy unijnych. W okresie programowania 2007-2013 kwota ta wzrosła kilkukrotnie. Łączna suma środków zaangażowanych w realizację celów NSRO, wynosi 85,5 mld euro, w tym z budżetu Unii Europejskiej pochodzić będzie 66,5 mld euro. Ze środków EFRR przyznanych Polsce na lata 2007-2013 zostanie udzielone wsparcie w kwocie 32,7 mld euro, w tym w ramach 16 RPO, alokowano środki o wartości 16,5 mld euro (50,8% środków EFRR przyznanych Polsce). RPO są w całości współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Alokacja środków z EFRR dla poszczególnych województw odbyła się zgodnie z algorytmem 80/10/10. Algorytm ten został wybrany w oparciu o wyniki konsultacji społecznych NSS, a kryteria które stanowią jego podstawę nawiązują do głównych problemów i wyzwań stojących przed polityką spójności: czyli osiągnięcie zrównoważonego rozwoju, poprzez wspieranie regionów najuboższych, ograniczanie bezrobocia i niwelowanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów. I tak zgodnie z powyższym algorytmem 80% ogółu środków zostało rozdysponowanych pomiędzy wszystkie regiony, proporcjonalnie do liczby mieszkańców poszczególnych województw. 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w woje-

wództwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca był niższy niż 80% średniej dla całego kraju. W ramach algorytmu uwzględniono również wskaźnik bezrobocia – 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których stopa bezrobocia rejestrowanego w przekroju powiatów była wyższa niż 150% średniej krajowej.

W efekcie zastosowania powyższego algorytmu największe wsparcie na mieszkańca otrzymało pięć województw Polski wschodniej: lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

Poniższa tabela przedstawia alokacje środków EFRR na poszczególne RPO.

**Tabela nr. 1**

Województwo	Alokacja środków EFRR (w mln euro)	Udział w łącznej alokacji dla RPO (w %)
1. dolnośląskie	1,213	7,3
2. kujawsko-pomorskie	0,951	5,7
3. lubelskie	1,155	7,0
4. lubuskie	0,439	2,7
5. łódzkie	0,863	6,1
6. małopolskie	1,148	7,8
7. mazowieckie	1,831	11,1
8. opolskie	0,427	2,6
9. podkarpackie	1,136	6,9
10. podlaskie	0,636	3,8
11. pomorskie	0,885	5,3
12. śląskie	1,570	10,3
13. świętokrzyskie	0,726	4,4
14. warmiński-mazurskie	1,360	6,3
15. wielkopolskie	1,130	7,7
16. zachodniopomorskie	0,835	5,0
Razem	16,556	100

Źródło: NSRO, maj 2007

### 2.3.1 Alokacja środków EFRR w ramach 16 RPO na poszczególne dziedziny wsparcia

We wszystkich 16 regionalnych programach operacyjnych wsparcie jest udzielane w następujących obszarach:

- Badania i rozwój techniczny, innowacje, przedsiębiorczość
- Społeczeństwo informacyjne
- Transport
- Energia
- Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom
- Turystyka
- Kultura
- Inwestycje w infrastrukturę społeczną
- Zatrudnienie i wzmocnienie zdolności administracyjnych
- Pomoc techniczna

Poniższa tabela przedstawia szczegółowe dane odnośnie alokacji środków EFRR na poszczególne dziedziny wsparcia w ramach 16 RPO

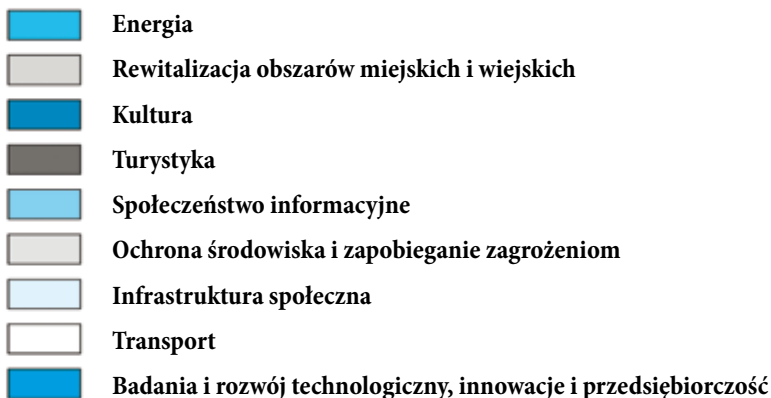
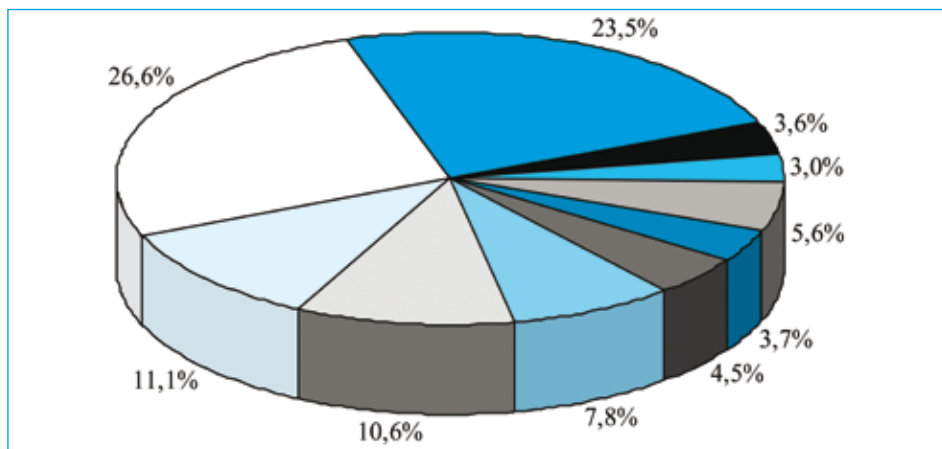
**Tabela 2. Alokacje środków EFRR na poszczególne dziedziny wsparcia w ramach 16 RPO**

Wyszczególnienie	Ogółem	w tym									
		Badania i rozwój technologicznych, innowacje i przedsiębiorczość	Społeczeństwo informacyjne	Transport	Inwestycje energetyczne	Środowisko / zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych	Turystyka	Kultura	Rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich	Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz społeczną	
											w %
16 RPO	100	23,7	7,8	26,8	3,0	10,7	4,5	3,7	5,6	11,2	
Dolnośląskie	100	25,0	9,9	16,1	3,0	13,3	4,8	3,3	5,9	14,8	
Kujawsko-pomorskie	100	26,5	6,0	25,1	2,6	9,8	5,0	2,7	7,0	12,3	
Lubelskie	100	24,8	6,3	22,8	4,0	12,1	5,7	5,2	2,4	14,0	
Lubuskie	100	21,1	8,5	25,4	3,4	12,6	4,4	3,6	5,9	12,1	
Łódzkie	100	21,4	7,0	24,9	4,9	12,3	4,4	4,3	8,2	9,5	
Małopolskie	100	24,6	5,9	26,3	1,7	7,6	2,6	7,8	5,9	14,2	
Mazowieckie	100	21,9	11,7	31,1	2,7	9,5	3,8	4,1	1,6	12,0	
Opolskie	100	33,0	6,0	25,8	2,0	11,6	4,1	2,7	3,8	8,0	
Podkarpackie	100	22,4	8,4	26,0	3,8	17,2	2,0	1,5	3,8	12,0	
Podlaskie	100	24,0	8,1	32,8	2,4	7,8	4,8	3,5	0,0	12,6	
Pomorskie	100	21,0	4,6	32,1	4,3	10,9	5,1	3,4	7,3	8,4	
Śląskie	100	22,0	11,7	21,4	1,7	11,5	3,5	2,7	13,5	9,5	
Świętokrzyskie	100	24,3	4,0	28,8	3,0	9,1	6,1	3,8	8,2	9,6	
Warmińsko-mazurskie	100	22,7	6,0	34,0	2,0	7,5	7,1	2,7	5,8	8,2	
Wielkopolskie	100	23,0	8,1	31,9	3,5	11,8	2,8	2,1	3,8	10,0	
Zachodniopomorskie	100	27,9	5,0	28,7	4,3	4,8	9,0	5,1	2,8	8,4	

Źródło: MRR Przegąd regionalny nr. 1 „Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013, Marzec 2008

Przeciętna alokacja na poszczególne dziedziny wsparcia w ramach wszystkich RPO przedstawia się następująco:

Wykres 2 Podział środków RPO wg dziedzin wsparcia



## 2.4 Stan Wdrażania RPO

### 2.4.1 Stan wdrażania RPO na tle innych programów operacyjnych

Regionalne Programy Operacyjne dobrze radzą sobie z absorpcją środków unijnych w porównaniu do innych programów operacyjnych. Według stanu na koniec września 2010 udało im się zakontraktować przeszło połowę swojego budżetu (56,9%) na lata 2007-2013 oraz wypłacić beneficjentom 19,8 % alokowanych środków. W rankingu poziomu kontraktacji RPO plasowały się na drugim miejscu – po PO Innowacyjna Gospodarka (57,1 %) – natomiast pod względem poziomu płatności były na drugim miejscu (po PO KL –20,7%). (Nie uwzględniając PO Pomoc Techniczna). Szczegóły patrz poniższa tabela:

Tabela 3. Stan wdrażania programów operacyjnych

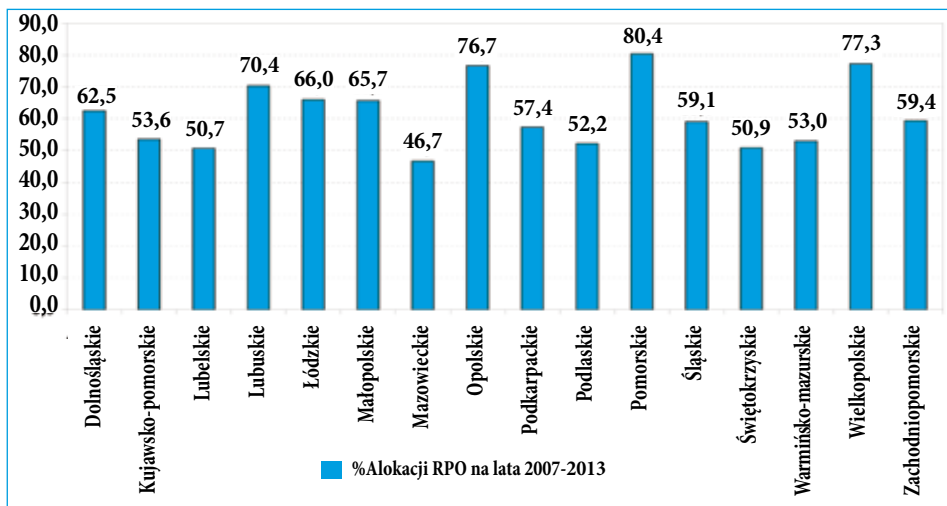
Program Operacyjny	Alokacja w mld zł	Zawarte umowy / wydane decyzje (środki UE w mln zł)	% Alokacji	Wydatki kwalifikowane we wnioskach o płatność	% Alokacji
Infrastruktura i Środowisko	113,9	50,0	43,9	8,6	7,6
Regionalne Programy Operacyjne	66,3	37,4	56,9	13,1	19,8
Kapitał Ludzki	39,7	19,5	49,1	8,2	20,7
Innowacyjna Gospodarka	34,0	19,4	57,1	3,2	9,4
Rozwój Polski Wschodniej	9,4	4,4	46,8	1,1	11,7
Europejska Współpraca Terytorialna	1,39	0,6	43,3	0,1	7,2
Pomoc techniczna	2,1	1,0	48,4	0,5	23,8
Suma:	272,6	111,6	40,9	34,8	9,8

Źródło: MRR stan na 30 września 2010

## 2.4.2 Stan wdrażania 16 RPO

Jeszcze pod koniec I kwartału 2009 absorpcja środków unijnych w ramach RPO była na poziomie bliskim zera. W kwietniu 2009 zawarte umowy obejmowały jedynie 6,7% przyznanych funduszy, zaś środki wypłacone beneficjentom stanowiły zaledwie 0,4% alokacji. Począwszy od maja 2009 wdrażanie RPO uległo znaczącemu przyspieszeniu. Do końca roku kontraktacja rosła średnio o 3,2 punkty procentowe miesięcznie, co przełożyło się w grudniu 2009 na wynik 39,6%. W 2010 r. tempo kontraktacji nieznacznie się zmniejszyło, nie mniej wartość zawieranych umów w stosunku do całości alokacji rosła przeciętnie o 2,8 punktów procentowych, osiągając w październiku 2010 r. przeciętny wynik dla RPO, jako całości – 60,2%. Poniższy wykres obrazuje dane odnoszące się do wszystkich regionalnych programów operacyjnych.

Wykres 3. Zawarte umowy / wydane decyzje



Źródło: Stan Wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.10.2010, MRR

Jak pokazują powyższe dane istnieją bardzo duże różnice pomiędzy regionami, jeśli chodzi o poziom kontraktacji. Liderami w tym zakresie są cztery województwa: Pomorskie (80,4%),

Wielkopolskie (77, 3%), Opolskie (76, 7%) i Lubuskie (70,4%). Województwa te już od początku 2010 r. niezmiennie prowadzą w rankingu, choć wewnątrz tej grupy dochodzi od czasu do czasu do przetasowań. Np. w marcu 2010 r. Opolskie zajmowało czwarte miejsce pod względem poziomu kontraktacji, podczas gdy październik znalazło się na trzecim miejscu.

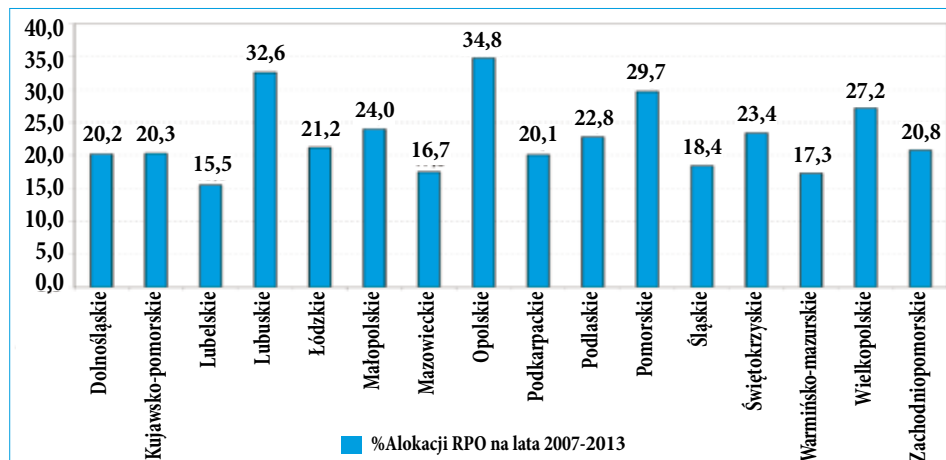
Z kolei najsłabsze wyniki, zarówno na koniec października 2010 jak i w poprzednich miesiącach tego roku, mają Mazowieckie (46,7%), Lubelskie (50,7%). Do maruderów dołączyło Świętokrzyskie (50,9%), Podlaskie (52,2%) i Warmińsko-Mazurskie (53%), które jeszcze kilka miesięcy wcześniej miały znacząco lepsze rezultaty, jeśli chodzi o wartość zawartych umów w stosunku do swoich budżetów, niż Mazowieckie i Lubelskie.

Jeśli chodzi o tempo dokonywania wypłat na rzecz beneficjentów, to odczuwalne przyspieszenie w tym zakresie dało się zauważyć dopiero w sierpniu 2009 r. Począwszy od tego miesiąca do grudnia 2009 wydatki wykazywane we wnioskach o płatność wzrosły z 2,5% do 8% alokacji.

Jednak znaczący wzrost tempa absorpcji nastąpił dopiero w kolejnym roku. W okresie styczeń - październik 2010 poziom płatności zwiększył się z 8, 6% do 21,7%. Duży wpływ na wzrost poziomu wypłat miała konkurencja pomiędzy województwami o dodatkowe środki z Krajowej Rezerwy Wykonania (KRW), która rozpoczęła się na początku 2010 r. KRW to dodatkowa pula pieniędzy (512 mln euro), która zostanie rozdzielona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pomiędzy regiony najsprawniej radzące sobie z wydatkowaniem środków z Unii Europejskiej. MRR na początku 2011 r. podzieli je pomiędzy województwa, które do końca 2010 r. zawnioskują do Komisji Europejskiej o refundacje, co najmniej 20% budżetu, które dostały na lata 2007-2013. Sumy, które przypadną poszczególnym regionom będą zależały od liczby województw, które spełnią to kryterium oraz od ich miejsca w rankingu. Ten zaś oparty będzie na dwóch kryteriach. Pierwsze dotyczy poziomu zawartych umów w pięciu głównych obszarach wsparcia (badania i rozwój technologiczny, innowacje, przedsiębiorczość; społeczeństwo informacyjne; transport; energia; ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom). Drugie kryterium dotyczy pieniędzy, które już wydano i które znalazły odzwierciedlenie w deklaracjach złożonych przez zarządy województw do instytucji certyfikującej. Deklaracje są podstawą wniosków o refundacje składanych do Komisji Europejskiej.

Poniższy wykres obrazuje poziom wypłat w ramach poszczególnych regionalnych programów operacyjnych.

**Wykres 4 Wydatki kwalifikowane we wnioskach o płatność**



Źródło: Stan Wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.10.2010, MRR

Podobnie jak w przypadku kontraktacji widać bardzo duże różnice pomiędzy województwami, jeśli chodzi o poziom płatności. Największy procent budżetu został alokowany przez RPO: Opolskie (34,8%), Lubuskie (32,6%), Pomorskie (29,7%) i Wielkopolskie (27,2%). Z kolei najmniej środków unijnych wydatkowały do tej pory województwa Lubelskie (15,5%), Mazowieckie (17,5%), Warmińsko-mazurskie (17,3%) i Śląskie (18,4%).

Tak więc w sumie z absorpcją środków unijnych najlepiej radzą sobie województwa Pomorskie, Wielkopolskie, Opolskie i Lubuskie. Dotyczy to zarówno poziomu kontraktacji jak i wielkość środków wypłaconych beneficjentom. Natomiast najgorsze wyniki, w obu kategoriach mają województwa Lubelskie i Mazowieckie. W rozdziale 11 zastanowimy się co łączy województwa, które najszybciej wdrażają środki unijne.

## 3. Zdolność administracyjna instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO

Paweł Kościelecki

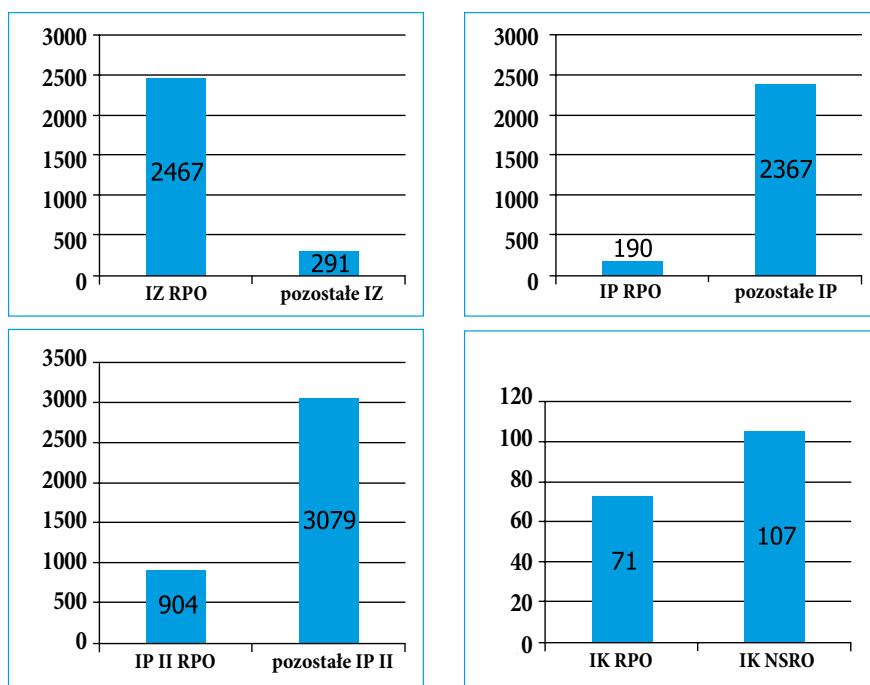
W poniższym rozdziale zaprezentujemy podstawowe dane obrazujące potencjał kadrowy instytucji zaangażowanych we wdrażanie regionalnych programów operacyjnych w latach 2007-2013. Omówimy również systemy zarządzania przyjęte przez poszczególne RPO oraz zastanowimy się nad wpływem potencjału kadrowego i struktur zarządzania na przebieg procesów składające się na realizację regionalnych programów operacyjnych.

### 3.1 Potencjał kadrowy

#### 3.1.1 Poziom zatrudnienia

Kluczowym elementem określającym potencjał administracyjny RPO jest poziom zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych w jego wdrażanie. Poniższy wykres prezentuje podstawowe dane w tym zakresie w aspekcie porównawczym.

**Wykres 1. Poziom zatrudnienia w instytucjach wdrażających RPO w porównaniu do stanu zatrudnienia w instytucjach realizujących pozostałe programy operacyjne w ramach NSRO**

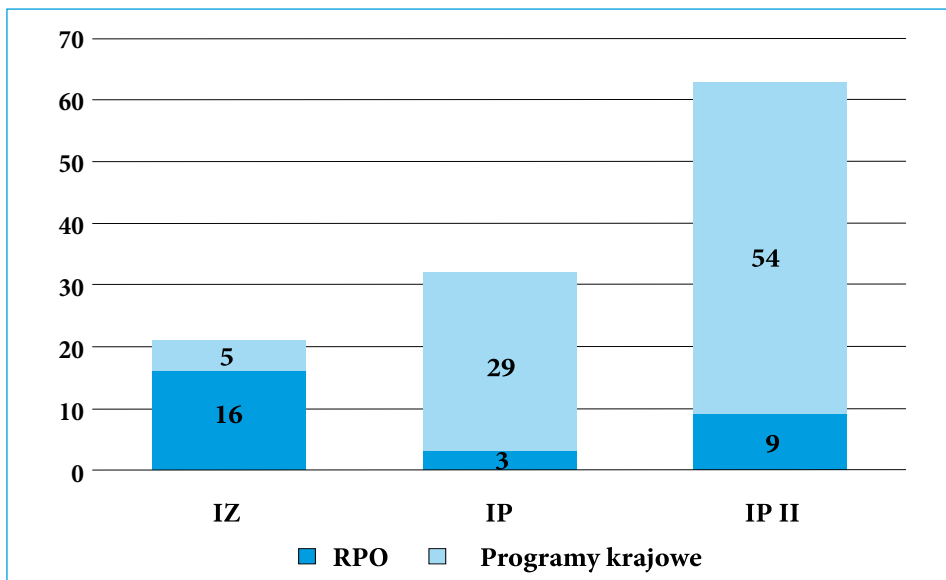


IZ RPO, IP RPO, IP II RPO: stan na 30 czerwca 2010 r., pozostałe dane: stan na 31 grudnia 2009 r.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.



Z powyższego zestawienia wynika, iż przeciętne zatrudnienie w IZ RPO wynosi 154 osób, zaś w IZ programami na poziomie krajowym 58 osób. Tak duża dysproporcja wynika z faktu, iż IZ na poziomie regionalnym pełnią istotne funkcje w fazie przyjmowania i oceny wniosków o dofinansowanie, (z pewnymi wyjątkami, które wynikają z sędowania tych zadań na IP oraz IP II), podczas gdy w programach centralnych wszystkie te zadania realizowane są przez Instytucje Pośredniczące II stopnia oraz Instytucje Wdrażające. Potwierdza to także relacja liczby instytucji zaangażowanych w RPO oraz w programach krajowych w podziale na IZ, IP oraz IP II. W przypadku RPO liczba IZ zdecydowanie przeważa nad liczbą IP oraz IP II, zaś w programach krajowych jest na odwrót (Wykres 2)

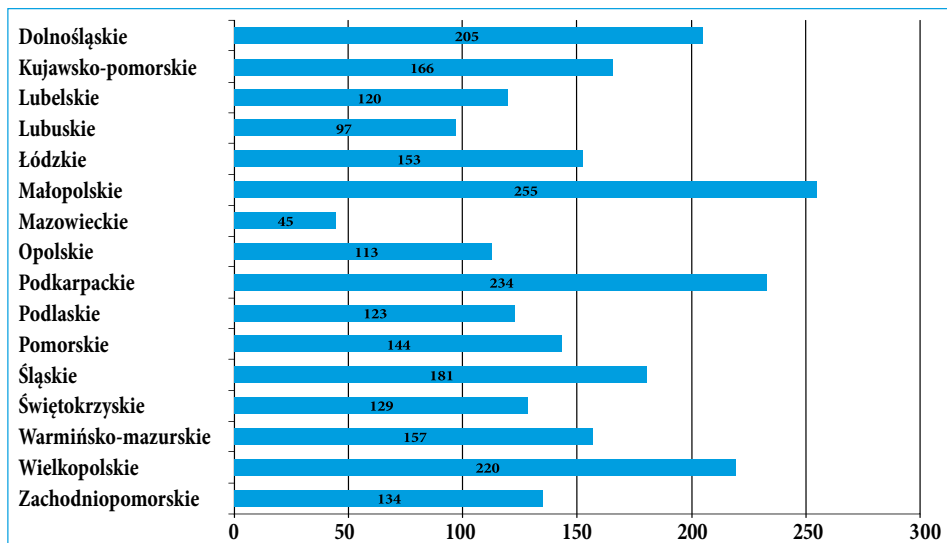
**Wykres 2. Relacja liczby instytucji zarządzających, pośredniczących i pośredniczących II stopnia w RPO oraz programach krajowych.**



*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR.*

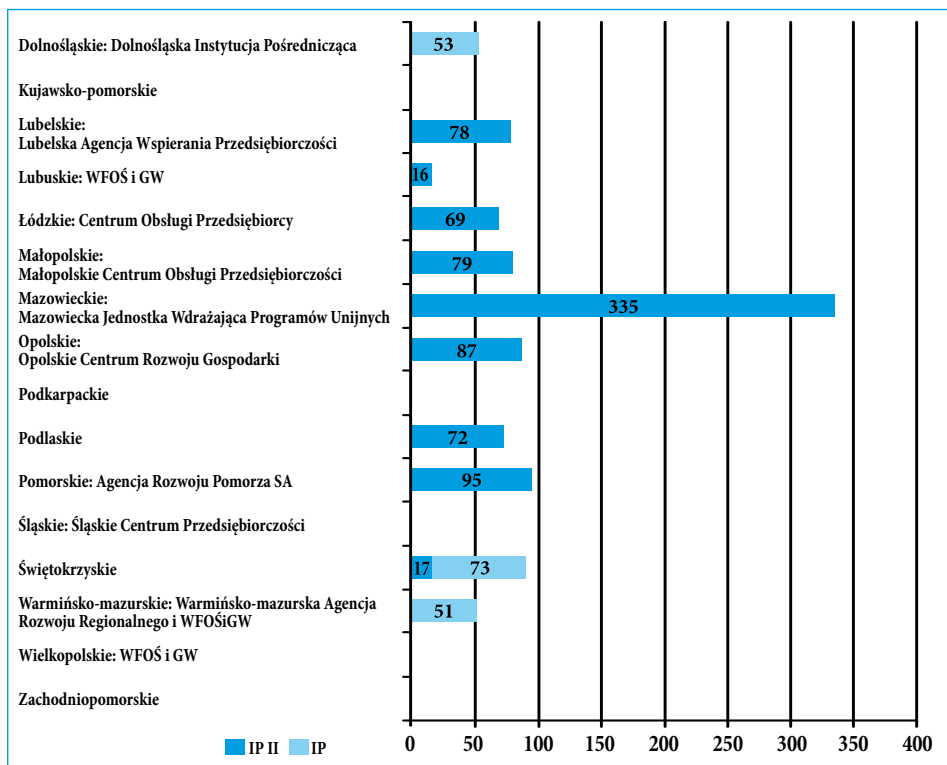
W okresie styczeń – czerwiec 2010 zatrudnienie w Instytucjach Zarządzających w RPO wzrosło o 10 %, zaś w Instytucjach Pośredniczących II w RPO o 14,5 % (wykres 3). Dla porównania w Instytucjach Pośredniczących II stopnia krajowych programów operacyjnych w II półroczu 2009 r. nastąpił wzrost zatrudnienia o 12 %.

Wykres 3. Stan zatrudnienia w poszczególnych IZ RPO



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR. Stan na 30 czerwca 2010 r.

Wykres 4. Stan zatrudnienia w poszczególnych Instytucjach Pośredniczących oraz Instytucji Pośredniczących II na poziomie regionalnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR. Stan na 30 czerwca 2010 r.

Podmioty, które pełnią rolę IP lub IP II w RPO to zasadniczo samorządowe jednostki organizacyjne, którym powierzona została realizacja działań odnoszących się do przedsiębiorców. Wyjątek stanowi przede wszystkim MJWPU, która odpowiada za wdrażanie wszystkich działań RPO dla województwa mazowieckiego. Ze względu na zakres powierzonych zadań największej liczby pracowników zatrudnionych jest właśnie w MJWPU – 335 osób. Najmniejszej liczby pracowników wymaga obecnie wdrażanie RPO w województwie lubuskim – 103 osoby (por. wykres 3 i 4). Podobnie wygląda sytuacja biorąc pod uwagę największy i najmniejszy rozkład etatów w poszczególnych IZ RPO.

Rozkład etatów na poszczególne instytucje w przypadku RPO oddaje wysoki stopień skoncentrowania zadań w ramach poszczególnych IZ oraz ograniczony zakres delegacji obowiązków na niższe poziomy wdrażania. Wyjątkiem są tu nieliczne województwa (np. Mazowieckie, gdzie Instytucja Pośrednicząca II stopnia otrzymała bardzo duży zakres obowiązków. Duża liczba etatów w IZ RPO w porównaniu z obsadą etatową IP oraz IP II jest związane z faktem, iż w większości województw, gdzie powołano instytucje pośredniczące, powierzono tym jednostkom wdrażanie priorytetów związanych z przedsiębiorczością i innowacyjnością, podczas gdy wdrażanie priorytetów dotyczących rozwoju transportu, turystyki, kultury i infrastruktury społecznej pozostawiono w gestii Instytucji Zarządzającej.

### 3.1.2 Poziom wykształcenia

Poziom wykształcenia pracowników to kolejny czynnik mający kluczowy wpływ na sprawność instytucjonalną. Poziom ten determinują z jednej strony wymogi formalne określające sposób naboru kadr do poszczególnych rodzajów jednostek, z drugiej zaś dostępność pracowników o określonych kwalifikacjach na lokalnym rynku pracy.

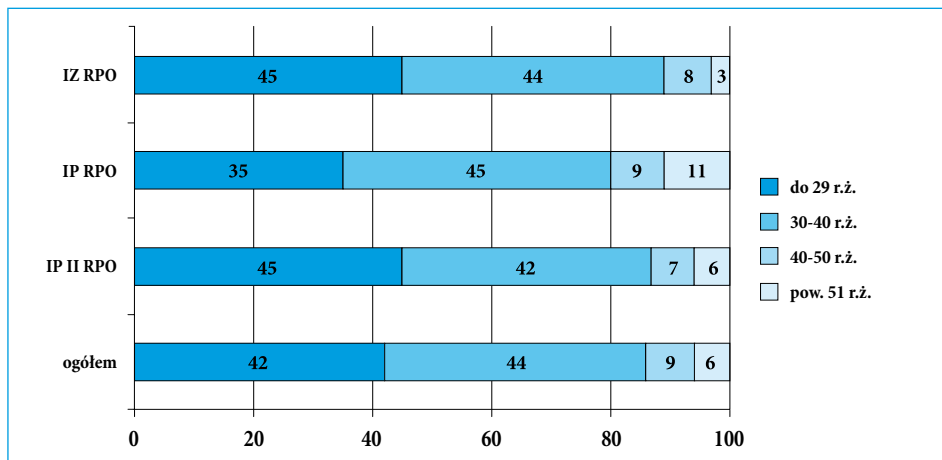
We wszystkich jednostkach zaangażowanych we wdrażanie RPO dominuje wykształcenie wyższe magisterskie (IZ RPO 92%, IP RPO 89%, IP II RPO 70%). W IP II RPO stosunkowo duży odsetek osób posiada wykształcenie licencjackie lub inżynierskie (20%).

Większości zatrudnionych do obsługi RPO posiada wykształcenie magisterskie (92 %), dalej licencjackie/inżynierskie 6 %, średnie 1 % oraz doktorskie 1 %. Większe różnice w strukturze uwzględniającej kryterium wykształcenia można zaobserwować w poszczególnych RPO.

### 3.1.3 Struktura Wieków

Powszechnie uważa się, że pracownicy wdrażający programy operacyjne są młodszy niż ci, którzy pracują w innych sferach administracji, z racji tego, iż obszar funduszy europejskich jest stosunkowo nowym obszarem działalności administracji rządowej oraz samorządowej. Potwierdzają to dane na wykresie 5. Pokazują one, iż stosunkowo najstarsza kadra zatrudniona jest w Instytucjach Pośredniczących, dalej Instytucjach Pośredniczących II stopnia, najmłodsza zaś rzeczywiście zatrudniona jest w Instytucjach Zarządzających. Poza wspomnianą już wcześniej przyczyną warto wskazać, iż tak wielka dominacja pracowników, którzy nie ukończyli 40 roku życia, jest wynikiem ogromnego przyrostu zadań dla urzędów marszałkowskich, które ze statusu instytucji wdrażających ZPORR w okresie programowania NPR 2004-2006 przejęły obowiązki IZ dla poszczególnych programów operacyjnych w regionach (wykres 5)

Wykres 5. Struktura wieku pracowników, zatrudnionych w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR. Stan na 30 czerwca 2010 r.

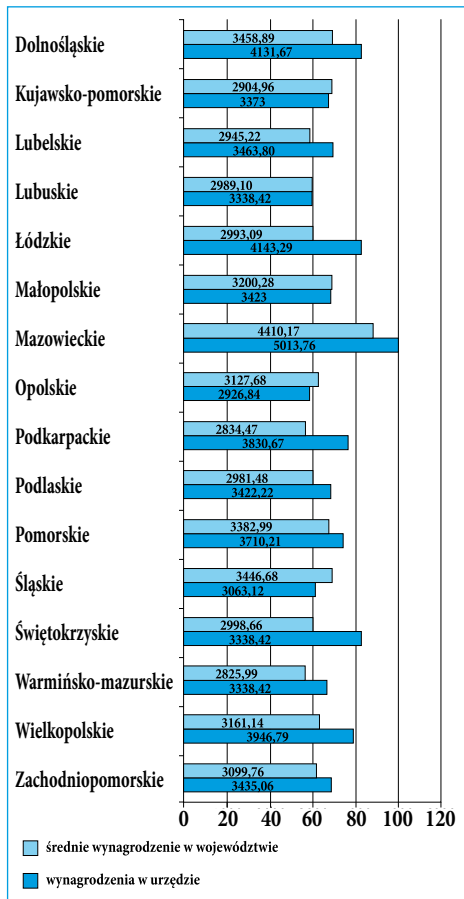
### 3.1.4 Wynagrodzenia i systemy motywacji

Kluczowym czynnikiem, pozwalającym pozyskiwać odpowiednie kadry, jest kształtowanie się wynagrodzeń w poszczególnych urządach.

Mimo że poszczególne jednostki prowadzą niezależną politykę w zakresie wynagrodzenia swoich pracowników, wyraźnie rysuje się bardzo duże zróżnicowanie w wysokości średnich wynagrodzeń między poszczególnymi kategoriami pracowników tego samego urzędu. Sytuacje takie mogą rodzić konflikty i stanowić utrudnienie dla współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych w ramach danego urzędu. Czynnikiem, który może usprawiedliwiać wspomniane różnice w wynagrodzeniach jest potrzeba niwelowania zróżnicowań wynagrodzeń pracowników odpowiedzialnych za realizację programów operacyjnych między poszczególnymi urządami. Niżej uposażone są stanowiska pracy, niezwiązane bezpośrednio z wdrażaniem polityki strukturalnej, lecz z wykonywaniem zadań ustawowych urzędu marszałkowskiego, finansowane całkowicie ze środków publicznych, krajowych, samorządowych, a także stanowiska techniczno-administracyjne, związane z obsługą urzędu.

Analiza średnich wynagrodzeń pracowników, zatrudnionych w IZ oraz IP i IP II i wzajemne ich porównanie oraz zestawienie ich ze średnimi wynagrodzeniami w województwie (wykres 6 i 7) wskazuje, iż w zdecydowanej większości regionów praca w IZ jest jednak atrakcyjna finansowo.

Wykres 6. Zestawienie średnich wynagrodzeń w instytucjach zarządzających RPO w stosunku do średnich wynagrodzeń w województwach w połowie 2010 r.

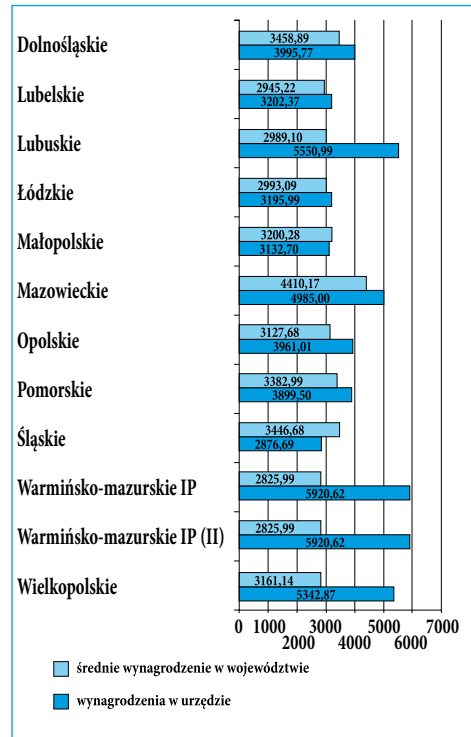


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR i GUS.

We wszystkich województwach (poza Opolszczyzną i Śląskiem) średnia pensja pracowników zatrudnionych w IZ jest wyższa niż średnie wynagrodzenie w regionie. W przypadku IP oraz IP II obowiązuje identyczna zasada. We wszystkich województwach (poza Małopolską i Śląskiem) pensje pracowników w tych instytucjach są wyższe niż średnie wynagrodzenie w regionie. Zatem można uznać, iż w skali regionu praca w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie RPO jest atrakcyjna. Nieco inaczej wygląda sytuacja jeśli odniesiemy poziom wynagrodzeń interesującej nas kategorii pracowników do średnich pensji w stolicach regionów. Pensje te są z reguły dużo wyższe niż na pozostałym obszarze województwa i stąd angaż w urzędzie lub instytucji pośredniczącej nie wydaje się już z tej perspektywy równie atrakcyjny. Wyjątek stanowią WFOŚiGW (pełniące funkcje IP II RPO w województwie lubuskim, warmińsko-mazurskim oraz wielkopolskim), które oferują bardzo atrakcyjne warunki płacowe.

Porównanie płac w IZ względem płac w IP oraz IP II w zasadzie również wskazuje na wyższość pracy w IZ. W siedmiu województwach pracownicy IZ zarabiają więcej niż pracownicy

Wykres 7. Zestawienie średnich wynagrodzeń w instytucjach pośredniczących i instytucjach pośredniczących II stopnia w RPO w stosunku do średnich wynagrodzeń w województwach w połowie 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR i GUS.

IP oraz IP II. Jednak w pięciu województwach pracownicy IP są lepiej uposażeni od swoich kolegów z IZ. Dotyczy to wszystkich wspomnianych już WFOŚiGW oraz Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki a także Agencji Rozwoju Pomorza.

Jak wynika z lektury sprawozdań z realizacji RPO za 2009 w wielu województwach wprowadzono dodatkowe poza płacowe systemy motywacyjne, mające na celu zachęcić pracowników do poprawy efektywności pracy i zarazem przeciwdziałać rotacji kadr.

Tak jest na przykład w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego, podlaskiego oraz pomorskiego:

Instytucja Zarządzająca RPO WK-P w sposób ciągły podejmuje działania mające na celu uatrakcyjnienie warunków pracy, tak aby zapobiec rotacji pracowników oraz zwolnieniom, szczególnie w przypadku doświadczonych pracowników (m.in. system szkoleń, studia podyplomowe finansowane z PT RPO, system nagród kwartalnych).

*Źródło: sprawozdanie roczne z realizacji RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego za 2009 r.*

Od 1 lipca 2009 r. obowiązuje nowy system motywacji płacowej i pozapłacowej pracowników Departamentu Zarządzania RPOWP. Głównym celem dokumentu pn.: „System motywacji płacowej i pozapłacowej pracowników zatrudnionych w Departamencie Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku” jest wzmocnienie potencjału kadrowego Instytucji Zarządzającej RPOWP na lata 2007-2013. Dokument określa najważniejsze zasady oraz procedury związane z oceną pracy oraz nagradzaniem pracowników Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym (Departament Zarządzania RPO).

*Źródło: sprawozdanie roczne z realizacji RPO Województwa Podlaskiego za 2009 r.*

IZ RPO WP dokłada wszelkich starań, aby rozbudowywać i czynić skutecznym system motywacji pracowników. Elementami tego systemu są: zmiany stanowisk (awanse) oraz zmiany stawek wynagrodzenia (szczególnie przy przedłużaniu umów o pracę), okresowe dodatki służbowe z tytułu zwiększenia zakresu obowiązków, nagrody roczne – nawet powyżej 100% pensji miesięcznej, nagrody za realizację kompleksowego zadania (np. zakończenie konkursów), możliwość uczestnictwa w szkoleniach i kursach doskonalących dofinansowanych w 100%, możliwość dofinansowania w 90% studiów magisterskich, licencjackich oraz podyplomowych potrzebnych w ramach wykonywanych obowiązków, a także kursów nauki języka obcego, uczestnictwo w wizytach studyjnych, „Open days” w KE.

*Źródło: sprawozdanie roczne z realizacji RPO Województwa Pomorskiego za 2009 r.*

Jak wskazują powyższe cytaty zasadniczym elementem systemu motywacji pracowników pozostaje wciąż system płac. Niemniej jednak pojawiają się inne elementy, takie jak: awans w hierarchii służbowej, atrakcyjne wyjazdy zagraniczne, wyjazdy na staże i szkolenia oraz pokrywanie ze środków urzędu kosztów podnoszenia kwalifikacji (studia podyplomowe, studia uzupełniające etc.). Zatem kierownictwa urzędów zaczynają dostrzegać konieczność wiązania ze sobą urzędników nie tylko poprzez pensje i dodatki, ale przez długotrwały proces budowania doświadczonych i dobrze wykształconych kadr. Świadczy to o wzrastających kompetencjach kierownictwa IZ oraz całego urzędu marszałkowskiego w zakresie właściwej, efektywnej polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

### 3.1.5 Polityka szkoleniowa

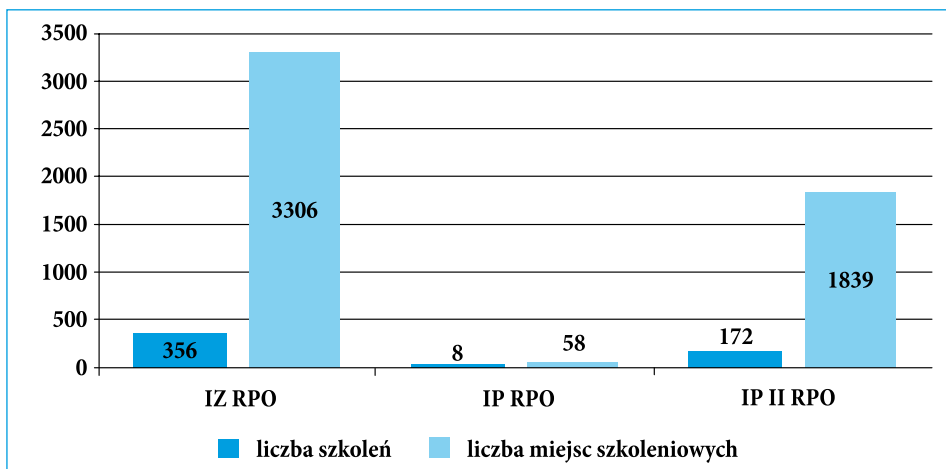
Kolejnym istotnym elementem polityki kadrowej jest zorganizowany system szkoleń i podnoszenia kompetencji pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO.

Z uwagi na złożone zagadnienia związane z wdrażaniem funduszy europejskich, takie jak częste zmiany regulacji różnych aspektów realizacji programów operacyjnych, przejmowanie przez instytucje nowych kompetencji, a także rotacja pracowników, istnieje silna potrzeba prowadzenia stałych działań służących podnoszeniu kwalifikacji kadr oraz utrzymywaniu ich na wysokim poziomie. Stąd też na rynku dostępnych jest wiele zróżnicowanych kursów i szkoleń przeznaczonych dla pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy europejskich, począwszy od działań mających na celu rozwój ogólnych kompetencji pracowników, a kończąc na sprawniejszym wykonywaniu przypisanych im obowiązków. Jeśli chodzi o formę wsparcia szkoleniowego, była ona bardzo szeroka: od studiów podyplomowych i szkoleń miękkich (dotyczących kompetencji osobistych i interpersonalnych), komputerowych, językowych, a skończywszy na kursach związanych bezpośrednio z tematyką funduszy unijnych. Na obecnym etapie wdrażania programów operacyjnych zwiększa się zapotrzebowanie na szkolenia specjalistyczne, co w szczególności związane jest ze wzrostem odsetka osób posiadających doświadczenie w zakresie realizacji programów operacyjnych. Coraz częściej szkolenia w instytucjach zajmujących się wdrażaniem programów operacyjnych przyjmują formy niestandardowe, takie jak wymiana doświadczeń, e-learning, czy korzystanie z kompetencji i wiedzy wykwalifikowanej kadry w postaci trenerów wewnętrznych. Dodatkowym instrumentem umożliwiającym wzbogacenie wiedzy pracowników oraz wymianę doświadczeń pomiędzy instytucjami realizującymi NSRO 2007-2013 jest *Baza wiedzy* – system zarządzania publikacją i wymianą informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie funduszy europejskich.

W instytucjach zajmujących się wdrażaniem programów operacyjnych przeprowadzanie szkoleń jest nie tylko spowodowane koniecznością poszerzania wiedzy i umiejętności pracowników, ale także służy jako instrument motywowania kadr.

Wśród 2764 osobach zatrudnionych w instytucjach zajmujących się wdrażaniem RPO, liczba osób, która wzięła udział w szkoleniach związanych z wdrażaniem funduszy unijnych wynosi 1364. Natomiast liczba osób, która wzięła udział w szkoleniach niezwiązanych z tematyką unijną wynosi 948. Ogólną liczbę szkoleń oraz miejsc na tych szkoleniach ilustruje wykres 8.

**Wykres 8. Liczba szkoleń i miejsc szkoleniowych dla instytucji zarządzających i pośredniczących w RPO**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR. Stan na 30 czerwca 2009 r.

Liczba miejsc szkoleniowych dla osób zajmujących się wdrażaniem RPO wyniosła ogółem 5203. Liczba szkoleń, w których wzięli udział pracownicy IZ, IP, IP II wyniosła 536. Warto przy tym zaznaczyć, iż na szkoleniach, przeznaczonych dla IZ średnia liczba osób szkolonych wynosiła 10 osób, zaś dla IP II: 8 osób. Najbardziej obciążone były szkolenia dla IP: średnio w jednym szkoleniu uczestniczyło 13 osób.

Jeśli chodzi o zakres przeprowadzanych szkoleń jest on dla RPO bardzo różnorodny, co wynika z szerokiego spektrum obszarów interwencji tych programów. Najczęstsze tematy szkoleń dla pracowników RPO to: zamówienia publiczne, ocena oddziaływania inwestycji na środowisko, pomoc publiczna, kwalifikowalność wydatków ponoszonych w trakcie realizacji projektów, kontrola i audyt projektów, informacja i promocja na temat funduszy strukturalnych oraz rozliczanie dotacji rozwojowych (w tej chwili ze względu na zmianę systemu finansowania temat ten nie występuje). W przypadku RPO widać duże zróżnicowanie w ilości organizowanych szkoleń i liczby ich uczestników.

### 3.1.6 Rotacja kadr

W badaniu potencjału kadr istotny jest wskaźnik jej fluktuacji w administracji zaangażowanej we wdrażanie RPO. Do jego oceny potrzebne jest porównanie tego wskaźnika ze wskaźnikiem fluktuacji w innych działach administracji oraz identyfikacja czynników, mających główny wpływ na rotację kadr zaangażowanych we wdrażanie RPO.

Na potrzeby obliczenia poziomu rotacji kadr przyjęto, że określa go odsetek, jaki stanowią osoby, które zaprzestały pracować w instytucji bądź jednostce w pierwszym półroczu 2009 roku, w stosunku do poziomu zatrudnienia, który osiągnięto na dzień 30 czerwca 2009 roku. Zaznaczamy przy tym, iż dysponujemy częścią danych z połowy ubiegłego roku.

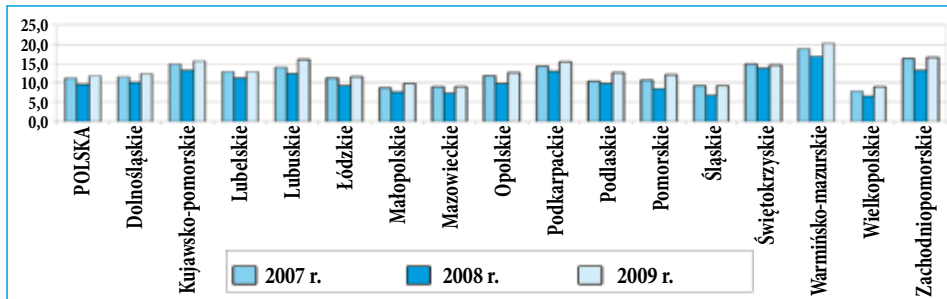
Stabilność zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych w realizację programów operacyjnych 2007-2013 jest jednym z głównych warunków efektywnego wykorzystania przyznanych funduszy UE. O ile podczas realizacji NPR 2004-2006 rotacja, spowodowana głównie niskimi zarobkami, stanowiła duży problem (ok. 20%-25%), o tyle na obecnym etapie wdrażania nowej perspektywy, skala fluktuacji kadr jest zdecydowanie mniejsza (i wynosi ok. 4 %). Niewątpliwie jest to skutkiem ukierunkowania wykorzystania środków pomocy technicznej na zwiększenie wynagrodzeń w ramach systemu instytucjonalnego NSRO 2007-2013 oraz ich wyrównanie, przynajmniej w ramach tego samego rodzaju jednostek, a także wprowadzenie instrumentów motywacyjnych dla pracowników, w szczególności szkoleniowych. W związku z obserwowanym niskim poziomem fluktuacji kadr, potwierdzającym skuteczność zastosowanych narzędzi, niezwykle istotną kwestią jest ich utrzymanie i dalsze konsekwentne stosowanie.

Analizując dane dotyczące odpływu pracowników, w odniesieniu do programów operacyjnych, należy zauważyć, że najbardziej stabilne są kadry obsługujące wdrażanie PO PT i RPO (0% i 4%). W przypadku RPO poziom fluktuacji kadr nie jest bardzo zróżnicowany. W siedmiu województwach mieści się w przedziale 0%-3% (kujawsko-pomorskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie), w innych siedmiu poziom rotacji wynosi od 4% do 6% (dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie). Największy odsetek odchodzących z pracy zanotowano w RPO województw łódzkiego i opolskiego – 8%. Przedziały te są pochodną zmian w zatrudnieniu spowodowanych odejściami bądź zwolnieniami pracowników w liczbie od 1 osoby (podkarpackie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie) do maksymalnie 15 osób (dolnośląskie). Warto wspomnieć, że w przypadku niektórych RPO obecne zatrudnienie przekracza docelowy stan zatrudnienia.



Analiza rotacji kadr w RPO pozwala stwierdzić, że poziom zatrudnienia jest stabilny, a ewentualne jego zmiany wynikają przede wszystkim ze zwiększenia liczebności personelu. Przyczyną niskiej liczby odejść z pracy jest niewątpliwie dobra polityka odnosząca się do zasobów ludzkich, w tym odpowiednia polityka płacowa (patrz podrozdział 3.1.4.) Można także postawić wstępną hipotezę, iż pośredni wpływ na zahamowanie rotacji pracowników w instytucjach, zajmujących się wdrażaniem RPO mógł mieć również wzrost poziomu bezrobocia, który dotyczył wszystkich województwach w 2009 r. Szczegóły patrz poniższy wykres 9.

Wykres 9: Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwach w latach 2007–2009



Źródło: GUS

Teza ta wynika z założenia, iż wzrost bezrobocia powodował, że znalezienie innej pracy było trudne, a gdyby nawet się powiodło wiązało się z ryzykiem jej utraty. Natomiast stanowisko w ramach instytucji RPO, nawet jeśli gorzej płatne niż sektorze prywatnym oferowało stabilizację i bezpieczeństwo<sup>1</sup>.

### 3.2 Struktury organizacyjne IZ RPO

Zdolność administracyjna RPO zależy nie tylko od liczebności i jakości kadr, ale również od struktury organizacyjnej instytucji, odpowiedzialnych za wdrożenie programów.

Na strukturą tą składa się:

- Sformalizowany podział zespołów osób na jednostki wyższego i niższego rzędu (departamenty i wydziały, którym powierza się określone czynności oraz daje również możliwość podejmowania inicjatyw)
- Podział zadań między owe zespoły osób (podział kompetencji między poszczególnymi departamentami i wydziałami)
- Przepływy informacji, dokumentów między tymi zespołami.

Struktura organizacyjna determinuje zatem nie tylko rozlokowanie kadr wewnątrz instytucji, ale również definiuje ich zadania oraz procedury regulujące ich realizację.

W 2009 r. dokonano wstępnej analizy modelu zarządzania programami RPO<sup>2</sup>. W cytowanym raporcie uporządkowano istniejące systemy według stopnia rozproszenia kompetencji w odniesieniu do zarządzania i wdrażania RPO. Najczęściej kompetencje te są podzielone między dwa albo nawet trzy departamenty (zarządzanie i wdrażanie, a niekiedy również programowanie), a dodatkowo część zadań (np. wdrażanie osi priorytetowych przeznaczonych dla przedsiębior-

1 Za propozycję hipotezy dziękuję Pani M. Brennek. Zdaniem autora jest ona interesująca, lecz wymaga dalszych pogłębionych badań i szerszej dyskusji.  
2 por. Brennek (red.) 2009, s. 27-28

ców) bywa delegowana do IP2. Przykładem RPO o zdecentralizowanym systemie zarządzania są województwa łódzkie i świętokrzyskie. Rzadziej pojawiały się systemy częściowo lub w pełni scentralizowane. Występują one np. w lubelskim i warmińsko-mazurskim.

Przeгляд 16 RPO dostarcza pełnej gamy możliwych modeli od pełnej centralizacji (np.: lubuskie i lubelskie – gdzie połączono departamenty zarządzania i wdrażania w jeden), poprzez rozwiązania najczęściej występujące, polegające na wyodrębnieniu oddzielnych komórek organizacyjnych np.: wydziału zarządzania i wydziału wdrażania, (np.: zachodniopomorskie) aż po systemy o nieco większej decentralizacji (np.: pomorskie). Ostatecznie można więc zaproponować dwa typy idealne organizacji RPO: system skoncentrowany, w którym zarządzanie i wdrażanie jest skupione w jednym departamencie oraz system rozproszony, w którym kompetencje rozdzielone są pomiędzy dwa i więcej departamentów. Obok tych dwóch ideotypów funkcjonują również różnego rodzaju modele mieszane, w tym również obejmujące struktury organizacyjne, w których część zadań oddelegowano do IP oraz IP2.

Skoncentrowanie wszystkich zadań związanych z przygotowaniem, zarządzaniem i wdrażaniem RPO w strukturach jednego departamentu UM ma swoje wady i zalety. Najważniejsze zalety, z punktu widzenia jakości realizacji programu, to zdecydowanie większa przejrzystość struktury organizacji zarządzania, większa sprawność zarządzania, jasny podział odpowiedzialności pomiędzy wydzielone komórki oraz sprawniejsza wymiana informacji. Przejrzystość dotyczy czytelnego przypisania odpowiedzialności konkretnemu departamentowi i jego dyrektorowi, co uniemożliwia przerzucanie odpowiedzialności za błędy i opóźnienia w realizacji programu. Taki model ułatwia również kontrolę RPO tak w wymiarze społecznym, jak i formalno-administracyjnym. Sprawność zarządzania wiąże się m.in. z jasnym podziałem odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi wydziałami, o podziale decyduje bowiem kierownictwo departamentu. Trzeba przy tym wskazać, iż w cytowanym raporcie nie zidentyfikowano i pokazano wad takiego systemu. Jak piszą jego autorzy: *W środowisku o wysokiej kulturze administracyjnej (wykorzystującym najnowszą wiedzę na temat zarządzania) efektywniejszy bywa z reguły system, w którym zdania są podzielone pomiędzy poszczególne komórki. W takim przypadku zarządzanie polega na kreowaniu bodźców instytucjonalnych i kontroli warunków brzegowych procesów administracyjnych. Jednak w warunkach polskiej administracji samorządowej nowoczesne zarządzanie jest prawdziwą rzadkością. W badanych urzędach wciąż przeważa tzw. „ręczne sterowanie”<sup>3</sup>. Do takiego stylu zarządzania bardziej dostosowany jest system skoncentrowany i stąd jego większa przydatność w realizacji zadań związanych z RPO.*

Rozproszenie zadań związanych z programowaniem, zarządzaniem i wdrażaniem RPO pomiędzy dwa lub więcej departamentów UM ma również swoje zalety oraz wady. Najważniejsze zalety z punktu widzenia jakości realizacji programu to zdecydowanie większa elastyczność działania, wynikająca z przejście od administrowania ludźmi i zasobami do zarządzania procesami. Struktura taka jest mniej podatna na zagrożenie korupcją, ponieważ umożliwia zminimalizowanie kontaktu między urzędnikami odpowiedzialnymi za wdrażanie RPO z potencjalnymi lub faktycznymi beneficjentami). Podział kompetencji między departamentami powoduje jednak trudności w koordynacji działań oraz prowadzi do zakłóceń w przepływie informacji. Wynika to przede wszystkim z nie do końca sprecyzowanego rozdziału odpowiedzialności za określone obszary działań i rywalizacji między departamentami o to, który z nich jest ważniejszy.

Nie negując sensowności opisu organizacji zarządzania w instytucjach RPO przy pomocy powyższych modeli proponujemy zastosowanie innej systematyki w tym względzie. Zasadni-

czym kryterium podziału jest to, czy jednostki zostały wyodrębnione w celu realizacji konkretnych procedur, związanych z programowaniem i wdrażaniem oraz rozliczaniem projektów, czy też podział ten zdefiniowany jest tematycznie (to znaczy, czy departamenty lub wydzielone w ich ramach zespoły podzielone są w celu obsługi konkretnych priorytetów i działań RPO).

Analiza struktur urzędów marszałkowskich wykazała, iż niemal we wszystkich województwach, poza dwoma, funkcje związane z wdrażaniem RPO zostały scedowane na jeden departament lub wydział (na poziomie departamentu), w zależności od podziału wewnętrznego urzędu. Ponadto w województwach: lubelskim, mazowieckim, podlaskim, śląskim i zachodniopomorskim w jednym departamencie umiejscowione są zespoły odpowiedzialne za programowanie, wdrażanie i rozliczania projektów. W dwóch województwach: podkarpackim i zachodniopomorskim za wdrażanie RPO odpowiedzialnych jest więcej niż jeden departament.

Tym samym udało się wyodrębnić następujące cztery typy struktur, z czego trzy typy występują w IZ RPO:

- **Typ procesowy.** Zasadniczym kryterium podziału departamentu IZ pozostają funkcje, związane z programowaniem, wdrażaniem RPO (ogłaszaniem konkursów, wyborem projektów, płatnościami, monitorowaniem) oraz rozliczeniem (wraz ewaluacją efektów oraz systemu zarządzania). W typie tym dokumentacja programowa „przechodzi” z jednego wydziału do drugiego, wraz z postępem prac. Poszczególne zespoły są odpowiedzialne za jeden wycinek „osi czasu”, w którym realizowane są programy i poszczególne projekty. Typ ten jest dominujący w podziałach strukturalnych IZ RPO;
- **Typ tematyczny.** W ramach tego typu struktura jest podporządkowana podziałowi programu na priorytety i działania. Wydzielone zespoły obsługują kompleksowo cały proces wdrażania projektu w ramach danych Priorytetów lub działań. Typ ten w swej czystej postaci nie został zidentyfikowany w IZ RPO;

Poza tymi skrajnymi typami występują trzy typy pośrednie:

- **Typ tematyczno-procesowy (z przewagą procesowego).** Departamenty lub jednostki wyższego rzędu podzielone są w pierwszej kolejności na zespoły, odpowiedzialne za poszczególne procesy, a te z kolei mogą być podzielone na podzespoły, które zajmują się realizowanymi projektami w obrębie priorytetów i działań w ramach konkretnego procesu;
- **Typ tematyczno-procesowy.** W tym typie Departamenty lub jednostki wyższego rzędu podzielone są jednocześnie na zespoły odpowiedzialne za procesy, jak i zespoły, przyporządkowane tematycznie do programu (np. PO KL i RPO) lub priorytetów w ramach programu. Podział ten występuje często w tych departamentach, które zajmują się wdrażaniem wszystkich funduszy strukturalnych w regionie, są zatem nie tylko IZ RPO, ale również IP dla PO KL;
- **Typ tematyczno-procesowy (z przewagą tematycznego).** Departamenty lub jednostki wyższego rzędu podzielone są w pierwszej kolejności na zespoły, odpowiedzialne za poszczególne priorytety lub programy, a w drugiej kolejności na zespoły, odpowiedzialne za poszczególne procesy.

Wydaje się, iż na wybór określonego typu struktury organizacyjnej IZ RPO zasadniczy wpływ ma przyjęty podział całego urzędu marszałkowskiego. Natomiast brak jest związku między daną strukturą jednostek zaangażowanych we wdrażanie RPO a istnieniem bądź nie Instytucji Pośredniczących I lub II stopnia. Wynika to zapewne z faktu, iż w zdecydowanej większości przypadków (w zasadzie poza Mazowszem) instytucjom pośredniczącym w poszczególnych województwach scedowano niemal wyłącznie funkcje związane z wdrażaniem wsparcia dla przedsiębiorców lub inwestycje z zakresu ochrony środowiska. Zatem granica kompetencji między IZ a IP definiowana jest przez zakres tematyczny a nie procesy, związane z wdrażaniem programu. W konse-

kwencji, zarówno IZ, jak i IP zajmują się wdrażaniem i rozliczaniem projektów, tyle, że w ramach różnych dziedzin. Poniższa tabela prezentuje podziały wewnątrz poszczególnych departamentów urzędów marszałkowskich, odpowiedzialnych za wdrażanie RPO wraz z propozycją typu podziału i zestawieniem tych typów z faktem istnienia IP lub IP II.

Trudno ocenić, który z wyróżnionych wyżej typów struktury organizacyjnej jest najbardziej efektywny, bowiem pełna analiza efektywności przyjętych rozwiązań struktur organizacyjnych (w ramach wszystkich RPO i aspekcie porównawczym) nie została dotychczas zrealizowana. W tym zakresie istnieje jedynie kilka przyczynków w postaci badań ewaluacyjnych systemów zarządzania dla poszczególnych RPO. Badanie takie wykonano dla województwa kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego<sup>4</sup>.

Analiza wyników wykazuje, iż w zasadzie we wszystkich badanych instytucjach poprawnie zbudowano podziały wewnętrzne departamentów, odpowiedzialnych za realizację RPO. Podziały w obrębie departamentów zostały przeprowadzone logicznie i klarownie. W trakcie wspomnianych badań nie stwierdzono także nakładania się kompetencji czy sporów kompetencyjnych. Procedury wewnętrzne w badanych IZ RPO również zostały ocenione pozytywnie<sup>5</sup>.

Zespoły ewaluacyjne sformułowały przy okazji badań kilka ogólnych tez:

- Zmniejszanie liczby referatów (wydziałów) w obrębie departamentu odpowiedzialnego za wdrażanie RPO przyczyniłoby się do szybszej oceny wniosków o dofinansowanie i sprawniejszej weryfikacji wniosków o płatność, prowadząc tym samym do przyspieszenia procesu wydatkowania środków unijnych<sup>6</sup>;
- Skoncentrowanie zarządzania i wdrażania w ramach Urzędu Marszałkowskiego pozwala uniknąć rozproszenia kompetencji i utraty kontroli nad działaniami oddelegowanymi do IP oraz IP II. Potwierdzają to opinie pracowników urzędu marszałkowskiego w Opolu:

Scentralizowany system jest lepszym rozwiązaniem, ponieważ nie występują w nim „zaburzenia komunikacji”

*Przedstawiciel IZ RPO Województwa Opolskiego*

Co więcej, delegowanie części kompetencji do Instytucji Pośredniczącej powodować może zagrożenie dublowaniem się części zadań, co z kolei mogłoby wpłynąć na wydłużenie procesu podejmowania decyzji i ścieżki obiegu dokumentów. Następować może także dublowanie się działań kontrolnych względem beneficjentów. Zwiększają się także koszty funkcjonowania systemu m.in. poprzez konieczność zatrudnienia większej liczby pracowników<sup>7</sup>. Zdaniem ewaluatorów, duża liczba zespołów w ramach jednej instytucji lub angażowanie wielu instytucji w proces zarządzania mogą generować problemy w komunikacji pomiędzy oddziałami w IZ RPO. Informacje nie docierają do wszystkich oddziałów równomiernie. Pracownicy poszczególnych oddziałów nie posiadają informacji odnośnie tego, co się dzieje w innych oddziałach. Np. pracownicy monitorujący realizację projektów mogą nie wiedzieć o zmianach w projektach, bowiem pisma informujące od beneficjentów trafiają do innego zespołu<sup>8</sup>. Ten stan rzeczy potwierdzają przedstawiciele IZ RPO:

4 Grupa Gomułka 2008; Ta sama 2009; IBC Group 2009; PAG Uniconsult 2008; Zajdel, Łowicka 2008.

5 Grupa Gomułka 2008, s. 37, 47-48; Ta sama 2009, s. 22; IBC Group 2009, s. 6; PAG Uniconsult 2009, s. 4; Zajdel, Łowicka 2008, s. 25.

6 por. IBC Group 2009, s. 5.

7 Grupa Gomułka 2008, s. 49; Ta sama 2009, s. 27-28

8 por. Tarczewska-Szymańska, Pylak, Piróg 2009, s. 6

Województwo	Jednostki organizacyjne w Urzędach Marszałkowskich, zaangażowane we wdrażanie RPO	Podział wewnętrzny jednostek organizacyjnych w Urzędach Marszałkowskich, zaangażowanych we wdrażanie RPO	Typ podziału	Czy istnieje/4 IP lub IP II
Dolnośląskie	Departament Regionalnego Programu Operacyjnego	<p>1. Wydział Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Sekretariat</li> <li>1.2 Dział Administracji i Obsługi Komitetu Monitorującego</li> <li>1.3 Dział Monitoringu, Raportowania oraz Zarządzania Finansowego</li> <li>1.4 Dział Informacji</li> <li>1.5 Punkt Informacyjno-Kontaktowy ZPORR iRPO</li> <li>1.6 Dział Pomocy Technicznej Dział Programowania i Ewaluacji</li> <li>1.7 Dział ds. Procedur i Odwołań</li> <li>1.8 Dział Koordynacji Zagadnień Środowiskowych</li> </ul> <p>2. Wydział Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Dział Priorytetów Nr 1, 2 i 5</li> <li>2.2 Dział Priorytetów Nr 3, 4 i 9 oraz ZPORR</li> <li>2.3 Dział Priorytetów Nr 6, 7, 8 oraz ZPORR</li> <li>2.4 Dział Monitorowania Priorytetów RPO</li> <li>2.5 Dział Płatności i Rozliczeń</li> <li>2.6 Dział Obsługi Wniosków o Płatność</li> <li>2.7 Dział Projektów Pomocy Technicznej i Administracji</li> </ul>	Tematycznie-procesowy (z przewagą procesowego)	IP
Kujawsko-pomorskie	Dep. Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego	Brak danych	Brak danych	Brak
Lubelskie	Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego	<p>Oddział Europejskiej Współpracy Terytorialnej</p> <p>Oddział Informacji i Promocji RPO</p> <p>Oddział Kontroli</p> <p>Oddział Oceny Projektów</p> <p>Oddział Pomocy Technicznej RPO</p> <p>Oddział Realizacji Projektów</p> <p>Oddział Strategii i Analiz</p> <p>Oddział Zarządzania RPO</p> <p>Oddział Funduszy Europejskich</p>	Tematycznie-procesowy	IP II
Lubuskie	Departament Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego	<p>Wydział Programowania Strategicznego LRPO</p> <p>Wydział Informacji i Promocji LRPO</p> <p>Wydział Kontraktacji Inwestycji Infrastrukturalnych LRPO</p> <p>Wydział Kontroli LRPO</p> <p>Wydział Ekonomiczny i Pomocy Technicznej LRPO</p> <p>Wydział Kontraktacji Inwestycji Gospodarczych LRPO</p>	Procesowy	IP II

Województwo	Jednostki organizacyjne w Urzędach Marszałkowskich, zaangażowane we wdrażanie RPO	Podział wewnętrzny jednostek organizacyjnych w Urzędach Marszałkowskich, zaangażowanych we wdrażanie RPO	Typ podziału	Czy istnieje/a IP lub IP II
Łódzkie	<p>Departament ds. Regionalnego Programu Operacyjnego</p>	<p>Stanowisko ds. Kancelaryjno-Organizacyjnych Wydział Finansowy LRPO Wydział Monitorowania LRPO Stowisko ds. Lokalnego Systemu Informatycznego Wydział ds. Projektów zakresu Infrastruktury Transportowej i Ochrony Środowiska, Wydział ds. Projektów zakresu Społeczeństwa Informacyjnego oraz Projektów Kluczowych RPO WL, Wydział ds. Projektów zakresu Odnowy Obszarów Miejskich i Infrastruktury Społecznej, RP/III Wydział ds. Kontroli Projektów Wydział ds. Finansowych, Wydział Monitoringu i Raportowania Wydział ds. Pomocy Technicznej,</p>	Tematycznie-procesowy	IP II
Małopolskie	Departament Funduszy Europejskich	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zespół ds. Promocji Funduszy Europejskich               <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Zespół Centrum Informacyjne FEM</li> </ol> </li> <li>2. Wydział Kontraktowania Projektów:               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 Zespół ds. Wspierania Wdrażania Funduszy Europejskich</li> <li>2.2 Zespół ds. Wyboru Projektów</li> </ol> </li> <li>3. Wydział Wdrażania Projektów:               <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 Zespół ds. Realizacji Projektów</li> <li>3.2 Zespół ds. Kontroli Projektów</li> <li>3.3 Zespół ds. Weryfikacji i Potwierdzeń Płatności</li> </ol> </li> <li>4. Sekretariat</li> </ol>	Procesowy	IP II
Mazowieckie	Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego	<p>Wydział Informacji i spraw ogólnych Departamentu Wydział Programowania Rozwoju Regionalnego Wydział Koordynacji i Ewaluacji Programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej Wydział Zarządzania Finansowego i Monitoringu PO KL Wydział Programowania PO KL Wydział Zarządzania Realizacją RPO WM Wydział Zarządzania Finansowego RPO WM Wydział Innowacyjności Biuro do spraw Pomocy Technicznej PO KL i RPO WM</p>	Tematycznie-procesowy	IP
Opolskie	Departament Koordynacji Programów Operacyjnych	<p>Referat Zarządzania Funduszami Strukturalnymi Referat Przyjmowania Projektów Inwestycyjnych Referat Wdrażania Projektów Inwestycyjnych Referat Europejskiego Funduszu Społecznego Referat Kontroli Funduszy Strukturalnych Referat Pomocy Technicznej</p>	Tematycznie-procesowy	IP II

Opolskie	Departament Koordynacji Programów Operacyjnych	Referat Informacji i Promocji i Funduszy Strukturalnych Referat ds. odwołań Rada Prawny	Tematycznie- procesowy	IP II
Podlaskie	Departament Zarządzania RPO	<p>Referat Programowania i Koordynacji RPOWP</p> <p>Referat Oceny i Wyboru Wniosków Wspierających Rozwój Innowacyjności i Przedsiębiorczości</p> <p>Referat Oceny i Wyboru Wniosków Wspierających Rozwój Regionalny</p> <p>Referat Rozliczeń i Platności Projektów Wspierających Rozwój Przedsiębiorczości i Innowacyjności</p> <p>Referat Rozliczeń i Platności Projektów Wspierających Rozwój Regionalny</p> <p>Samodzielne stanowisko pracy ds. procedury odwoławczej i Instancji</p> <p>Referat Kontroli RPOWP</p> <p>Referat Pomocy Technicznej, Informacji i Promocji RPOWP</p> <p>Referat Finansów i Monitorowania RPOWP</p> <p>Samodzielne stanowisko pracy – Koordynator ds. Pomocy Publicznej</p>	Tematycznie- procesowy	brak
Podkarpackie	<p>1. Department Rozwoju Regionalnego</p> <p>2. Department Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych Regionalnego Programu Operacyjnego</p> <p>3. Department Wspierania Przedsiębiorczości</p>	<p>1.1 Oddział programowania i koordynacji</p> <p>1.2 Oddział monitoringu i ewaluacji</p> <p>1.3 Oddział zarządzania finansowego RPO</p> <p>1.4 Oddział szkoleń i działań informacyjno-promocyjnych RPO</p> <p>1.5 Oddział europejskiej współpracy terytorialnej</p> <p>1.6 Oddział strategii rozwoju, gospodarki przestrzennej i analiz regionalnych</p> <p>1.7 Oddział wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji</p> <p>1.8 Oddział inwestycji regionalnych</p> <p>1.8 Oddział naboru projektów w zakresie VIII osi priorytetowej RPO</p> <p>1.10 Oddział rozliczeń i potwierdzania płatności w zakresie VIII osi priorytetowej RPO</p> <p>1.11 Oddział kontroli projektów Pomocy Technicznej RPO</p> <p>1.12 Oddział procedury odwoławczej RPO</p> <p>1.13 Oddział informacji o Funduszach Europejskich</p> <p>2.1 Oddział wsparcia procesu wdrażania osi priorytetowych II-VII RPO</p> <p>2.2 Oddział wyboru projektów w zakresie infrastruktury technicznej, społeczeństwa informacyjnego i spójności wewnątrzregionalnej</p> <p>2.3 Oddział wyboru projektów w zakresie ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom, turystyki i kultury oraz infrastruktury społecznej</p> <p>2.4 Oddział rozliczeń i potwierdzania płatności projektów w zakresie infrastruktury technicznej, społeczeństwa informacyjnego i spójności wewnątrzregionalnej</p> <p>2.5 Oddział umów i sprawozdawczości osi priorytetowych II-VII RPO</p> <p>2.6 Oddział kontroli merytoryczno-technicznej projektów osi priorytetowych II-VII RPO</p> <p>2.7 Oddział rozliczeń i potwierdzania płatności projektów w zakresie ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom, turystyki i kultury oraz infrastruktury społecznej</p>	Tematycznie- procesowy (z przewagą tematycznego)	Brak

Województwo	Jednostki organizacyjne w Urzędach Marszałkowskich, zaangażowane we wdrażanie RPO	Podział wewnętrzny jednostek organizacyjnych w Urzędach Marszałkowskich, zaangażowanych we wdrażanie RPO	Typ podziału	Czy istnieje IP lub IP II
Pomorskie	Departament Programów Regionalnych	<p>3.1 Oddział wsparcia procesu wdrażania osi priorytetowej I RPO</p> <p>3.2 Oddział wyboru projektów w zakresie działania 1.1 osi priorytetowej I RPO</p> <p>3.3 Oddział umów osi priorytetowej I RPO</p> <p>3.4 Oddział rozliczeń i potwierdzania płatności beneficjentów w zakresie działania 1.1 osi priorytetowej I RPO</p> <p>3.5 Oddział kontroli merytoryczno-technicznej projektów osi priorytetowej I RPO</p> <p>3.6 Oddział wyboru projektów w zakresie działania 1.2-1.4 osi priorytetowej I RPO</p> <p>3.7 Oddział sprawozdawczości osi priorytetowej I RPO</p> <p>3.8 Oddział rozliczeń i potwierdzania płatności beneficjentów w zakresie działania 1.2-1.4 osi</p> <p>1. Pion ds. Obsługi Projektów Infrastrukturalnych:</p> <p>1.1 Referat realizacji projektów regionalnych</p> <p>1.2 Referat realizacji projektów lokalnych</p> <p>1.3 Referat wyboru projektów</p> <p>1.4 Pion ds. Płatności, Monitoringu i Kontroli</p> <p>2. Pion ds. Płatności, Monitoringu i Kontroli</p> <p>2.1 Referat monitoringu</p> <p>2.2 Referat płatności</p> <p>2.3 Referat kontroli</p> <p>3. Pion ds. Koordynacji RPO 2007-2013</p> <p>3.1 Referat koordynacji RPO</p> <p>3.2 Referat zarządzania RPO</p> <p>3.3 Główny punkt informacyjny Funduszy Europejskich</p> <p>Referat ds. obsługi finansowej,</p> <p>Referat ds. programowania i analiz regionalnych,</p> <p>Referat ds. monitoringu i kontroli,</p> <p>Referat ds. wyboru projektów,</p> <p>Referat ds. pomocy technicznej,</p> <p>Referat ds. Europejskiej współpracy terytorialnej,</p> <p>Referat ds. kontraktacji i płatności,</p> <p>Referat ds. monitoringu i kontroli projektów,</p> <p>Referat ds. protestów,</p> <p>Referat ds. zarządzania finansowego,</p> <p>Zespół ds. informacji i promocji,</p> <p>Samodzielne stanowisko ds. projektów kluczowych, Sekretariat.</p>	Tematyczno-procesowy (z przewagą procesowego)	IP II
Śląskie	Wydział Rozwoju Regionalnego	<p>Referat ds. obsługi finansowej,</p> <p>Referat ds. programowania i analiz regionalnych,</p> <p>Referat ds. monitoringu i kontroli,</p> <p>Referat ds. wyboru projektów,</p> <p>Referat ds. pomocy technicznej,</p> <p>Referat ds. Europejskiej współpracy terytorialnej,</p> <p>Referat ds. kontraktacji i płatności,</p> <p>Referat ds. monitoringu i kontroli projektów,</p> <p>Referat ds. protestów,</p> <p>Referat ds. zarządzania finansowego,</p> <p>Zespół ds. informacji i promocji,</p> <p>Samodzielne stanowisko ds. projektów kluczowych, Sekretariat.</p>	Tematyczno-procesowy (z przewagą procesowego)	IP II
Świętokrzyskie	Departament Funduszy Strukturalnych	Oddział Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych Oddział Pomocy Technicznej		



Świętokrzyskie	Departament Funduszy Strukturalnych	<p>Oddział Wdrażania Projektów Gospodarczych</p> <p>Oddział Kontroli</p> <p>Oddział Rozliczeń i Monitorowania RPOWS</p> <p>Oddział Potwierdzania Płatności</p> <p>Oddział Oceny Merytoryczno- Technicznej</p> <p>Biuro Koordynacji</p> <p>Biuro Promocji i Informacji</p> <p>Biuro Projektów – Przedsiębiorczość</p> <p>Biuro Projektów – Turystyka</p> <p>Biuro Projektów – Infrastruktura Społeczna</p> <p>Biuro Projektów – Rewitalizacja</p> <p>Biuro Projektów – Transport</p> <p>Biuro Projektów – Informatyzacja</p> <p>Biuro Płatności i Rozliczeń</p> <p>Biuro Kontroli</p> <p>Biuro Monitoringu</p> <p>Biuro Budżetu i Pomocy Technicznej</p>	Tematyczno- procesowy	IP, IP II
Warmińsko- mazurskie	Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego	<p>Oddział Organizacyjny</p> <p>Wydział Oceny Formalnej</p> <p>Wydział Oceny Merytorycznej</p> <p>Wydział Umów</p> <p>Wydział Kontroli Projektów</p> <p>Wydział Płatności</p> <p>Wydział Monitoringu</p>	Procesowy	IP
Wielkopolskie	Departament Wdrażania Programu Regionalnego	<p>1.1 Sekretariat</p> <p>1.2 Biuro ds. Programowania</p> <p>1.3 Biuro ds. Systemu Realizacji RPO</p> <p>1.4 Biuro ds. Inicjatyw Wspólnotowych i Monitoringu</p> <p>1.5 Biuro ds. Promocji i Informacji</p> <p>1.6 Biuro ds. Sieti Punktów Informacyjnych</p> <p>1.7 Biuro ds. Finansów</p> <p>1.8 Wieloosobowe Stanowisko ds. Informatycznych</p> <p>2.1 Biuro ds. Selekcji Projektów RPO I Osi priorytetowej</p> <p>2.2 Biuro ds. Selekcji Projektów RPO 2-7 Osi priorytetowej</p> <p>2.3 Biuro ds. Kontraktowania</p> <p>2.4 Biuro ds. Finansowych</p> <p>2.5 Biuro ds. Wniosków o Płatność</p> <p>2.6 Biuro ds. Kontroli</p>	Procesowo- Tematyczny	Brak
Zachodnio- pomorskie	1. Wydział Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym 2. Wydział Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego			

Przepływ informacji między oddziałami powinien być lepszy. Teraz jest oparty bardziej na zasadzie kontaktów nieformalnych a to powinno być rozwiązane systemowo. Trzeba będzie wprowadzić zmiany do instrukcji wykonawczej czyli tej opisującej czynności każdego oddziału i każdego stanowiska pracy

*Przedstawiciele IŻ RPO Woj. Świętokrzyskiego*

Specyfika procesów zachodzących w IZ RPO WP polega w znacznym stopniu na tym, że poszczególne fazy wdrażania muszą się zakończyć, aby można było przystąpić do realizacji kolejnych faz. W konsekwencji tylko w niewielkim stopniu można zapobiegać zjawiskom tzw. „wąskiego gardła”.

Z jednej strony koncentrowanie się pracowników każdego oddziału na konkretnych zadaniach niewątpliwie sprzyja większej specjalizacji i lepszej koncentracji na wykonywanych czynnościach, z drugiej jednak strony sytuacja taka powoduje okresowe spiętrzenie zadań i może powodować opóźnienia w przepływie dokumentów z jednej komórki do drugiej<sup>9</sup>. Naszym zdaniem, uwaga ta dotyczy przede wszystkim tych struktur wewnętrznych IZ RPO, które zakwalifikować można do typu procesowego oraz typu tematyczno-procesowego (z przewagą procesowego) i typu tematyczno-procesowego.

Postawione wyżej tezy wskazują na to, iż kluczem do poprawy efektywności wdrażania RPO jest zmniejszanie liczby jednostek wewnątrz departamentów IZ, likwidacja odrębnych IP oraz IP II, a także rezygnację ze struktur wewnętrznych typu procesowego i pochodnych. Tymczasem zmiany idące w tym kierunku w poszczególnych RPO nie następują. Brak zmian w strukturach organizacyjnych można zinterpretować dwojako: 1) albo wyniki te nie są znane innym IZ RPO, bo nie dotarły one do wyników omawianych badań, albo 2) diagnozy badaczy nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości. Tak czy inaczej niektóre z IZ RPO dostrzegają problemy, związane z komunikacją między zespołami ludzkimi oraz z przepływem dokumentów i pod wpływem ewaluacji lub własnych doświadczeń podejmują działania naprawcze, tak jak w 2009 r. miało to miejsce w IZ RPO Województwa Podlaskiego:

System komunikacji wewnętrznej został usprawniony poprzez intensyfikację informacji umieszczanych w intranecie i organizację wewnętrznych spotkań informacyjnych. Po każdym spotkaniu dyrekcji Departamentu Zarządzania RPO z kierownikami referatów sporządzania jest notatka rozsyłana do wszystkich kierowników. Kierownicy organizują zebrania z pracownikami oraz przesyłają wszystkim swoim pracownikom notatkę ze spotkania. Dodatkowo organizowane są spotkania referatów zajmujących się podobnymi zadaniami. Wprowadzona została ewidencja zebrań referatów, prowadzona jest przez pracownika Sekretariatu RPO. Ewidencja zawiera datę i temat spotkania oraz nazwy referatów, które w spotkaniu uczestniczyły.

*Ze sprawozdania rocznego z realizacji RPO Województwa Podlaskiego za 2009 r.*

### 3.3 Zdolność administracyjna RPO a poszczególne procesy realizacji programów

#### 3.3.1 Proces 1 – Programowanie RPO 2007-2013

W okresie realizacji NSRO 2007-2013 podjęto decyzję o regionalizacji około 20% wszystkich dostępnych instrumentów finansowych dostępnych w ramach funduszy strukturalnych. Oznaczało to, iż władze samorządowe będą w całości odpowiedzialne za wdrożenie środków

przeznaczonych na infrastrukturę (Regionalne Programy Operacyjne), zaś w przypadku PO KL władze te przejmą zasadniczą rolę we wdrażaniu i rozliczeniu priorytetów regionalnych (Priorytet VI-IX PO KL). W przypadku RPO cały proces ich przeprowadzenia stanowi autonomiczne decyzje władz regionalnych, których ramy wyznaczają w zasadzie wyłącznie NSRO oraz ustrój prawny tak krajowy, jak wspólnotowy, o którym była mowa w rozdziale 2.

Na jakość programowania RPO 2007-2013 wpływ miały dwa zasadnicze czynniki. Pierwszym było przygotowanie kadr w urzędach marszałkowskich do przeprowadzenia procesu programowania. Drugim był sam proces podejmowania decyzji odnośnie do ostatecznego kształtu dokumentów programowych.

Odnośnie do pierwszego czynnika: w okresie realizacji NPR 2004-2006 wszystkie programy operacyjne były sporządzane przez instytucje centralne, zaś przedstawiciele władz samorządowych uczestniczyli w procesie konsultacji i uzgadniania poszczególnych wersji dokumentów programowych. Stąd w obliczu nowego wyzwania, jakim było stworzenie w każdym regionie odrębnego programu operacyjnego, poszczególne urzędy marszałkowskie dysponowały stosunkowo znikomą liczbą osób, które miały doświadczenie w procesie **przygotowania** programów. Zdecydowanie więcej osób uczestniczyło we **wdrażaniu** programów w okresie NPR 2004-2006, lecz **doświadczenia tych dwóch grup osób nie są tożsame**. Taka sytuacja rodziła obawy, iż wobec ubóstwa instrukcji i wytycznych, tak na poziomie krajowym, jak wspólnotowym, osoby, które dotychczas nie prowadziły kompleksowo procesu tworzenia programów nie będą w stanie sprawnie i dobrze wykonać powierzonych zadań. Skutkiem tego proces programowania będzie miał skomplikowany przebieg, a w konsekwencji ostateczna akceptacja programów przez Komisję Europejską będzie opóźniona. Zespoły osób, które nabyły doświadczenia w kreowaniu różnego rodzaju dokumentów planistycznych i programowaniu są skupione w zasadzie w departamentach w Urzędach Marszałkowskich, odpowiedzialnych za realizację strategii rozwoju regionów, a nie w departamentach, którym wyznaczono wdrażanie funduszy strukturalnych. Dlatego w części urzędów marszałkowskich przyjęto zasadę, iż RPO będą tworzone właśnie w departamentach odpowiedzialnych za strategię i politykę regionalną, zaś innym departamentom przekazano odpowiedzialność za jego wdrożenie. Dobrym przykładem zastosowania takiego rozwiązania jest Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego. Regionalny Program Operacyjny 2007-2013 został przygotowany w Departamencie Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, natomiast Uszczegółowienie Priorytetów RPO w Departamencie Programów Regionalnych.

Analiza ewaluacji ex-ante wszystkich programów operacyjnych na poziomie regionu, przeprowadzona w 2006 r. nie potwierdziła powyższych obaw. Wyniki tej analizy wskazują, iż **Urzędy Marszałkowskie poradziły sobie z przygotowaniem swoich Regionalnych Programów Operacyjnych zaskakująco dobrze**. Zespół ewaluacyjny uznał, iż diagnoza regionalnej sytuacji społeczno-ekonomicznej i ich przełożenie na analizę SWOT a potem na logikę interwencji była dobra lub bardzo dobra jeśli chodzi o RPO województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego, pomorskiego<sup>10</sup>. W przypadku RPO dla Małopolski i Opolszczyzny zespół ewaluacyjny rekomendował drobne korekty i zmiany techniczne<sup>11</sup>. Ewaluatorzy postulowali także aktualizację danych statystycznych dla RPO woj. podkarpackiego<sup>12</sup>. Pewne problemy z kompletnością prognoz rozwoju województw

10 WYG 2006a, s. 5-8; 2006b, s. 5-9; 2006c, s. 5-8; 2006e, s. 6-9; 2006g, s. 5-8; 2006k, s. 5-8.

11 WYG 2006f, s. 6-7; 2006h, s. 6.

12 WYG 2006i, s. 6-7

dostrzeżono analizując treści, zawarte w RPO w woj. podlaskim i warmińsko-mazurskim<sup>13</sup>. Niespójności między częścią diagnostyczną a jej podsumowaniem, wyrażonym w analizie SWOT, stwierdzono w dokumentach programowych, przygotowanych dla województwa śląskiego i świętokrzyskiego<sup>14</sup>. Zgodnie z sugestią ewaluatorów analizę SWOT trzeba było poprawić w RPO woj. wielkopolskiego i zachodniopomorskiego<sup>15</sup>. Stosunkowo najpoważniejsze zmiany dotyczyły RPO woj. lubuskiego<sup>16</sup>.

Odnosnie do drugiego czynnika, czyli procesu decyzji, który doprowadził do zatwierdzenia dokumentów programowych trzeba podkreślić, iż poza osobami, zaangażowanymi w urzędzie marszałkowskim istotną rolę w pracach nad RPO oraz Uszczegółowieniem Opisu Priorytetów RPO odegrali lokalni partnerzy społeczni. Obie te grupy miały jednak w trakcie sporządzania programów odmienne pola zainteresowań. O ile bowiem urząd marszałkowski musiał koncentrować się na kwestiach strategicznych, spójności i przejrzystości RPO. O tyle w zakresie zainteresowania strony społecznej i decydentów na poziomie regionalnym (polityków samorządowych) w głównej mierze pozostawał zakres możliwych do zrealizowania projektów oraz dostępna alokacja na ich realizację. Bowiem właśnie te elementy decydują o faktycznych możliwościach realizacji przez beneficjentów swoich zamierzeń. Co istotne, wdrażanie projektów infrastrukturalnych na poziomie lokalnym i subregionalnym (powiatowym) stanowi istotne narzędzie walki o władzę, prowadzoną przez przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych. Zatem wykorzystanie środków UE traktowane jest jako instrument utrzymania się przy władzy w obliczu kolejnych wyborów samorządowych.

Partnerstwo polegało na organizowaniu konsultacji społecznych z przedstawicielami wsi (wójtowie i burmistrzowie) odnośnie podziału środków na główne cele: pomoc zdrowotna, remonty dróg, etc. Ustalono, że każda gmina dostanie porównywalną kwotę, żeby województwo rozwijało się proporcjonalnie. IZ organizowała te spotkania i brała pod uwagę propozycje ze strony samorządowej. Więc jeśli konsultacje społeczne, to raczej z władzami a nie z mieszkańcami.

*Przedstawiciel partnera społeczno-gospodarczego w jednym z regionów*

Proces konsultacji przebiegał bardzo różnie w poszczególnych województwach. W niektórych utworzono specjalne strony internetowe, na których można było zgłaszać w wersji on-line uwagi do dokumentów. W innych województwach przeprowadzono standardowe konsultacje na zasadzie spotkań, nie wprowadzając możliwości wyrażania poprzez Internet swoich uwag do projektów. (Informacje nt. konsultacji społecznych patrz również Rozdział 4)

### 3.2.2 Proces 2 – Wdrażanie programów

Jeśli chodzi o wdrażanie programów, można ją podzielić zgodnie z logiką działania, na fazę przyjmowania i selekcji projektów, dalej podpisywania umów o dofinansowania i rozliczania, w tym monitoringu, kontroli i płatności. Odrębnym zagadnieniem pozostaje bieżące zarządzanie programem, w tym zwłaszcza rola Komitetów Monitorujących RPO oraz rola ewaluacji w ocenie pierwszych efektów programów i znaczenia tych badań dla poprawy jakości zarządzania.

13 WYG 2006j, s. 6-7; 2006n, s. 7

14 WYG 2006l, s. 7; 2006m, s. 6-7

15 WYG 2006o, s. 7; 2006p, s. 6-7

16 WYG 2006d, s. 6-8

### 3.2.2.1 Nabór i selekcja projektów.

Jeśli chodzi o nabór projektów można zidentyfikować problemy po stronie instytucji oraz samych beneficjentów. Problemy po stronie instytucji polegają przede wszystkim na niskiej jakości wsparcia beneficjentów poprzez niewydolny system informowania o naborach i niski poziom informacji w tym zbyt małą przejrzystość języka, jakim posługują się osoby szkolące. Dokumentacja konkursowa jest z reguły bardzo obszerna i często nieczytelna dla przeciętnego odbiorcy<sup>17</sup>. Ponadto problemem są często zmieniające się wytyczne i zasady oraz harmonogramy konkursów.

[Zdarza się, że] informacje na stronie trudno znaleźć, są zamieszczane z opóźnieniem, trzeba wyszukiwać informacji o zmianach, nie są [one] łatwo dostępne

*Przedstawiciel partnera społeczno-gospodarczego w jednym z regionów*

Jeśli chodzi o beneficjentów to do zasadniczych barier w procesie aplikowania o środki należy:

- bariery finansowe (w tym koszt przygotowania wniosku, możliwości dysponowania środkami własnymi na współfinansowanie projektu, skala finansowa projektu w relacji do kondycji finansowej beneficjenta, koszt wynajęcia zewnętrznego doradcy),
- bariery dotyczące wiedzy, umiejętności i zasobów (np. trudności z przygotowaniem dobrego jakościowo wniosku, brak kadr potrafiących przygotować i poprowadzić potem projekt),
- bariery lokalizacyjne (np. fizyczny dystans od instytucji systemu wdrażania, peryferyjność inwestycji) oraz bariery administracyjne (zbyt wysoki „próg wejścia”), wiążące się z zaprojektowanymi w procesie programowania kryteriami dostępu Beneficjentów danego działania/poddziałania, a przypadku administracji samorządowej również brak woli do podejmowania wysiłku w celu aplikowania o środki. Co ciekawe, bariery te występują niezależnie od fazy programowania i od perspektywy finansowej i zostały zidentyfikowane także w okresie NPR 2004-2006.

Można zatem założyć, iż większą sprawność w sporządzaniu aplikacji mają jednostki, które częściej aplikowały o środki. Przeszły one proces uczenia się i wykorzystywania tak pozytywnych, jak negatywnych doświadczeń w trakcie ubiegania się o fundusze UE i mają lepsze potencjały kadrowe. Następuje przy tym naturalne, choć chyba niepożądane zjawisko, rozwarstwiania grupy beneficjentów na tych, którzy ze względu na duże potencjały kadrowe i finansowe są w stanie przygotować lepsze projekty oraz tych, którzy są słabi i mają zbyt duże trudności w zrozumieniu logiki interwencji projektów.

Jeśli chodzi o system oceny i wyboru wniosków to jego sprawność zależy przede wszystkim od następujących czynników:

- **potencjału kadrowego IOK** (liczby pracowników zajmujących się naborem i ocena projektów w relacji do liczby napływających wniosków)
- **kryteriów oceny** (liczby, sposobu zdefiniowania, trafności)
- **przyjętego system interpretacji kryteriów** (podziału punktowego, systemu wag, jasnych wskazówek odnośnie sposobu rozumienia i stosowania kryteriów)
- **kompetencji i bezstronności asesatorów** (ekspertów i pracowników IZ RPO oraz innych agend samorządowych i decydentów (członków Zarządów Województw)

Szczegółowy opis związanych z tym zagadnień znajduje się w rozdziale 5. Tu zaznaczymy jedynie, że większość problemów związanych z naborem, oceną i wyborem projektów, które zostały zdiagnozowane w pierwszym, kompleksowym badaniu tego zagadnienia wykonanym w 2008 r. przez Instytut Sobieskiego pozostaje nadal aktualna<sup>18</sup>. Problemy te dotyczą dostępu do informacji nt. zasad przeprowadzania konkursów oraz sprawności i przejrzystości przeprowadzania oceny projektów, jak również jej fachowości i bezstronności. Niemniej w okresie ostatnich dwóch lat w wielu RPO przeprowadzono pewne zmiany idące w kierunku lepszego przekazu informacji na temat wymogów konkursowych oraz bardziej przejrzystej i rzetelnej selekcji projektów, poprzez modyfikacje kryteriów oceny oraz wprowadzenie testów kompetencyjnych dla potencjalnych ekspertów i większemu nadzorowi nad ich pracą.

Zmieniając metodologię pojawiły się liczne uszczegółowienia kryteriów oceny. IZ dąży do zwiększenia jednoznaczności kryteriów oceny, nawet do tego stopnia, żeby projekty mogły być oceniane przez pracowników IZ.

Wg przedstawicieli IZ dzięki wprowadzonym zmianom system oceny stał się bardzo przejrzysty. Trudno im mówić o zmniejszeniu np. liczby odwołań, bo wprowadzone zmiany nie zostały jeszcze przetestowane na zbyt wielu konkursach (chyba rozpisano wg nowych zasad dopiero jeden konkurs).

*Przedstawiciel partnera społeczno-gospodarczego w jednym z regionów*

Jednakże na obecnym etapie trudno określić, na ile zabiegi te okazały się skuteczne i mają długofalowy wpływ na podniesienie jakości procesu naboru i selekcji projektów.

Natomiast nie odnotowano żadnych istotnych zmian, jeśli chodzi o wybór projektów do dofinansowania przez Zarządy województw. W przypadku większości województw proces ten jest skażony znacznym zakresem uznaniowości i prowadzi w efekcie do znacznym zmian na listach rankingowych projektów w stosunku rezultatów oceny merytorycznej. (Szczegóły patrz rozdział 6).

Wiąże się z tym ściśle zjawisko „upolitycznienia” wyboru projektów, które zresztą będzie przedmiotem osobnego rozdziału (rozdział 9) w niniejszej publikacji. Jest to zjawisko, którego nie udało się wyeliminować, od 2004 r. Władze samorządowe często traktują fundusze unijne przede wszystkim, jako instrument zdobywania lub utrzymania władzy, a nie jako narzędzie realizacji celów strategicznych regionu<sup>19</sup>.

Szczególnie wrażliwym na upolitycznienie jest proces wyboru projektów kluczowych, znajdujących się na listach indykatoryjnych. Badani wskazują wyraźnie, iż wybór projektów kluczowych znajduje się praktycznie poza procedurami, dzięki którym można było ocenić zasadność strategiczną, ekonomiczną i społeczną tych projektów, a decyzję na temat zakwalifikowania danego przedsięwzięcia jako projektu kluczowego podejmują wyłącznie zarządy województw. Kwestie związane z wyborem projektów kluczowych w poszczególnych RPO zostały szczegółowo omówione w rozdziale 7.

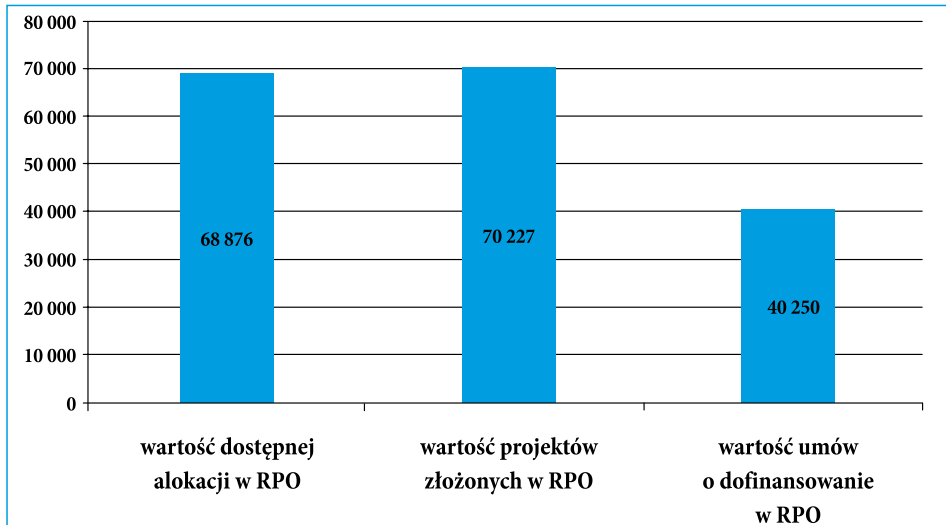
Wszystkie zidentyfikowane negatywne zjawiska, związane z systemami kryteriów oceny, jakością pracy asesorów, czy upolitycznieniem wyboru projektów powinny mieć znaczenie dla beneficjentów przy podaży projektów. Jednakże poziom zainteresowania beneficjentów RPO jest ogromny, co stanowi niebываły sukces. Łącznie do lipca 2010 r., wartość złożonych wniosków do RPO przekroczyła alokacje, dostępne w konkursach, które zostały dotychczas ogłoszone (wy-

18 Por. Brennek (red.) 2009

19 por. Świaniewicz et al 2010

kres 10). W połowie okresu programowania, aktywność beneficjentów jest bardzo duża, a stopień kontraktacji relatywnie wysoki.

**Wykres 10. Relacja między wartością dostępną alokacji w konkursach w RPO, wartości złożonych wniosków oraz wartości umowy o dofinansowanie, podpisane w RPO.**



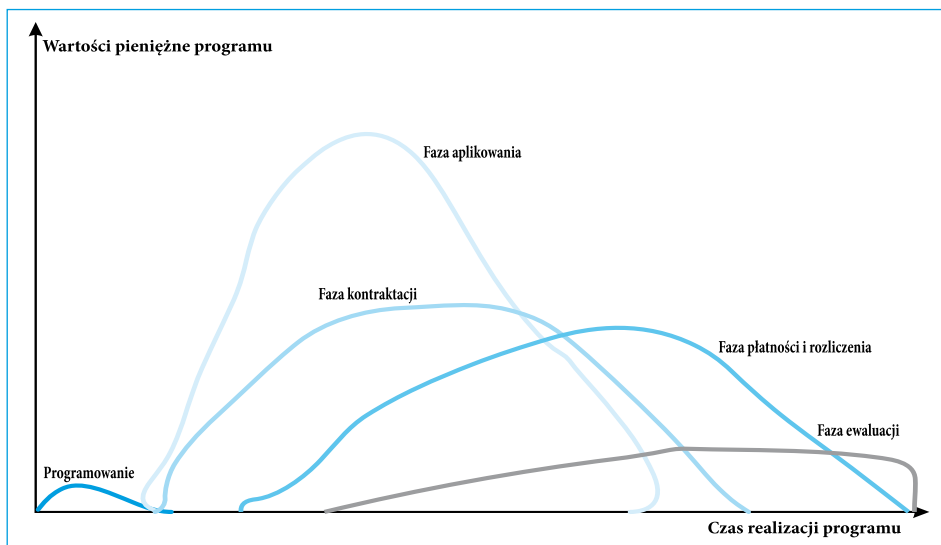
*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR. Stan na 10 lipca 2010 r. Wartości wyrażone w mln zł*

Jeśli chodzi o rozłożenie fazy aplikacyjnej i selekcji projektów w czasie, wynika ona z logiki realizacji poszczególnych RPO. Realizacja NSRO można opisać jako pięć fal. Pierwszą falę stanowi okres programowania i koszty administracyjne z tym związane. Drugą falę stanowią nabór i ocena projektów, następną falę - podpisywanie umów, czwartą - realizacja i rozliczanie poszczególnych przedsięwzięć, piątą zaś - wydatki związane z ewaluacjami i rozliczaniem efektów projektów. Apogeum składania wniosków przypada na lata 2008-2010, podobnie jak podpisywanie umów. Z kolei apogeum płatności przypadnie na okres 2011-2013 r.

Warto przy tym wskazać, iż już dziś postęp w kontraktacji jest relatywnie szybszy, niż w okresie wdrażania NPR 2004-2006. Świadczy to o wzrastającej sprawności kadr, zaangażowanych we wdrażanie środków unijnych w Polsce, także w urzędach marszałkowskich.

Falowy charakter wdrażania RPO pokazuje ideogram na wykresie 11. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają założyć, iż wartość składanych wniosków przekroczy znacznie w skali całego okresu programowania dostępny budżet programów. Stąd krzywa dotycząca fazy aplikowania jest znacznie wyższa niż krzywe dotyczące fazy kontraktacji (symbolizująca wartość podpisywanych umów) oraz fazy rozliczania i płatności (symbolizująca wartość wypłaconych w programie środków finansowych). Ostatnia faza to prace związane z ewaluacjami. Poniższe rozdziały opracowania udowodnią zasadność prezentowanego ideogramu.

Wykres 11. Fazy realizacji programu (wyrażone w wartościach finansowych. Ideogram.



Źródło: Opracowanie własne.

### 3.2.2.2 Proces 2: Monitoring / kontrola / finanse

System wskaźników zastosowanych w RPO stanowi ważny element, który w sposób kluczowy decyduje o sposobie monitorowania postępów rzeczowych i finansowych RPO. Ewaluacje dotyczące pojedynczych programów i dogłębna analiza przyjętego zestawu wskaźników ukazywały liczne ich wady. Analiza samych zestawów indyktorów na poziomie programów wykazuje, iż wskaźniki mają głównie charakter produktowy (liczba inwestycji, ich fizyczne wymiary w postaci kubatur lub długości, a także liczby osób objętych wsparciem, liczby osób przeszkolonych). Na poziomie oddziaływań najczęściej pojawiały się wskaźniki dotyczące poziomu zatrudnienia. Wobec powyższego wydaje się, iż zestawy wskaźników pozwalały raczej na zbieranie danych dotyczących wdrażania programów i uzyskanych w wyniku realizacji projektów konkretnych produktów, niż pomoc w kompleksowej ocenie efektów programów. Jest to o tyle istotne, iż w trakcie prowadzenia ewaluacji efekty tych programów w procesie samodzielnego zdobywania przez zespoły badawcze danych, dotąd niegromadzonych, stanowi i stanowić będzie jeden z bardziej wrażliwych, koszt- i pracochłonnych etapów badania. Zasadniczym narzędziem informatycznym obsługującym system monitoringu jest system SIMIK 2007-2013. W porównaniu z poprzednim okresem programowania to narzędzie informatyczne uległo istotnemu usprawnieniu w zakresie gromadzenia danych monitoringowych.

Jeśli chodzi o system płatności, tak w przypadku NPR 2004-2006, jak NSRO 2007-2013 był on całkowicie podporządkowany konstytutywnym cechom systemu finansów publicznych w Polsce. Nie utworzono alternatywnego systemu korzystania z funduszy strukturalnych, który byłby niejako „na zewnątrz” systemu wydatkowania środków publicznych. Wynika to z tego iż fundusze strukturalne są długotrwałą, ale wyłącznie przejściową formą pomocy i nie ma sensu tworzyć dla niej odrębnych reguł wydatkowania. Od 1 stycznia 2010 r. obowiązują nowe zasady uruchamiania środków europejskich, które różnią się od poprzedniego systemu. Wprowadziła je ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na mocy tej ustawy środki unijne wypłaca Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) z funduszy przekazywanych przez Ministerstwo Finansów (dalej: MF). Pieniądze są wypłacane na podstawie zleceń płatności wystawianych przez instytucję, z któ-



rą beneficjent (np. jednostka samorządu terytorialnego; dalej: JST, spółka komunalna itd.) zawarł umowę o dofinansowanie projektu. W przypadku regionalnych programów operacyjnych (dalej: RPO) oraz niektórych działań krajowych programów operacyjnych, dla których samorządy wojewódzkie pełnią rolę instytucji pośredniczącej (np. Program Operacyjny Kapitał Ludzki), są to urzędy marszałkowskie. Do 31 grudnia 2009 r. środki unijne były przekazywane w formie dotacji rozwojowej. Większość dotacji rozwojowych przekazywały samorządy województw (jako instytucje zarządzające RPO i pośredniczące w części krajowych programów operacyjnych). Od 2010 r. płatności realizowane przez BGK są jedyną formą przekazywania środków unijnych beneficjentom. Za obsługę płatności z programów unijnych odpowiada MF (art. 187 ustawy o finansach publicznych), a samych płatności dokonuje BGK, któremu ministerstwo przekazuje środki na specjalny rachunek (art. 192 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Środki na rachunek w BGK mają być przekazywane kilka razy w miesiącu tak, by nie zabrakło ich na bieżące wypłaty. Nowy system zaliczkowy ma ułatwić i przyspieszyć realizację inwestycji unijnych. **System ten oceniany jest przez przedstawicieli IŻ RPO jako efektywny i skuteczny.**

Z mocy prawa ważną funkcję w procesie monitorowania RPO pełnią Komitety Monitorujące RPO (KM). Rezultaty badania praktycznego funkcjonowania KM wskazują jednak, iż ciała te nie wykorzystują w pełni swoich kompetencji, co przekłada się na ograniczoną efektywność ich działania. Szczegóły dotyczące rzeczywistej roli pełnionej przez KM w ramach RPO zostały opisane w rozdziale 4.

## 3.3 Proces rozliczania efektów rzeczowych RPO (ewaluacji)

### 3.3.1 Stan instytucjonalny jednostek ewaluacyjnych

Rozwój instytucji ewaluacyjnych w Polsce można podzielić na cztery etapy.

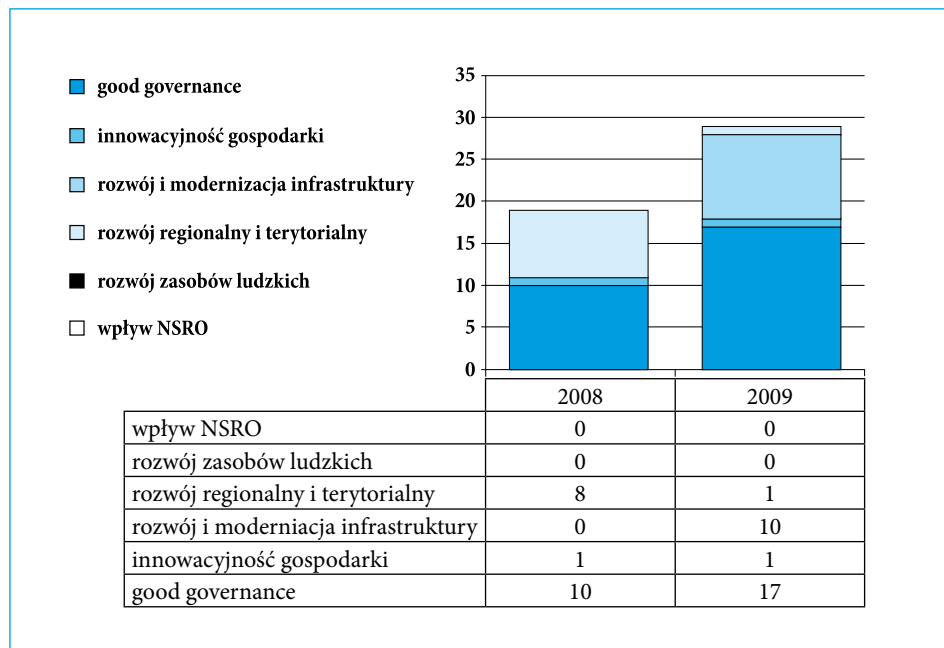
- **Etap I** to realizacja ewaluacji projektów i programów, finansowanych z pieniędzy pomocowych (USAid, Unii Europejskiej i Banku Światowego) w latach 90 XX w. Ewaluacje te miały charakter zewnętrzny (przygotowywali je eksperci zagraniczni, mający niewielką styczność z polskimi instytucjami i realizujący badania, głównie o charakterze statystycznym na potrzeby donatorów. Ewaluacje te sprowadzały się do krótkich wizyt w Polsce ekspertów, którzy izolowali się w zasadzie od kraju pobytu i nie pozostawili niemal żadnego wpływu na myślenie ewaluacyjne instytucji, które otrzymywały wsparcie.
- **Etapem II** polegał na realizacji badań, związanych z oceną efektów wdrażania środków przedakcesyjnych. Stanowiło to pierwszy impuls dla rozwoju kultury ewaluacyjnej w polskich strukturach administracji. Większość badań prowadzonych było również przez ekspertów zewnętrznych na zlecenie Komisji Europejskiej, zaś możliwość zastosowania modeli metodologicznych i proces ich przyjmowania przez administrację polską również nie była duża.
- **Etap III** sprowadzał się do budowania struktur i wdrażania kultury ewaluacyjnej w perspektywie 2004-2009. Można go przy tym podzielić na 3 fazy:
  - III a lata 2004-2005 to budowa struktur i realizacji pierwszych ewaluacji,
  - III b rok 2006 to przygotowanie ewaluacji ex-ante programów NSRO 2007-2013 i dalsza budowa odpowiednich struktur administracyjnych
  - faza III c lata 2007 -2009, to okres równoczesnego prowadzenia ewaluacji NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013.
- **Etap IV** od 2010r. Na obecnym etapie przy wszystkich IZ RPO funkcjonują jednostki ewaluacyjne, zajmujące się badaniami dotyczącymi jakości wdrażania i efektami RPO. Weszły one w fazę stabilizacji kadrowej oraz rozwoju jakościowego.

Jeśli chodzi o identyfikację tematów ewaluacyjnych na potrzeby programów operacyjnych, są one silnie zdeterminowane przez aktywność poszczególnych zespołów, odpowiadających za ewaluację. W latach 2007-2009 wszystkie ewaluacje poświęcono systemowi wdrażania programów regionalnych (Wykres. 12). Wynika to nie tylko z tego, iż w chwili obecnej nie można jeszcze badać efektów RPO. Ponadto dobór badań wynika z koncentrowaniem się Instytucji Zarządzających RPO na absorpcji finansowej i technicznej (zdolności wydania środków na czas i zgodnie z procedurami) kosztem absorpcji strukturalnej (umiejętności zagospodarowania środków w sposób strategiczny i prorozwojowy). Co ciekawe, wytworzył się proces, który można nazwać „pozaewaluacyjnym” system naprawiania i adaptacji rozwiązań wewnątrz programów. Głównym inspiratorem zmian w systemie były raczej same jednostki, odpowiedzialne za wdrażanie programów, które dostrzegały konieczność zmian, Tendencja ta ulega powoli zmianom. Na KM zaczyna prezentować się wyniki badań ewaluacyjnych i wyciągać z nich wnioski, choć naszym zdaniem nie jest to jeszcze zjawisko wystarczająco często występujące.

Drugim z powodów, leżącym po stronie instytucji, odpowiedzialnych za programowanie badań, była ograniczona racjonalność zadawanych pytań badawczych – ich przedwczesność, niedostosowanie zakresu badań do danego czasu i budżetu. To ogranicza warsztat metodologiczny, ale przede wszystkim naukową solidność badań (a co za tym idzie również jakość badań).

Na podstawie dostępnej bazy danych badań ewaluacyjnych (stan na lipiec 2010 r.) w ramach RPO przeprowadzono w 2008 r. 19 badań ewaluacyjnych, zaś w 2009 r. 29 badań, co stanowi wzrost o 65,5% (Wykres 12).

**Wykres 12. Liczba i struktura badań ewaluacyjnych dotyczących RPO 2007-2013. Opracowanie własne na podstawie danych MRR.**



Dominują badania dotyczące zarządzania programami operacyjnymi (stanowią 56 % wszystkich badań), kolejną grupę stanowią badania poświęconą rozwojowi infrastruktury (21 %). Przyczyny takiego stanu rzeczy zostały omówione już wcześniej.

Potencjał ewaluacyjny instytucji, zaangażowanych w realizację RPO był przedmiotem badania przeprowadzonego pod koniec 2008 r.<sup>20</sup>. Na podstawie tego badania ustalono m.in. iż:

- Samo planowanie badań ewaluacyjnych można ocenić dość pozytywnie. Jednak poprzez prowadzone od wielu lat obserwacje projektów badawczych można stanowczo stwierdzić, że identyfikacja pomysłów i tematów na projekty badawcze oraz umiejętność określania założeń projektowych oraz układania racjonalnych i potrzebnych pytań jest najsłabszym ogniwem całego systemu;
- Na jakość ewaluacji istotny wpływ ma niedostatek odpowiednio przeszkolonych kadr oraz brak kultury ewaluacyjnej w urzędach. Część jednostek jeszcze dziś traktują badania eksperymentalnie na zasadzie prób i błędów zgodnie z maksymą „człowiek uczy się na błędach”. Doprowadza to do sytuacji, w której wiele zakresów zamówień jest źle sformułowanych, budżety nie odpowiadają swoim zakresom, a tematy badań stanowią kalki badań innych jednostek, a przez to są niekoniernie uzasadnione i z tej racji mało użyteczne. Ponadto reżimy czasowe oraz kryteria wyłonienia wykonawcy (40-50 % punktów to cena) zniechęca oferentów do wychodzenia poza zaproponowany SOPZ. Pytania, postawione w SOPZ często są niezrozumiałe dla oferentów. Warto jednak wskazać, iż z czasem, nabierając doświadczenia, jednostki ewaluacyjne potrafią uczyć się, a dokumentacja przetargowa jest coraz lepsza;
- Podstawą zdobywania wiedzy na temat ewaluacji w Polsce dla administracji są różnego rodzaju szkolenia oraz studia podyplomowe. Uderzający i bardzo niepokojący jest brak transferu wiedzy i doświadczeń z okresu przedakcesyjnego; analiza cytowań, odniesień w dokumentach czy aktywności firm potwierdza, że wiedza zgromadzona podczas ewaluacji programów pomocowych i przedakcesyjnych oraz okresu NPR 2004-2006 nie została właściwie przejęta przez aktorów instytucjonalnych okresu 2007-2013 na poziomie regionalnym. Trudno się temu dziwić, bowiem na poziomie Urzędów Marszałkowskich w okresie NPR 2004-2006 nie prowadzono badań ewaluacyjnych, tym samym struktury jednostek ewaluacyjnych na poziomie IZ RPO trzeba było budować od początku. Udział jednostek naukowo-badawczych i eksperckich w tworzeniu zaplecza metodycznego i metodologicznego miał charakter oddolny, to jest podręczniki i opracowania tworzone były raczej z inicjatywy samych ekspertów i realizowane poprzez uzyskane granty ze środków UE. Jeśli chodzi o sam rynek badań ewaluacyjnych, w ciągu ostatnich lat uległ on znacznemu rozwojowi;
- Nie istnieje spójny system monitorowania wdrażania rekomendacji i przyjmowanych rozwiązań. W konsekwencji stwierdzono brak umiejętności korzystania z wyników badań. W wielu instytucjach nie jest dostrzegana użyteczność badań - w szczególności w instytucjach niedoświadczonych nie było okazji do wykorzystywania raportów z badań w procesach decyzyjnych zarówno na szczeblu kierownictwa średniego i wyższego.

### 3.4 Podsumowanie

- Analiza obecnego potencjału IZ, IP oraz IP II zaangażowanych w realizację RPO wskazuje, iż kadry tych instytucji są coraz lepiej przygotowane do skutecznego wdrażania polityki spójności w regionach. Przyczyną zmiany na lepsze w obszarze zasobów ludzkich należy upatrywać w ewolucji polityk kadrowych w administracji publicznej wynikającej z nowych trendów „dobrego rządzenia”, jak i dodatkowych środków w dyspozycji urzędów z pomocy technicznej. W efekcie zachodzących „reform” w polityce kadrowej administracji „funduszowej” polepszyły się wynagrodzenia, wprowadzono pozafinansowe narzędzia motywacji pracowników, stworzono doskonałe warunki do kształcenia kadr. Niniejsze działania znacznie obniżyły wskaźniki fluktuacji kadr, tym samym zainicjowały proces bu-

dowy stabilnych zespołów operacyjnych, co w konsekwencji przełożyło się na postępy we wdrażaniu programów regionalnych.

- Z punktu widzenia realizacji programów regionalnych ważna jest funkcjonalność regulacji zewnętrznych (takich jak ustroj finansów publicznych oraz ustawowa regulacja przepływów środków w ramach RPO) oraz procedur wewnętrznych obowiązujących w instytucjach, które realizują RPO. W chwili obecnej oddziaływanie regulacji zewnętrznych na płynność procesu wdrażania możemy uznać za neutralne, to znaczy, że przepisy prawa nie hamują procesu wdrażania, ale też nie przyczyniają się do jego przyspieszenia. Z kolei znaczenie gorzej przedstawia się sytuacja na poziomie procedur wewnętrznych. Wielość instytucji oraz wysoki poziom sformalizowania relacji między nimi powoduje problemy w komunikacji, opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji i informacji, bardzo często też dochodzi do dublowania się zadań między instytucjami. Ponadto zaobserwowano także problemy dotyczące relatywnie niskiej jakości dostępu do informacji o RPO, szczególnie na poziomie beneficjentów.
- Pozytywnie natomiast należy ocenić instytucje regionalne za profesjonalizację działań w ramach funkcji strategicznej realizacji polityki spójności, to znaczy sposobu przygotowania i konsultowania dokumentów programowych.
- Z przeprowadzonych studiów i analiz wynika, iż wszystkie instytucje, zaangażowane w realizację RPO skoncentrowane są w dużej mierze na sprawności wydatkowania środków, jak i kwestiach administracyjno-formalnych wdrażania programów. Zdecydowanie na dalszym planie pozostaje identyfikacja efektów interwencji, w tym ich użyteczności i trwałości. Taki stan może wynikać bezpośrednio z relatywnie niskiej kultury ewaluacyjnej, jak i nie praktykowania „zarządzania opartego na dowodach”<sup>21</sup> w administracji samorządowej.

## 4 Polityka informacyjna

Marta Szaranowicz-Kusz

Dostęp do przejrzystych informacji jest warunkiem skutecznego nadzoru publicznego nad wydatkowaniem funduszy strukturalnych. Jakość polityki informacyjnej ma natomiast zasadniczy wpływ na poziom i zakres absorpcji środków unijnych przez beneficjentów, a w konsekwencji na efektywność ich wdrażania. W rozdziale tym omówimy wybrane aspekty praktycznej realizacji polityki informacyjnej prowadzonej w ramach RPO. Skoncentrujemy się na zaprezentowaniu rezultatów analiz zawartości stron internetowych prowadzonych przez Instytucje Zarządzające. Pominie my omówienie ogólnych podstaw prawnych oraz zasad realizacji polityki informacyjnej w ramach poszczególnych RPO, gdyż zostały one szczegółowo zaprezentowane w raporcie z poprzednich badań dotyczących m.in. dostępu do informacji w ramach regionalnych programów operacyjnych<sup>1</sup>.

### 4.1 Polityka informacyjna w ramach RPO

Politykę informacyjną dotyczącą Regionalnych Programów Operacyjnych prowadzą Instytucje Zarządzające RPO. Część zadań związanych z promocją i informacją mogą one przekazywać Instytucji Pośredniczącej (IP) i Instytucji Pośredniczącej drugiego stopnia (IP2) na podstawie pisemnego porozumienia. Działania informacyjne i promocyjne są prowadzone w oparciu o Plan Komunikacji oraz roczne plany działań. Plany Komunikacji podlegają konsultacji z Instytucją Koordynującą Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (IK NSRO) w zakresie zgodności ze Strategią Komunikacji, a także podlegają akceptacji komitetów monitorujących RPO. Na podstawie Planów Komunikacji IZ RPO, we współpracy z instytucjami pośredniczącymi, którym powierzyła część zadań o charakterze informacyjnym, opracowuje roczne plany działań informacyjnych i promocyjnych na dany rok kalendarzowy. Plany te również podlegają akceptacji IK NSRO.

Ogólnym celem polityki informacyjnej w ramach RPO jest dostarczenie potencjalnym beneficjentom oraz społeczności regionalnej niezbędnej wiedzy o funduszach europejskich. Wiedza ta obejmuje informacje na temat kategorii działań, w ramach których można ubiegać się o wsparcie unijne, procedur selekcji wniosków i kryteriów wyboru projektów oraz wyników konkursów. Polityka informacyjna jest prowadzona dwutorowo. Z jednej strony mieszczą się w niej działania informacyjne i szkoleniowe skierowane do potencjalnych beneficjentów. Obejmują one przekazanie wiedzy o terminach konkursów, wymogach konkursowych, kryteriach oceny projektów oraz rezultatach selekcji. Z drugiej zaś polityka informacyjna oznacza działalność promocyjną skierowaną do szerokiego grona odbiorców. Jej celem jest kreowanie pozytywnego wizerunku RPO oraz informowanie o regionalnych inwestycjach zrealizowanych z funduszy unijnych.

Do podstawowych kanałów informacji i promocji zaliczają się:

- strony internetowe poświęcone RPO (zawierające materiały informacyjne i promocyjne, takie jak podręczniki dla beneficjentów, broszury, opracowania, plakaty),
- Punkty Informacyjne,
- szkolenia, konferencje, seminaria i spotkania informacyjne dla beneficjentów,

1 Zob. M Brennek (red.), *Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru Projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Warszawa 2009, s. 67-107.

- media (prowadzące audycje o RPO, zamieszczające spoty reklamowe lub materiały promocyjne),
- imprezy informacyjno-promocyjne.

## 4.2 Rekomendacje z badań ewaluacyjnych dotyczących polityki informacyjnej poszczególnych RPO

Większość Instytucji Zarządzających w celu dalszego usprawnienia i profesjonalizacji prowadzonych działań informacyjnych i promocyjnych zleciła badania ewaluacyjne dotyczące polityki informacyjnej. Ewaluację przeprowadzono w województwie dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, opolskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim<sup>2</sup>.

Głównymi celami zleconych ewaluacji była ocena dotychczasowych działań informacyjno-promocyjnych, zarówno w poprzednim jak i obecnym okresie programowania oraz określenie metod i narzędzi dotarcia do wszystkich grup potencjalnych beneficjentów. Badania obejmowały między innymi ocenę współpracy z mediami, szkoleń dla beneficjentów, funkcjonowania Punktów Informacyjnych, funkcjonalności stron internetowych i innych kanałów komunikacyjnych. Ponadto część badań koncentrowała się na weryfikacji wiedzy mieszkańców regionu na temat RPO oraz identyfikacji potrzeb w zakresie działań informacyjnych. Analizowano również rozpoznawalność RPO wśród mieszkańców województwa, co służyło ocenie prowadzonych przez IZ kampanii wizerunkowych i promocyjnych.

W ramach rekomendacji w raportach najczęściej postulowano następujące działania z zakresu informacji i promocji:

- **Prowadzenie działań informacyjnych z wykorzystaniem wielu kanałów komunikacyjnych.** Za priorytetowe narzędzia najczęściej uznawano strony internetowe, a następnie Punkty Informacyjne oraz szkolenia i seminaria. Użyteczność drukowanych materiałów informacyjnych zawierających szczegółowe informacje jest ograniczona ze względu na możliwość zmian dokumentów programowych. Broszury papierowe powinny służyć promocji RPO, zamiast przekazaniu szczegółowej wiedzy.
- **Ścisłe dostosowanie zakresu przekazywanych informacji do potrzeb poszczególnych grup potencjalnych beneficjentów.** Wymaga to stałego monitorowania potrzeb beneficjentów w zakresie ich wiedzy o RPO. W tym celu rekomendowano m.in. gromadzenie opinii klientów Punktów Informacyjnych odnośnie potrzeb szkoleniowych, a także zamieszczanie ankiet badających takie zapotrzebowanie na stronach internetowych.
- **Dostosowanie języka przekazu do potencjalnych odbiorców.** Postulowano stosowanie generalnej zasady, zgodnie z którą przekaz kierowany do potencjalnych wnioskodawców ma być stosunkowo dosłowny, niezbyt skomplikowany, zrozumiały i atrakcyjny. Jednocześnie należy przygotować fachową informację dla beneficjentów realizujących projekty.
- **Prowadzenie spójnej kampanii informacyjnej.** Rekomenduje się systematyczne i intensywne wysyłanie podstawowych, krótkich informacji dotyczących RPO do przedstawicieli opinii publicznej, w szczególności lokalnych gazet, telewizji i radia.
- **Promowanie dobrych praktyk RPO.** Wymaga to opracowania spójnej strategii promującej przykładowe inwestycje finansowane w ramach RPO, a także przygotowania katalogu „dobrych praktyk” na etapie realizacji projektów. Służyć ma to dotarciu do potencjalnych benefi-

2 Spis badań ewaluacyjnych w bibliografii.

centów z informacją o możliwościach uzyskania dofinansowania oraz promowaniu funduszy europejskich jako narzędzia przyczyniającego się do rozwoju regionu.

- **Stale monitorowanie wskaźników umożliwiających ocenę działań informacyjnych i promocyjnych.** Skuteczność podejmowanych działań może być na bieżąco sprawdzana poprzez analizę m.in. liczby odwiedzin na stronie internetowej, liczby udzielonych porad w Punktach Informacyjnych, liczby subskrybentów biuletynu elektronicznego i newslettera.
- **Stale aktualizowanie i doskonalenie stron internetowych RPO.** Rekomendowane jest wykorzystanie stron internetowych jako kanału komunikacji dwukierunkowej. Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu narzędzi służących pozyskiwaniu informacji zwrotnych od potencjalnych beneficjentów oraz wymianie doświadczeń między samymi beneficjentami. Do takich narzędzi należą: FAQ (katalogów najczęściej powtarzających się pytań) wraz z możliwością zadania własnego pytania; forum dyskusyjne; czat; ankiety dotyczące oceny funkcjonalności strony. Ponadto, postulowane jest stosowanie przejrzystej szaty graficznej ułatwiającej szybkie dotarcie do najważniejszych informacji.

## 4.3 Analiza stron internetowych RPO

Wyniki badań ewaluacyjnych wskazują, że najczęściej wykorzystywanym źródłem informacji o RPO jest Internet. Potencjalni beneficjenci, a także osoby zainteresowane środkami unijnymi w celu zdobycia wiedzy najczęściej korzystają ze stron internetowych dedykowanych poszczególnym funduszom europejskim. Internet staje się nie tylko narzędziem promocji korzystania z funduszy, ale także całego województwa. Nasza uwaga skoncentrowała się jednak na pierwszym aspekcie, czyli wykorzystaniu serwisów internetowych do udostępniania szerokiej informacji o wydatkowaniu środków unijnych.

### 4.3.1 Metodologia badań

W ramach projektu dokonaliśmy analizy porównawczej 16 stron internetowych poświęconych Regionalnym Programom Operacyjnym. Jej celem było ocenienie, a następnie porównanie funkcjonalności stron oraz ich zawartości merytorycznej. Realizację poprzedziła analiza danych zastanych, w tym wytycznych MRR oraz badań ewaluacyjnych dotyczących informacji i promocji, służąca wyodrębnieniu kryteriów oceny funkcjonalności stron. Badanie zostało przeprowadzone w dniach między 29 marca a 8 kwietnia 2010 r. Pomiar przeprowadzono jednokrotnie. W celu standaryzacji badania realizacja odbywała się na komputerach o takich samych parametrach i szybkości Internetu. Badacze analizowali zawartość strony każdego z 16 RPO przy pomocy zestandaryzowanej karty oceny (patrz załącznik nr 1). Karta oceny ma postać arkusza kalkulacyjnego programu Microsoft Excel. Pozwoliło to na automatyczne obliczanie średnich wartości poszczególnych wskaźników oraz ogólnej oceny strony, uwzględniającej wszystkie wskaźniki. Ocena miała charakter „zerowyjedynekowy” (0-1), gdzie 0 oznaczało brak informacji, a 1 informację pełną. Niekiedy wprowadzono również wartość 0,5 oznaczającą informację cząstkową.

#### 4.3.1.1 Wymiary podlegające ocenie

Przy tworzeniu wskaźników przyjęto perspektywę potencjalnego beneficjenta RPO chcącego uzyskać dofinansowanie ze środków unijnych. W pierwszej kolejności ocenialiśmy więc zakres i jakość informacji niezbędnych do poprawnego przygotowania wniosku oraz dostęp do wyników konkursów. Ponadto, interesowały nas elementy istotne z punktu widzenia każdego użytkownika strony, takie jak organizacja strony, aktualność zamieszczanych informacji, atrakcyjność wizualna, przejrzystość i komunikatywność.

Przyjęta metodologia uwzględniła sześć wymiarów analizy. Zastosowaliśmy następujące wskaźniki:

- Standardy
- Zawartość merytoryczna
- Aspekty Techniczne (ergonomia strony)
- Aktualizacja
- Informatywność
- Responsywność

**Wymiar „standardy”** odnosi się do ram prawnych, określających podstawowe informacje, które powinny być udostępniane wszystkim zainteresowanym. Wskaźnik ten sprawdza, czy projektując strony internetowe RPO zastosowano się do wytycznych MRR w zakresie informacji i promocji<sup>3</sup>. Wytyczne MRR zakładają udostępnienie za pośrednictwem serwisu internetowego podstawowych materiałów informacyjnych (m.in. programu operacyjnego; uszczegółowienia programu; sprawozdań i raportów z realizacji; wytycznych dot. kwalifikowalności wydatków, zasad wypełniania obowiązków informacyjnych i promocyjnych przez beneficjentów) oraz szczegółowych informacji skierowanych do beneficjentów (m.in. opisów programów z uwzględnieniem listy beneficjentów, rodzajów projektów oraz kategorii działań, w ramach których beneficjenci mogą ubiegać się o dofinansowanie; harmonogramów konkursów; uproszczonych schematów aplikowania o środki, wykazów beneficjentów). Wytyczne MRR obejmują również zalecenie uaktualniania list teleadresowych oraz wprowadzenia zakładki z najczęściej zadawanymi pytaniami (FAQ).

Wytyczne MRR nie wyczerpują listy dokumentów oraz materiałów informacyjnych potrzebnych i przydatnych do ubiegania się o dofinansowanie. **Wymiar „zawartość merytoryczna stron”** bada, czy łatwo znaleźć istotne i wyczerpujące informacje będące pomocą dla beneficjentów starających się o dofinansowanie, następnie informacje o systemie selekcji projektów oraz o Komitetach Monitorujących.

**Ocena „aspektów technicznych”** ma na celu sprawdzenie, czy strona jest ergonomiczna oraz ułatwia sprawne i szybkie wyszukiwanie informacji. Oceniane jest funkcjonowanie wyszukiwarki oraz stosowanie takich ułatwień jak mapa serwisu i ułatwienia dla osób niedowidzących.

**Wymiar „aktualizacja”** bada, czy strona jest na bieżąco aktualizowana. Sprawdzamy, czy informacje zawierają datę umieszczenia na stronie, czy jest prowadzone archiwum oraz czy aktualności są posegregowane tematycznie.

**Wymiar „informatywność”** testuje, czy informacje ważne z punktu widzenia beneficjentów są łatwo dostępne na stronie. Szybkie i sprawne poruszanie się po witrynie poświęconej RPO jest możliwe dzięki wprowadzeniu oddzielnych zakładek, prowadzących na skróty do najważniejszych informacji, takich jak ogłoszenia o naborach, harmonogram konkursów, czy wyniki selekcji. Równie istotne jest zapewnienie na stronach Urzędów Marszałkowskich linków do stron Regionalnych Programów Operacyjnych. Ostatnim rozwiązaniem sprzyjającym efektywności w korzystaniu ze stron są posegregowane tematycznie FAQ oraz Generatory Wniosków.

Ostatni **wymiar „responsywność”** określa, czy strona stwarza możliwość kontaktu obywatela z urzędem odpowiedzialnym za RPO. Badane jest, czy na stronie znajdują się szczegółowe informacje o działalności Punktów Informacyjnych oraz godziny przyjęć w Instytucji Zarządzającej. Ponadto, sprawdzane jest czy są stosowane interaktywne formy komunikacji z beneficjentami, takie jak fora dyskusyjne, czat, formularze pytań online i ankiety. W ramach tego wymiaru badano również czy urząd wydaje elektroniczny newsletter i czy można go zamówić ze strony.

3 Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie informacji i promocji z 13 sierpnia 2007 r.



### 4.3.2 Wyniki badań

Wyniki badania stron internetowych wskazują, że różnice między poszczególnymi ocenami nie są znaczne (Tabela 1). Najlepiej oceniona strona miała wynik równy 0,8 (przy maksymalnej wartości 1). Sformułowane w karcie oceny wymagania spełniła zatem w 80%. Ostatnie strony w rankingu uzyskały zaś wynik na poziomie 58%.

**Tabela 1. Ranking stron internetowych RPO. Ocena ogólna**

Nazwa województwa	Ogólna ocena strony	Nazwa województwa	Ogólna ocena strony
Opolskie	0,80	Zachodniopomorskie	0,68
Podlaskie	0,78	Małopolskie	0,68
Lubelskie	0,78	Warmińsko-mazurskie	0,66
Lubuskie	0,78	Pomorskie	0,66
Kujawsko-pomorskie	0,74	Łódzkie	0,66
Dolnośląskie	0,73	Mazowieckie	0,60
Śląskie	0,72	Podkarpackie	0,58
Wielkopolskie	0,69	Świętokrzyskie	0,58

Warto jednak zauważyć, że na ogólną ocenę składa się średnia z wyników dla wszystkich pytań we wszystkich badanych wymiarach. Strony są natomiast bardzo zróżnicowane. Część z nich zdecydowanie kładzie nacisk na merytoryczną zawartość, inne na funkcjonalność kosztem ograniczenia zamieszczonych w serwisie informacji. W Tabeli 2 pokazujemy wyniki cząstkowe uwzględniające każdy z analizowanych wymiarów. W dalszej części tekstu omówimy rankingi stron opierające się na danych cząstkowych.

**Tabela 2. Ranking stron internetowych RPO według oceny ogólnej z uwzględnieniem wyników cząstkowych**

Nazwa województwa	Ogólna ocena	Standardy	Zawartość merytoryczna	Aspekty techniczne	Aktualizacja	Informatywność	Responsywność
Opolskie	<b>0,8</b>	1	0,83	0,25	0,75	0,88	0,6
Podlaskie	<b>0,78</b>	1	0,53	1	1	0,75	0,7
Lubelskie	<b>0,78</b>	1	0,69	0,5	0,75	0,88	0,65
Lubuskie	<b>0,78</b>	0,88	0,56	1	0,75	1	0,8
Kujawsko-pomorskie	<b>0,74</b>	1	0,61	0,25	0,5	0,75	0,8
Dolnośląskie	<b>0,73</b>	0,94	0,72	0,5	0,75	0,56	0,6
Śląskie	<b>0,72</b>	0,94	0,61	0,5	0,75	0,75	0,6
Wielkopolskie	<b>0,69</b>	1	0,5	0,75	0,5	0,75	0,55
Zachodniopomorskie	<b>0,68</b>	0,88	0,67	0,5	0,5	0,88	0,4
Małopolskie	<b>0,68</b>	0,88	0,5	0,5	0,5	0,88	0,65
Warmińsko-mazurskie	<b>0,66</b>	0,81	0,53	0,75	0,75	0,75	0,5
Pomorskie	<b>0,66</b>	0,75	0,64	0,5	0,75	0,75	0,5
Łódzkie	<b>0,66</b>	0,94	0,47	0,5	0,75	0,63	0,6
Mazowieckie	<b>0,6</b>	0,94	0,33	1	0,75	0,5	0,4
Podkarpackie	<b>0,58</b>	0,69	0,5	0,75	0,75	0,5	0,5
Świętokrzyskie	<b>0,58</b>	0,88	0,33	0,5	0,75	0,57	0,55

### 4.3.2.1 Standardy

Zrealizowane w czerwcu 2009 roku „Badanie stron internetowych instytucji tworzących system wdrażania PO i RPO w ramach narodowej strategii spójności na lata 2007-2013”, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wskazało znaczne niedociągnięcia w zakresie stosowania Wytycznych MRR w zakresie informacji i promocji z dnia 13 sierpnia 2007 r. Poprawność merytoryczna stron oceniona została po drugim etapie badania na 79%. Na stronach wciąż brakowało sprawozdań z realizacji programów, ważnych dokumentów rozszerzonych o opis zmian i ich rejestr oraz odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania (FAQ).

W porównaniu z rokiem 2009 widać wyraźną poprawę we wdrażaniu Wytycznych MRR. W całości spełniają je województwa opolskie, podlaskie, lubelskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie. Na pozostałych stronach brakuje pojedynczych informacji, np. uproszczonych opisów aplikowania o środki, wyodrębnionych sprawozdań okresowych i rocznych z realizacji RPO, aktualnego stanu realizacji RPO. Ponadto w niewielu przypadkach na stronach nie było linków do portalu Komisji Europejskiej i materiałów informacyjnych do pobrania. Na wszystkich stronach znajduje się uszczegółowienie RPO, wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków, zarządzania finansowego oraz kontroli programu i zasady wypełniania obowiązków promocyjnych i informacyjnych przez beneficjentów. Ponadto wszystkie strony prowadzą FAQ oraz aktualizują na bieżąco dane teleadresowe Punktów Informacyjnych. Prowadzą również rejestry zmian w dokumentach, umożliwiające szybkie zlokalizowanie aktualnej wersji.

**Tabela 3. Ranking stron. Standardy**

Nazwa województwa	Standardy	Nazwa województwa	Standardy
Opolskie	1,00	Mazowieckie	0,94
Podlaskie	1,00	Świętokrzyskie	0,88
Lubelskie	1,00	Lubuskie	0,88
Kujawsko-pomorskie	1,00	Zachodniopomorskie	0,88
Wielkopolskie	1,00	Małopolskie	0,88
Dolnośląskie	0,94	Warmińsko-mazurskie	0,81
Śląskie	0,94	Pomorskie	0,75
Łódzkie	0,94	Podkarpackie	0,69

### 4.3.2.2 Zawartość merytoryczna

Różnice w zawartości merytorycznej stron, wychodzącej poza sformułowane przez MRR wytyczne, są znaczne. Województwo opolskie publikuje aż 83% informacji z interesującego nas zakresu. Strony internetowe RPO znajdujące się na górze rankingu (Tabela 4) mogą stanowić istotne źródło pozyskiwania wiedzy potrzebnej beneficjentom do przygotowania wniosku, a następnie jego realizacji. W serwisach tych zamieszczane są podręczniki dla beneficjentów, słowniki pojęć, aktualne informacje o szkoleniach, opisy dobrych praktyk związanych z korzystaniem z funduszy unijnych oraz najczęściej popełnianych błędów przez wnioskodawców. Ponadto, strony objaśniają system naboru wniosków i mechanizmy selekcji poprzez publikowanie zasad powoływania ekspertów, regulaminów KOP, rezultatów konkursów po każdym etapie oceny, list ekspertów. Zawartość merytoryczną uzupełniają informacje dotyczące Komitetów Monitorujących, takie jak skład KM, opis jego zadań, uchwały oraz harmonogram posiedzeń.

Na stronach, którym daleko do ideału, brakowało w pierwszej kolejności szczegółowych informacji o trybie selekcji wniosków i Komitetach Monitorujących. Najczęściej brakowało uchwał KM, list ekspertów, regulaminów KOP, a także opisów dobrych praktyk i błędów popełnianych przez beneficjentów.

Tabela 4. Ranking stron internetowych RPO. Zawartość merytoryczna

Nazwa Województwa	Zawartość merytoryczna	Nazwa Województwa	Zawartość merytoryczna
Opolskie	0,83	Warmińsko-mazurskie	0,53
Dolnośląskie	0,72	Podlaskie	0,53
Lubelskie	0,69	Małopolskie	0,50
Zachodniopomorskie	0,67	Podkarpackie	0,50
Pomorskie	0,64	Wielkopolskie	0,50
Kujawsko-pomorskie	0,61	Łódzkie	0,47
Śląskie	0,61	Mazowieckie	0,33
Lubuskie	0,56	Świętokrzyskie	0,33

#### 4.3.2.3 Funkcjonalność

Kolejny ranking różnicuje strony pod względem ich funkcjonalności rozumianej jako łatwość i szybkość użytkowania serwisu. W celu dokonania takiej oceny stworzyliśmy nowy wskaźnik „funkcjonalność”, uwzględniający pytania składowe z wymiarów: „aspekty techniczne”, „aktualizacja” oraz „informatywność”. Te trzy wymiary zastosowane łącznie przesądzają o tym, czy strona jest skonstruowana w sposób przejrzysty i przyjazny oraz czy działa prawidłowo. Aspekty techniczne takie jak zastosowanie mapy strony, wyszukiwarki oraz ułatwień dla osób niedowidzących w znacznym stopniu zwiększają przystępność serwisu. Stała aktualizacja stron sprawia natomiast, że stają się one najszybszym i najdostępniejszym źródłem bieżącej informacji o RPO. Równie istotnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na funkcjonalność stron jest jej informatywność, czyli stosowanie narzędzi umożliwiających szybki dostęp do najważniejszych danych zawartych na stronie. Służą temu m.in. oddzielne zakładki kierujące bezpośrednio ze strony głównej do wybranych zagadnień (np. wyników konkursów, harmonogramu oraz ogłoszeń o naborach), generatory wniosków, linki do innych ważnych serwisów (Komisji Europejskiej, Urzędu Marszałkowskiego, MRR) oraz posegregowane tematycznie odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania (FAQ).

Strony, które tym razem znalazły się na dole rankingu, zwykle nie korzystały z takich narzędzi jak oddzielna zakładka na stronie głównej odsyłająca do wyników konkursów, harmonogramu i ogłoszeń o naborach. Stosowany FAQ bądź nie był posegregowany tematycznie, bądź nie miał formy krótkich pytań i związanych odpowiedzi. Zdarzały się przypadki, w których FAQ miał postać zamieszczonych plików Word, zawierających skomplikowane interpretacje. Na stronach brakowało również usprawnień dla osób niedowidzących, takich jak możliwość dopasowania rozmiaru czcionki do indywidualnych potrzeb. Częstym problemem okazał się również brak bądź niewydolność wyszukiwarki.

Tabela 5. Ranking stron internetowych RPO. Funkcjonalność

Nazwa województwa	Funkcjonalność	Nazwa województwa	Funkcjonalność
Lubuskie	0,94	Wielkopolskie	0,69
Podlaskie	0,88	Zachodniopomorskie	0,69
Warmińsko-mazurskie	0,75	Pomorskie	0,69
Lubelskie	0,75	Podkarpackie	0,63
Mazowieckie	0,69	Łódzkie	0,63
Małopolskie	0,69	Świętokrzyskie	0,60
Opolskie	0,69	Dolnośląskie	0,59
Śląskie	0,69	Kujawsko-pomorskie	0,56

#### 4.3.2.4 Responsywność

Czwarty ranking hierarchizuje strony ze względu na ich responsywność, czyli wykorzystanie strony internetowej jako narzędzia komunikacji dwustronnej. Strony internetowe oprócz przekazywania wiedzy merytorycznej w przystępny i przejrzysty sposób powinny również dać możliwość kontaktu użytkownika z urzędem za jej pośrednictwem. Oprócz tradycyjnych metod docierania do beneficjentów, takich jak Punkty Informacyjne i kontakt bezpośredni z urzędnikami Instytucji Zarządzającej, możliwe jest stosowanie metod interaktywnych, jak ankiety, sondy internetowe, fora dyskusyjne, formularz pytania online. Strony internetowe powinny również zachęcać do zapisania się do newslettera, który stanowi źródło cyklicznych i aktualnych danych o RPO.

Do najrzadziej stosowanych rozwiązań należy zaliczyć fora dyskusyjne, w ramach których beneficjenci mogą wymieniać się swoimi doświadczeniami oraz zadać pytania ekspertom, oraz ankiety badające zadowolenia internautów z odwiedzanego serwisu.

**Tabela 6. Ranking stron internetowych RPO. Responsywność**

Nazwa województwa	Responsywność		Nazwa województwa	Responsywność
Lubuskie	0,80		Łódzkie	0,60
Kujawsko-pomorskie	0,80		Wielkopolskie	0,55
Podlaskie	0,70		Świętokrzyskie	0,55
Lubelskie	0,65		Podkarpackie	0,50
Małopolskie	0,65		Warmińsko-mazurskie	0,50
Opolskie	0,60		Pomorskie	0,50
Śląskie	0,60		Mazowieckie	0,40
Dolnośląskie	0,60		Zachodniopomorskie	0,40

### 4.4 Podsumowanie i wnioski

Wszystkie Urzędy Marszałkowskie prowadzą serwisy dotyczące Regionalnych Operacyjnych. Pierwsza analiza zawartości stron internetowych przeprowadzona w 2008 roku na potrzeby poprzedniego badania<sup>4</sup> wskazała, że strony te były jeszcze na etapie tworzenia. Brakowało na nich wielu podstawowych dokumentów i informacji dotyczących RPO. Problem ten miał również miejsce w 2009 roku. Zrealizowane w czerwcu „Badanie stron internetowych instytucji tworzących system wdrażania PO i RPO w ramach narodowej strategii spójności na lata 2007-2013”<sup>5</sup> na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wymieniło znaczne niedociągnięcia w zakresie stosowania Wytycznych MRR w zakresie informacji i promocji z dnia 13 sierpnia 2007 r. Jednakże, wskazano że poprawność merytoryczna stron w pierwszym etapie badania została oceniona na 65%, w drugim wzrosła zaś do 79%, czyli o 14 punktów procentowych. Świadczy to o ciągłym doskonaleniu narzędzi i kanałów informacyjno-promocyjnych w ramach RPO.

Pomimo daleko idącej standaryzacji – serwisy na obecnym etapie spełniają większość wymogów zawartych w Wytycznych MRR – strony internetowe pozostają bardzo zróżnicowane jeśli chodzi o ich funkcjonalność oraz pogłębioną zawartość merytoryczną. W celu dokonania

4 Zob. M Brennek (red.), *Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru Projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Warszawa 2009, s. 67-107.

5 Badanie stron internetowych instytucji tworzących system wdrażania PO i RPO w ramach narodowej strategii spójności na lata 2007-2013, Raport końcowy, Instytut Badawczy YUUX, Warszawa, czerwiec 2009

oceny porównawczej między poszczególnymi serwisami uwzględniliśmy 6 wymiarów analizy w tym: standardy MRR, zawartość merytoryczną, aspekty techniczne, aktualność, informatywność i responsywność.

Ogólna ocena stron, uwzględniająca wyniki wszystkich wskaźników, nie różnicowała ich w sposób zdecydowany. Najwyżej w rankingu znalazło się województwo opolskie, tuż za nim województwa podlaskie, lubelskie i lubuskie, z wynikiem w granicach 80% oczekiwanych przez nas informacji i rozwiązań. Ostatnie w rankingu ogólnym były województwa podkarpackie i świętokrzyskie, z wynikiem ok. 60%. Jednak bardziej szczegółowa analiza pokazała, że rankingi zmieniają się w zależności od wymiaru (Tabele 4,5,6). Żadne z województw nie było liderem we wszystkich kategoriach. Najsilniejsza pod względem merytorycznym strona opolska wypadła gorzej w rankingach funkcjonalności i responsywności. Widać to wyraźnie w przypadku strony RPO dolnośląskiego, która mimo obszernych informacji i wiedzy, jest nieprzejrzysta i trudna w obsłudze, stąd zły wynik w rankingu funkcjonalności. Z drugiej strony można wskazać te serwisy – jak na przykład podlaski - które nadrabiają przyjazną i prostą obsługą, ale powinny uzupełnić braki w informacjach potrzebnych beneficjentom. Do grupy województw, które powinny usprawnić zarówno merytoryczny jak i funkcjonalny aspekt stron, zaliczają się podkarpackie, świętokrzyskie, mazowieckie i łódzkie.

Strony internetowe będące głównym narzędziem informacji o RPO powinny przekazywać wiedzę, ale w przystępny, łatwo dostępny i zrozumiały sposób. Rośnie świadomość konieczności dostosowywania przekazu internetowego do potrzeb wielu użytkowników stron poświęconych RPO. Ale wymagają one ciągłego doskonalenia, w szczególności w zakresie dostosowania wiedzy merytorycznej do kanału informacyjnego jakim jest Internet oraz wykorzystania serwisów w sposób interaktywny, umożliwiający użytkownikom aktywne poszukiwanie potrzebnych im informacji o funduszach.

## 4.5 Rekomendacje

W celu poprawy jakości stron internetowych RPO wskazane jest:

- **Stosowanie rozwiązań sprzyjających funkcjonalności**, czyli szybkiemu pozyskiwaniu ważnych informacji. Obejmuje to:
  - Usprawnienie funkcjonowania wyszukiwarek.
  - Zastosowanie wyraźnych zakładki na stronach głównych na temat konkursów (ogłoszeń o naborach, harmonogramie i wynikach).
  - Utworzenie posegregowanego tematycznie FAQ mającego postać krótkich pytań i prostych, zwięzłych odpowiedzi.
  - Umieszczenie linków do serwisów poświęconych innym funduszom, MRR, Urzędów Marszałkowskich w widocznych miejscach.
  - Umieszczenie na stronie Urzędu Marszałkowskiego wyraźnego odsyłacza do wszystkich stron poświęconych RPO (prowadzonych przez IZ i IP).
- **Uczynienie ze strony internetowej narzędzia komunikacji dwukierunkowej**. Wymaga to wprowadzenia:
  - Forów dyskusyjnych i czatów dla beneficjentów, na których można otrzymać poradę ekspercką.
  - Ankiety i sond skierowanych do użytkowników stron, badających ich potrzeby informacyjne oraz zadowolenie z serwisu.
  - Formularzy kontaktowych online.

- **Dostosowanie stron do potrzeb różnych odbiorców, w tym do:**
  - Potencjalnych beneficjentów poprzez promowanie dobrych praktyk w zakresie korzystania z RPO.
  - Aplikujących beneficjentów poprzez zapewnienie szerokiej informacji o procedurach naboru i selekcji wniosków.
  - Aktualnych beneficjentów poprzez dostarczenie fachowej wiedzy dotyczącej realizacji projektów.
  - Zwykłych mieszkańców województwa zainteresowanych funduszami poprzez umieszczenie przystępnej informacji o RPO.
  - Użytkowników o specjalnych potrzebach poprzez dostosowanie stron dla osób niedowidzących.

Województwo	Ogólna ocena strony	Plusy	Minusy	Dobra praktyka
Dolnośląskie	0,73	FAQ podzielony tematycznie. Materiały szkoleniowe można pobrać ze strony	FAQ nie ma postaci pytań i krótkich odpowiedzi. Brak opisów dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów przez beneficjentów	Zakładka na stronie głównej „Ocena oddziaływania na środowisko”
Kujawsko-pomorskie	0,74	Strona główna jest wspólna dla wszystkich programów. Wyraźne przekierowanie do podstrony o RPO	Brak opisów dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów przez beneficjentów	Ankieta badająca zadowolenie z użytkowania strony
Lubelskie	0,78	Wyraźna zakładka dotycząca dobrych praktyk	Zamieszczane informacje nie są oznaczone danymi autora. Brak słownika pojęć	Strona dba o responsywność: funkcjonuje newsletter; bezpłatna infolinia oraz możliwość zadania pytania ekspertowi
Lubuskie	0,78	FAQ jest podzielony tematycznie. Jest wyczerpująca informacja o Punktach Informacyjnych	Brak wyodrębnionej zakładki dotyczącej sprawozdań z realizacji . Brak słownika pojęć	Czat
Łódzkie	0,66	Jest słownik pojęć. Materiały szkoleniowe można pobrać ze strony	Brak wyodrębnionej zakładki dotyczącej sprawozdań z realizacji. Brak archiwum z wiadomościami	Przejrzyście i intuicyjne menu
Małopolskie <sup>1</sup>	0,68	Podzielony tematycznie FAQ Materiały szkoleniowe i konferencyjne do pobrania ze strony Bezpośrednie dane teleadresowe do konsultantów	Brak czytelnego podziału między stronami: www.malopolskie.pl; www.wrotamalopolski.pl (na obu mało informacji) oraz stroną Centrum Informacyjnego FEM. Brakuje wyraźnych linków do strony FEM na stronie Urzędu Marszałkowskiego	Bezpłatna usługa przesyłania informacji o aktualnych naborach do MRPO za pomocą sms
Mazowieckie	0,6	Wyraźna informacja o infolinii Ułatwienia dla osób niedowidzących	Brak słownika pojęć. Brak opisów dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów. Brak uchwał Komitetów Monitorujących	
Opolskie	0,8	Opisy dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów przez beneficjentów . Posegregowany tematycznie FAQ	Zamieszczane informacje nie są oznaczone danymi autora. Brak mapy strony	Przejrzysty poradnik dla beneficjentów (5 kroków do unijnej dotacji)
Podkarpackie	0,58	Archiwum z wiadomościami	Strona mało przejrzysta – za dużo linków prowadzących do innych serwisów i banerów. Brak wyodrębnionej zakładki dotyczącej sprawozdań z realizacji. Brak opisów dobrych praktyk	
Podlaskie	0,78	Ankiety dotyczące potrzeb szkoleniowych. Opisy najczęściej popełnianych błędów	Brak wyraźnego linku do strony o RPO na stronie głównej Urzędu Marszałkowskiego. Brak opisów dobrych praktyk	Oddzielne zakładki dla potencjalnych beneficjentów i beneficjentów realizujących projekty Mapa realizowanych projektów

Województwo	Ogólna ocena strony	Plusy	Minusy	Dobra praktyka
Pomorskie	0,66	Przejrzysta strona główna: zakładki dotyczące sprawozdań, harmonogramu kursów	Brak opisów dobrych praktyk FAQ nie jest podzielony tematycznie Brak ułatwień dla osób niedowidzących	Zakładka „na skróty” na stronie głównej prowadząca bezpośrednio do najważniejszych informacji
Śląskie	0,72	Bezpośrednie dane teleadresowe do konsultantów Sonda badająca zadowolenie ze strony	Brak opisów dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów przez beneficjentów FAQ nie jest podzielony tematycznie	Mapa realizowanych projektów
Świętokrzyskie	0,58	Archiwum z wiadomościami Słownik pojęć	Brak opisów dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów przez beneficjentów FAQ nie jest podzielony tematycznie	Oddzielne zakładki na stronie głównej dla różnych beneficjentów (samorządów, NGO, przedsiębiorców)
Warmińsko-mazurskie	0,66	Ankieta badająca zadowolenie z użytkowania strony Opisy najczęściej popełnianych błędów	Brak wyodrębnionej zakładki dotyczącej sprawozdań z realizacji Brak opisów dobrych praktyk FAQ nie jest podzielony tematycznie	Przejrzysty poradnik dla beneficjentów (5 kroków do unijnej dotacji)
Wielopolskie	0,69	Materiały szkoleniowe i konferencyjne do pobrania ze strony Słownik pojęć	Brak opisów dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów przez beneficjentów Aktualności i FAQ nie są posegregowane tematycznie	Możliwość zadania pytania za pośrednictwem formularza kontaktowego
Zachodniopomorskie	0,68	Ładne logo Łatwy dostęp do innych stron m.in. strony Urzędu Marszałkowskiego	Brak wyodrębnionej zakładki dotyczącej sprawozdań z realizacji Brak opisów dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów przez beneficjentów	Zdjęcia dokumentujące inwestycje i inne działania w ramach RPO



## 5 Komitety monitorujące i realizacja zasady partnerstwa

*Ewa Kapilewicz i Marta Szaranowicz-Kusz*

Zasada partnerstwa stanowi jedną z głównych reguł polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zakłada ona szeroką współpracę pomiędzy Komisją Europejską, administracją publiczną danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi. Jej celem jest włączanie przedstawicieli tych grup w proces programowania, wdrażania i monitoringu dystrybucji środków unijnych. Realizacja zasady partnerstwa sprzyja zwiększeniu transparentności rozdziału funduszy europejskich oraz zapobiega nieprawidłowościom w procesie wdrażania programów. Zwiększenie udziału partnerów społeczno-gospodarczych w procesach decyzyjnych administracji publicznej przyczynia się również do rozwoju partycypacyjnej kultury politycznej.

Komitety monitorujące pełnią w systemie wdrażania programów operacyjnych istotną rolę, zarówno jako ciało monitorujące ich realizację, jak i pole współpracy instytucji zarządzających z innymi przedstawicielami społeczności regionu.

Poniższy rozdział prezentuje wyniki badań w aspekcie dotyczącym rozumienia i realizacji zasady partnerstwa w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Pierwsza część rozdziału poświęcona jest analizie stanu realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO, której komitety monitorujące stanowią ważny, ale nie jedyny element. W drugiej części omówiona zostanie praktyka funkcjonowania komitetów na półmetku działalności, w tym ocena stopnia wypełniania nałożonych na nie zadań i wnioski, podsumowujące dotychczasowe rezultaty ich pracy.

### 5.1 Zasada partnerstwa w Regionalnych Programach Operacyjnych

*Marta Szaranowicz-Kusz*

*Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności<sup>1</sup>*, ustanawia zasady partnerstwa, programowania, oceny i zarządzania. Partnerstwo oznacza ścisłą współpracę pomiędzy Komisją a każdym państwem członkowskim. Państwa członkowskie organizują partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak:

- właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne;
- partnerzy gospodarczy i społeczni;
- inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

Zgodnie z *Rozporządzeniem* każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć najbardziej reprezentatywnych partnerów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej oraz środowiska naturalnego. Państwa dokonując doboru partnerów powinny kierować się przepisami krajowymi i praktyką krajową, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz zrównoważonego rozwoju poprzez integrację wymogów w zakresie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Samo partnerstwo dotyczy wszystkich etapów wydatkowania środków unijnych, czyli przygotowania, realizacji, monitorowania i oceny programów operacyjnych. Jednakże według *Rozporządzenia*, państwa członkowskie na różnych etapach programowania angażują partnerów w zależności od potrzeb, co oznacza dużą autonomię realizacji zasady partnerstwa przez poszczególne państwa członkowskie.

Według *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.*<sup>2</sup>, partnerami społecznymi i gospodarczymi są odpowiednio:

- organizacje pracodawców i organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu *ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego*<sup>3</sup>;
- samorządy zawodowe;
- izby gospodarcze;
- organizacje pozarządowe;
- jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki<sup>4</sup>.

Zasada partnerstwa jest realizowana m.in. poprzez konsultacje społeczne. Ustawa przewiduje konieczność przeprowadzenia konsultacji dotyczących projektów strategii rozwoju, w tym długookresowej strategii rozwoju kraju, średniookresowych strategii rozwoju kraju i innych strategii rozwoju, oraz projektów Programów Operacyjnych i Programów Rozwoju. W konsultacjach regionalnych biorą udział jednostki samorządu terytorialnego i partnerzy społeczno-gospodarczy. W krajowych ponadto uczestniczy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Informacja o konsultacjach jest ogłaszana w dzienniku o zasięgu krajowym lub regionalnym oraz na właściwej stronie internetowej, na której jest również udostępniany opiniowany projekt. Wymienieni uczestnicy konsultacji w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia mogą zgłaszać uwagi do dokumentu. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji podmiot je przeprowadzający przygotowuje sprawozdanie z ich przebiegu i wyników, uwzględniające ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag, które jest następnie zamieszczane na stronie internetowej. Forma konsultacji nie jest określona. Mogą to być zarówno spotkania i konferencje, jak jedynie konsultacje pisemne, polegające na zgłaszaniu uwag do gotowego projektu.

Drugim obszarem realizacji zasady partnerstwa jest działalność komitetów monitorujących w ramach RPO. Zasady funkcjonowania KM określają *Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących*<sup>5</sup> Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Jednym z celów naszych badań było ustalenie, w jaki sposób przedstawiciele Instytucji Zarządzających oraz przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych definiują partnerstwo. Podrozdział prezentuje sposoby postrzegania zasady partnerstwa przez badanych oraz omawia dobre praktyki jej realizacji w ramach RPO.

2 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 z późniejszymi zmianami)

3 Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późniejszymi zmianami

4 Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049

5 *Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/1/3(3)/09/2007, rozdział VII, Tryb pracy Komitetu Monitorującego

### 5.1.1 Postrzeganie zasady partnerstwa przez przedstawicieli instytucji zarządzających

Badani przedstawiciele Instytucji Zarządzających najczęściej definiowali zasadę partnerstwa poprzez odwołanie do pojęcia dialogu społecznego. Można wyróżnić trzy formy dialogu społecznego, które obejmują procesy informowania, konsultowania oraz współdecydowania. Informowanie stanowi podstawę procesów komunikacyjnych. Konsultowanie zakłada wysłuchanie, dzielenie się informacją i wiedzą oraz dialog i debatę nad poruszonymi problemami. Współdecydowanie zakłada autentyczne partnerstwo w budowaniu optymalnych rozwiązań oraz w podejmowaniu wspólnej, kompromisowej decyzji uzgodnionej przez strony.

W wypowiedziach przedstawicieli administracji dominowało postrzeganie partnerstwa jako dialogu przyjmującego formę konsultowania. Urzędnicy najczęściej twierdzili, że partnerstwo oznacza dyskutowanie zagadnień związanych z realizacją Regionalnych Programów Operacyjnych. *„Zasada partnerstwa oznacza uczciwe traktowanie partnerów społecznych, zapraszanie wszystkich do składania uwag, szerokie konsultacje”* [1001]. Wymaga to od administracji przyjęcia postawy otwartości na wiedzę, doświadczenie oraz argumenty przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych. Partnerstwo jest zaś *„wzajemnym słuchaniem się i dążeniem do zrozumienia swoich racji”* [0101].

Partnerami do dyskusji, zdaniem pracowników Instytucji Zarządzających, są przede wszystkim przedstawiciele administracji samorządowej, organizacji pozarządowych, organizacji pracodawców, środowisk naukowych, którzy zasiadają w Komitecie Monitorującym. Jednakże, część badanych postrzega partnerstwo szerzej, włączając w to grono także przedstawicieli wielu innych instytucji i grup społecznych. Według jednego z badanych, celem partnerstwa jest *„włączenie w cały proces jak największej liczby osób, interesariuszy, a także rozpowszechnianie wiedzy tak naprawdę. (...)”* [0802].

Partnerstwo, zdaniem niektórych urzędników, nie powinno być wyłącznie debatą dotyczącą realizacji RPO. Jako, że jest to *„włączanie się różnych grup społecznych w proces rozwoju regionalnego (...), w wypracowanie optymalnego sposobu wykorzystania potencjału regionu”* [1304], dialog powinien toczyć się w kontekście rozwoju całego województwa. Zwolennicy takiego spojrzenia uznawali, że partnerstwo powinno zatem mieć również miejsce na etapie programowania. Może wtedy przybrać formę szerokich konsultacji społecznych. W trakcie realizacji programów debata dotycząca RPO i rozwoju regionalnego przenosi się na forum komitetu monitorującego, tak więc ma znacznie węższy zasięg. Jak ujął to jeden z badanych *„zasada partnerstwa to przede wszystkim uczestnictwo jak najszerzego grona przedstawicieli różnych instytucji w realizacji RPO, czy nawet jeszcze w okresie przygotowywania programu. Była ona realizowana przez różnego rodzaju konsultacje społeczne, konsultacje dokumentów programowych (...) Obecnie zasada partnerstwa jest realizowana głównie w pracach KM”* [1302].

Nieliczna część urzędników postrzegała partnerstwo przede wszystkim jako proces współdecydowania. Według tej grupy badanych dialog powinien oznaczać nie tylko konsultowanie i wysłuchanie opinii przedstawicieli różnych środowisk, ale również konieczność uwzględniania zgłaszanych uwag. Jak ujął to jeden z badanych, partnerstwo *„to jest na pewno takie działanie IZ, które bierze pod uwagę zdanie innych instytucji, innych podmiotów w kreowaniu swojej polityki i zarządzaniu programem”* [0806]. Włączanie partnerów w projektowanie i wdrażanie RPO służy budowaniu współodpowiedzialności za rozwój całego regionu.

Usprawnia ono także wydatkowanie środków, stając się skutecznym narzędziem do diagnozy potrzeb. Partnerstwo umożliwia Instytucji Zarządzającej trafniejsze alokowanie funduszy, gdyż stanowi

„wyjście naprzeciw potrzebom, jakie te poszczególne środowiska mają, takim potrzebom, których w żaden sposób urzędnik siedzący za biurkiem nie jest w stanie dostrzec” [0401]. Konsultacje społeczne były też określane jako „słowo klucz dla zjawiska transparentności” [1202]. Włączanie społeczeństwa poprzez konsultacje na etapie projektowania, realizacji i rozliczania programu sprzyja przejrzystości w wydatkowaniu publicznych pieniędzy.

Obok dwóch głównych sposobów postrzegania partnerstwa – jako procesów konsultowania oraz współdecydowania – pojawiały się również węższe spojrzenia bądź niekiedy problemy ze sprecyzowaniem tego pojęcia. Ograniczona wizja partnerstwa uwidoczniła się w nielicznych wypowiedziach dotyczących informacyjnej funkcji konsultacji społecznych. Podkreślano w nich, że konsultacje mogłyby służyć przekazywaniu mieszkańcom wiedzy o zaprojektowanej ogólnie wizji rozwoju województwa, a nie zasięganiu ich opinii na temat lokalnych potrzeb [0501]. Ponadto, niektórzy rozmówcy zwracali uwagę na ograniczenia w realizacji zasady partnerstwa poza komitetem monitorującym. Za niemożliwe uznawali szersze konsultacje dotyczące bieżącego funkcjonowania RPO przede wszystkim z powodu braku czasu i małej efektywności takich działań.

Zdarzały się problemy z określeniem zasady partnerstwa i sposobów jej realizacji. Niekiedy badani urzędnicy ograniczali tę regułę do współpracy z beneficjentami, rozumiejąc ją jako pomoc aplikującym w przygotowaniu wniosków. W innych przypadkach, partnerstwo było utożsamiane z tym, że beneficjenci mają „swoich” przedstawicieli w Komitecie Monitorującym. Pojawiały się również uzasadnienia, że partnerstwo może być rozumiane jako sprawiedliwa redystrybucja środków między jednostki samorządu terytorialnego.

### 5.1.2 Postrzeganie zasady partnerstwa przez przedstawicieli Partnerów Społeczno-Gospodarczych

Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych (PPSG) definiując zasadę partnerstwa częściej niż urzędnicy odwoływali się do idei współdecydowania o wydatkowaniu środków unijnych. Ich zdaniem, partnerstwo nie powinno ograniczać się tylko do konsultowania, ale być procesem realnego włączania przedstawicieli różnych środowisk w programowanie i wdrażanie RPO. Wyraźnie zazaczył to jeden z badanych, mówiąc, że „zasada partnerstwa polega na tym, żeby każda decyzja, która pociąga za sobą skutki społeczne i gospodarcze, była konsultowana z partnerami, czyli przedstawicielami samorządu, środowisk gospodarczych, związkami zawodowymi (...) Czyli jest to zaproszenie do współdecydowania w kwestiach dotyczących rozwoju regionu” [0405].

Badani PPSG uznają otwartość Instytucji Zarządzającej na dialog za warunek konieczny partnerstwa, ale niewystarczający. Konsultowanie nie może mieć charakteru informacyjnego. Jego celem powinno być poznanie stanowiska innych stron a następnie uzasadnienie przyjęcia bądź odrzucenia zgłoszonych uwag. Badani często odwoływali się do swoich dotychczasowych doświadczeń związanych z konsultacjami społecznymi. Według jednego z nich, „władza ma jednak takie podejście, że konsultacje mają charakter informacyjny, a nie konsultacyjny. Bardzo często przy różnych okazjach moje zdanie, czy wielu organizacji nie było brane pod uwagę. Mimo że się napracuję, pouzasadniam, to na 99% wyjściowy dokument się nie zmieni. A w komitecie monitorującym jak najbardziej, wiele moich sugestii zostało przegłosowanych in plus” [1005]. Pełna realizacja zasady partnerstwa wymaga otwartości na współdecydowanie po stronie administracji oraz zaangażowania po stronie społecznej. Część badanych PPSG dostrzegała, że problemem jest też niska aktywność społeczna. Zdaniem jednego z rozmówców, „trzeba pamiętać o drugiej stronie. Jakość realizacji tej zasady zależy też od drugiej strony, nie tylko od administracji, ale też od aktywności partnerów. (...) Jeśli się partnerzy nie będą zgłaszać czy odzywać, to też trudno taką zasadę w pełni realizować” [0804].

Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych realizację reguły partnerstwa chcieliby widzieć także poza komitetami monitorującym. Szerokie konsultowanie, zdaniem badanych, powinno odbywać się już na etapie programowania RPO z dwóch powodów. Po pierwsze sprzyja to trafnemu rozpoznaniu lokalnych potrzeb. Po drugie usprawnia proces wdrażania poprzez stworzenie przejrzystego i prostego systemu, dostosowanego do kompetencji potencjalnych beneficjentów. Badani podkreślali, że na „*wprowadzanie poprawek teraz to już za późno, skoro system nie został dobrze zaplanowany. Na pewno można było wprowadzić zmiany w kryteriach, ograniczyć i zwiększyć ich przejrzystość, ale nikt nie brał pod uwagę opinii kogoś spoza IZ*” [0506]. Włączenie PPSG w proces konstruowania dokumentów metodologicznych pozwoliłoby uniknąć wielu uwag, które pojawiają się dopiero w trakcie obrad komitetów monitorujących [0206].

Stosowanie reguły partnerstwa badani często postrzegali jako narzędzie służące zwiększeniu transparentności wydatkowania funduszy unijnych. Włączanie partnerów w procesy decyzyjne może zapobiegać nieprawidłowościom w dystrybucji środków, ale powinno odbywać się już na etapie programowania. Jak ujął to jeden z badanych, „*zacząć należy od tego, że komitet powinien uczestniczyć na etapie programowania, bo wtedy dopiero może mieć charakter monitorujący to, co zostało razem zaprojektowane*” [1005].

Partnerstwo, przez niektórych badanych, było postrzegane jako reprezentowanie interesu beneficjentów poprzez opiniowanie kryteriów wyboru projektów. W pełnej realizacji zasady może przeszkadzać fakt, że „*ma się własne interesy i wie się, że za tym wszystkim w konsekwencji stoją pieniądze, no to się walczy o swoje*” [0801]. Jednakże, niektórzy podkreślali, że reguła partnerstwa jest realizowana także w postaci „*jednoczenia się przeciwko postanowieniom IZ*”. Jeśli członkowie KM, czy beneficjenci chcą przeforsować swoje stanowisko, potrafią współpracować i aktywnie oddziaływać na przedstawicieli administracji. Przykładem mogą być protesty członków KM w sytuacjach zmian na listach rankingowych po decyzji zarządu województwa. Takie sytuacje uruchamiają funkcję monitorującą, gdyż „*wywołują duże poruszenie*” [0305].

### 5.1.3 Dobre praktyki realizacji zasady partnerstwa w ramach RPO

Badani przedstawiciele Instytucji Zarządzających i Partnerów Społeczno-Gospodarczych definiując zasadę partnerstwa często odwoływali się do dobrych praktyk jej realizacji w ramach RPO. Rozmówcy, którzy postrzegali partnerstwo jako realny dialog dotyczący rozwoju całego regionu oraz proces włączania partnerów we współdecydowanie o wydatkowaniu środków unijnych, częściej opisywali podejmowane inicjatywy w ramach programu, niż osoby, którym zdefiniowanie partnerstwa sprawiało znaczną trudność. W województwach, w których przedstawiciele administracji deklarowali otwartość na dyskusję, zwykle podejmowane były próby realizacji zasady partnerstwa wykraczające poza funkcjonowanie komitetu monitorującego.

Zdaniem jednego z przedstawicieli Instytucji Zarządzającej zasada partnerstwa powinna być realizowana w różnych formach, gdyż należy ją postrzegać szeroko. Działalność komitetów monitorujących jest jedynie formalnym przejawem partnerstwa, który nie wyczerpuje możliwości realizowania tej zasady. Do mniej formalnych można zaliczyć spotkania robocze odbywające się poza posiedzeniami komitetów bądź dyskusowanie dokumentów dotyczących RPO na posiedzeniach innych ciał o charakterze doradczym i konsultacyjnym, na przykład Radach Pożytku Publicznego, Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego, czy Radach Gospodarczych. Do dobrych praktyk zaliczano również włączanie Partnerów Społeczno-Gospodarczych w proces selekcji oraz prowadzenie szerszych konsultacji społecznych na różnych etapach programowania i realizacji programów.

W niniejszym podrozdziale zostaną omówione dobre praktyki realizacji zasady partnerstwa w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, które zostały przywołane przez badanych przedstawicieli Instytucji Zarządzających oraz Partnerów Społeczno-Gospodarczych w trakcie realizowanych wywiadów. Nie jest to wyczerpujący opis wszystkich rozwiązań stosowanych w ramach poszczególnych RPO.

### 5.1.3.1 Grupy robocze i podkomitety w ramach KM

W województwie kujawsko-pomorskim partnerstwo jest realizowane poprzez działające w ramach komitetów monitorujących grupy robocze oraz podkomitety. Powołano Podkomitet Monitorujący ds. zrównoważonego rozwoju oraz Podkomitet Monitorujący ds. społeczeństwa informacyjnego a także 3 grupy robocze: ds. samorządu terytorialnego, ds. uproszczeń w systemie realizacji RPO WK-P oraz ds. kryteriów wyboru projektów. Działała również grupa robocza ds. jednego z projektów kluczowych. Grupy są postrzegane przez badanych jako dobra praktyka realizacji zasady partnerstwa. Ich zdaniem są to ciała aktywne, które wnoszą dużo zmian. Aktywni członkowie KM dodatkowo konsultują zmiany z zewnętrznymi ekspertami, co usprawnia i poprawia pracę zarówno samego komitetu, jak i grup. Jednakże funkcjonowanie podkomitetów i grup wymaga usprawnień. *„Warto by zmienić procedurę organizacji spotkań, m.in. wysłanie dokumentów na dłużej niż 3 dni przed spotkaniem grupy. Lepiej mogłaby być przygotowywana dokumentacja poddawana pod dyskusję grupy roboczej. Aktualnie często zawiera rażące błędy merytoryczne. Proponuje się też wprowadzenie konsultacji elektronicznych. (...) Procedura przekazywania ustaleń z grup roboczych jest zbyt krótka i nie ma czasu na autopoprawki przed posiedzeniem KM, można je dopiero zgłaszać na samym posiedzeniu KM”* [0206].

W RPO województwa zachodniopomorskiego powołano Grupę ds. Uproszczeń. Jest to ciało doradcze składające się z przedstawicieli różnych środowisk gospodarczych i naukowych. Zdaniem jednego z badanych została ona powołana, gdyż *„zaobserwowaliśmy na poziomie KM, że są osoby, które są bardziej aktywne w szczególności środowiska gospodarcze (...) i uznaliśmy że dobrze jest powołać takie ciało, z którym będzie można konsultować różne dokumenty w celu uproszczenia procedur”* [1601].

W ramach pomorskiego KM powołano z inicjatywy PPSG grupę roboczą „Społeczne Pomorze”. Jej celem jest proponowanie tematów ewaluacji, które następnie są zlecane przez Instytucję Zarządzającą zewnętrznym wykonawcom. Ponadto, grupa ma debatować o ich wynikach. Jednakże status grupy w ramach RPO nie jest jasny. Według badanych doprecyzowania wymaga ulokowanie tego pomysłu na mapie logiki interwencji w Programie oraz określenie produktu, który ma ona dostarczać.

### 5.1.3.2 Udział przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych w procesach selekcji

Godnymi uwagi rozwiązaniami włączającym przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych w bezpośrednie monitorowanie systemu selekcji są omówione przez badanych konsultacje środowiskowe realizowane w województwie dolnośląskim oraz Grupy Strategiczne powołane w województwie pomorskim.

Konsultacje środowiskowe w województwie dolnośląskim odbywają w trakcie procesu selekcji wniosków. Po ocenie formalnej wnioski są przesyłane do oceny środowiskowej przez menadżera ds. środowiska. Oceny środowiskowej dokonują organizacje pozarządowe za pośrednictwem członka komitetu monitorującego reprezentującego organizację ekologiczną, a także konserwatora przyrody. Przedstawicielka organizacji rozsyła wnioski na listę mailingową do innych organizacji pozarządowych<sup>6</sup>. Projekty opiniują głównie fachowcy związani z tymi organizacjami. Formularz oceny

6 Lista jest otwarta, każda organizacja może dołączyć. Lista organizacji jest znana urzędowi. Obecnie, jest to około 15 organizacji.

uwzględnić dwa rodzaje uwag: o naturze sugestii (dotyczące, tego na co ZW powinien zwrócić uwagę dokonując oceny oraz na co beneficjent powinien zwrócić uwagę, przy realizacji projektu) oraz oceny dopuszczającej (akceptacja bądź negatywna opinia wniosku). Konsultacje nie są wiążące, mają formę opinii, które urząd może wziąć pod uwagę.

Wprowadzenie konsultacji środowiskowych jest oceniane przez PPSG jako pozytywne rozwiązanie. Jednakże w praktyce napotyka ono na ograniczenia w realizacji. Do głównych problemów należy zaliczyć ograniczenia po stronie organizacji pozarządowych, takie jak braki kadrowe oraz wykonywanie pracy nieodpłatnie. Rozmówcy zwrócili uwagę, że usprawnienie funkcjonowania konsultacji wymagałoby przeznaczenia dodatkowych funduszy na ten cel. *„Jeśli rola PPSG ma się zwiększyć w KM i w ramach RPO to powinny się znaleźć na to środki. Urzędnicy mają pomoc techniczną. Zawsze jest za mało pieniędzy. Ale na PPSG też powinny być fundusze. (...) Jeśli to ma iść w dobrym kierunku, to powinno nastąpić wzmocnienie tego sektora”* [0105].

Grupa Strategiczna – powołana w województwie pomorskim - to w myśl regulaminu ciała o charakterze doradczym, składające się z ekspertów zajmujących się polityką regionalną. Osoby wybierane do grup strategicznych muszą spełniać określone w regulaminie wymogi dotyczące doświadczenia i kompetencji, muszą przedstawić rekomendację instytucji zgłaszającej oraz podpisać deklaracje poufności i rzetelności<sup>7</sup>. (Szczegóły nt. liczby i składu GS-ych patrz Karta RPO województwa pomorskiego w załączniku X). Grupa Strategiczna przeprowadza ocenę strategiczną wniosków (zawierającą w istocie elementy oceny merytorycznej) i przedstawia Zarządowi Województwa rekomendacje projektów do dofinansowania. Zarząd może odrzucić zalecenia Grupy, jednakże w praktyce to się nie zdarza<sup>8</sup>. Każda uchwała dotycząca rozstrzygnięcia konkursu zawiera ustosunkowanie się zarządu do opinii Grupy Strategicznej z podaniem argumentów na tak lub nie. Grupa strategiczna nie ocenia projektu przy pomocy średniej, ale musi dojść do konsensusu.

Według badanych pomysł Grup Strategicznych ma być *„bezpiecznikiem dla zarządu”* [1105] i minimalizować ryzyko podejmowania złych decyzji. Przyjęcie takiej zasady oznacza, że *„zarząd świadomie związał sobie ręce, co jest bardzo dobrą praktyką”*. Pewnym problemem jest jednak to, że w wielu Grupach Strategicznych bardzo duży wpływ mają pracownicy urzędu. Dotyczy to zwłaszcza tych oceniających działania o największych budżetach. Zdaniem rozmówców, tego nie widać w efektach prac, ale ponieważ to pracownicy IZ moderują dyskusję oraz najwięcej wiedzą o programie i projektach są zdolni narzucić grupie swoje rozwiązania. Ponadto, w Grupach Strategicznych w większości – poza pracownikami IZ – zasiadają nie przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, ale eksperci. Wprawdzie Komitet ma prawo wskazać swoich przedstawicieli, ale nie zgłasza on PPSG, a raczej pracowników naukowych. w opinii badanych, Grupy Strategiczne mają więc charakter eksperckich grup doradczych. Z pewnością są dobrym mechanizmem bezpieczeństwa, ale stanowią raczej namiastkę partnerstwa [1105].

### 5.1.3.3 Konsultacje społeczne dotyczące RPO

Jako przejaw realizacji zasady partnerstwa wielu rozmówców wymieniało konsultacje społeczne organizowane na etapie programowania oraz w trakcie realizacji RPO. Według badanych konsultacje w różnej formie miały miejsce w województwie pomorskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, podlaskim, świętokrzyskim, śląskim i podkarpackim.

7 Nie podpisują natomiast deklaracji bezstronności, jakie muszą podpisać eksperci oceniający w II etapie. Zakłada się że członkowie oceniają projekty w grupie, a nie indywidualnie. Pracownik IZ w przypadku dyskusowania projektów samorządu wojewódzkiego wychodzi z sali, choć ma to charakter zwyczajowy, a nie uregulowany zapisem.

8 Zdarzył się jeden taki przypadek na tysiąc zatwierdzonych wniosków. Zarząd musi uzasadnić swoją decyzję.

Konsultacje społeczne w województwie pomorskim były prowadzone w czasie tworzenia Regionalnego Programu Operacyjnego, równocześnie z oceną ex-ante oraz oceną oddziaływania na środowisko. W ich wyniku zwiększono obszary interwencji i zmieniono proporcje środków przeznaczonych na poszczególne obszary. Dopiero po przyjęciu raportu z konsultacji Zarząd Województwa przystąpił do negocjacji z MRR i KE. W ramach konsultacji organizowano konferencje, spotkania tematyczne i rozmowy z ciałami decyzyjnymi. Głównym partnerem do konsultacji była administracja rządowa i przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, w drugiej kolejności instytucje otoczenia biznesu oraz organizacje pracodawców. Rządziej uczestnikami spotkań byli przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zdaniem przedstawiciela IZ „konsultacje pomogły nam, ale pomogły także beneficjentom w lepszym zrozumieniu logiki programu i pozwoliły im skuteczniej sięgać po środki” [1105]. W przyszłości usprawnienia wymagają jednak metody wykorzystane przy przeprowadzeniu konsultacji. „Słabością konsultacji był sposób formułowania pytań: okazały się za trudne i przytłaczające rozmówców co utrudniło wyciągnięcie wniosków i prowadzenie dyskusji na wysokim poziomie. Gdybyśmy robili nowe konsultacje to byśmy myśleli o bardziej panelowej formie dyskusowania i większym wykorzystaniu otwartych wypowiedzi pisemnych, które by przedstawiały pełne propozycje zmian. Rozbudujemy wymiar jakościowy konsultacji w najbliższym czasie” [1105].

W RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego partnerstwo „polegało na organizowaniu konsultacji społecznych z przedstawicielami jst (wójtowie i burmistrzowie) odnośnie podziału środków na główne cele: pomoc zdrowotną, remonty dróg etc. Ustalono, że każda gmina dostanie porównywalną kwotę, żeby województwo rozwijało się proporcjonalnie” [0201]. Zorganizowane przez Instytucję Zarządzającą konsultacje były więc skierowane wyłącznie do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych zwracali uwagę, że w konsultacjach powinni brać udział również przedstawiciele organizacji pozarządowych i organizacji reprezentujących interesy beneficjentów. Zdaniem jednego z rozmówców „kluczowe projekty dla województwa były ustalone bez konsultacji, decyzje zostały podjęte na poziomie politycznym i władzy” [0205].

W województwie opolskim konsultacje społeczne miały miejsce na etapie tworzenia programu oraz już na etapie wdrażania. Głównie organizowano spotkania i dyskusje programu z wnioskodawcami, beneficjentami i instytucjami (np. organizacjami pozarządowymi, instytucjami otoczenia biznesu). Połowa rozmówców uważała, że należałoby wzmocnić realizację zasady partnerstwa i zwiększyć udział partnerów społecznych i mieszkańców opolskiego na RPO poprzez przeprowadzenie ponownych konsultacji społecznych. Zdaniem jednego z rozmówców „teraz jest taki moment, że minęła połowa okresu programowania (...) warto by było konsultacje, jakieś takie gdyby wśród beneficjentów ktoś miał uwagi, że należy coś zmienić” [0804].

W województwie podkarpackim połowa spośród rozmówców jako element realizacji zasady partnerstwa wskazała konsultacje społeczne, które odbywały się w początkowym etapie programu. Zdaniem jednego z badanych „proces konsultacji programu był publiczny, długi, aktualne wersje programu były publikowane na stronie internetowej, był formularz do propozycji zmian w tekście programu, złożono dużo wniosków” [0406].

W województwie lubuskim konsultacje społeczne dotyczyły Listy Projektów Indykatywnych. Zdaniem przedstawiciela IZ konsultacje polegają na tym, że zanim projekty z tej listy zostaną zaakceptowane przez Zarząd Województwa podlegają konsultacjom w regionie z przedstawicielami samorządów. W RPO województwa podlaskiego konsultacje skierowane są natomiast do przedstawicieli grup beneficjentów, z którymi odbywają się okazjonalne spotkania (np. z przedsiębiorcami). Istnieje również stała możliwość zgłaszania uwag do propozycji kryteriów za pośrednictwem strony internetowej. W podobnym trybie uwagi do dokumentów programowych można było zgłaszać w województwie świętokrzyskim. Konsultacje, według jednego z badanych, „[były]



realizowane za pośrednictwem strony internetowej, gdzie przychodziły różne uwagi odnośnie programu, projektów kluczowych programu. Uczestniczyliśmy w bardzo wielu spotkaniach w gminach, powiatach w samorządach, w instytucjach, które skupiają przedsiębiorców, na uczelniach wyższych, występowaaliśmy z prelekcjami” [1302].

Konsultacje z ekspertami i przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego na etapie projektowania programu odbyły się również w województwie śląskim. Obejmowały one warsztaty strategiczne (w czterech subregionach Śląska nad strategiami rozwoju), konsultacje w powiatach (36 powiatów) i konsultacje sektorowe (spotkania ze specjalistami w obszarach priorytetowych). Jeden z badanych podkreślał, że konsultacje społeczne powinny być prowadzone wyłącznie w gronie specjalistów lub osób zarządzających w samorządzie. Jak argumentował „konsultacje społeczne [wśród mieszkańców] to niecelowe działania. Istnieje niewielka ilość osób, które chcą mieć wpływ na całość [rozumianą jako rozwój województwa]” [1204].

**Tabela 1. Dobre praktyki realizacji partnerstwa**

Województwo	Cechy
Dolnośląskie	Menadżer ds. środowiska oraz mechanizm konsultacji środowiskowych z organizacjami pozarządowymi
Kujawsko-pomorskie	Podkomitety i grupy robocze: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Podkomitet Monitorujący ds. zrównoważonego rozwoju</li> <li>● Podkomitet Monitorujący ds. społeczeństwa informacyjnego</li> <li>● Grupy robocza ds. samorządu terytorialnego</li> <li>● Grupa robocza ds. uproszczeń w systemie realizacji RPO</li> <li>● Grupa robocza ds. kryteriów wyboru projektów</li> </ul>
Pomorskie	Grupa robocza „Społeczne Pomorze” Grupy Strategiczne włączone w proces selekcji
Zachodniopomorskie	Grupa robocza ds. Uproszczeń
Kujawsko-pomorskie Lubuskie Pomorskie Opolskie Podlaskie Podkarpackie Śląskie Świętokrzyskie	Konsultacje społeczne na różnych etapach realizacji RPO prowadzone m.in. z: <ul style="list-style-type: none"> <li>● przedstawicielami jst</li> <li>● Instytucjami Otoczenia Biznesu</li> <li>● organizacjami pracodawców</li> <li>● organizacjami pozarządowymi</li> </ul>

## 5.2 Funkcjonowanie komitetów monitorujących Regionalnych Programów Operacyjnych

Ewa Kapilewicz

Formowanie, tryb powoływania, zadania i funkcje komitetów monitorujących zostały określone w trzech podstawowych dokumentach: artykule 65 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.<sup>9</sup>, który formułuje podstawowy zakres zadań KM, artykule 36 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, art. 65

o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>10</sup>, która reguluje sposób powoływania i ramy składu KM, oraz w *Wytycznych nr 3* dotyczących komitetów monitorujących Ministra Rozwoju Regionalnego z 2007 r.<sup>11</sup>, które określają zasady doboru członków i organizacji funkcjonowania komitetów.

### 5.2.1. Skład komitetów monitorujących Regionalnych Programów Operacyjnych

W niektórych regionach komitety monitorujące RPO zaczęły powstawać już w 2007 roku, jeszcze przed oficjalnym zatwierdzeniem programów operacyjnych przez KE, korzystając z możliwości sformowania tzw. pre-komitetu monitorującego. Wykorzystywano w ten sposób czas oczekiwania na ostateczne uruchomienie programów. W chwili rozpoczęcia realizacji RPO pre-komitet był przekształcany w komitet, z zachowaniem składu, jeśli instytucje delegujące nie zmieniły swoich reprezentantów. W tych regionach, które nie utworzyły pre-komitetów, formowanie KM przypadło na początek 2008 r.

Komitety powoływano na podstawie uchwały podjętej przez właściwy zarząd województwa w zgodzie z ww. *Wytycznymi*. W ich skład weszły trzy podstawowe kategorie przedstawicieli: strona samorządowa na czele z marszałkiem województwa – jednocześnie przewodniczącym KM (w niektórych KM delegowani członkowie zarządu województwa), strona rządowa (resorty oraz Wojewoda) oraz partnerzy społeczno gospodarczy (przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników, środowiska akademicko-naukowego, organizacji pozarządowych i in.). Poszczególne kategorie reprezentantów powoływane były na różnie określonych zasadach:

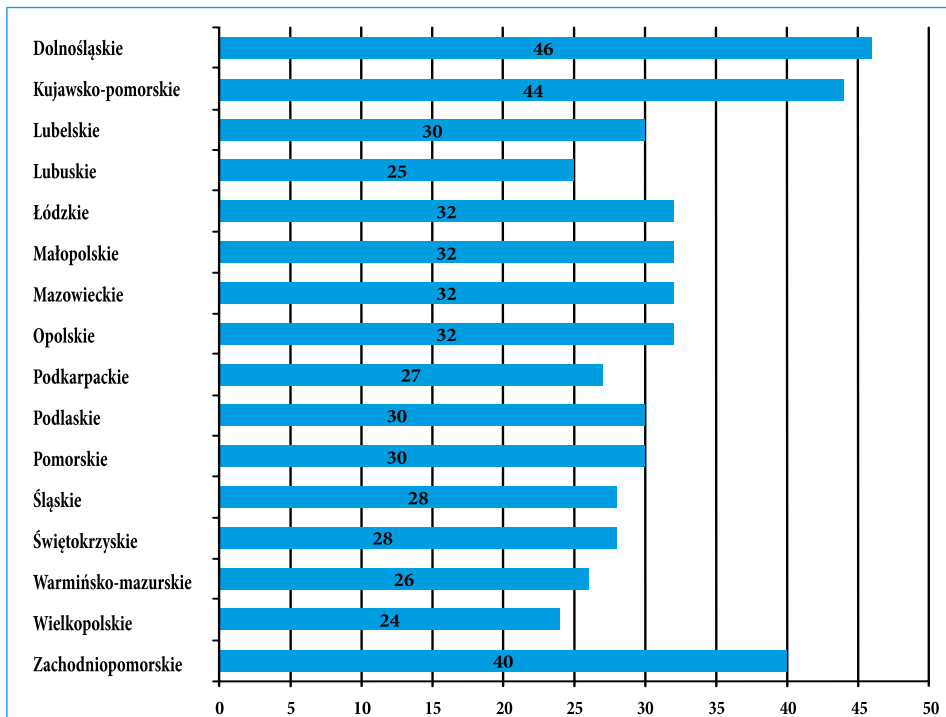
- przedstawiciele samorządowi: przedstawiciele samorządu wojewódzkiego jako instytucji zarządzającej RPO oraz pracownicy IZ byli oddelegowywani, zaś tryb wyboru przedstawicieli innych jednostek samorządu terytorialnego (JST) z województwa przewidywał zastosowanie jasnych i przejrzystych procedur rekomendowania – a tryb i kryteria wyboru podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych IZ;
- przedstawiciele administracji rządowej: wskazywani odpowiednio przez resorty (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Ministerstwo Gospodarki) oraz właściwego Wojewodę;
- partnerzy społeczno-gospodarczy:
  - przedstawiciele środowiska akademicko-naukowego: w drodze otwartego konkursu
  - przedstawiciele organizacji pozarządowych (tzw. ngos) w drodze otwartego konkursu oraz po konsultacji kandydat z Radą Działalności Pożytku Publicznego. Zgłoszenie przedstawicieli organizacji do udziału w pracach KM powinno zawierać m.in. uzasadnienie udziału kandydata w pracach komitetu monitorującego oraz kopię statutu lub innego dokumentu, potwierdzającego zakres działania organizacji, obejmujący sprawy związane z danym RPO. Ocena formalna zgłoszeń należała do IZ RPO, a RDPP spośród przedstawionych kandydatów rekomendowała instytucji zarządzającej RPO wybranych przedstawicieli organizacji.
  - przedstawiciele organizacji pracodawców i pracowników (w tym reprezentanci np. izb rzemieślniczych, cechów, związków zawodowych) byli wskazywani przez Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego.

10 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm., art. 36

11 *Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/HI/3(3)/09/2007

Powstałe na tych zasadach komitety monitorujące RPO są bardzo zróżnicowane pod względem liczby członków. Trzy mają ponad 40 członków: dolnośląski – 46, kujawsko-pomorski – 44, zachodniopomorski – 40, siedem liczy około 30 członków: łódzki, małopolski, mazowiecki i opolski – po 32 członków, lubelski, podlaski i pomorski – po 30. Sześć komitetów składa się z mniej niż 30 członków: śląski i świętokrzyski mają ich po 28, podkarpacki – 27, warmińsko-mazurski – 26, lubuski – 25, a najmniejszy, wielkopolski – 24. Tym samym najmniej liczny KM jest prawie dwa razy mniejszy od największego. Zestawienie liczby członków 16 KM RPO pokazuje poniższy wykres 1

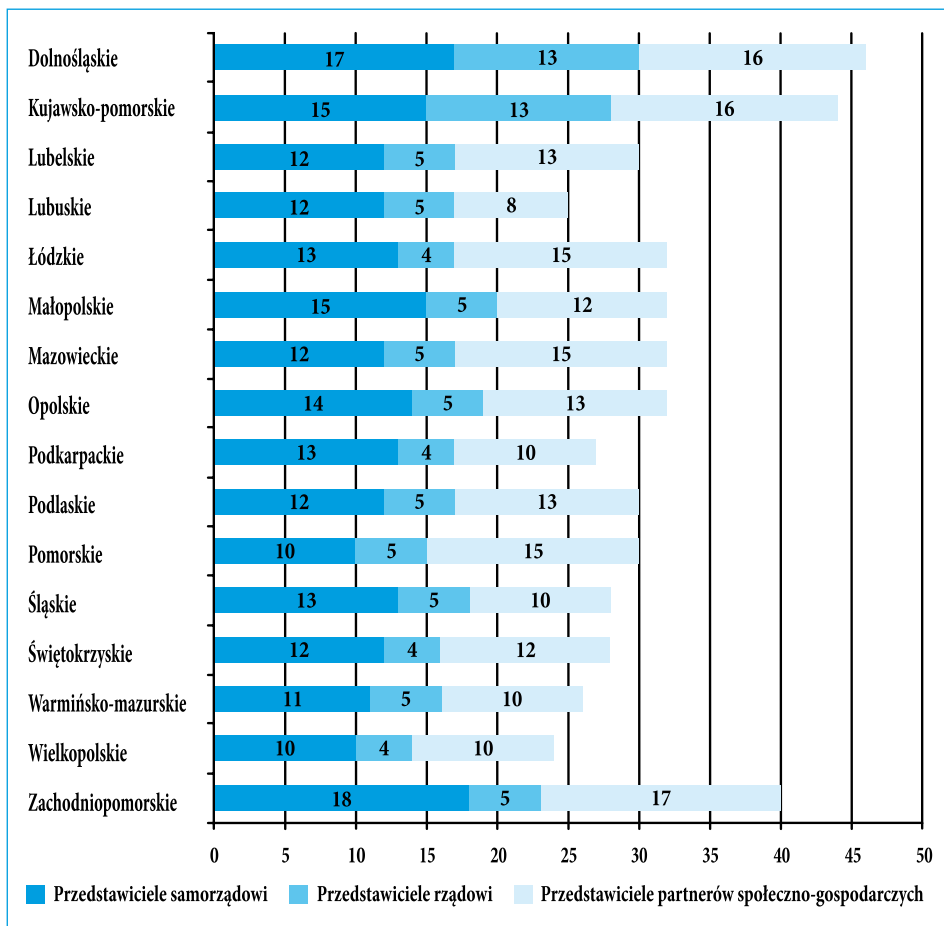
**Wykres 1. Liczba członków komitetów monitorujących Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronach internetowych RPO

Poszczególne kategorie członków KM również różnią się liczebną reprezentacją. Z wyjątkiem dwóch największych komitetów, dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego, względnie wyrównana jest jedynie reprezentacja **strony rządowej**, licząca w pozostałych 14 województwach po 4–5 osób. W obu dużych komitetach jest ona około 3-krotnie większa, a w jej skład, poza reprezentantami urzędów wojewódzkich i centralnych instytucji bezpośrednio zaangażowanych we wdrażanie funduszy europejskich, wchodzi również przedstawiciele innych resortów (w dolnośląskim np. Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Zdrowia, itd., zaś w kujawsko-pomorskim m.in. liczna reprezentacja urzędu wojewódzkiego i innych instytucji szczebla regionalnego). Udział poszczególnych kategorii przedstawicieli w KM RPO ilustruje wykres 2.

Wykres 2. Skład komitetów monitorujących Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronach internetowych RPO

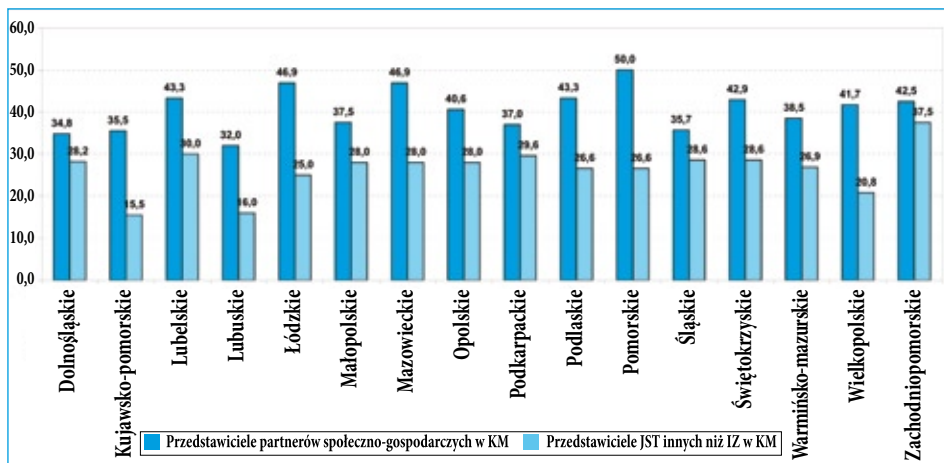
Liczba reprezentantów **strony samorządowej** waha się od 10 w wielkopolskim i pomorskim do 18 w komitecie zachodniopomorskim. Średnio w 16 RPO ta grupa stanowi 41,7% członków komitetów i jest najliczniejsza, aczkolwiek występuje duże zróżnicowanie regionalne. W kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim i pomorskim samorządowcy są mniej liczni niż przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, w wielkopolskim i świętokrzyskim równoważą ich liczbę, a w pozostałych dominują liczebnie, choć przewaga nie jest duża, zwykle 1–3 osoby, z wyjątkiem lubuskiego, gdzie jest aż o 5 przedstawicieli JST więcej niż PSG. W skład strony samorządowej wchodzi przedstawiciele instytucji zarządzającej, na czele z marszałkiem lub delegowanym przez niego członkiem zarządu województwa, ewentualnie również inni urzędnicy samorządowych instytucji biorących udział we wdrażaniu środków unijnych, a także przedstawiciele samorządów lokalnych i ich związków. Przedstawiciele IZ średnio stanowią 15,2% członków KM RPO. Najwięcej, bo 30% składu KM, jest ich w lubuskim, 20,9% w wielkopolskim, 18,9% w małopolskim, a 18,5% w kujawsko-pomorskim. Z kolei najmniej miejsc w komitetach zajmują przedstawiciele IZ w pomorskim – 6,4%, dolnośląskim – 8,7, mazowieckim – 9,5% i lubelskim – 10%.

W skład **partnerów społeczno-gospodarczych** wchodzi trzy podstawowe kategorie reprezentantów: organizacje pracodawców i pracowników, środowiska akademicko-naukowego oraz organizacje pozarządowych. Są one czasami uzupełniane przez instytucje Kościoła katolickiego, organizacje wiejskich i inne, zależnie od komitetu. (**Pełen wykaz organizacji wchodzących w skład PSG w poszczególnych RPO znajduje się w załączniku XXX.**) We wszystkich KM zasiadają przedstawiciele organizacji pracodawców, wśród których znajdują się zarówno regionalne oddziały organizacji o zasięgu krajowym (np. BCC, PKPP Lewiatan, i in.), jak i lokalnym, np. izby rzemieślnicze, gospodarcze, przemysłowe, stowarzyszenia przedsiębiorców, i in. Z kolei reprezentacja pracowników to przede wszystkim regionalne struktury ogólnopolskich związków zawodowych, jak OPZZ, NSZZ Solidarność, lub też Forum Związków Zawodowych i różne federacje. Środowisko akademicko-naukowe ma we wszystkich KM przedstawicieli, którzy reprezentują najważniejsze uczelnie regionu, zarówno publiczne, jak i prywatne. Organizacje pozarządowe w komitetach charakteryzuje bogata różnorodność. Najliczniej reprezentowane są te o profilu ekologicznym (w większości województw dobrane do składu już w toku pracy komitetów, po sugestii obserwatorów z KE), a także organizacje o zasięgu lokalnym, działające m.in. w zakresie ekonomii, rynku pracy i rozwoju regionalnego lub lokalnego. W połowie komitetów są organizacje typu charytatywnego, ale tylko w dwóch kobiece. Gdzieś niedługo w skład PSG wchodzi inne pojedyncze kategorie organizacji, jak Ochotnicze Straże Pożarne, organizacje techniczne, turystyczne, itd. Instytucje Kościoła katolickiego mają największą reprezentację w KM mazowieckim – 20% przedstawicieli PSG i łódzkim – 13%. W 5 kolejnych RPO jest po 1 przedstawicielu Kościoła, a w 9 RPO nie ma ich wcale.

Poza podziałem na poszczególne kategorie członków określone przez *Wytyczne*, można przeprowadzić również podział ze względu na sposób rekrutowania do pracy w KM. Pod tym kątem, członkowie dzielą się na reprezentantów instytucji, których udział jest z góry określony w uchwałach zarządów województw lub innych regulacjach prawnych szczebla centralnego lub regionalnego (większość to oddelegowani urzędnicy), oraz na przedstawicieli rekrutowanych w drodze „zewnętrzny” naboru (inaczej – poza strukturami urzędów). Do tej drugiej grupy zaliczono przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego innych niż instytucja zarządzająca – samorząd wojewódzki, a także partnerów społeczno-gospodarczych. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie wszędzie procedury rekrutacji były jednakowe. W niektórych RPO już w uchwałach zarządów, ustalających skład KM, umieszczano instytucje i organizacje inne niż tylko określone w *Wytycznych*, np. instytucje Kościoła katolickiego, lub konkretne JST albo ich związki. Jednak dla potrzeb badania można przyjąć, że zdecydowana większość reprezentantów JST (innych niż IZ) oraz PSG została wybrana w drodze „zewnętrzny” lub inaczej teoretycznie częściowo „otwartego” naboru, którego zasady były podane do wiadomości publicznej, a ich uczestnictwo jest nacechowane pewną dozą dobrowolności.

Z analizy odsetka przedstawicieli JST z tzw. naboru, czyli innych niż instytucja zarządzająca – samorząd wojewódzki, wynika, że są oni znacznie mniej liczni niż przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych. Średnio w 16 KM RPO jest 40,6% PPSG i 26,5% JST innych niż IZ. Poniższy wykres pokazuje różnicę pomiędzy procentowym udziałem obu kategorii przedstawicieli w poszczególnych RPO.

**Wykres 3. Przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych i przedstawiciele JST (innych niż IZ) w KM RPO (w procentach)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronach internetowych RPO

We wszystkich KM PPSG liczebnie dominują nad JST. Największe różnice wstępują w kujawsko-pomorskim, lubuskim i wielkopolskim KM, gdzie PPSG procentowo dwukrotnie przewyższają JST, najmniejsze w dolnośląskim i zachodniopomorskim, gdzie różnica kształtuje się w granicach 5–6%. Łącznie w przeciętnym KM RPO zasiada 67,1% reprezentantów z „otwartego” naboru, z tym że najmniej w lubuskim – 48% i kujawsko-pomorskim – 51%, a najwięcej w zachodniopomorskim – 80%, pomorskim – 76,6% i mazowieckim 74,9%. Tym samym, w prawie wszystkich komitetach, członkowie inni niż przedstawiciele IZ oraz delegowani urzędnicy, stanowią liczebną większość.

Poza członkami z prawem głosu i ich zastępcami, w skład komitetów wchodzi również obserwatorzy. Nie mogą oni głosować, ale mają prawo zabierać głos w trakcie posiedzeń. Wśród obserwatorów z głosem doradczym jest przedstawiciel KE, EBI oraz EFI, a także m.in. reprezentanci UKS, KJO, NIK, związków JST, lokalnych instytucji i organizacji, a także innych zainteresowanych, na przykład Związku Banków Polskich.

Po trzech latach funkcjonowania komitetów monitorujących RPO można przyjąć, że przeciętne ciało tego typu liczy 32 członków, w tym 13 przedstawicieli samorządowych, 6 rządowych i 13 partnerów społeczno-gospodarczych. Od powstania komitetów, w ich składzie nie zachodziły znaczące zmiany, jeśli nie liczyć zmiany przedstawicieli MRR, wynikającej z reorganizacji resortu, oraz dobrania do składu organizacji o profilu ekologicznym. Taki dodatkowy nabór nie we wszystkich regionach cieszył się zainteresowaniem i zdarzało się, że organizacje były wybierane nieco na siłę<sup>12</sup>. Zmiany personalne w składzie KM najczęściej dotyczą kategorii urzędników, w szczególności reprezentujących urzędy centralne.

## 5.2.2 Organizacja pracy komitetów monitorujących

Zasady pracy KM mają bezpośredni wpływ na praktykę ich działania, a więc przede wszystkim na takie jej aspekty, jak organizacja pracy, przygotowanie i częstotliwość posiedzeń, fre-

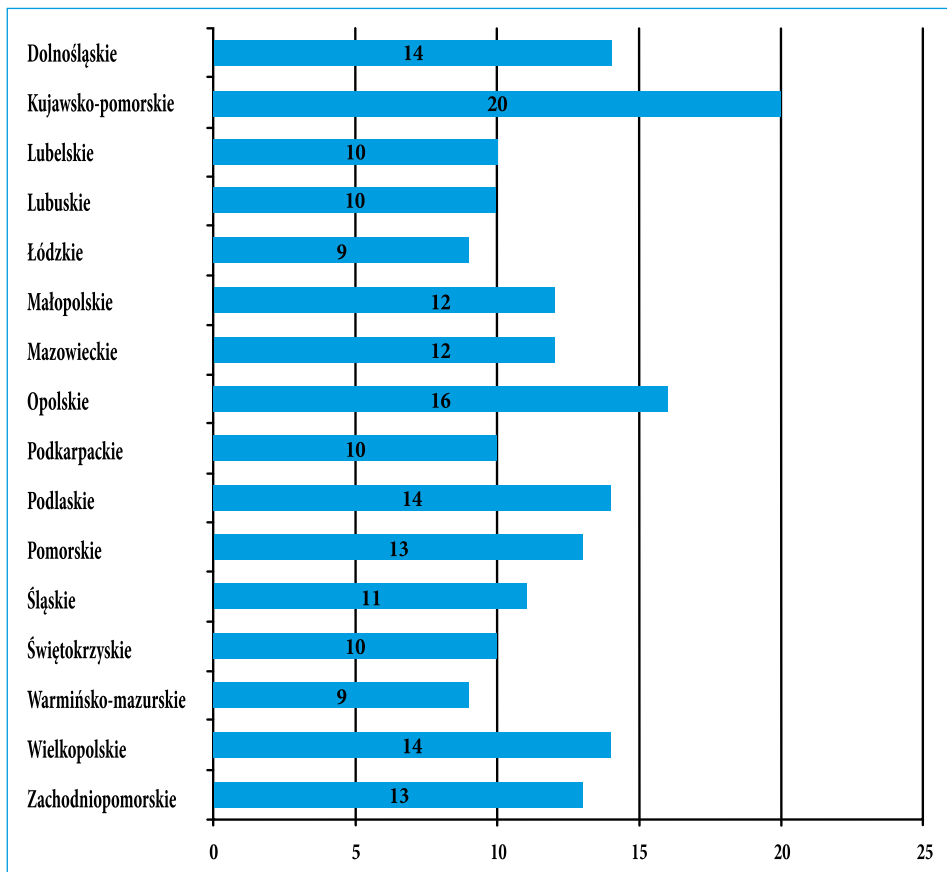
12 Przykładem może być KM RPO Województwa Podkarpackiego, gdzie w wyniku słabego zainteresowania dodatkowym naborem organizacji o profilu ekologicznym, wybrano organizację nie będącą stricte „ekologiczną”, ale mającą sprawy środowiska zaledwie jako jedno z szerokiego zakresu zainteresowań.

kwencja, a także przygotowanie członków KM do wykonywania obowiązków (np. poprzez odpowiednią dystrybucję dokumentów i informacji).

Jak już wspomniano, zasadnicze elementy organizacji pracy KM określają *Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących*<sup>13</sup> Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jednak praktyczna realizacja zasad określonych w *Wytycznych* różni się zależnie od programu. Jako przykład można podać częstotliwość zwoływania posiedzeń, którą *Wytyczne* określają „nie rzadziej niż raz na pół roku”. Poniższy wykres przedstawia liczbę posiedzeń plenarnych KM w poszczególnych RPO do 30.09.2010 r. Widać, że różnica między najczęściej obradującym komitetem kujawsko-pomorskim – 20 razy a najrzadziej spotykającymi się komitetami łódzkim i warmińsko-mazurskim – 9 razy, wynosi ponad 100%, przy średniej około 12 spotkań od początku realizacji programów. Można wyłonić trzy grupy komitetów:

- rzadko spotykające się, które odbyły 9–11 posiedzeń: łódzki, warmińsko-mazurski, lubelski, lubuski, podkarpacki, śląski oraz świętokrzyski,
- obradujące ze średnią częstotliwością, które odbyły 12–14 posiedzeń: małopolski, mazowiecki, pomorski, zachodniopomorski, dolnośląski, podlaski, wielkopolski,
- obradujące z dużą częstotliwością, ponad 15 spotkań: opolski i kujawsko-pomorski.

**Wykres 4. Liczba posiedzeń plenarnych komitetów monitorujących RPO (do 30.09.2010 r.)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronach internetowych RPO

13 *Wytyczne nr 3 dotyczące komitetów monitorujących*, op.cit., rozdział VII, Tryb pracy komitetu monitorującego

Jednak udział w posiedzeniach plenarnych nie wyczerpuje form działalności KM RPO. Regulaminy komitetów przewidują również tryb obiegowy, który zasadniczo stosowany jest do przyjmowania uchwał i akceptacji dokumentów o charakterze porządkowym (np. protokołów z obrad). Niektóre RPO jednak znacznie szerzej stosują tryb obiegowy, również do zatwierdzania kryteriów wyboru projektów. Przykładem może tu być województwo mazowieckie, które na 18 posiedzeń zrealizowanych do 30.09.2010 r. aż 6 przeprowadziło w trybie obiegowym, podejmując m.in. uchwały dotyczące zmian kryteriów wyboru projektów (co najmniej czterokrotnie, przy czym w jednym przypadku uchwały nie dało się przyjąć ze względu na uwagi), zmian w planie komunikacji i zatwierdzenia sprawozdania rocznego za 2008 r.<sup>14</sup> Również KM dolnośląskiego RPO co najmniej jedenastokrotnie stosował tryb obiegowy pomiędzy posiedzeniami plenarnymi. I w tym przypadku podejmowano uchwały dotyczące m.in. zmian kryteriów wyboru projektów<sup>15</sup>, zmian w planie komunikacji, zmian w treści RPO, a także zapoznania się członków komitetu z wynikami badań ewaluacyjnych. Tryb obiegowy do zatwierdzania m.in. zmian kryteriów wyboru projektów stosował też komitet kujawsko-pomorski, a do innych spraw, np. zmian planie komunikacji m. in. opolskie

Nie wszystkie RPO publikują informacje o trybie obiegowym i czasami jedynie z lektury konkretnych uchwał można wywnioskować, iż były one przyjęte poza posiedzeniem plenarnym. Ze względu na luki w informacji publicznej nie sposób dokładniej oszacować skali wykorzystania trybu obiegowego, choć niewątpliwie niektóre RPO znacznie intensywniej stosują ten sposób pracy niż inne. Na zbyt częste zastępowanie posiedzeń przez obiegowe zatwierdzanie dokumentów zwracali również uwagę niektórzy badani przedstawiciele PSG. Jednak tryb obiegowy nie dla wszystkich badanych ma wyłącznie wady. Gdy potrzebne jest jedynie zatwierdzenie zmiany jakiegoś dokumentu, bywa nie tylko akceptowany, ale nawet uznawany za efektywniejszy pod względem ekonomicznym. „[Posiedzenie] to koszt czasowy, bo ja w tym momencie nie mogę być w pracy, tylko muszę siedzieć na posiedzeniu i koszty wymierne, jak np. koszt cateringu, czy zwroty kosztów dojazdu” [0403].

W kilku RPO w ramach komitetów monitorujących powołano **podkomitety i grupy robocze**. W kujawsko-pomorskim pracują dwa podkomitety: Podkomitet Monitorujący ds. zrównoważonego rozwoju (odbyło się 6 posiedzeń) oraz Podkomitet Monitorujący ds. społeczeństwa informacyjnego (4 posiedzenia), a także 3 grupy robocze: Grupa robocza ds. samorządu terytorialnego, Grupa robocza ds. uproszczeń w systemie realizacji RPO WK-P oraz Grupa robocza ds. kryteriów wyboru projektów. Działała również grupa robocza ds. jednego z projektów kluczowych. W ramach pomorskiego KM powołano grupę roboczą „Społeczne Pomorze” (inicjatywa PPSG). (O podkomitetach i grupach roboczych czytaj również dalej.)

Przeciętne **posiedzenie** komitetu monitorującego RPO trwa 2–4 godziny. Jednak na wcześniejszych etapach realizacji programów, szczególnie przy zatwierdzaniu systemu kryteriów wyboru projektów, w niektórych regionach organizowano nawet posiedzenia dwudniowe (szczególnie tam, gdzie kryteria były poddane wnikliwej dyskusji, na przykład w Małopolsce). Jednocześnie sama forma organizowanych spotkań jest bardzo zróżnicowana. Niektóre IZ organizują posie-

14 Odpowiednio: Uchwała 6/08 KM RPO WM z dnia 28 lipca 2008 r. z zał., Uchwała 7/08 KM RPO WM z dnia 7 października 2008 r. z zał., Protokół z IX obiegowego posiedzenia KM RPO WM z 20 lipca 2009 r., Uchwała 7/09 KM RPO WP z dnia 22 grudnia 2009 r. z zał., Uchwała 2/10 KM RPO WP z dnia 31 marca 2010 r. z zał.

15 Odpowiednio: Uchwała nr 35/09 KM RPO WD z 16 listopada 2009 r., Uchwała nr 36/09 KM RPO WD z 14 grudnia 2009 r., Uchwała nr 37/10 KM RPO WD z 22 stycznia 2010 r., Uchwała nr 38/10 KM RPO WD z 17 lutego 2010 r.



dzenia w salach urzędów marszałkowskich ze skromnym cateringiem, inne w wynajętych salach innych instytucji, a jeszcze inne w hotelach, centrach konferencyjnych lub atrakcyjnych turystycznie miejscach regionu z wystawnym poczęstunkiem. Za stronę organizacyjną posiedzeń odpowiadają Sekretariaty KM w strukturze instytucji zarządzającej. Z badania wynika, że pracownicy sekretariatów mają w swoich obowiązkach także inne czynności, a obsługa komitetów zajmuje im zaledwie niewielką część czasu pracy. Do ich najważniejszych zadań należy między innymi przygotowanie i rozesłanie dokumentów na kolejne posiedzenia. Badani zasadniczo nie zgłaszali uwag pod adresem sekretariatów komitetów z wyjątkiem właśnie problemów z materiałami na posiedzenia. Należy się jednak spodziewać, że zarówno krytykowana przez badanych objętość dokumentów, jak i termin ich wysłania, nie leżą w bezpośrednim obszarze decyzji sekretariatów, lecz innych komórek organizacyjnych instytucji zarządzających.

Zgodnie z *Wytycznymi*<sup>16</sup> posiedzenia KM są jawne, a protokoły publikowane na stronach internetowych instytucji zarządzających. Te zasadnicze elementy informacji o pracach KM dostępne są na wszystkich stronach internetowych programów, różnią się jednak między sobą sposobem przedstawienia, albowiem każde województwo prezentuje odmienne podejście do udostępniania informacji i jej formy graficznej. Różnie interpretowana jest także jawność posiedzenia, szczególnie pod względem publicznego informowania o jego planowanej dacie, która rzadko podawana jest do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem. Nie ma również planowanego porządku obrad. Relacje dotyczą jedynie posiedzeń już zrealizowanych.

Z każdego posiedzenia sporządzany jest **protokół**, który, jak wspomniano wyżej, powinien być dostępny publicznie. W kwestii publikowania protokołów na stronach www RPO nastąpił znaczny postęp w porównaniu do lat 2007–2008<sup>17</sup>, gdy dokumenty te były trudno dostępne. Od roku 2009 praktycznie we wszystkich województwach protokoły z posiedzeń KM są już publikowane, choć nie wszędzie jednakowo łatwe do znalezienia. W miarę postępu wdrażania programów coraz więcej stron www uporządkowało jednak zakładki i publikuje protokoły, często z czytelnym podziałem na lata. Problemem pozostaje fakt, że protokoły przeważnie umieszczane są na www bez załączników, stanowiących ich integralną część, przede wszystkim bez list obecności. Zaledwie co drugi RPO publikuje listę obecnych, a jeszcze rzadziej, bo tylko w kilku województwach, umieszcza się na stronie prezentacje załączone do protokołu, które stanowiły część posiedzenia. W rezultacie zdarza się, że wartość informacyjna protokołów pozbawionych załączników pozostaje znikoma. Załączniki można znaleźć między innymi na stronie lubelskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego, a bogate archiwa dokumentów KM na przykład w kujawsko-pomorskim i częściowo w podkarpackim. Równie zróżnicowana jest jakość protokołów. Są sprawozdania dokładne, wyczerpująco omawiające przebieg obrad (np. w śląskim, lubelskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim), ale są również takie, których relacja jest zdecydowanie zdawkowa (np. w mazowieckim, świętokrzyskim, lubuskim).

Problemem pozostaje nadal aktualność publikacji, albowiem w co najmniej kilku RPO protokoły umieszczane są na www z półrocznym, a czasem i większym, opóźnieniem.<sup>18</sup> Niewątpliwie przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać częściowo w procedurze, która wy-

16 *Wytyczne nr 3*, op. cit. rozdział VII Tryb pracy Komitetu Monitorującego

17 Porównaj m.in. *Dostęp do informacji oraz systemy wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009, s. 58, rozdz. *Dostępność informacji o składzie i pracach KM na stronach internetowych*

18 Na przykład w grudniu 2010 r. na www RPO Województwa Łódzkiego ostatni opublikowany protokół był datowany sprzed roku.

maga przyjęcia protokołu na kolejnym posiedzeniu, ale wydaje się również, że niektóre IZ nie przywiązują wagi do aktualizowania ww w innych sektorach niż konkursy i nabory wniosków. Jest to szczególnie widoczne przy porównaniu ze stronami tych RPO, które informację na temat pracy komitetów prezentują obficie i na bieżąco, jak na przykład kujawsko-pomorski, gdzie poza dokumentami aktualnymi i archiwalnymi (od tworzenia pre-komitetu), znaleźć można opisową informację o każdym posiedzeniu, a także sprawozdania z prac podkomitetów.

Z analizy rezultatów badania można wysnuć wniosek, że jedną z przyczyn tak skromnego, w większości województw nie wychodzącego poza ramy wymaganego minimum, informowania o pracach KM, może być poczucie jego niewielkiej roli oraz braku zainteresowania jego działalnością. Pracownicy sekretariatów przyznawali w wywiadach, że właściwie nie ma racjonalnych przyczyn niepublikowania materiałów KM, ale po prostu nikt się nimi nie interesuje. Jednocześnie trzeba przyznać, że dla potrzeb badania, sekretariaty w większości udostępniały dokumenty bez kłopotów<sup>19</sup>. Z relacji badanych wynika, że równie małe zainteresowanie towarzyszy samym obradom, które w założeniu są publiczne i otwarte. Zaledwie w kilku województwach wspomniano o obecności na posiedzeniach osób zainteresowanych pracą komitetu, przede wszystkim dziennikarzy lokalnych mediów, ewaluatorów, pracowników instytucji związanych z programem. Nie odnotowano zainteresowania ze strony studentów ani organizacji społecznych innych niż reprezentowane w KM. Z drugiej strony jednak, jak już wspomniano, zaledwie kilka IZ publikuje z wyprzedzeniem informację o dacie i miejscu najbliższego posiedzenia KM, w pozostałych trzeba kontaktować się osobiście z sekretariatem. Nie można więc również powiedzieć, że komitety „stoją otworem” i oczekują zainteresowania publicznego.

### 5.2.3 Realizacja zadań przez komitety monitorujące RPO

Do podstawowych zadań KM sformułowanych w art. 65 rozporządzenia 1083/2006<sup>20</sup> należą:

- analiza i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów
- okresowy przegląd postępów wdrażania RPO
- analiza wyników wdrażania RPO
- analiza i zatwierdzanie sprawozdań okresowych
- informacja o wynikach audytu i uwagach KE
- wnioski do IZ w celu przeprowadzenia analiz, itd.
- zatwierdzanie wniosków do KE o zmiany w funduszach.

Natężenie realizacji poszczególnych zadań ma bezpośredni związek z etapem wdrażania programu. Lata 2007–2009 (zależnie od regionu okres ten był krótszy lub dłuższy) poświęcone były przede wszystkim budowaniu systemów wyboru projektów, a co za tym idzie, komitety obradowały głównie nad przyjęciem odpowiednich kryteriów. Przyjmowano również plany komunikacji oraz plany ewaluacji. Lata 2009–2010 to już etap pełnego wdrażania programów, na którym KM zajmują się przede wszystkim zmianą i udoskonalaniem kryteriów, zmianami w dokumentach programowych, zatwierdzaniem kolejnych sprawozdań okresowych, a także wnioskami z pierwszych badań ewaluacyjnych.

19 Wyjątkiem jest tu województwo mazowieckie, które jako jedyne do udostępnienia materiałów RPO wymagało wystosowania pisemnego wniosku zgodnie z ustawową procedurą udostępniania informacji publicznej.

20 ROZPORZĄDZENIE RADY (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., op.cit, art. 65

Analiza pracy KM na dotychczasowych, kolejnych etapach wdrażania RPO, prowadzi do wniosku, że największe jej natężenie, największe zainteresowanie i największa aktywność członków przypadła na etap tworzenia systemu kryteriów wyboru projektów. Ten właśnie aspekt pracy komitetów stał się najważniejszy w praktyce komitetów regionalnych. Kolejne zadania, polegające na przeglądzie postępów wdrażania programu, sprawozdaniach, analizach np. wyników badań ewaluacyjnych, są traktowane ze znacznie mniejszą uwagą, o czym świadczą między innymi coraz słabsza frekwencja i malejąca aktywność członków w większości KM. Inicjatywy przeprowadzania badań czy analiz to zaledwie jednostkowe przypadki w skali wszystkich programów. Potwierdzają to również badani: *„Nie interesują mnie inne kwestie, to zadania IZ i oni nam je sprawozdają. Najważniejsze było ustalenie kryteriów oceny projektów i to się udało”* (0306). Zdaniem innych, przyjęcie kryteriów to jedyny aspekt pracy KM, z którym tak naprawdę liczą się instytucje zarządzające. *„Szczerze mówiąc, KM ma tylko dwie kompetencje, które wzbudzają zainteresowanie IZ: przyjęcie kryteriów i przyjęcie rocznego sprawozdania z wykonania RPO. Reszta to niezobowiązujące informowanie o różnych rzeczach związanych realizacją RPO”* (114)

Polityki horyzontalne UE nie pojawiają się zbyt często w pracach komitetów monitorujących RPO. Więcej uwagi poświęcano tylko polityce dotyczącej środowiska, ale przede wszystkim w zakresie dostosowania prawa polskiego do wymogów unijnych, co miało bezpośredni wpływ na formułowanie kryteriów wyboru projektów. Polityka równych szans zaledwie kilka razy została wspomniana w toku obrad we wszystkich 16 RPO łącznie. (Szerzej o realizacji polityki równych szans w RPO w rozdziale 12).

### 5.2.3.1 Funkcja monitorująca komitetów w ocenie badanych

Badani zasadniczo byli zgodni co do tego, że komitety nie wykorzystują swojego potencjału. I choć z jednej strony uznawali, że nie można KM nazwać wyłącznie ciałem fasadowym, to jednak wątpliwości budziło ograniczenie przestrzeni realnego zaangażowania członków w monitorowanie realizacji programu. Jednej z przyczyn tego stanu rzeczy upatrywano w umiejscowieniu KM w strukturze instytucji zarządzającej: *„Marszałek ma komitet monitorujący po to, żeby udowodnić, że prowadzone działania są ok. (...) Trzeba zasadniczo zmienić zasady funkcjonowania KM. Powinien być taki mechanizm, aby komitet miał charakter monitorujący, czyli niezależny od struktury IZ. (...) Teraz IZ sama określa dokładnie wszystko.”* (1405). W innej ocenie słabość funkcji monitorującej komitetów wiąże się z niewystarczającymi kompetencjami członków. *„Komitet jak najbardziej pełni funkcję monitorującą. Gdy pokazujemy rekomendacje z ewaluacji, to członkowie widzą, czego się od nas wymaga, jak powinniśmy działać. Komitet jest potrzebny. Ale często zdarza się, że członkami komitetów są osoby nieprzygotowane. Brakuje elementarnej wiedzy na temat funduszy”* (1504). Poza niedostatkiem wiedzy zauważano również, że realizację funkcji monitoringowej osłabia partykularyzm interesów: *„Większość uczestników jest w komitecie, aby się dowiedzieć, kiedy będą konkursy. Dostęp do informacji jest ważniejszy od funkcji monitorującej i decyzyjnej.”* (1405).

Analiza protokołów z posiedzeń KM RPO również wskazuje, że w znacznej części regionów realizacja funkcji monitorującej komitetów jest znacznie ograniczona. Przyjmowaniu sprawozdań zazwyczaj nie towarzyszy ani dyskusja, ani refleksja, a wśród rzadko wysuwanych uwag dominują zastrzeżenia natury porządkowej i formalno-prawnej<sup>21</sup>. Część komitetów nie jest na bieżąco informowana przez IZ o postępach we wdrażaniu RPO. Z drugiej

21 W jednym z województw doszło przy przyjmowaniu sprawozdania rocznego do kontrowersji między IZ a Urzędem Wojewódzkim, ale wydaje się, że tło dyskusji miało bardziej wydzźwięk polityczny niż merytoryczny.

jednak strony, choć w mniejszej liczbie, funkcjonują komitety, w których instytucja zarządzająca regularnie i szczegółowo sprawozdaje postępy realizacji programu, a także przedstawia badania ewaluacyjne i analizy (m.in. podkarpackie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, małopolskie, dolnośląskie). Wskazuje to, że przypadku programów regionalnych, istotnym czynnikiem wpływającym na realizację funkcji monitorującej komitetów staje się sposób, w jaki IZ zarządza programem i kieruje pracami KM.

Badani PPSG zauważają tę rolę instytucji zarządzających przede wszystkim w kontekście swojej słabości. „Mamy mały wpływ na decyzje IZ, jesteśmy bardziej obserwatorami, niż osobami które mogą coś zmieniać. Tylko w kwestii kryteriów mieliśmy więcej do powiedzenia. I na tym nasze zadanie się skończyło” (0305) „Nie do końca mamy wpływ na to, co się dzieje w RPO. O wielu rzeczach dowiadujemy się po fakcie. Jesteśmy trochę na uboczu.” (0105). Z kolei niektórzy przedstawiciele IZ wydają się zauważać, że obecna pozycja KM ułatwia instytucji zarządzającej niekłopotliwe realizowanie wymogów zasady partnerstwa: „Rola KM jest bardzo istotna, bo daje nam mandat, że podjęte decyzje były konsultowane z partnerami społecznymi.” (0706), a także po prostu oszczędza urzędnikom pracy: „Szybko omawiamy wszystko. Prezentacje są krótkie, żeby nie zanudzać. (...) Nasze argumenty przekonują. Głosowania są w większości jednomyslnie. Ten komitet jest dobrze poukładany, więc po co zmieniać.” (1401).

W badaniu pojawił się również wątek, że ustalony przez Wytyczne model składu komitetu monitorującego nie jest dostosowany do podstawowych zadań KM, określonych przez Rozporządzenie 1083/2006, w tym szczególnie tych, które są najważniejsze dla ich funkcji monitorującej, ze względu na specyfikę regionalnych programów operacyjnych, polegającą na ścieraniu się lokalnych interesów. Problem ten wydaje się być szczególnie widoczny w przypadku przedstawicieli samorządów lokalnych i niektórych organizacji pozarządowych, których aktywność dotyczy prawie wyłącznie obszaru partykularnych interesów, podczas gdy monitorowanie całego programu wymaga perspektywy regionalnej. „W KM ogólnie jest tak, że niewiele osób potrafi wznieść się nad interesy grupy, z której przyszły. Nie widzą całości lecz własny interes i próbują go dopasować” [0801]

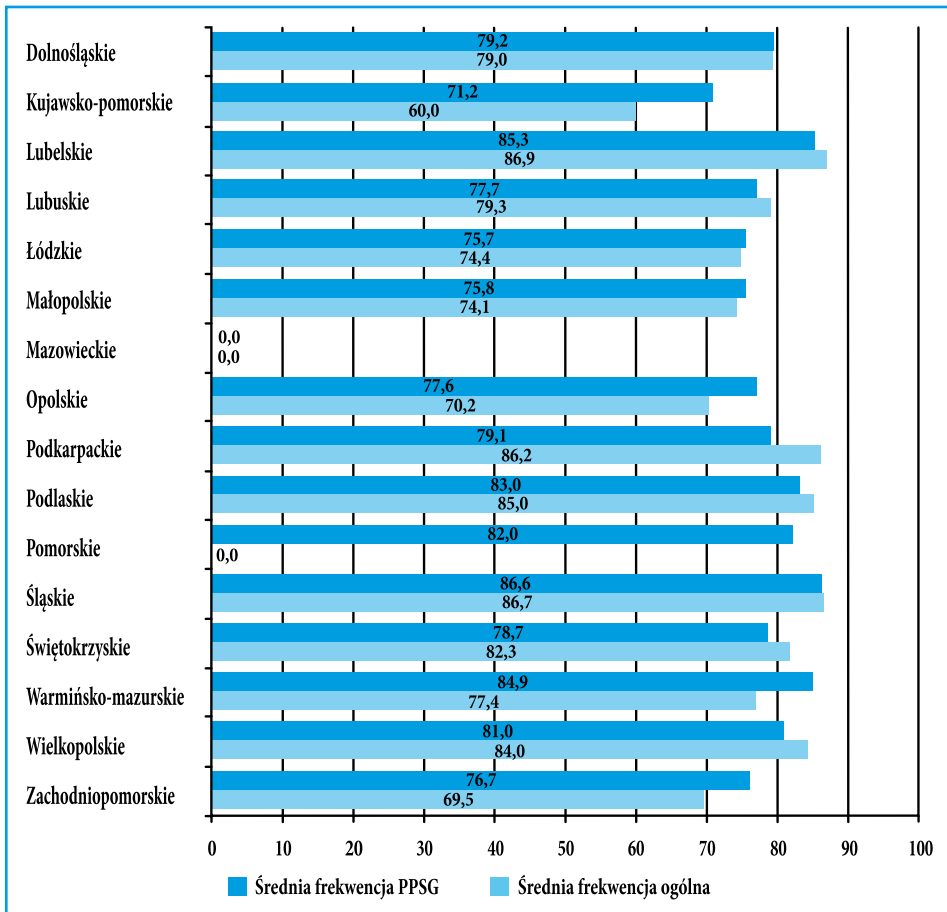
## 5.2.4 Aktywność i frekwencja członków KM na posiedzeniach plenarnych

Dla realizacji wspomnianych wyżej zadań komitetów monitorujących niezbędna jest odpowiednia aktywność ich członków. Ponieważ komitety pracują głównie na posiedzeniach plenarnych (tryb obiegowy stosowany jest w większości KM sporadycznie), istotną kwestią jest zbadanie frekwencji.

### 5.2.4.1 Frekwencja

Średnia frekwencja na posiedzeniach plenarnych komitetów monitorujących Regionalne Programy Operacyjne wyniosła 79,6%, a przedstawiciele PSG 78,2%. Najwyższą frekwencję ogólną odnotowano w KM RPO Województwa Śląskiego – 86,6%, województwa lubelskiego – 85,3% i województwa warmińsko-mazurskiego – 84,9%. Z kolei najniższą w kujawsko-pomorskim – 71,2%, łódzkim – 75,7% oraz małopolskim – 75,8%. Średnia frekwencja przedstawicieli PSG osiągnęła najwyższy poziom w lubelskim KM – 86,9%, śląskim – 86,7% i podkarpackim – 86,2%, zaś najniższy w kujawsko-pomorskim – 60%, zachodniopomorskim – 69,5% oraz opolskim 70,2%. Poniższy wykres 4 pokazuje rozkład średniej frekwencji ogólnej i PPSG w poszczególnych RPO.

Wykres 4. Liczba posiedzeń plenarnych komitetów mitorujących RPO (do 30.09.2010 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów dostępnych na stronach internetowych RPO oraz udostępnionych przez IZ

Komitety, w których zanotowano najwyższą średnią frekwencję ogólną, śląski i lubelski, jednocześnie są tymi, które odbyły stosunkowo mało posiedzeń, odpowiednio 11 i 10, a także nie są zbyt liczne – w śląskim zasiada 28 członków, a w lubelskim 30. Z kolei jeden z dwóch najliczniejszych komitetów, 44-osobowy KM kujawsko-pomorski, który jednocześnie najczęściej spotykał się na posiedzeniach plenarnych – 20 razy, ma jedną z najniższych frekwencji. Wydaje się więc, że im mniejszy komitet i rzadziej się spotyka, tym lepsza frekwencja, a im większa liczba członków i częstsze spotkania, tym trudniej o wysoką frekwencję.

Powyższe dane dotyczą frekwencji liczonej jako średnia na kolejnych posiedzeniach zasadniczo od początku pracy komitetów do połowy 2010 r. (w kilku przypadkach do końca 2009 r.). Jeśli jednak podda się analizie frekwencję w poszczególnych KM RPO, od 2009 r. widać wyraźnie tendencję spadkową w miarę postępów wdrażania programów. Dotyczy to zarówno frekwencji ogólnej, jak i PPSG, choć nie wszędzie z jednakowym natężeniem. Zestawienia frekwencji dla poszczególnych KM RPO zamieszczono w załączniku 2. Z wywiadów wynika, że w kilku KM bywały już problemy z zapewnieniem kworum do przyjmowania uchwał i coraz częściej organizatorzy starają się więk-

szość głosowań przeprowadzić w pierwszej części posiedzenia, albowiem część członków opuszcza posiedzenie po przerwie. Jednym z wyjątków jest kujawsko-pomorski KM, który mimo statystycznie jednej z mniejszych frekwencji ogólnych, prowadzi rozbudowaną, aktywną działalność, również w podkomitetach i grupach roboczych.

Powyższe zestawienie sporządzono na podstawie list obecności, które stanowią załączniki do protokołów z posiedzeń KM. Tylko 5 RPO umieszcza listy obecności w protokołach: łódzkie (ostatni dostępny z grudnia 2009 r.), małopolskie, podlaskie, świętokrzyskie i wielkopolskie (od 7 posiedzenia). W podkarpackim i lubelskim są one publicznie dostępne na www jako załączniki do protokołów. W pozostałych województwach listy nie są publikowane, ale Sekretariaty KM udostępniły je dla potrzeb badania, z wyjątkiem województwa mazowieckiego, które pominięto w zestawieniu. Przy sporządzaniu frekwencji PPSG pominięto również pomorskie, którego listy są formułowane w sposób niejasny. Z kolei obliczenia dla opolskiego KM oparto na dostępnych danych do posiedzeń 8–16.

#### 5.2.4.2 Aktywność członków KM na posiedzeniach plenarnych

Z przeprowadzonych badań wynika, że ocena aktywności członków komitetów monitorujących zależy w znacznym stopniu od strony oceniającej. Zasadniczo badani przedstawiciele instytucji zarządzających bardziej krytycznie oceniają przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych, a ci ze swojej strony często wskazują instytucję zarządzającą, jako czynnik ograniczający im możliwość aktywnego uczestnictwa w dyskusjach. Deklarowana w wywiadach aktywność czasami nie znajduje potwierdzenia w publikowanych protokołach z obrad komitetów. Przyczyną tego stanu rzeczy może być subiektywne poczucie aktywności, brak doświadczenia w pracach podobnych gremiów, a więc i brak punktu odniesienia, a także niedoskonałość protokołów, z których część sporządzana jest w sposób zdawkowy.

Aktywność wydaje się zależeć w równym stopniu od kompetencji, jak i chęci uczestniczenia w dyskusji i wpływania na realizację programów. W komitetach zasiada wiele osób teoretycznie o wysokich kwalifikacjach (jak na przykład przedstawiciele środowisk akademicko-naukowych), co jednak często nie znajduje bezpośredniego odbicia w ich aktywności. Istotny jest więc czynnik osobistego zaangażowania. W większości komitetów na poszczególnych posiedzeniach można wskazać po kilku aktywnych członków i zazwyczaj są to zawsze te same osoby. *„Rola KM jest olbrzymia, ale członkowie nie są tego świadomi. Jest kilku członków, na których mogą liczyć. Zawsze merytorycznie się odniosą, wypowiadają się w każdej kwestii, czują się odpowiedzialni za ten program.”* (1001) Praktycznie w każdym KM RPO można sporządzić listę takich członków na podstawie protokołów z obrad KM, z tym że w kilku komitetach byłaby ona bardzo krótka. Zarówno z wywiadów, jak i z analizy protokołów z obrad KM, wynika, że poza przedstawicielami instytucji zarządzającej, jako najbardziej aktywni postrzegani są przedstawiciele JST oraz przedstawiciele pracodawców/przedsiębiorców i środowiska naukowego.

**Strona rządowa** jest w opinii badanych najmniej aktywna, z wyjątkiem wojewodów, którzy (lub ich przedstawiciele) angażują się w sprawy programu, chociażby ze względu na wyznaczoną im rolę jednostek pośredniczących w certyfikacji oraz ogniwa procedury odwoławczej. Spośród przedstawicieli instytucji szczebla centralnego, jedynie przedstawiciel Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwraca uwagę swoim zaangażowaniem w prace komitetów. Zarówno z badania, jak i analizy protokołów z posiedzeń KM, wynika, że największa aktywność tej kategorii reprezentantów przypada na etap zatwierdzania sprawozdań okresowych i ewentualnie innych dokumentów, których ramy określone zostały centralnie i najczęściej ma wymiar uwag o charakterze formalno-prawnym.

Najbardziej zgodne opinii wyrażali badani, zarówno przedstawiciele IZ, jak i PPSG, w kwestii aktywności **przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (JST)**, innych niż samorząd

województwi. Najczęstszą opinią było przekonanie o ich niewielkim zainteresowaniu sprawami regionu jako całości, przy jednoczesnym koncentrowaniu się jedynie na potrzebach i interesach reprezentowanej jednostki. Wskazywano, że przedstawiciele JST są aktywni przede wszystkim wtedy, gdy zakres poruszanych tematów dotyczy ich gmin/powiatów. *„Wójtowie i burmistrzowie interesują się strategią rozwoju, ale ich miasta. Nieważne co z województwem. Uważają, że udział w takich ciałach ma przynieść ich jednostkom pożytek”* (0101). Z drugiej jednak strony dostrzegano dobre przygotowanie części samorządowców.

**Partnerzy społeczno-gospodarczy** to ta grupa, której przedstawiciele zebrali najbardziej zróżnicowane oceny. *„Jeśli chodzi o PSG, to z gospodarczych jest aktywna mniej więcej połowa członków, jeśli chodzi o NGO to 25%.”* (0203). Jak już wspomniano, najczęściej zauważana jest aktywność przedstawicieli przedsiębiorców/pracodawców i środowiska akademicko-naukowego. To właśnie w tej grupie osobiste zaangażowanie i kompetencje wydają się mieć największe znaczenie. Spośród organizacji pozarządowych, wyróżnia się aktywność przedstawicieli organizacji o profilu ekologicznym. Inne organizacje, poza zaledwie kilkoma wyjątkami, cechuje bierność. Również przedstawiciele Kościoła katolickiego nie biorą czynnego udziału w dyskusjach na forum komitetów. Jako słabe postrzegane jest także zaangażowanie związków zawodowych.

Wśród najczęstszych **przyczyn braku aktywności** członków reprezentowanych przez nich KM, badani wskazywali:

- niewystarczające kompetencje członków KM
- wybiórcze interesowanie się jedynie kwestiami z obszaru swoich partykularnych interesów
- tłumienie aktywności członków KM przez IZ
- zbyt duża ilość materiałów do przeczytania na posiedzenie.

W kwestii **niewystarczających kompetencji** członków KM oraz dużej nierówności w kompetencjach między przedstawicielami IZ a PSG, wypowiadali się zarówno badani przedstawiciele IZ, partnerów społeczno-gospodarczych, jak i inni. Przyczyn tego stanu rzeczy upatruje się z jednej strony w niedoskonałościach systemu rekrutacji, który charakteryzuje się pewną przypadkowością, szczególnie jeśli chodzi o dobór organizacji pozarządowych, a z drugiej także niewielkim zainteresowaniem IZ (z wyjątkiem kilku) w podnoszeniu kompetencji członków KM. Ogólnie za bardzo dobrze przygotowanych do pracy w KM uznani zostali przedstawiciele przedsiębiorców, środowiska akademickiego oraz organizacji ekologicznych. Za najgorzej przygotowanych – część przedstawicieli JST oraz niektórych organizacji pozarządowych, a także część związków zawodowych. Jednocześnie chwaleni za wysokie kompetencje przedstawiciele przedsiębiorców często korzystają z wiedzy eksperckiej swoich organizacji. *„Praca w KM wymaga znacznych kompetencji. Gdybym się nie posiłkował osobą, która jest u nas zatrudniona na etat, to niewiele bym stanowił. (...) Do tego komitetu jest potrzebna duża wiedza. (...) Nie było szkoleń dla KM. (...) Ja jestem w dobrej sytuacji, bo mam dobrze przygotowaną osobę, ale wyobrażam sobie, że są osoby które nie mają wsparcia merytorycznego – wtedy, moim zdaniem, taka osoba jest marionetką, siedzi jak na tureckim kazanii.”* (1506). Badani zauważają jednak, że w miarę realizacji programu i nabywania doświadczeń, kompetencje członków KM poprawiają się nie tylko w wyniku uczestnictwa w pracach komitetu, ale również innych doświadczeń, w tym przede wszystkim w roli beneficjentów. *„Każdy jest aktywny w obszarze, który reprezentuje, natomiast kwestia wiedzy o dotacjach i projektach unijnych kiedyś była niska wśród PPSG, ale się wyrównała”* (0306). Jednak z analizy protokołów z posiedzeń KM wynika, że poza nielicznymi wyjątkami, członkowie nadal rzadko przejawiają własną inicjatywę, zazwyczaj dyskutują nad dokumentacją przedstawioną przez IZ.

W sytuacji dość krytycznej oceny kompetencji członków KM, niektóre IZ podjęły się organizowania szkoleń dla członków komitetów. Z badania wynika jednak, że tych szkoleń było zaledwie kilka (np. w dolnośląskim, małopolskim, podkarpackim, łódzkim). W wielkopolskim RPO przyjęto inny tryb postępowania, a mianowicie na początkowym etapie prac komitetu instytucja zarządzająca zdecydowała się na nieformalne spotkania robocze, w trakcie których informowano wstępnie o samym RPO oraz dyskutowano na różne tematy. Jednak w wielu KM nie przeprowadzono żadnych szkoleń, choć i przedstawiciele IZ, i PPSG, potwierdzali w badaniu przydatność takiej formy podnoszenia kompetencji, zgłaszając nawet konkretne propozycje tematów. *„Osobiście nie uczestniczyłam w żadnym szkoleniu przygotowującym do pracy w KM. Z pewnością przydatne byłoby szkolenie w zakresie zmian prawa istotnych dla realizacji projektów finansowanych w ramach RPO oraz dla wdrażania programu”* (0206)

Najczęstszą uwagą przy ocenianiu aktywności członków KM było **wybiórcze interesowanie się jedynie kwestiami z obszaru swoich partykularnych interesów**. *„Generalna zasada dotycząca reszty [poza członkami aktywnymi] jest taka, że tak naprawdę uaktywniają się w swoich obszarach. Bardzo mało członków jest aktywnych, gdy nie są omawiane ich kryteria.”* (1001) W powszechnej opinii w największym stopniu problem ten dotyczy przedstawicieli JST, którzy często traktują posiedzenia komitetu jako źródło informacji o naborach konkursowych, a swoją rolę widzą w dostosowywaniu kryteriów do swoich potrzeb. *„(...) Wiele osób lobbuje. Trzeba patrzeć, co jest w porządku obrad. (...) Przy kryteriach JST były bardzo zaangażowane, pilnowali swoich interesów”* (1505). Powszechne jest przekonanie, że samorządowcy reprezentują wyłącznie interesy swoich środowisk *„(...) Nie uciekną z roli beneficjenta. Będą myśleć o swoich interesach. (...) Samorządowiec nigdy nie będzie analizował żadnej propozycji pod innym kątem, niż zysk dla jego miasta. Nikt nie będzie myślał kategoriami regionu, ja to rozumiem.”* (1202) *„Dyskusja zawsze ogranicza się do pytań samorządowców jako beneficjentów! A nie jako członków KM. (...) Merytorycznej dyskusji, jak RPO wpływa na rozwój regionu nie ma w ogóle”* (1405). *„Niektórzy traktują udział w KM jako swego rodzaju promocję własnej osoby, chcą się zaprezentować wyborcom jako aktywni działacze, walczący o ich interes”* (0302)

Podobne uwagi badani kierowali także pod adresem PPSG. *„Gdy pojawiają się kwestie, które w jakikolwiek sposób dotyczą, czy to organizacji pozarządowych, czy też zakresu, którym się dana organizacja zajmuje, to rzeczywiście dyskusja przybiera bardziej żywiołowy charakter.”* (0404) Jedną z przedstawicielek PSG określiła to tak: *„to, co mnie nie dotyczy, to słucham i przepuszczam na drugą stronę”* (0504). Inny badany zaobserwował: *„Widać było, że beneficjent, który reprezentował szkołę taką, a nie inną, chciał określonych kryteriów.”* (1504) Niektórzy badani przedstawiciele PSG sami potwierdzali, że decydując się na pracę w KM, pierwotnie nie mieli do końca świadomości, jakie kompetencje ma komitet i ich intencją było dopilnowanie swoich projektów. Niektórym udało się skutecznie wpłynąć na kształt interesujących ich kryteriów. Potwierdza to również analiza protokołów z posiedzeń KM, gdzie można znaleźć wiele przykładów zgłaszania przez przedstawicieli PSG poprawek lub uwag do kryteriów dotyczących konkursów dla tego typu organizacji, które reprezentują.

Wielu badanych przedstawicieli PSG jako przyczynę braku swojej aktywności wskazywało **tlumienie aktywności członków KM przez IZ**, która dominuje na posiedzeniach i uniemożliwia realną pracę merytoryczną. *„A jak pojawiają się jakieś kwestie kontrowersyjne, to najlepszym argumentem jest, że jeśli nie przyjmujemy tej uchwały na tym komitecie, nie będzie można ogłosić konkursu, środków nie będzie można wydać, a tam już wszyscy czekają. Takie stawianie pod ścianą. Bez względu na to, że wielu członków KM uznaje, że kryteria są chaotycznie zrobione, że są nieścisłości.*



(...) *Więc w którymś momencie członkowie przestali już tak mocno dyskutować. Bo jaki to ma sens, jeśli robimy kolejną wersję kolejnej wersji i to jest w zasadzie niekontrolowane*” (0701). *„Nie ma różnic [aktywności] w mojej ocenie. Po prostu nie ma pola do dyskusji. Przyjmujemy sprawozdania. Wiele osób jest rozczarowanych, bo miało nadzieję, że będzie mieć udział w ważnej sprawie. (...) Marszałek jest mistrzem prowadzenia dyskusji. Dyskusja jest taka, jaką zaplanuje Marszałek. Dyskusji praktycznie nie ma. Zawsze ten sam model: jest prezentacja, jedna, druga, trzecia. Uchwały (bo musimy przyjąć)”*. (1405) Zwracano również uwagę, że czasami przewodniczący obradom *„marszałek stara się skracać czas”* (1204), co nie stwarza pola do zabrania głosu.

W niektórych RPO pojawia się problem dwoistości intencji IZ, której przedstawiciele z jednej strony deklarują, że chcą większego zaangażowania członków, a z drugiej są zadowoleni z niewielkiej ich aktywności, gdyż to stwarza większą szansę, że zmiany proponowane przez IZ zostaną zaakceptowane. *„Komitet to cenzor, przed którym się drży, żeby klepnęli na tak. Jak poszliśmy z jakimś pomysłem [na komitet] to dlatego, że uważamy, że był najlepszy i chcieliśmy go przyjąć”* (1202). Problem ten wydaje się dotyczyć znacznej części komitetów.

Nie wszędzie jednak dominuje krytyczne podejście PPSG do przedstawicieli instytucji zarządzającej. Są również przykłady pozytywnej oceny współpracy, choć nieliczne. W kilku RPO przedstawiciele PSG dobrze oceniają przygotowanie IZ do pracy w Komitecie oraz wzajemną współpracę. Podkreślają, że administracja jest otwarta na dyskusję oraz uwagi płynące ze strony partnerów. *„Jest współpraca. IZ jest bardzo dobrze przygotowana do pracy i kompetentna. Mają bardzo dużo pracy, ale mają dobrą wolę. Nie chcą pokazać, że wy źle pracujecie i my to wam pokazujemy. Bardzo pomagają”* (1505) *„Komitet to nie jest ciało niemocy. Przewodniczący przykładem do tego dużą wagę, nie ucina tematu, nie odbiera głosu. Nie ma czegoś takiego. Każdy ma się prawo wypowiedzieć w danym temacie”* (1506).

Kolejnym czynnikiem ograniczającym aktywność członków KM bywa według badanych **zbyt duża ilość materiałów do przeczytania na posiedzenie**, setki stron przesyłane na tydzień-dwa przed posiedzeniem *„Ja sama wiem, że nie będę w stanie przeczytać całego dokumentu. Naprawdę czerpiemy wiedzę z prezentacji na posiedzeniach. To się poprawiło, ale zdarzało się tak, że na 5 dni przed komitetem dostawaliśmy stustronicowy dokument.”* (0702).

*„Przed wszystkim trzeba powiedzieć, że ilość materiałów, jakie my dostajemy na poszczególne posiedzenia komitetów jest duża. To są dosyć spore zbiorcze opracowania, (...) niejednokrotnie dla ludzi, którzy się tym nie zajmują, to jest w pewnym sensie może nie tyle czarna magia, co naprawdę trzeba się wczytać w te tabelki, w te rubryczki, porównywać itd. więc każdy czeka, aż na KM odpowiedzialni ludzie od marszałka po prostu zreferują wszystkie te zagadnienia.”* [0402]. *„W związku z tym, że tematyka jest trudna, to mi się czasem wydaje, że ten brak, czy niska aktywność wynika z tego, że ludzie, którzy raz na trzy miesiące przyjeżdżają, żeby w sprawie kolejnych papierów się wypowiedzieć, może nie do końca obejmują swą wiedzę to, o co tam chodzi.”* [0401]

Badani doceniają **rolę przedstawicieli Komisji Europejskiej**, którzy pełnią funkcję obserwatorów, ale w wielu RPO aktywnie uczestniczą w pracach komitetów. Poza przekazywaniem informacji od KE, zwracają oni uwagę na przestrzeganie zasad, czasami też wskazują słabe punkty w funkcjonowaniu danego KM. *„Przedstawiciel KE zwracał uwagę, że KM źle działa. Jedyń aktywny członek, który patrzy przekrojowo, że należy patrzeć na rozwój regionu.”* (1405) *„Przedstawiciel Komisji pilnuje tego, żeby standardy były przestrzegane”* (0702). Niektórzy badani przedstawiciele PPSG stwierdzali, że często zwracają się do przedstawiciela KE, jeśli chcą wzbudzić zainteresowanie jakąś kwestią na forum komitetu. Aktywność przedstawicieli KE

znajduje potwierdzenie w analizie protokołów z obrad KM. Między innymi na etapie przyjmowania kryteriów wyboru projektów, wielokrotnie zwracali uwagę komitetów na konieczność właściwego ich sformułowania, szczególnie w przypadku kryteriów oceny strategicznej. W jednym z programów regionalnych, m.in. dzięki wsparciu przedstawiciela KE, z inicjatywy PPSG nie przyjęto propozycji wprowadzenia dodatkowych kryteriów strategicznych do systemu oceny projektu w toku realizacji programu.<sup>22</sup>

### 5.2.5 Problemy w funkcjonowaniu KM w ocenie badanych

Większość badanych nie dostrzega poważnych problemów w organizacji pracy swego komitetu ani też jego sekretariatu. Najczęstszym zastrzeżeniem było zbyt późne rozsyłanie obszernych materiałów na posiedzenie, ale wydaje się, że skala tego problemu maleje wraz z czasem i, o ile był on dotkliwy w pierwszym roku pracy komitetów, to w kolejnych stracił na znaczeniu wskutek „docierania się” procedur. Zasadniczo wydaje się, że kwestie natury organizacyjnej nie są postrzegane jako poważne problemy, mające wpływ na funkcjonowanie komitetów. Istotniejsze stają się zagadnienia z zakresu pracy merytorycznej i definiowania roli, pełnionej przez komitet i jego członków. Problemy najczęściej dostrzegane przez badanych to:

- prymat interesów partykularnych nad publicznymi
- poczucie braku wpływu na realizację RPO
- brak świadomości roli KM
- małą aktywność członków KM
- inne, m.in. słaba frekwencja na posiedzeniach, przypadkowość składu osobowego komitetów, brak grup roboczych, brak szkoleń dla członków, zbyt rzadkie posiedzenia plenarne i zbyt częste stosowanie w niektórych przypadkach trybu obiegowego.

**Prymat interesów partykularnych nad publicznymi** – jedna z kwestii najczęściej powracających w wywiadach, w różnorodnych aspektach, która wydaje się stawać zasadniczym problemem komitetów: członkowie interesują się jedynie tymi zagadnieniami, które ich dotyczą lub leżą w interesie ich środowiska. Praktycznie wszystkie kategorie członków KM wysuwały w stosunku do siebie wzajemnie zastrzeżenie co do przedkładania własnych interesów nad interes regionu i potrzebę szerszego spojrzenia, przy czym częściej przedstawiciele IZ do JST i PPSG. Niektórzy przedstawiciele IZ podkreślali, że oczekiwaliby większego zaangażowania ze strony członków oraz szerszego spojrzenia na RPO – nie tylko z perspektywy własnych interesów. „Można powiedzieć, że członkowie robią się aktywni, jeśli dyskusja dotyczy ich projektu, albo projektu podobnego” (0305). Krytyki nie uniknęli również przedstawiciele rządowi. „Grupa ministerialna pilnuje interesów resortów.” (0101). Z drugiej strony, część PPSG zarzuca niektórym instytucjom zarządzającym, że w swoim interesie przyspiesza realizację programu, by wykazać się szybko wydanymi pieniędzmi. „IZ myśli, że trzeba wydać pieniądze jak najszybciej i jak najwięcej. Nie myśli się o rozwoju regionu.” (1405)

Równorzędnym problemem zgłaszanym przez badanych jest **poczucie braku wpływu na realizację RPO**, z tym, że dominuje on w wypowiedziach przedstawicieli PSG. „Mamy mały wpływ na decyzje IZ, jesteśmy bardziej obserwatorami, niż osobami które mogą coś zmieniać. Może w kwestii kryteriów mieliśmy więcej do powiedzenia. I na tym nasze zadanie się skończyło” (0305) Zdaniem wielu PPSG niektóre IZ są zamknięte na realną dyskusję w ramach komitetu oraz współdecydowa-

<sup>22</sup> Protokół z VII posiedzenia Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013, załącznik do Uchwały Nr 8/09 KM RPO WP z dnia 27 maja 2009 r., s. 2–4

nie o programie. Uważają, że komitet jest często postrzegany jako „zło konieczne” bądź „maszynka do głosowania”. *„Dla mnie to jest Komitet Zatwierdzający. Wszystko już jest klepnięte, wszystko jest pozamiatane, zmian nie można nanieść, bo wszystko jest już wydrukowane i jesteśmy od tego, aby to przyjąć, bo jak Marszałek wielokrotnie podkreślał – struktura wymaga, aby był ten komitet”* (1405). Jednak sami badani przyznają, że słyszeli, że nie wszędzie tak jest i *„To zależy od stylu zarządzania, jaki ma IZ.(...) Wiem, że w innych województwach KM są wykorzystywane.”* (0701)

Zdaniem części badanych PPSG oraz przedstawicieli IZ, **wśród niektórych członków komitetów brakuje świadomości roli KM w systemie wdrażania RPO.** *„Wszystkie prawie uchwały są podejmowane niemal jednogłośnie. Nie mają świadomości, że mogą zmienić IZ”* (1203). Problemem bywa również mała świadomość roli komitetu wśród samych pracowników IZ, a przede wszystkim wśród członków zarządów województwa. *„Świadomość, że jest to ciało ważne i niezbędne przy wdrażaniu, jest tylko u pracowników departamentu. Ale wiele osób w urzędzie marszałkowskim raczej nie wie, czym komitet się zajmuje”* (1002).

Wielu badanych wśród problemów funkcjonowania KM wskazywało również **małą aktywność członków KM (patrz również punkt 5.2.4.2).** Nawet tam, gdzie przedstawiciele IZ uznali skład osobowy i reprezentację PPSG za dobrze dobraną, aktywność członków komitetu nierzadko była oceniana jako niewystarczająca. *„To co widzę w KM, jeśli chodzi o braki, to małe zaangażowanie w prace KM i mała świadomość ich roli i wagi. Nie ma problemów z KM, (...) ale z miłą chęcią powitalbym większą aktywność członków”* (1001).

Zdaniem niektórych badanych, u podstaw wielu problemów reprezentowanych przez nich komitetów, leżą również inne kwestie, takie jak słaba i słabnąca frekwencja na posiedzeniach, przypadkowość składu osobowego, brak szkoleń dla członków, które pozwalałyby podnieść kompetencje, zbyt rzadkie posiedzenia plenarne i zbyt częste stosowanie trybu obiegowego (aczkolwiek pojawiały się też opinie o zaletach trybu obiegowego), a także brak grup roboczych, gdzie w mniejszym gronie możliwa byłaby praca na przykład nad systemem kryteriów lub nad bardziej specjalistycznymi kwestiami.

## 5.2.6 Rekomendacje dotyczące funkcjonowania KM zgłaszane przez badanych

Zdecydowanie najmniej rekomendacji pod adresem przyszłego funkcjonowania komitetów mieli ci przedstawiciele instytucji zarządzających, którzy wyrażali największe zadowolenie z obecnego stanu rzeczy. Jednocześnie w tych właśnie RPO najczęściej KM były postrzegane jako „fasadowe”. Można powiedzieć, że im bardziej IZ ma opinię otwartej na współpracę oraz „partnerskiej”, tym więcej uwag jej przedstawiciele zgłaszali pod adresem komitetów, łącznie z propozycjami zmian systemowych. Z kolei liczne rekomendacje przedstawicieli PSG w dużej mierze pokrywały się ze zidentyfikowanymi przez nich problemami bieżącego funkcjonowania komitetów. Wśród najczęściej formułowanych wniosków należy wymienić propozycje:

- zmian systemowych dotyczących usytuowania komitetu monitorującego w systemie realizacji RPO
- wynagradzania pracy członków KM
- poszerzenia składu KM
- wzmocnienie kompetencji przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych oraz większej liczby specjalistycznych grup roboczych

- dyscyplinowania członków komitetów
- inne, postulujące poprawę organizacji pracy danego KM.

Wśród rekomendacji zgłaszanych przez badanych znalazły się również propozycje **zmian systemowych dotyczących usytuowania komitetu monitorującego w systemie realizacji RPO**. Jeden z wniosków dotyczył uniezależnienia KM od urzędu marszałkowskiego, albowiem przy obecnym systemie, w którym komitet, powoływany przez marszałka, ma monitorować jego działania, trudno mówić o realnym mechanizmie nadzoru i kontroli nad RPO. Wysuwano również propozycje rozszerzenia kompetencji KM o wpływ na ostateczny kształt list rankingowych oraz zwiększenia kontrolnej funkcji komitetu.

Najwięcej kontrowersji wywołuje propozycja ewentualnego **wynagradzania za pracę** w komitetach monitorujących. Dominuje opinia, że w przypadku komitetów w obecnym kształcie praca nie powinna być odpłatna. Badani w większości byli zdania, że nie podniesie to aktywności. PPSG traktują swój udział w posiedzeniach KM jako działalność społeczną, i nie chcą tego zmieniać. *„Jest to funkcja społeczna, wszyscy się na to zgodziliśmy, tak jest napisane w Regulaminie KM i tak powinno zostać”* [0403]. Były jednak i całkowicie przeciwne opinie, choć w zdecydowanej mniejszości: *„To jest autentycznie społeczna praca. To powinno być objęte stałą dietą członka komitetu. Niechby to zrównoważyło mój czas. Dieta za udział w posiedzeniu byłaby mobilizująca, co przełożyłoby się nie tylko na frekwencję, ale też na aktywność. W kularach słyhać opinie, że za darmo to przecież robię...”* (1506). Dały się słyszeć również opinie, że pracę w KM można by sprofesjonalizować, choć tu pojawiły się kontrowersje, w tym opinia, że *„sprofesjonalizowanie KM obniżyłoby jego rangę i pojawiała by się tu trzecia liga.”* (111) Wszyscy badani dostrzegają jednak celowość zwrotu kosztów dojazdu na posiedzenia. *„Może nie warto płacić za udział w posiedzeniach, ale zwrot kosztów dojazdu na pewno by pomógł.”* (1204).

Część proponowanych rekomendacji dotyczy **poszerzenia składu** komitetów monitorujących o większą liczbę organizacji partnerów społeczno-gospodarczych. Pojawiła się opinia, że *„KM powinny mieć jak najwięcej PPSG, czyli odpowiednio dobranych organizacji pozarządowych. Tymczasem obecnie jest sporo organizacji, które nie odezwały się ani razu w trakcie posiedzeń. Do pracy w komitecie powinny być zapraszane instytucje, które są znane, które mają dorobek. W drugiej kolejności powinno się oceniać reprezentantów pod kątem CV.”* (1005) Propozycja zwiększenia liczby przedstawicieli PSG w komitetach była również motywowana faktem, że problemy „trzeciego sektora” są bardzo różne, co sprawia, że trudno o wspólnotę doświadczeń i interesów. Niektórzy badani wskazywali jednak, że zbyt liczne komitety mogą gorzej pracować, a pod pozorem szerokiej reprezentacji i przy mnogości opinii mogą być łatwiej sterowalne dla IZ. Rekomendacje dotyczące składu komitetów odnosiły się również do przedstawicieli JST. *„Nasze samorządy wciąż są za młode, aby myśleć pro publico bono. Myślą tylko o własnych interesach. Trzeba zmienić zasady naboru członków z samorządów.”* (1005). Pojawiły się również propozycje zmiany składu komitetów o dodatkowych, bezstronnych ekspertów. *„Brakuje niezależnych ekspertów, którzy znalazłoby się na rozwoju regionów. Komitet jako ciało doradcze powinien opierać się na ekspertach.”* (1202) Formułowano również ogólną potrzebę, by *„w komitecie zasiadały światłe osoby, mające na celu interes województwa, potrafiące odłożyć na bok własne interesy, gotowe pójść (...) na kompromis, jeśli chodzi o założenia programu”* (0304). Innymi słowy członkowie KM powinni cechować się wiedzą, doświadczeniem i zaangażowaniem w problemy regionu, postrzegane jako całość, a nie wąski zakres grup interesu.

Częstym wnioskiem wysuwany przede wszystkim przez przedstawicieli PSG było **wzmocnienie kompetencji**, np. poprzez wprowadzenie specjalnych środków finansowych na

doradców–ekspertów dla członków KM oraz szkolenia według bieżących potrzeb. Propozycję motywowano faktem, iż organizacjom pozarządowym brakuje fachowej pomocy przy analizowaniu poszczególnych kwestii. Wnioskowano m.in. o wprowadzenie możliwości bezpłatnych konsultacji ze specjalistami oraz większą ilość szkoleń. Zdaniem większości badanych, bez wsparcia merytorycznego, obecność PPSG w komitetach jest ułomna. Często były również propozycje organizowania większej liczby **grup roboczych**, szczególnie do analizy specjalistycznych zagadnień.

Ważnym tematem, pojawiającym się przede wszystkim w wypowiedziach przedstawicieli instytucji zarządzających, ale nie tylko, był problem konieczności **dyscyplinowania członków komitetów**, szczególnie jeśli chodzi o obecność na posiedzeniach. Wiąże się to głównie z obserwowanym zjawiskiem spadającej frekwencji i kłopotów z zapewnieniem kworum, niezbędnego do przyjmowania uchwał KM. Tryb odwołania członka powinien być zdefiniowany w regulaminie danego KM, jednak nie wszędzie zasady wydają się być respektowane, a konsekwencje wyciągane, choć zdarzyły się już pojedyncze przypadki usunięcia członka za chroniczne nieobecności. Pojawiły się również propozycje dokonywania oceny pracy członków w trakcie działalności komitetów, szczególnie pod kątem ich aktywności.

Wśród rekomendacji pojawiały się również **inne** propozycje, postulujące poprawę organizacji pracy danego KM, na przykład poprzez lepszą dystrybucję dokumentów, bardziej wyczerpujące uzasadnianie przez IZ proponowanych zmian w dokumentach, szczególnie w kryteriach wyboru projektów, sprawniejszą lub częstszą organizację posiedzeń.

### 5.2.7 Podsumowanie i wnioski:

**Skład KM:** Skład KM we wszystkich RPO spełnia wymogi *Wytycznych*, choć charakteryzuje się znaczną różnorodnością, począwszy od liczby członków. Wyraźnie zaznaczają się dwa skrajne podejścia: komitety nieliczne, z minimalnym wymaganym składem, oraz komitety liczne, z szeroką reprezentacją. Z badania wynika jednak, że liczba członków komitetów nie jest najistotniejsza dla ich pracy, znacznie większe znaczenie ma dobór pod względem kompetencji. Ten jednak wydaje się być szczególnie trudny przy obecnie praktykowanym sposobie naboru kandydatów do pracy w KM. Dotyczy to szczególnie przedstawicieli organizacji pozarządowych, pozyskiwanych drogą publicznego naboru, który w zdecydowanej większości przypadków nie spotykał się z dużym zainteresowaniem lokalnych środowisk. Przy tworzeniu KM RPO w latach 2007–2008, dodatkowo nie w pełni zdawano sobie sprawę z ich roli i umocowania, myląc często z komitetami sterującymi ZPORR, wyposażonymi m.in. w kompetencję zatwierdzania projektów. W wielu RPO członkami KM stały się więc te organizacje, które się zgłosiły i uzyskały pozytywną opinię Rady Pożytku Publicznego.

**Kompetencje i aktywność członków KM:** Mimo dobrej oceny kompetencji, słabo wypadła aktywność przedstawicieli strony rządowej, z wyjątkiem wojewodów i urzędów wojewódzkich, którzy w wielu komitetach są bardzo widoczni. Aktywna i kompetentna jest strona samorządowa, z tym że inaczej postrzegana jest aktywność IZ, a inaczej przedstawicieli JST „z terenu”. IZ często widziana jest jako dominująca, a JST jako skoncentrowane na lokalnych interesach. Najbardziej zróżnicowane oceny pod kątem kompetencji i aktywności zebrali partnerzy społeczno-gospodarczy. Dobrze oceniono aktywność i kompetencje przedstawicieli przedsiębiorców oraz środowiska akademicko-naukowego. Jako słabe określano większość organizacji pozarządowych,

czyniąc czasami wyjątek dla organizacji ekologicznych. Całkowicie biernie są organizacje typu charytatywnego oraz przedstawiciele instytucji Kościoła katolickiego.

Jednocześnie z badania wynika, że dla tej grupy reprezentantów, nie jest wystarczająca sama ocena kompetencji, wyjątkowo duże znaczenie ma kwestia cech osobistych, takich jak zaangażowanie w sprawy regionu, „społecznikostwo”, praca dla wspólnego dobra. Takich osób jest po 1-2 w komitetach i to nie wszystkich (np. mimo dobrych ocen przygotowania akademików, zaledwie o połowie z nich można powiedzieć, że są aktywni).

**Nierówność reprezentacji:** Pojawiające się opinie badanych o nadreprezentacji samorządów w stosunku do partnerów społeczno-gospodarczych nie znajdują potwierdzenia w analizach. Zaledwie w czterech KM strona samorządowa liczebnie znacząco przewyższa społeczną, a w trzech jest odwrotnie. Jeśli zaś podzielić stronę samorządową na przedstawicieli IZ oraz innych JST (z „terenu”), to okazuje się, że wszędzie liczebnie dominują PPSG. Przyczyn częstego zauważania dominacji strony samorządowej należy więc szukać w sposobie zarządzania pracami KM przez IZ oraz innych czynnikach, jak na przykład postrzeganiu samorządowców jako jednej „ekipy” z urzędem marszałkowskim, ich większej aktywności na forum komitetów, czy też zawiązywaniu wpływowych koalicji interesów. PPSG, mimo liczebnej przewagi, przez swoją różnorodność, często rozbieżność zainteresowań, nierówność kompetencji i słabą aktywność, wydają się pozostawać w mniejszości. PSG, jak żadna inna grupa przedstawicieli, wymaga podnoszenia kompetencji poprzez szkolenia i wsparcie eksperckie.

**Frekwencja na posiedzeniach KM:** Najwięcej obecnych na posiedzeniach KM było w pierwszym okresie realizacji programów, gdy omawiano kryteria wyboru projektów. Od 2009 r. praktycznie we wszystkich KM odnotowuje się spadek frekwencji, a nawet problemy z kworum. Można się spodziewać, że w kolejnych latach ta tendencja się umocni, co w konsekwencji może jeszcze bardziej osłabić funkcję monitorującą komitetów.

**Relacje IZ – KM:** Wzajemne stosunki instytucji zarządzającej RPO i komitetu monitorującego w znacznej mierze zależą od sposobu zarządzania, praktykowanego przez zarząd województwa. Wyraźnie można wyróżnić komitety, którymi przewodniczący pracom marszałek zarządza w sposób autorytatywny, oraz takie, w których widoczne jest bardziej podejście partnerskie. Część IZ nie zachęca bowiem do aktywności w trakcie posiedzeń KM, oczekując jedynie szybkiego i sprawnego przyjmowania swoich propozycji. Inne IZ systematycznie informują zaś o postępach wdrażania, ale natrafiają na bierność członków KM, szczególnie PPSG. Zaledwie w kilku KM można mówić o partnerskich stosunkach między IZ a PPSG (np. kujawsko-pomorskie, śląskie). Tylko część IZ zorganizowała dodatkowe szkolenia dla członków KM, choć badani są zgodni, że szkolenia są bardzo istotne dla podniesienia kompetencji.

**IZ a pozycja komitetu:** Wielu badanych urzędników zadaje sobie sprawę z pozycji, w jakiej znalazły się komitety na półmetku realizacji programów, ale uważa, że nawet przy obecnych, ograniczonych kompetencjach, potencjalna rola KM w systemie wdrażania mogłaby być znacznie większa, lecz tego potencjału nie uświadamiają sobie często ani członkowie KM, ani zarządy województw. Zaledwie w dwóch lub trzech RPO, IZ starają się pobudzać współpracę z komitetami, zdecydowana większość wydaje się być zadowolona z sytuacji, która po prostu bywa wygodna dla urzędników i samorządów wojewódzkich.

**Realizacja zadań KM:** Z zadań KM określonych w Rozporządzeniu Rady WE nr 1083/2006<sup>23</sup> jedynie zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów postrzegane jest jako naprawdę istotne i dające członkom poczucie wpływu na wdrażanie programu. Inne zadania albo realizowane są w większości mechanicznie, bez należytej uwagi (zatwierdzanie sprawozdań, informacje o stanie wdrażania), albo spychane na margines (analiza wyników ewaluacji, zamawianie innych analiz, badań, itp.). Tym samym, można powiedzieć, że w większości programów regionalnych funkcja monitorująca komitetów nie jest realizowana w dostatecznym stopniu. Dodatkowo znacznym zagrożeniem dla jej realizacji jest partykularyzm interesów i ich prymat nad interesem wspólnym.

#### **Portret przeciętnego KM RPO**

- instytucja zarządzająca – skłonność do dominacji, instrumentalne traktowanie komitetu
- przedstawiciele JST – nadmierne koncentrowanie się na własnych interesach, spojrzenie z punktu widzenia beneficjenta, czasem niskie kompetencje
- przedstawiciele PSG – przypadkowość doboru, nierówne i niewystarczające kompetencje, niska aktywność, partykularyzm interesów.
- skoncentrowanie na kryteriach wyboru projektów przy jednoczesnym lekceważeniu funkcji monitorującej.
- coraz niższa frekwencja

#### **Rekomendacje**

- Udoskonalenie systemu naboru członków KM, szczególnie partnerów społeczno-gospodarczych. Opracowanie wskaźników reprezentatywności organizacji (lub korzystanie z dostępnych danych) oraz przykładanie większej wagi do analizy faktycznego zakresu działalności organizacji w odniesieniu do RPO.
- Wprowadzenie do *Wytycznych* zalecenia oceny pracy członków KM, w tym również frekwencji. Egzekwowanie zapisów regulaminów dyscyplinujących członków.
- Wsparcie eksperckie dla członków KM (ze środków pomocy technicznej), organizowanie szkoleń zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez członków KM oraz z zakresu kwestii przekrojowych, np. całościowej strategii rozwoju regionu, koncepcji polityki regionalnej.
- Popularyzacja wiedzy o zadaniach komitetów i znaczeniu ich funkcji monitorującej w środowisku organizacji pozarządowych.
- Powszechne wprowadzenie zwrotu kosztów podróży dla członków zamiejscowych.
- Ograniczenie dominującej roli IZ w KM, np. poprzez modyfikację sposobu pracy komitetu, jak choćby szersze włączanie go w planowanie pracy IZ, a nie tylko zatwierdzanie jej rezultatów.
- Szersze wykorzystanie dobrze przygotowanych przedstawicieli strony rządowej, np. do wnoszenia inicjatyw prowadzenia badań i analiz, pilnowania wykorzystywania przez IZ rezultatów badań ewaluacyjnych, a także inicjowania powoływania grup roboczych.
- Większe upublicznienie prac komitetów, upowszechnianie wiedzy o znaczeniu komitetów wśród mediów lokalnych.

23 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., op.cit.

## 6 System oceny i wyborów projektów

*Małgorzata Brennek i Anna Kierzkowska-Tokarska*

W niniejszym rozdziale przedstawimy najważniejsze elementy systemów oceny i wyboru wniosków w ramach 16 RPO, pod kątem ich wpływu na rzetelność, sprawność oraz przejrzystość wdrażania funduszy strukturalnych w regionach. Postaramy się również opisać wspólne cechy i różnice między poszczególnymi systemami oraz omówimy podstawowe zmiany, jakie miały miejsce w odniesieniu do zasad i trybu oceny i wyboru projektów w okresie 2009-2010 w stosunku do roku 2008.

Na badanie złożyła się analiza:

- dokumentów określających system wdrażania RPO,
- sprawozdań rocznych z realizacji programu, dostępnych po roku 2008, 2009 i w połowie 2010 r.,
- wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji zarządzających RPO oraz członkami KM.

Podstawą analizy dokumentów zastanych były dokumenty publicznie dostępne na stronach RPO, czyli:

- opisy osi priorytetowych oraz ich uszczegółowienia wraz z zasadami wdrażania oraz aktualizacjami do tych dokumentów, które były, podobnie jak w 2008, procesem ciągłym we wszystkich RPO,
- Instrukcje Wykonawcze, wraz z załącznikami, w tym wzorami pism i regulaminów do fazy naboru i selekcji w trybie konkursowym. IW podlegała w 2010, podobnie jak w roku 2008, w każdym z RPO licznym zmianom i uzupełnieniom. Konieczność ujednoczenia oraz wprowadzenia zmian w jej treści podyktowana była zmianami obowiązującego prawa<sup>1</sup>, uwagami do jej zawartości w wyniku prowadzonych kontroli<sup>2</sup> i rekomendacjami ewaluacji zewnętrznych,
- Opisy Systemu Zarządzania i Kontroli (OSZiK), podręczniki procedur, wytyczne, podręczniki Beneficjenta i inne, wydawane przez IZ lub IPII,
- protokoły z posiedzeń i uchwały Komitetów Monitorujących, w tym uchwały zatwierdzające kryteria wyboru projektów,
- uchwały ZW w szczególności dotyczące fazy naboru, oceny i wyboru wniosków do dofinansowania, w tym dotyczące procedury odwoławczej,
- regulaminy konkursów wraz z dokumentacją konkursową oraz informacje dla Wnioskodawców w zakresie składania wniosków o dofinansowanie wraz z załącznikami,
- inne dokumenty publikowane na stronie internetowej RPO.

Proces zarządzania RPO jest opisany w Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli (OSZiK), a uściślony m.in. w Instrukcji Wykonawczej IZ (IW) oraz Podręczniku Procedur Wdrażania, przyjmowanych uchwałą Zarządu Województwa. W poszczególnych RPO różnią się one poziomem szczegółowości rozwiązań i opisu procedur. W nielicznych województwach w roku

1 M.in. Wytycznych w zakresie informacji i promocji MRR/H/13(02) 06/2010 z dnia 10 czerwca 2010r., Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013, MRR/H/8(5) 04/2010 z dnia 20 kwietnia 2010r., „Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w formie elektronicznej”, MRR/H/17(2) 12/02/10 z dnia 9 lutego 2010r.,

2 Np. Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji, Instytucji Audytowej, Urzędu Skarbowego.



2008 IW oraz OSZiK można było znaleźć na stronach UM, jako załącznik do odpowiedniej uchwały ZW<sup>3</sup>.

Według stanu na koniec czerwca 2010, żadna z przeglądarek stron RPO nie znalazła Instrukcji Wykonawczej jako hasła. IW są w 2010, podobnie jak w 2008, nadal dostępne jako Załącznik do uchwał Zarządów, zamieszczanych w BIP. OSZiK jest w większości RPO zamieszczany na stronach www<sup>4</sup>, natomiast Podręcznik Procedur Wdrażania jest zamieszczany w nielicznych województwach<sup>5</sup>.

W roku 2008 w większości województw Komisje/Zespoły oceniające wnioski działały na podstawie Regulaminu, wspólnego dla wszystkich konkursów. W większości RPO w 2008 regulaminy stanowiły załącznik do zarządzeń o powołaniu komisji oceniającej i nie były publicznie dostępne<sup>6</sup>. W połowie roku 2010 Regulaminy ciał oceniających były dostępne na stronach www RPO tylko niektórych województw, lub trzeba ich było szukać w BIP, gdy stanowiły załącznik do Instrukcji Wykonawczej<sup>7</sup> lub gdy były przedmiotem zarządzenia Marszałka województwa<sup>8</sup>. Regulaminy samych konkursów są przygotowywane dla każdego naboru osobno. W roku 2010 regulaminy ciał oceniających były w 8 województwach<sup>9</sup> dostępne na stronach www RPO. Dokumenty te są obecnie często dostosowywane do wymogów danego działania/Poddziałania.

Generalnie w miarę wdrażania RPO liczba dokumentów systemu wdrażania, dokumentów projektowych, formularzy oraz załączników do regulaminów konkursów stale wzrasta. Wiąże się to m.in. z procesem ciągłego dostosowywania systemu wdrażania RPO do przepisów prawa wspólnotowego i jego transpozycji do prawa krajowego.

## 6.1 Etap I – nabór wniosków

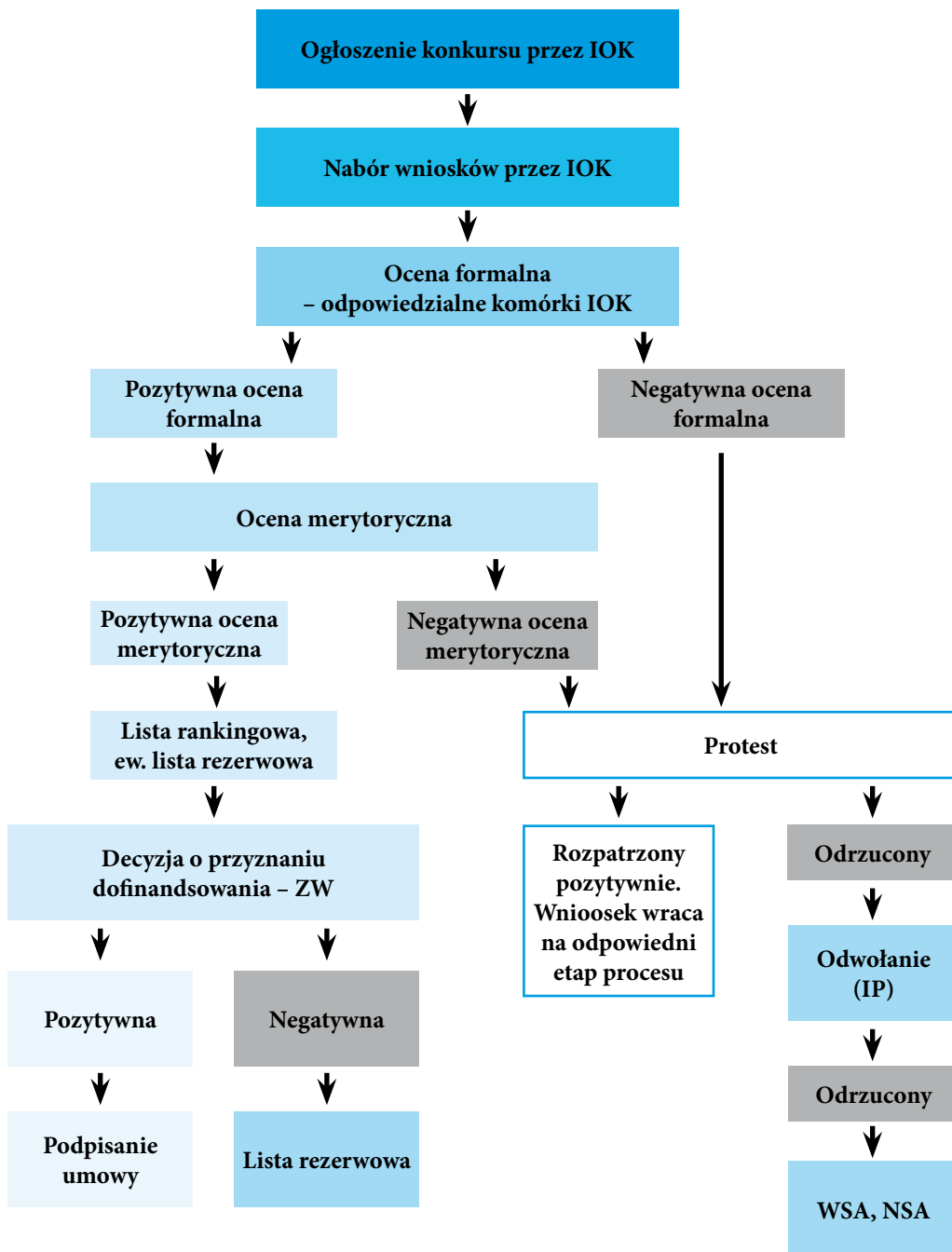
*Anna Kierzkowska-Tokarska*

We wszystkich RPO w procesie naboru projektów biorą udział zarządy województw (ZW) jako Instytucje Zarządzające RPO/Instytucje Organizujące Konkurs (IOK), instytucje pośredniczące II stopnia (IPII), na szczeblu wojewódzkim: regionalne agencje rozwoju przedsiębiorczości, regionalne fundusze ochrony środowiska, itp.), wnioskodawcy/beneficjenci oraz pośrednio Komitet Monitorujący RPO. Najważniejszą rolę w zarządzaniu procesem naboru pełnią zarządy województw oraz urzędy marszałkowskie. Wyróżnia się następujące tryby naborów, uchwalane przez IZ:

Tryb konkursowy bez preselekcji (standardowy) oznacza nabór i ocenę wniosków bez selekcji wstępnej. Składa się z następujących etapów: I – ogłoszenie konkursu i nabór wniosków, II – ocena formalna, III – ocena merytoryczna, IV – podjęcie decyzji o wyborze projektu do dofinansowania, V – podpisanie umowy o dofinansowaniu projektu. Etapy te obrazuje poniższy uproszczony diagram:

- 3 Np. Instrukcja Wykonawcza Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, przyjęta uchwałą Nr 14/138/08 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 lutego 2008 r.,
- 4 Np. Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Łódzkie, Świętokrzyskie.
- 5 Podręcznik Procedur Wdrażania: RPO Śląskie, RPO Łódzkie, RPO Wielkopolskie, RPO Podlaskie.
- 6 Jedyne kilka IZ publikowało je w 2009 na stronach www RPO (Kujawsko-Pomorskie, Zachodniopomorskie, Śląskie, Dolnośląskie). W pozostałych trzeba się było o nie specjalnie zwracać do odpowiedniej komórki IZ lub IPII.
- 7 Np. w Lubelskim RPO dla IP II.
- 8 Np. w Łódzkim RPO.
- 9 Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Małopolskie, Mazowieckie, Podkarpackie, Pomorskie, Śląskie, Zachodniopomorskie.

Diagram 1. Etapy oceny formalnej bez preselekcji

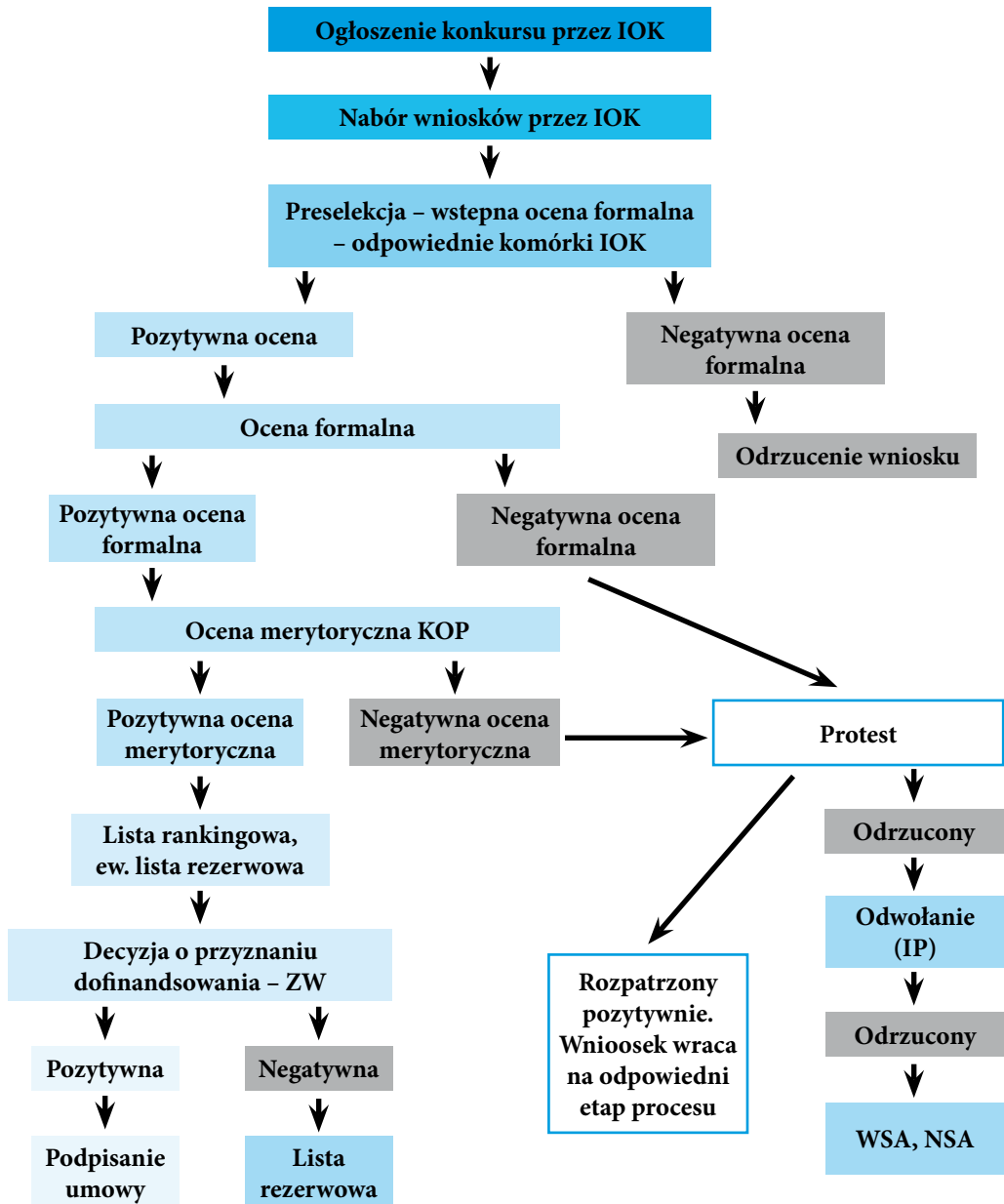


Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów określających wdrażanie poszczególnych RPO, stan na koniec grudnia 2010

Tryb konkursowy z preselekcją jest stosowany, gdy projekty są skomplikowane, a przygotowanie potrzebnych dokumentów kosztowne i czasochłonne. Na pierwszym etapie konkursu składa

się uproszczony wniosek aplikacyjny bez pełnej dokumentacji. Dopiero po pozytywnym przejściu oceny wstępnej, wnioskodawcy uzupełniają dokumenty. Akceptacja wniosku na etapie preselekcji nie oznacza, iż otrzyma on dofinansowanie. Zasadnicze etapy trybu konkursowego z preselekcją obrazuje poniższy uproszczony diagram:

Diagram 2. Etapy oceny formalnej z preselekcją



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów określających wdrażanie poszczególnych RPO, stan na koniec grudnia 2010

W trybie konkursowym otwartym nabór jest prowadzony w sposób ciągły do wyczerpania określonego limitu środków lub w określonym okresie, a wnioski kierowane do oceny w miarę ich napływu. Wyniki oceny ogłaszane są cyklicznie lub na bieżąco.

Tryb konkursowy zamknięty wiąże się z wyznaczeniem daty granicznej otwarcia i zamknięcia naboru wniosków. Wszystkie wnioski są jednocześnie kierowane do pierwszego etapu oceny.

W Śląskim RPO wprowadzono nowy tryb naboru i oceny – tzw. procedurę konkursową specjalną<sup>10</sup>. Zgodnie z tą procedurą nabór wniosków może być prowadzony zgodnie z przyjętym harmonogramem konkursów, lecz bez sprecyzowania terminu, do którego mogą być składane wnioski o dofinansowanie projektu. Wnioski można składać stale, aż do przekroczenia ustalonej każdorazowo w ogłoszeniu konkursowym puli środków lub wielokrotności alokacji. W momencie, gdy wysokość wnioskowanego dofinansowania w ramach złożonych wniosków przekroczy, bądź będzie równa kwocie określonej w ogłoszeniu, IZ publikuje termin zablokowania aplikacji oraz zakończenia rejestracji wniosków. W uzasadnionych przypadkach zamknięcie naboru może nastąpić przed przekroczeniem wyznaczonej kwoty w wyniku decyzji Marszałka Województwa. Możliwość taka otwiera pole do ręcznego sterowania naborem, a decyzja Marszałka może być zagrożona uznaniowością. Ocena formalna, dokonywana jest w terminie 50 dni roboczych od momentu zamknięcia konkursu specjalnego. Jeśli w wyniku oceny formalnej wniosek skierowany jest do uzupełnienia, to do czasu uzyskania odpowiedzi od Wnioskodawcy, wstrzymany zostaje bieg terminu na ocenę formalną wniosku. Wskazany termin na uzupełnienie bądź poprawę dokumentacji nie może wynosić więcej niż 5 dni roboczych. Całościowa ocena prowadzona jest z zachowaniem etapów określonych dla zwykłego konkursu zamkniętego, jednak terminy oceny liczone są indywidualnie dla każdego projektu.

Pod koniec 2009 oraz w 2010 województwa, które stosowały preselekcję (m.in. woj. kujawsko-pomorskie, woj. podlaskie, woj. śląskie, woj. wielkopolskie, woj. zachodnio-pomorskie)<sup>11</sup>, zrezygnowała z tej formy konkursu, gdyż miała ona niekorzystny wpływ na tempo absorpcji środków unijnych.

Choć dokumenty zamieszczane na stronach WWW nadal opisują obie formy oceny formalnej, tj. z preselekcją i bez niej, analiza praktyki naboru i oceny wniosków RPO wykazała, iż w 2010 odchodzi się od etapu oceny formalnej z preselekcją, co wpływa na skrócenie czasu oceny wniosku.

Szczegółowe przyczyny wydłużenia czasu oceny w wyniku zastosowania trybu preselekcji ujmuje badanie ewaluacyjne w podkarpackim RPO<sup>12</sup>. Wymienione w nim czynniki to: przygotowywanie przez projektodawców wniosków w ostatniej chwili i brak konieczności załączania w I etapie wielu załączników, co może powodować występowanie poważniejszych błędów w kolejnych etapach oceny. Jednocześnie IOK jest zmuszona do dwukrotnego angażowania pracowników/ekspertów w ocenę tego samego wniosku, gdy część załączników dostarczana jest w późniejszym terminie. Przy zastosowaniu preselekcji częściej występuje też niespójności dokumentów. Dzieje

10 RPO województwa Śląskiego, Podręcznik Procedur Wdrażania, 01.10.2010

11 Źródło: MRR, Raport z działalności Zespołu do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej nr 2/2009 za okres maj – grudzień 2009 r., s.24

12 Raport końcowy, Ocena naborów przeprowadzonych w 2008 roku i zakładanego wpływu ich efektów na realizację celów RPO WP, Urząd Marszałkowski województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2008

się tak np. w wypadku, gdy wniosek powstawał wcześniej, niż kompletowana do niego dokumentacja, lub gdy wniosek ulegał modyfikacjom, a dokumentacja nie została równoległe zmieniona.

Ten etap oceny jest jednak pozytywnie oceniany przez część Wnioskodawców – jako ułatwienie w procesie składania wniosku. Wyraźnie pozytywny wpływ preselekcji jest podkreślany w przypadku przygotowania części formalnej wniosku, na co wskazało m.in. 62% badanych w badaniu ewaluacyjnym<sup>13</sup> w województwie podkarpackim. Do najważniejszych pozytywnych skutków przeprowadzania naborów w tym trybie zaliczono w nim: wyjście naprzeciw oczekiwaniom beneficjentów, którzy nie ponoszą kosztów przygotowania i zdobycia części zaświadczeń bez pewności, iż będą realizować projekt, możliwość racjonalnego rozłożenia czasu potrzebnego na przygotowanie wniosku oraz ograniczenie liczby kompletnych wniosków, które muszą być ocenione przez ekspertów i asesorów.

## 6.2 Etap II – Ocena formalna

*Anna Kierzkowska-Tokarska*

Ocena formalna jest tzw. oceną 0/1, stwierdzającą, czy dane kryterium formalne jest spełnione, czy nie. We wszystkich RPO obowiązuje zasada „dwóch par oczu”, tzn., że oceny dokonują niezależnie od siebie co najmniej dwie osoby. W każdym województwie określony jest termin, w jakim powinna odbyć się ocena formalna, licząc od zakończenia terminu składania wniosków. W zależności od wyniku oceny formalnej podejmowana jest decyzja o:

- odrzuceniu projektu ze względu na istotne braki formalne,
- skierowaniu do Wnioskodawcy pisma informującego o błędach formalnych w projekcie, celem uzupełnienia lub poprawy,
- przekazaniu projektu do kolejnej fazy oceny – oceny merytorycznej.

Wyniki oceny formalnej są publikowane na stronach www i zawierają takie informacje, jak: numer projektu, tytuł wniosku, nazwa beneficjenta, wartość projektu, wnioskowane dofinansowanie (wyrażone w PLN), wnioskowane dofinansowanie (wyrażone w %). Wnioskodawcy są pisemnie informowani o rezultatach oceny, z reguły w terminie do 7 lub do 14 dni, od jej zakończenia. Po pozytywnej ocenie formalnej wniosek przechodzi do dalszej oceny. Może jednak powrócić do tego etapu w przypadku, gdy na kolejnych etapach, np. przy ocenie merytorycznej, zostanie zauważony błąd natury formalnej.

### Ocena formalna bez preselekcji<sup>14</sup>

Na ocenę formalną składa się: weryfikacja sumy kontrolnej wniosku, weryfikacja kryteriów dopuszczalności oraz weryfikacja wniosku w części administracyjnej. Ocena formalna ma charakter oceny „0/1” tzn. że wniosek spełnia lub nie spełnia danego kryterium. Ocenę formalną rozpoczyna weryfikacja kryterium sumy kontrolnej, a jego niespełnienie skutkuje negatywną oceną formalną.

Wniosek zostaje następnie poddany ocenie formalnej w części dopuszczalności. Nazwy kryteriów na etapie oceny dopuszczalności to: złożenie wniosku w wyznaczonym terminie i miejscu, wypełnienie wniosku w języku polskim, kwalifikowalność beneficjenta i partnerów projektu,

13 Raport końcowy, Ocena naborów przeprowadzonych w 2008 roku i zakładanego wpływu ich efektów na realizację celów RPO WP, Urząd Marszałkowski województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2008

14 Na przykładzie: RPO Pomorskie, Uszczegółowienie z 18.11.2010. Kryteria formalne wyboru projektów wspólne dla wszystkich Poddziałiań i działań w ramach Osi Priorytetowych 1.-9. RPO WP (z wyłączeniem Działania 9.3)

kwalfikowalność typu projektu, kwalfikowalność geograficzna, (jeśli dotyczy), zgodność z dokumentami warunkującymi realizację projektu, (jeśli dotyczy), kwalfikowalność wartościowa, (jeśli dotyczy), kwalfikowalność okresu realizacji projektu, maksymalna kwota dofinansowania projektu, (jeśli dotyczy), poziom dofinansowania, powiązanie z celami Osi Priorytetowej. Niespełnienie jednego (lub więcej) kryterium dopuszczalności skutkuje negatywną oceną formalną. Wniosek poprawny w części dopuszczalności zostaje poddany ocenie formalnej w części administracyjnej. Kryteria administracyjne to: kompletność wniosku, kompletność załączników, zgodność wskaźników monitoringowych z listą, ryzyko wystąpienia pomocy publicznej, kwalfikowalność wydatków, źródła i struktura finansowania projektu, poziom dofinansowania, (jeśli dotyczy). Dopuszcza się możliwość jednokrotnego uzupełnienia/poprawienia wniosku na ocenie dopuszczalności i/lub ocenie w części administracyjnej. Wtedy po ponownym złożeniu wniosku, podlega on ponownej ocenie pod względem spełniania kryteriów sumy kontrolnej, dopuszczalności i administracyjnych. W przypadku pozytywnej oceny formalnej pod kątem ww. trzech kryteriów, wniosek zostaje przekazany do oceny wykonalności. Procedura ta dotyczy wniosków, które nie przewidują etapu wstępnej kwalfikacji projektów, ale też tych, które przeszły etap wstępnej kwalfikacji projektów, zaś Wnioskodawcy zostali zaproszeni do złożenia pełnej dokumentacji.

### 6.2.1 Ocena formalna z preselekcją<sup>15</sup>.

Ocena ta składa się z następujących etapów:

#### • Wstępna kwalfikacja projektów (preselekcja)

Na tym etapie sprawdzana jest karta projektu oraz wymagane załączniki do wniosku. Beneficjent ma możliwość korekty drobnych błędów<sup>16</sup>. Ocena prowadzona jest przez dwie osoby na podstawie kart oceny, zgodnie z kryteriami przyjętymi przez Komitet Monitorujący<sup>17</sup>, a w jej wyniku tworzona jest lista rankingowa projektów. Wstępna kwalfikacja projektów (preselekcja) składa się z 3 etapów:

A. Ocena formalna karty projektu, projekt jest oceniany w systemie logicznym (tak/nie) – w przypadku wystąpienia odpowiedzi „nie”, projekt jest eliminowany z procesu dalszej oceny. Na tym etapie badana jest kwalfikowalność Beneficjenta oraz projektu, logika projektu oraz wewnętrzna spójność jego założeń na podstawie matrycy logicznej, właściwy okres realizacji zadania, poprawność montażu finansowego dla projektu, a także inne kryteria dostępne, charakterystyczne dla danego Działania/Schematu, w tym analiza linii demarkacyjnej z innymi programami operacyjnymi.

B. Ocena wskaźnikowa projektu i/lub ocena w oparciu o kryteria preselekcyjne dla danego Działania/Schematu, jest oceną punktową.

W przypadku większości Działań i Schematów badane są dwa podstawowe aspekty – komplementarność z innymi projektami i inicjatywami oraz kompleksowość projektu. Ocena dokonywana jest na podstawie określonych wskaźników lub też na podstawie szczegółowych kryteriów oceny dla poszczególnych Działań i Schematów.

15 Na przykładzie Małopolskiego RPO, czerwiec 2010

16 Pojęcie „Drobne uchybienia” zostało doprecyzowane w niektórych województwach tutaj: w Uszczegółowieniu RPO województwa Małopolskiego, 2010

17 Ze względu na różną liczbę kryteriów oraz różną skalę oceny w ramach poszczególnych etapów, dla zachowania w/w proporcji ostateczny wynik oceny preselekcyjnej obliczany jest np. W MRPO według wzoru: Ocena końcowa (%) = [Ocena wskaźnikowa (otrzymana liczba punktów/maksymalna liczba punktów dla etapu x 0.70) + Stan przygotowania projektu (otrzymana liczba punktów/maksymalna liczba punktów dla etapu x 0.3)] x 100.

C. Ocena stanu przygotowania projektu do realizacji jest oceną punktową. Dodatkowe punkty przyznawane są projektom, charakteryzującym się wysokim stopniem przygotowania, tj. np. posiadającym wszelkie niezbędne pozwolenia i wymagane prawem decyzje administracyjne, uregulowany status prawny gruntu lub nieruchomości wykorzystywanej na cele projektu.

#### ● Ocena formalna

Etap ten jest prowadzony tak, jak opisano w pkt. ocena formalna bez preselekcji. Ocena prowadzona jest niezależnie przez dwie osoby na podstawie kart oceny w systemie logicznym (tak/nie) na podstawie standardowych kryteriów oceny dla wszystkich Działań/Schematów RPO. Weryfikacji podlega zgodność zapisów formularza wniosku z zapisami karty projektu przedłożonej przez Wnioskodawcę na etapie wstępnej kwalifikacji projektów. W przypadku stwierdzenia braków i uchybień w złożonej dokumentacji, Wnioskodawca ma możliwość jednokrotnego jej uzupełnienia w zakresie wskazanym przez IOK. Uzupełniona dokumentacja poddawana jest ponownej ocenie formalnej, której wynik jest ostateczny.

### 6.2.2 Kryteria oceny formalnej

Podstawą wyżej opisanego procesu oceny formalnej wniosków są kryteria oceny formalnej, przyjmowane uchwałą Komitetu Monitorującego RPO. Istnieje duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o ilość i rodzaj kryteriów formalnych, stosowanych w poszczególnych RPO. Do kryteriów wspólnych dla większości z nich należą:

- kompletność wniosku i załączników,
- terminowość i prawidłowość dostarczenia wniosku,
- wypełnienie wniosku w języku polskim,
- realizacja projektu w administracyjnych granicach regionu (wyłączeniu podlegają projekty promocyjne),
- wysokość wnioskowanego dofinansowania w granicach określonych w regulaminie danego konkursu,
- okres realizacji zgodny z zasadą odpowiednio  $n+2$  lub  $n+3$ ,
- kwalifikowalność wnioskodawcy (zgodność wnioskodawcy z typem beneficjentów określonym w regulaminie i sprawdzenie, czy nie figuruje w rejestrze podmiotów wykluczonych z możliwości korzystania ze środków publicznych – zgodnie z ustawą o finansach publicznych),
- kwalifikowalność kategorii kosztów,
- kwalifikowalność zakresu rzeczowego projektu (m.in. zgodność z celami odpowiedniego działania/osi priorytetowej RPO, wytycznymi krajowymi dot. funduszy strukturalnych, i in.),
- zgodność z linią demarkacyjną pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej,
- oraz inne, w tym zgodność z politykami horyzontalnymi UE w zakresie konkurencji, zamówień publicznych, ochrony środowiska, równego traktowania kobiet i mężczyzn (to kryterium bywa też przesuwane do ogólnych kryteriów merytorycznych).

Istnieje bardzo duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o ilość i rodzaj kryteriów formalnych stosowanych w poszczególnych RPO, a szczegółowość tych kryteriów w każdym z RPO w miarę wdrażania jest coraz większa.

Analiza kryteriów formalnych wykazała, iż są one w skali 16 RPO bardzo zróżnicowane. W niektórych RPO kryteria są uporządkowane według kategorii ogólnych (np. „Kwalifikowalność wniosku”, „Kwalifikowalność wnioskodawcy”, „Kompletność załączników”), w innych kryteria są sformułowane opisowo (np.: „Wniosek został złożony w sposób i w miejscu wskazanym w ogłoszeniu o konkursie”). W nielicznych RPO (świętokrzyskie, wielkopolskie, opolskie) nie ma jednej listy kryteriów, a dla każdego Działania/Poddziałania jest przygotowana osobna lista sprawdzająca. Reszta województw posiada uniwersalną listę kryteriów dla wszystkich osi lub większości z nich.

Jednym z instrumentów oceny formalnej wniosków są karty oceny formalnej oraz listy sprawdzające do tych kart.

### 6.2.3 Karty Oceny Formalnej

Karty oceny formalnej są na tyle zróżnicowane w skali 16 RPO, że niemożliwe jest dokonanie porównania między nimi w oparciu o ujednoczone kryteria. Dlatego poniżej znajduje się uproszczony opis tych kryteriów z podkreśleniem cech wyróżniających w danym województwie. Podstawową różnicą jest fakt, iż w niektórych województwach obowiązuje jedna karta oceny dla wszystkich osi i działań, natomiast w innych istnieją oddzielne karty dla każdego Działania/Poddziałania, a wraz z nimi obszerne listy sprawdzające.

W większości województw kryteria dzielą się na dopuszczające (np. bezwzględne, brzegowe), których niespełnienie powoduje odrzucenie wniosku oraz administracyjne (np. względne, uzupełniające), których niespełnienie nie powoduje odrzucenia wniosku i daje możliwość poprawy/uzupełnienia przez Wnioskodawcę.

Kryteria dopuszczające dotyczą kwestii zasadniczych przy składaniu wniosku jak np. uprawnienia Wnioskodawcy do składania wniosku, złożenia wniosku w odpowiedzi na właściwy konkurs. Kryteria administracyjne dotyczą kompletności wniosku oraz właściwego jego wypełnienia. Jednak brak wspólnego mianownika, które kwestie w skali 16 RPO są uznawane za istotne w momencie składania wniosku. W ocenie istotności danej kwestii panuje różnorodność co do tego, które kryteria muszą być spełnione bezwzględnie, a które dają możliwość uzupełnień. Wyjątkiem od reguły podziału kryteriów na dopuszczające i uzupełniające jest województwo mazowieckie, które stosuje jedną listę kryteriów ogólnych.

Kryteria oparte są w większości o system oceny zerojedynkowy (TAK/NIE). Wyjątek stanowią województwa: mazowieckie, które przydziela oceny punktowe, śląskie, gdzie w ramach oceny formalnej dokonywana jest także ocena formalno-merytoryczna – niepunktowana wstępna ocena merytoryczna, województwo wielkopolskie, które stosuje różne kryteria, a nawet różne systemy naborów w obrębie jednej osi zależnie od działania, a ocenie formalnej towarzyszy analiza finansowa wniosków, weryfikacja zapisów w studiach wykonalności oraz sprawdzenie, czy projekty objęte są pomocą publiczną. Wyjątek stanowią też województwa zachodniopomorskie i świętokrzyskie, gdzie ocena formalna składa się z jednego etapu, choć na liście szczegółowej wyróżnione są kryteria, których niespełnienie skutkuje odrzuceniem wniosku.

Karty oceny formalnej są zróżnicowane pod kątem szczegółowości. Przykładowo w województwie zachodniopomorskim karta oceny formalnej ma 14 stron i każde kryterium jest uszczegółowione za pomocą pytań (a więc przyjmuje formę listy sprawdzającej), natomiast w województwie opolskim karta oceny formalnej zawiera zaledwie 9 kryteriów, które nie są w żaden sposób opisane, czy też doprecyzowane za pomocą pytań. Do karty oceny formalnej dołączona jest obszerna szczegółowa lista sprawdzająca z ilością 100 do 200 pytań, odmiennie dla różnych



działań. Ponieważ kryteria umieszczone na karcie oceny nie obrazują faktycznej ilości elementów wniosku, które podlegają ocenie, ilościowe porównanie kryteriów nie wydaje się na tym etapie przynosić ważkiej wiedzy w zakresie prawidłowości co do kart oceny.

## 6.2.4 Listy Sprawdzające

Ocena formalna dokonywana jest na karcie oceny formalnej wniosku, a instrumentem pomocniczym na tym etapie są **listy sprawdzające**, stosowane do wszystkich trybów naboru wniosków. Rozpoczęcie oceny może nastąpić dopiero po zatwierdzeniu listy sprawdzającej do oceny formalnej<sup>18</sup>. Analiza dostępnych na stronach www list sprawdzających wskazuje, iż przed przystąpieniem do oceny, podpisywana jest deklaracja bezstronności i poufności, jednak nie jest w nich zawarta żadna sankcja<sup>19</sup>. Należy zaznaczyć, iż kolejność pytań w formularzu i układ graficzny jest wypracowywany przez każde RPO we własnym systemie. W niektórych jest to podział na części, inne zawierają pytania i opis konsekwencji formalnych z trzech kategorii (wniosek do odrzucenia, wniosek do poprawy i ponownego złożenia, załączniki do uzupełnienia/poprawy i ponownego złożenia)<sup>20</sup>. Pytania sprawdzające są czasem uszeregowane tak, jak kolejne pytania we wniosku projektowym, a nie zgodnie z formalnymi kryteriami oceny wniosków. Przykładowo w Podkarpackim RPO lista sprawdzająca<sup>21</sup> zawiera zbiorczą listę pytań, jednak tylko niektóre z nich odnoszą się do fazy wstępnej oceny formalnej, na której istnieje możliwość uzupełnień w zakresie wskazanym w piśmie wzywającym do uzupełnień<sup>22</sup>.

W formularzach list sprawdzających znajdują się pytania odnoszące się do różnych kryteriów oceny wniosku. Generalnie lista sprawdzająca<sup>23</sup> określa pytania dopuszczające, niepodlegające poprawie/uzupełnieniu oraz pytania uzupełniające, które podlegają poprawie/uzupełnieniu. W wypadku tych ostatnich istnieje możliwość jednokrotnej poprawy. W przypadku niespełnienia pytań dopuszczających w zakresie kryteriów formalnych, wniosek zostaje odrzucony bez możliwości poprawy/uzupełnienia. W analizowanych listach sprawdzających IZ wprowadzała

18 W wybranych RPO, gdzie dokonywano analizy, brak informacji, przez kogo zatwierdzana jest lista sprawdzająca, tutaj na przykładzie; Dolnośląskie RPO, Poradnik beneficjenta, wersja 12, zatwierdzona dnia 31 grudnia 2010 r. (zgodnie z pkt. 4 załącznika do Uchwały nr 2279/III/08 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 grudnia 2008 r. z późn. zm.), str. 74 f.

19 Np. w Świętokrzyskim oświadczenie to brzmi: "Jednocześnie oświadczam, że nie pozostaje z podmiotem ubiegającym się o dofinansowanie w żadnym stosunku formalno-prawnym budzącym wątpliwości, co do mojej bezstronności. Równocześnie zobowiązuje się do zachowania w tajemnicy i zaufaniu wszystkich informacji i dokumentów wytworzonych przeze mnie w trakcie oceny formalnej".

20 RPO Podkarpackie. Zaznaczenie odpowiedzi NIE w przypadku części Pierwszej Karty powoduje odrzucenie wniosku z przyczyn formalnych. Zaznaczenie odpowiedzi NIE w części Drugiej Karty powoduje konieczność uzupełnienia i ponownego złożenia wniosku. Zaznaczenie odpowiedzi NIE w części Trzeciej Karty powoduje konieczność uzupełnienia załącznika lub poprawy i ponownego złożenia. Jeśli dany punkt nie dotyczy wniosku bądź załączników, oceniający zaznacza odpowiedź – „nie dotyczy (N/D)".

21 Załącznik 4.24., Lista sprawdzająca dotycząca oceny formalnej wniosku o dofinansowanie realizacji projektu ze środków EFRR w procedurze preselekcji w ramach osi priorytetowych I-VII Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013

22 Tj.: pytania do kryteriów dopuszczających oraz pytania w punkcie odnoszącym się do pomocy publicznej, „dotyczą merytorycznej treści wniosku o dofinansowanie oraz przedmiotu i typu projektu. Nie dotyczą one wyłącznie poprawności formalno-prawnej. Odpowiedź „nie” nie zawsze wymaga poprawy. W sytuacjach szczególnych opisane zagadnienia mogą wymagać wyjaśnień ze strony Wnioskodawcy”, Pytania o kryteria administracyjne tj. **Kompletność i prawidłowość sporządzenia formularza wniosku**, Kryterium Kompletność załączników – Załączniki niekompletne, skierowane do uzupełnienia.

23 Na przykładzie RPO Warmia i Mazury, Oznaczenie numeru pytań dopuszczających oraz numeru pytań uzupełniających w kolumnie „Kryteria formalne” jest tożsame z numerem kryterium formalnego w karcie oceny formalnej, w oparciu o którą wynik zapisywany jest w karcie oceny formalnej – kryteria formalne.

też nowe kryteria, zgodnie z nowelizowanymi przepisami prawa UE<sup>24</sup>. Przykładem jest kryterium formalne – *Występowanie efektu zachęty*<sup>25</sup>. Pytanie sprawdzające brzmi: „Czy wnioskodawca zaznaczył inną odpowiedź niż odpowiedź nr 1 tj., że projekt zostanie zrealizowany w terminie oraz w zakresie przewidzianym we wniosku w przypadku, jeżeli nie otrzyma dofinansowania w ramach RPO WZ? W przypadku zaznaczenia w pkt. A.12 we wniosku odpowiedzi nr 1 projekt jest odrzucany ze względu na brak efektu zachęty”. Należy rozumieć, iż efekt zachęty wystąpi, jeśli Wnioskodawca nie będzie w stanie zrealizować projektu bez wsparcia RPO.

Analiza kryteriów umieszczonych na listach sprawdzających ukazuje niejednoznaczność kryteriów i subiektywizm w ocenie tego, co jest elementem istotnym na etapie składania wniosku w skali 16 RPO. Fakt ten jest odzwierciedlony w zamieszczonych na tych listach pytaniach i dopuszczanej przez IOK możliwości poprawy przez Wnioskodawcę, lub braku takiej możliwości. Przykładowo, kwestie horyzontalne w RPO Świętokrzyskim są traktowane jako kryterium dopuszczające, bez możliwości uzupełnień/poprawek<sup>26</sup>. Natomiast w RPO Zachodnio-Pomorskim jest możliwość wezwania Wnioskodawcy do ponownego zweryfikowania danego pola, a więc poprawy na etapie oceny dopuszczającej. W Świętokrzyskim RPO pytania dotyczące kwestii horyzontalnych w zakresie załączników do dokumentacji związanej z oceną oddziaływania na środowisko, znajdują się w (Trzeciej) części C listy sprawdzającej, co oznacza, iż mogą być uzupełnione lub poprawione, a wniosek jest ponownie składany. W Opolskim RPO<sup>27</sup> kryteria formalne bezwzględne, których niespełnienie skutkuje odrzuceniem wniosku, ujęte w liście sprawdzającej, to także np. kryteria horyzontalne – pytania sprawdzające z zakresu oddziaływania na środowiska. Ich niespełnienie skutkuje odrzuceniem wniosku, a więc jest traktowane bardziej restrykcyjnie, niż w RPO Zachodnio-Pomorskim, ale podobnie jak w Świętokrzyskim RPO.

**Analiza jakościowa dostępnych list sprawdzających wskazuje na różnice w podejściu IOK w skali 16 RPO do tych samych elementów oceny formalnej. Przykładem są pytania sprawdzające w formularzu list sprawdzających, używanym na etapie oceny formalnej i dopuszczenie możliwości poprawy wskazanych elementów wniosku lub jej braku w zależności od województwa.**

Listy sprawdzające zawierają też podobnie brzmiące kryteria, jednak mają one odmienne znaczenie dla oceny formalnej wniosku. Takim kryterium jak „kompletność załączników”, na jego podstawie sprawdzany jest komplet załączników, który powinien zostać dołączony do wniosku.

24 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej.

25 RPO Zachodnio-Pomorskie, karta oceny formalnej, kryterium 8. Występowanie efektu zachęty, Formularz wniosku pkt. A.12, 2010

26 Dla RPO Świętokrzyskiego w części Pierwszej znajdują się pytania z obszaru kryteriów dopuszczających (0/1), których niespełnienie eliminuje wniosek z dalszej oceny. Są to: Wniosek złożony w odpowiedzi na właściwe ogłoszenie o konkursie, Wniosek złożony w terminie, określonym w konkursie, Wnioskodawca uprawniony do składania wniosku, Właściwe miejsce realizacji projektu, Zgodność projektu z Linią demarkacyjną pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, Właściwy okres kwalifikowalności wydatków w projekcie, Wniosek przygotowany na obowiązującym wzorze wniosku przeszedł walidację, Wykazanie zgodności z celami programu i dokumentami strategicznymi, Zgodność projektu z politykami horyzontalnymi UE, w tym: polityką ochrony środowiska polityką równych szans polityką społeczeństwa informacyjnego polityką zatrudnienia, Czy zachowana zostanie trwałość projektu, która wynosi co najmniej 5 lat od daty zakończenia finansowej realizacji projektu? Czy w przypadku występowania pomocy publicznej, maksymalna intensywność pomocy została ustalona prawidłowo?

27 RPO Opolskie, Uszczegółowienie listy sprawdzającej wniosek o przyznanie dofinansowania projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ocena wniosku w ramach działania 6.2 – kryteria formalne.

Natomiast w ramach kryterium „kompletność wniosku”<sup>28</sup>, IOK nie pyta o kompletność wniosku wraz z kompletem dokumentów, ale w ramach sprawdzania kryterium stawiane jest m.in. pytanie: „Czy oryginał wniosku złożonego na piśmie jest czytelnie podpisany lub parafowany wraz z imienną pieczętką pod Oświadczeniami pod koniec wniosku o dofinansowanie projektu niebieskim tuszem przez osoby wymienione w pkt. B3 upoważnione do podpisania umowy o dofinansowanie projektu.” Niedopełnienie tych wymogów jest powodem stwierdzenia błędu formalnego.

Jak wynika z praktycznej analizy list, nie wszystkie kryteria formalne, znajdujące się na nich, są w praktyce oceny wypełniane. Na kartach oceny, część pól pozostaje niewypełniona, choć z oceny końcowej i decyzji o losach wniosku wynika, że ocena została już zakończona. Może to wynikać z faktu, że po pytaniu ogólnym, w formularzu znajdują się pytania doszczegółowujące. Niektórzy oceniający zaznaczają więc tylko ocenę pytań cząstkowych, opuszczając ocenę zbiorczą. **Zatem konstrukcja formularza jest niedoskonała i dopuszcza niejednoznaczności co do oceny pól zbiorczych.**

**Formularze list sprawdzających do oceny formalnej zawierają** w niektórych RPO<sup>29</sup> także pytania o charakterze merytorycznym. Pytania takie odnoszą się do części merytorycznej wniosku, jednak sprawdzenie jego zawartości merytorycznej, odbywa się już na etapie formalnym. Przykładem takiego kryterium może być pytanie na karcie oceny formalnej w Zachodnio-Pomorskim<sup>30</sup> RPO: „Czy wyliczenia arytmetyczne w dokumentacji aplikacyjnej są poprawne? Niepoprawność wyliczeń skutkuje odrzuceniem wniosku”<sup>31</sup>. Inne pytania merytoryczne, występujące na etapie oceny formalnej na listach sprawdzających to:

- ocena wykonalności projektu (kondycja finansowa projektodawcy, zasoby osobowe, źródła finansowania itp.),
- ocena zgodności z celami Działania, zakresem wsparcia, itp.,
- ocena rezultatów projektu (adekwatność, weryfikowalność, itp.),
- ocena trwałości projektu,
- ocena zgodności z przepisami z zakresu pomocy publicznej,
- ocena wpływu na środowisko.

**Formularze list sprawdzających zawierają także pytania merytoryczne, a ich niespełnienie skutkuje w niektórych województwach odrzuceniem wniosku na etapie oceny formalnej.**

28 Lista sprawdzająca RPO Warmińsko-Mazurskie, zgodnie z Regulaminem naboru i oceny wniosków o dofinansowanie realizacji projektu ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 oraz Instrukcją wypełniania wniosku, 2010

29 Np. RPO Podkarpackie, „Czy zamieszczono informacje w zakresie każdego wskaźnika (parametru) charakteryzującego projekt i podlegającego ocenie merytorycznej? – Czy przedstawione uzasadnienia i metodologie obliczeń są logiczne, spójne i odpowiadają typowi projektu?”, RPO Opolskie, Nazwa kryterium: „Dokonano identyfikacji projektu pod kątem kryteriów merytorycznych szczegółowych, właściwych dla działania 6.2”, albo: „Planowane wskaźniki produktu odpowiadają specyfice projektu oraz są zgodne ze wskaźnikami ujętymi w Liście wskaźników produktu i rezultatu na poziomie projektu w ramach działania 6.2. Spójność z pkt. 3.7 wniosku oraz SWT”, a także: „Wyczerpująco opisano metodologię monitoringu wskaźników rezultatu (w tym podano częstotliwość pozyskiwania danych pomiarowych oraz podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie monitoringu)”.

30 Jest to kryterium na karcie oceny formalnej RPO Zachodnio-Pomorskie, „Poprawność wyliczeń arytmetycznych dotyczy tych zamieszczonych w Załącznik nr 2. Studium wykonalności”.

31 RPO Zachodnio-Pomorskie, wyjaśnienie do pytania brzmi: „W przypadku zaznaczenia odpowiedzi „nie” [ na jednym z pól z tym tłem] projekt zostaje odrzucony i nie podlega dalszej ocenie z zastrzeżeniem, że osoba sprawdzająca/weryfikująca projekt jest zobowiązana do odpowiedzi na wszystkie pytania, przy których znajduje się pole z tym tłem”.

**Błędami oceniających obarczony jest też niekiedy sam proces pracy z kartami sprawdzającymi.** Ma to miejsce, gdy w ocenie formalnej poprawionego wniosku za niespełnione zostało uznane kryterium, które za spełnione zostało uznane we wniosku oryginalnym. Fakt ten znacznie komplikuje oraz przedłuża cały proces oceny formalnej. Rozwiązaniem systemowym tego problemu mogłaby być modyfikacja programu obsługującego edycję kart ocen, która do oceny uzupełniającej pozostawiałaby tylko te pytania, które po etapie oceny pierwotnej, na które nie udzielono żadnej odpowiedzi, lub udzielono odpowiedzi „nie”. W niektórych RPO faktyczny czas trwania oceny na bazie listy sprawdzającej<sup>32</sup> może zostać skrócony. Przykładem jest Warmińsko-Mazurskie, gdzie **czas trwania oceny formalnej może ograniczyć się do sprawdzenia pytań dopuszczających**, co znacznie skraca czas przewidziany na całościową ocenę formalną wniosku.

Jak wynika z badań ewaluacyjnych<sup>33</sup>, prowadzonych m.in. w województwie Śląskim w zakresie list sprawdzających, są one **generalnie niezbyt przejrzyste dla oceniających**. Zdaniem ewaluatorów: „[...] listy sprawdzające wykorzystywane przez ekspertów oceniających wnioski, a złożone do różnych IOK (IP2 oraz do IZ) różnią się między sobą”, m.in. w zakresie obszarów podlegających sprawdzeniu. Wynika to ze specyfiki poszczególnych priorytetów, jednak w obu instytucjach listy te są bardzo skomplikowane. Ich uproszczenie i uporządkowanie sprzyjałoby sprawności i spójności oceny. Pracownicy instytucji wdrażających<sup>34</sup> w RPO Warmia i Mazury, gdzie prowadzono badania ewaluacyjne m.in. nad etapem oceny formalnej, wskazywali również na zbyt dużą szczegółowość kryteriów formalnych, oraz **zbyt rozbudowane listy sprawdzające**.

Lista sprawdzająca w tym województwie jest w zasadniczej części jednolita dla wszystkich Działań, co jest mało użyteczne dla pracowników IOK w obliczu różnorodności wniosków w każdym z Działań. Potwierdza to ogólną ocenę kart sprawdzających w RPO Śląskim, iż są one mało „przyjazne” dla oceniających.

**Na listach sprawdzających zawarte są też niekiedy informacje, których analiza prowadzić może do szerszych wniosków, wykraczających poza ocenę formalną.** Tak jest m.in. w Zachodnio-Pomorskim<sup>35</sup>. Z pytań sprawdzających można bowiem wnosić, iż jest w nim dopuszczalny nabór projektów już zakończonych. Wydaje się, iż nabór projektów zakończonych przeczy zasadzie efektu zachęty w wypadku finansowania przedsięwzięć ze środków UE. Jest także wbrew Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r.

Dostępność dla Wnioskodawców list sprawdzających i kart oceny na stronach www poszczególnych RPO, obrazuje tabela poniżej. W zestawieniu nie brano pod uwagę opisu kryteriów for-

32 RPO Warmia i Mazury, Lista Sprawdzająca, Załącznik nr 4 do Regulaminu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów (...), sierpień 2010.

33 Raport końcowy pt. „Ocena systemu kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”, PAG & Uniconsult, maj 2009, s. 95

34 RPO Warmia i Mazury, Ewaluacja systemu wyboru projektów, raport końcowy, PAG & Uniconsult, listopad 2008

35 RPO Zachodnio-Pomorskie, chodzi o Kryterium nr 7 – Prawdliwość okresu realizacji przedsięwzięcia. Pytanie sprawdzające brzmi: „Czy okres realizacji projektu nie jest dłuższy niż 3 lata? Instrukcja do wypełnienia tego pola: „Jeżeli data zaznaczona wskazuje na okres realizacji projektu dłuższy niż 3 lata, a z informacji zawartych w części D Wniosku, Studium wykonalności lub harmonogramie rzeczowo-finansowym wynika, iż Wnioskodawca popełnił oczywistą omyłkę przy wpisywaniu daty, należy wezwać Wnioskodawcę do ponownego zweryfikowania danego pola i stwierdzenia, czy zaznaczona odpowiedź wynika z błędu Wnioskodawcy, czy ze stanu faktycznego. Dla projektów, które rozpoczęły się przed dniem złożenia Wniosku o dofinansowanie – 3 lata liczone są od dnia złożenia przedmiotowego Wniosku. W przypadku projektów zakończonych maksymalny 3 letni okres realizacji nie ma zastosowania. Niespełnienie tego kryterium NIE skutkuje odrzuceniem projektu”.

malnych/listy kryteriów formalnych, jeśli nie zawierała dokładnie takich pytań, według jakich oceniany jest wniosek.

**Tabela 1. Dostępność kart oceny formalnej i list sprawdzających na stronach internetowych RPO**

Województwo	Karta oceny formalnej	Lista sprawdzająca
Dolnośląskie	Nie	Tak
Kujawsko-pomorskie	Nie	Tak
Lubelskie	Tak	Tak
Lubuskie	Nie	Tak
Łódzkie	Nie	Nie
Małopolskie	Tak	Tak
Mazowieckie	Nie	Nie
Opolskie	Nie	Nie
Podlaskie	Nie	Nie
Podkarpackie	Tak	Tak
Pomorskie	Nie	Nie
Śląskie	Tak	Tak
Świętokrzyskie	Tak	Tak
Warmińsko-mazurskie	Tak	Tak
Wielkopolskie	Nie	Nie
Zachodniopomorskie	Tak	Tak
<b>Suma</b>	<b>7</b>	<b>10</b>
<b>Procent województw w skali 16 RPO, udostępniających odpowiedni dokument</b>	<b>44%</b>	<b>63%</b>

*Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów określających wdrażanie poszczególnych RPO, stan na koniec grudnia 2010*

Powyższe zestawienie obrazujące procentowo, iż dostępność kart oceny formalnej wynosi w skali 16 RPO średnio 44 %, natomiast dla list sprawdzających jest to 63%. Na podstawie zestawienia widać, iż jedynie 7 województw udostępni zarówno karty oceny formalnej jak i listy sprawdzające, tj. Lubelskie, Małopolskie, Podkarpackie, Śląskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie i Zachodniopomorskie. Oznacza to, iż **Wnioskodawcy z ponad połowy wszystkich RPO nie mają dostępu do istotnych dokumentów w fazie przygotowywania wniosku aplikacyjnego i formalnego etapu oceny**. Częściej niż karta oceny formalnej, udostępniana jest lista sprawdzająca. Natomiast żaden z tych dwóch dokumentów nie jest udostępniany Wnioskodawcom w 6 województwach: w Łódzkim, Mazowieckim, Opolskim, Podlaskim, Pomorskim i Wielkopolskim.

### Zmiany w kryteriach oceny formalnej

W trakcie wdrażania RPO miały miejsce liczne zmiany w systemie oceny wniosków, w tym w kryteriach formalnych. Powodem tych zmian były:

- zmiany w regulacjach określających kształt systemu wdrażania funduszy unijnych (szczegóły patrz Rozdział 2 RPO ramy prawne i instytucjonalne),
- wyniki kontroli systemowych i zewnętrznych,
- wnioski wynikające z praktyki oceny formalnej na poziomie poszczególnych RPO, płynące m.in. z prowadzonych w niektórych województwach listach najczęściej popełnianych błędów formalnych przez Wnioskodawców,

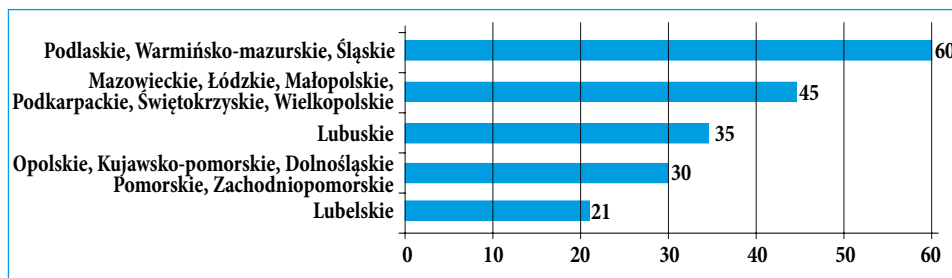
- rekomendacje w zakresie uproszczenia kryteriów formalnych wynikające z badań ewaluacyjnych,
- informacje zwrotne z procedury odwoławczej z etapu oceny formalnej wniosków.  
Zmiany te idą generalnie w dwóch kierunkach:
- wprowadzania uproszczeń dla Wnioskodawców w fazie naboru i oceny wniosków oraz publikowania poradników/instrukcji dla Wnioskodawców, pokazujących jak należy rozumieć poszczególne kryteria i w jaki sposób dokonywana jest ocena na ich podstawie. Równoległe odbywa się doprecyzowanie opisu kryteriów zbyt ogólnych dla Oceniających, powodujących ich dowolną, subiektywną interpretację,
- wprowadzania nowych kryteriów formalnych oceny, w związku ze zmieniającym się prawodawstwem unijnym i krajowym.

Dwa przeciwstawne procesy w systemie wdrażania to uproszczenia kryteriów z jednej strony oraz wprowadzanie nowych kryteriów do oceny wniosków z drugiej. Wynikiem całości procesu zmian w kryteriach jest wydłużanie się deklarowanego czasu dokonywania oceny formalnej w skali kraju w porównaniu z rokiem 2008 oraz wydłużenie w roku 2010 przeciętnego czasu przyznanego Wnioskodawcom na dokonanie poprawek w porównaniu z rokiem 2008.

### 6.2.5 Terminy oceny formalnej

W 2008 r. deklarowane terminy na dokonanie oceny formalnej charakteryzowały się dużą rozpiętością i wynosiły od min. 21 roboczych (Lubelskie) do max. 60 dni roboczych lub kalendarzowych (Podlaskie, Śląskie, Warmińsko-Mazurskie). Najwięcej województw zadeklarowało w dokumentach 45 dni (kalendarzowych lub roboczych), jako maksymalny czas przeprowadzania oceny formalnej, co obrazuje wykres nr 1.

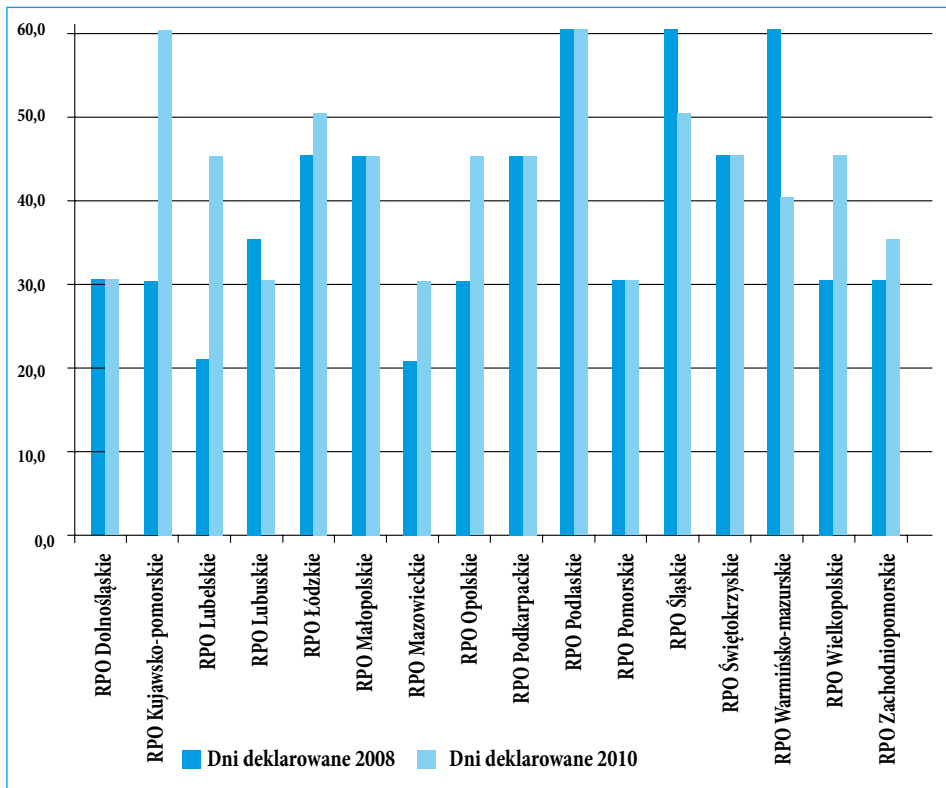
Wykres 1. Maksymalny deklarowany czas dokonania oceny formalnej w 2008 r.



Źródło: „Dostęp do informacji oraz Systemy wyboru projektów w ramach 16 RPO”, Instytut Sobieskie, marzec 2009

W 2010 różnice w długości trwania oceny formalnej pomiędzy województwami uległy zmniejszeniu w stosunku do 2008 r. Wahają się one od min. 30 dni kalendarzowych w Dolnośląskim, Lubuskim i 30 dni roboczych w Mazowieckim i w Pomorskim, do max. 60 dni roboczych w Kujawsko-Pomorskim, Lubuskim (w niektórych Priorytetach/Działaniach) i Podlaskim. We wszystkich RPO etap oceny formalnej może zostać przedłużony decyzją IZ. Szczegóły obrazuje wykres 2.

Wykres 2. Deklarowany w dokumentach RPO czas oceny formalnej, dane z roku 2008 oraz 2010



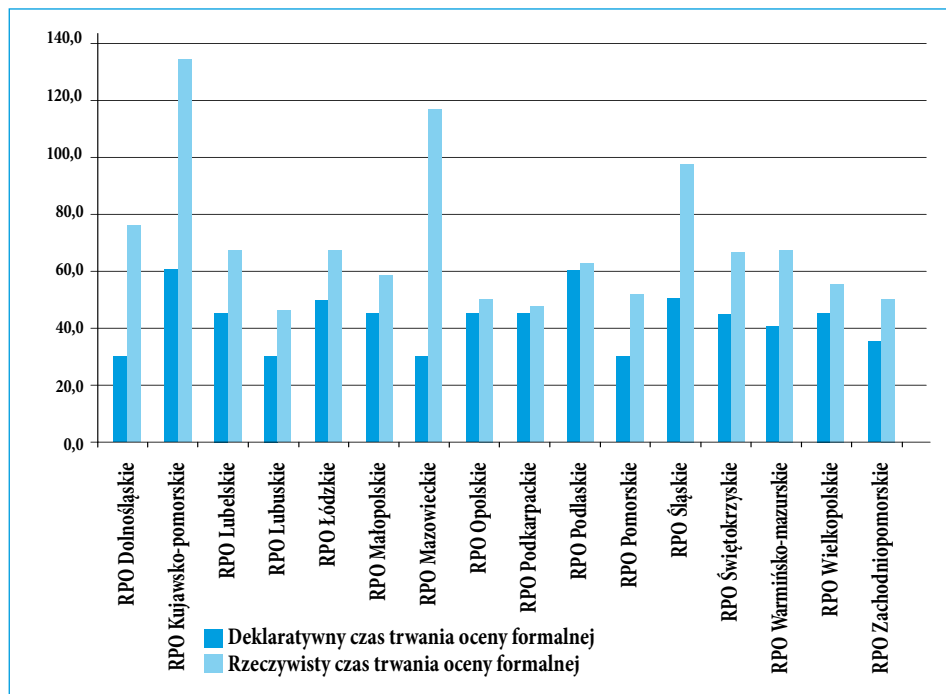
Źródło: dane za 2008 r. – „Dostęp do informacji oraz Systemy wyboru projektów w ramach 16 RPO”, Instytut Sobieskiego, marzec 2009 dane za 2010 – opracowanie własne na podstawie dokumentów określających wdrażanie poszczególnych RPO, stan na koniec grudnia 2010

Według stanu na koniec czerwca 2010 r. deklarowany czas na ocenę formalną wydłużył się w większości RPO w porównaniu z rokiem 2008 lub pozostał bez zmiany. Najwyższy, dwukrotny wzrost liczby dni przeznaczonych na ocenę formalną nastąpił w województwach Kujawsko-Pomorskim oraz Lubelskim. Wyjątek stanowią RPO Lubuskiego, Śląskiego oraz Warmińsko-Mazurskiego, gdzie okres przeznaczony na przeprowadzanie oceny formalnej został skrócony, odpowiednio z min. 35 dni kalendarzowych do min 30 dni kalendarzowych, z 60 dni roboczych do 50 dni roboczych oraz z 60 dni roboczych do 40 dni roboczych.

W roku 2010 różnice w długości trwania oceny formalnej nie są tak duże pomiędzy województwami, jak w roku 2008. Deklarowany czas trwania oceny formalnej jest w większości RPO dłuższy, niż w roku 2008 lub pozostał bez zmian. Jedynie w województwie Lubuskim, Warmińsko-Mazurskim i Śląskim czas ten został skrócony.

Rzeczywisty czas przeznaczony na dokonanie oceny formalnej jest w przypadku większości RPO dłuższy niż czas deklarowany, co obrazuje zamieszczony poniżej wykres 3<sup>3</sup>

WYKRES 3. Rzeczywisty czas trwania oceny formalnej w porównaniu do deklarowanego w r. 2010



Źródło: – opracowanie własne na podstawie dokumentów określających wdrażanie poszczególnych RPO (stan na koniec grudnia 2010) oraz danych MRR nt. rzeczywistego czasu trwania oceny (stan na koniec czerwca 2010).

We wszystkich 16 RPO rzeczywisty czas trwania oceny formalnej jest dłuższy niż deklarowany czas. Najdłużej trwa ocena wniosków na tym etapie w Kujawsko-Pomorskim, Mazowieckim, Śląskim. Najmniejsza różnica dni między deklaracyjnym, a rzeczywistym czasem oceny, występuje RPO Podkarpackim i Podlaskim, gdzie różnica ta wynosi zaledwie 2 dni.

Nielicznym województwom udało się w 2010 skrócić przeciętny czas<sup>36</sup> przeznaczony na dokonywanie oceny formalnej w stosunku do średniej w skali kraju. Podczas gdy w skali 16 RPO trwa ona przeciętnie 69 dni, w województwach przodujących w rankingu absorpcji waha się między 46 dni w Lubuskim<sup>37</sup>, 50 i 51 dni w Opolskim i Pomorskim oraz 55 dni w Wielkopolskim.

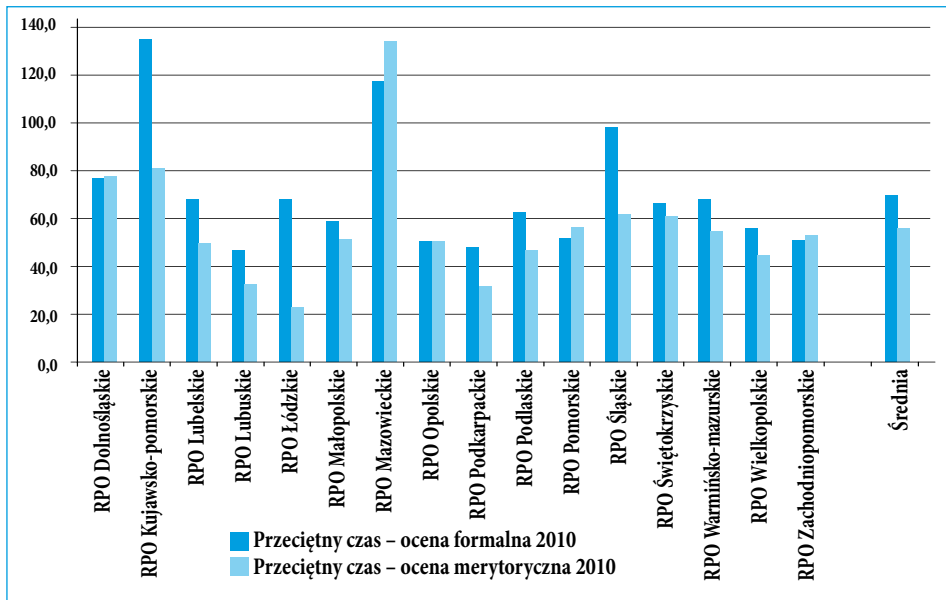
Ponadto we wszystkich województwach z wyjątkiem Pomorskiego, Zachodniopomorskiego, Mazowieckiego i Dolnośląskiego ocena formalna trwa dłużej niż merytoryczna. W województwie Łódzkim ocena formalna trwa ponad 3-razy dłużej, niż ocena merytoryczna (odpowiednio 67 dni / 22 dni). W Opolskim oba etapy oceny zajmują tyle samo czasu.

36 Dane nt. przeciętnego czasu trwania oceny formalnej dotyczą konkursów zakończonych do dnia 30 czerwca 2010 r., począwszy od początku perspektywy finansowej 2007-2013

37 Najlepszy wynik w kraju – Lubuskie RPO, które jako pierwsze rozpoczęło wprowadzanie zmian w procedurze, kryteriach i organizacji etapu oceny formalnej



Wykres 4. Przeciętny czas trwania oceny formalnej i merytorycznej, czerwiec 2010



Źródło: – opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez MRR (stan na koniec czerwca 2010)

Jedynie w czterech województwach Dolnośląskim, Mazowieckim, Pomorskim i Zachodniopomorskim ocena formalna trwa krócej niż ocena merytoryczna.

Jednym z czynników wydłużenia czasu oceny formalnej było przyznanie Wnioskodawcom czasu, na dokonanie poprawy/uzupełnień/wyjaśnień w złożonym wniosku projektowym. Z reguły pytania w fazie wstępnej oceny formalnej są ograniczone do możliwości uzupełnień jedynie w zakresie wskazanym w piśmie wzywającym Wnioskodawcę do uzupełnień<sup>38</sup>. Inaczej jest w RPO Pomorskim, gdzie zakłada się dużą elastyczność w podejściu do definicji i wprowadzania zmian we wniosku: „W sytuacji, gdy wnioski spełniają kryteria formalne i nie ma podstaw do ich odrzucenia w całości, a jednocześnie zawierają **nieistotne uchybienia**<sup>39</sup>, istnieje możliwość warunkowego przekazania wniosków do oceny wykonalności. Przekazanie następuje po uzyskaniu wyjaśnień od beneficjenta”. Możliwość poprawy stwierdzonych błędów i niejasności występuje na etapie pytań, zawartych w karcie preselekccyjnej oraz na etapie samej oceny formalnej. W niektórych województwach błędy formalne (przeoczone w fazie pierwotnej oceny formalnej), mogą być także poprawiane na etapie oceny merytorycznej/merytoryczno-technicznej<sup>40</sup>.

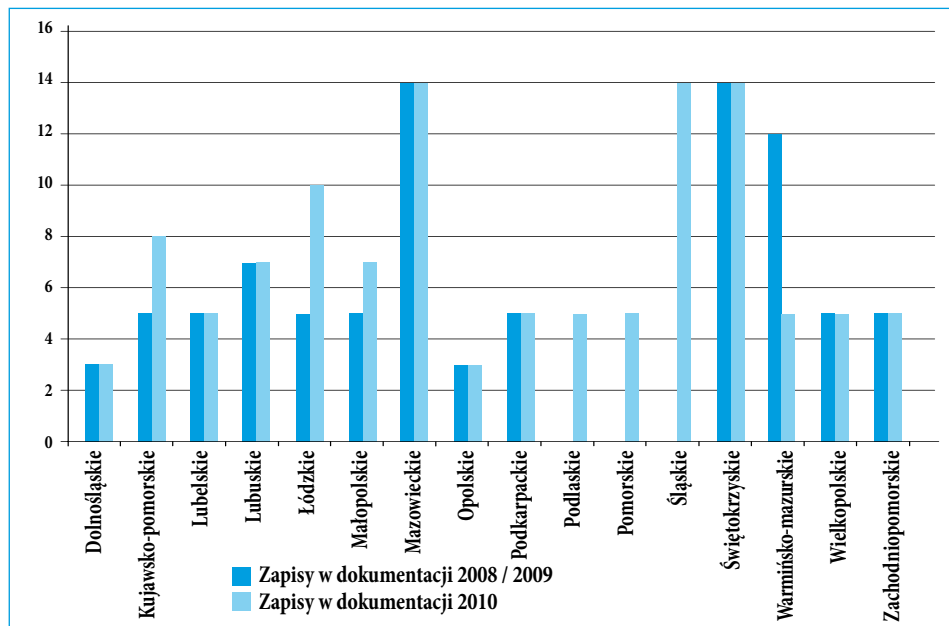
Poniższy wykres obrazuje **czas na poprawę błędów i niejasności**, przyznany Wnioskodawcom na etapie oceny formalnej w poszczególnych RPO:

38 Dla RPO Lubuskie w *Uszczegółowieniu* wymienia się jednak otwartą listę, zawierającą jedynie przykłady błędów: „np. omyłki rachunkowe, oczywiste błędy, dokumentacja potwierdzająca kwalifikowalność podmiotu”.

39 Przewodnik Beneficjenta, RPO Pomorskie, 25.11.2010, brak jednak wyjaśnienia, co stanowi „nieistotne uchybienie” i w jakim terminie mają być uzyskiwane wyjaśnienia od Beneficjenta. Natomiast w RPO Małopolskim takie „drobne uchybienia” zostały doprecyzowane i opisane jako zamknięta lista w *Uszczegółowieniu* RPO.

40 Np. w Podlaskim RPO

Wykres 5. Czas na dokonanie poprawek na etapie oceny formalnej w 2010 r. w relacji do 2008 r.



Źródło: dane za 2008 r. – „Dostęp do informacji oraz Systemy wyboru projektów w ramach 16 RPO”, Instytut Sobieskiego, marzec 2009 oraz opracowanie własne na podstawie dokumentów określających wdrażanie poszczególnych RPO, stan na koniec grudnia 2010

W roku 2008 minimalny czas, przyznany Wnioskodawcy na dokonanie poprawek we wniosku wynosił 3 dni (Dolnośląskie, Opolskie), a najdłuższy 14 dni (Mazowieckie, Świętokrzyskie). Taka rozpiętość w ilości dni została utrzymana w 2010 roku, natomiast zmianie uległ zbiorczy przeciętny czas na dokonanie poprawek ze średnio 5,5 dnia w 2008 do 6,6 dnia w 2010, choć dane te są nie są ostateczne, ze względu na brak stosownych informacji dla Podlaskiego, Pomorskiego, Śląskiego w roku 2008, a więc ich niewliczenie do średniej dla roku 2010.

**Średnio w skali 16 RPO przeciętny czas przyznany Wnioskodawcom na dokonanie poprawek uległ w 2010 wydłużeniu, co wiąże się m.in. z wydłużeniem go w 3 województwach (Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Małopolskie). Jedynie w województwie Warmińsko-Mazurskim czas przyznany Wnioskodawcy na etapie oceny formalnej na dokonanie poprawek został w 2010 skrócony o ponad 100%.**

W pozostałych województwach czas na dokonanie poprawek na etapie oceny formalnej nie uległ zmianie w stosunku do roku 2008.

W niektórych województwach jednak termin na dokonanie poprawek/wniesienie uzupełnień może zostać wydłużony na indywidualny wniosek wnioskodawcy, jak to ma obecnie miejsce w wypadku Śląskiego RPO<sup>41</sup> lub może zostać wydłużony jedynie decyzją IZ.

Kolejnym elementem, który wydłuża czas oceny formalnej w procedurze konkursowej, jest duże obciążenie pracowników IOK oceną formalną wniosków. Jest to związane z dużą ilością

41 Np. Podręcznik Procedur RPO Województwa Śląskiego, z dnia 01.10.2010, str.47

składanych wniosków w niektórych województwach<sup>42</sup>. RPO szukały dodatkowych rozwiązań, by uniknąć spiętrzenia i nakładania się oceny wniosków z innymi obowiązkami pracowników. Jednym z nich było zwiększenie ilości pracowników, przesunięcia pracowników do oceny formalnej między Działaniami w miarę napływu wniosków<sup>43</sup> oraz oddawanie oceny wniosków na zewnątrz, poza IOK<sup>44</sup>.

Zarówno w roku 2008 jak i do połowy roku 2010, przesunięcia czasu trwania oceny formalnej były związane z ilością złożonych wniosków w stosunku do ilości pracowników, dokonujących oceny.

Jednym z ważniejszych czynników, który ma wpływ na wydłużenie czasu trwania oceny formalnej jest etap preselekcji. Jak wspomniano w punkcie 6.2. niniejszego rozdziału, w praktyce niektóre IZ zaczęły odchodzić od tego trybu naboru wniosków, gdyż spowalniał on proces absorpcji środków UE.

Kolejnym ważnym czynnikiem, który wpływa na wydłużenie czasu oceny formalnej są błędy we wnioskach i dokumentacji projektowej, składanych przez Wnioskodawców. Skala ocen negatywnych na tym etapie to np. w Podkarpackim RPO około 10-15 proc., w większości przypadków były to sytuacje, w których błędy wskazane przez Instytucję Zarządzającą nie zostały prawidłowo poprawione. Termin na dokonanie poprawek wynosił 5 dni roboczych i według przedstawiciela Instytucji Zarządzającej jest on wystarczający, a wnioskodawcy są do niego przyzwyczajeni (nie ma z tego powodu skarg ani postulatów wydłużenia go). IZ wskazuje, że nawet przy istnieniu długich terminów i tak część wnioskodawców składa dokumenty w ostatnim momencie, jako przykład podając jeden z konkursów: zastosowano w nim procedurę preselekcji, wybrano ok. 50 wniosków, z czego 47 złożone zostało w ostatnich dniach wyznaczonego terminu, bo zdaniem wnioskodawców „nie było co się spieszyć” [0401]. Przy pierwszym naborze wniosków IZ wydłużyła ten termin, co zostało zakwestionowane przez NIK.

W 2008 r. właśnie weszły w życie Wytyczne MRR środowiskowe, które zmieniły zupełnie regulacje w tym zakresie i IZ mając świadomość, że są to kwestie trudne dla wszystkich wnioskodawców, wydłużyła termin składania o 3 dni pomimo tego, że w Regulaminie konkursu ustalono 5 dni roboczych.

Skala popełnianych błędów formalnych jest bardzo duża w przypadku wszystkich RPO. Ilustrują to m.in. wyniki analizy wykonanej w ramach badania ewaluacyjnego systemu wyboru projektów w województwie śląskim<sup>45</sup>: „[...] W przypadku szeregu konkursów (np. tych ogłaszanych przez IP2) nie złożono ani jednego w pełni poprawnego wniosku”. W opinii ewaluatorów wska-

42 Np. RPO Śląskie, RPO Mazowieckie, RPO Dolnośląskie

43 Według zaleceń Zespołu ds. Uproszczeń, w trakcie oceny powinna być wykorzystywana możliwość przesuwania pracowników dokonujących oceny formalnej pomiędzy różnymi działaniami tak, aby w miarę potrzeb zwiększać liczbę osób oceniających projekty w aktualnie ocenianych konkursach. Zespół ds. Uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej jest organem pomocniczym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Do zadań Zespołu należy gromadzenie, przygotowywanie oraz ocena propozycji uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Celem wypracowanych usprawnień jest stworzenie rozwiązań ułatwiających wnioskodawcom aplikowanie o środki europejskie oraz zapewnienie warunków sprawnego realizacji projektu i jego rozliczenia przez beneficjenta.

44 Instytucja Zarządzająca [Kujawsko-Pomorskiego] RPO zastrzegła sobie prawo zatrudniania do oceny formalnej osób spoza Urzędu Marszałkowskiego na zasadach „umowy zlecenia. Źródło: System oceny projektów RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Załącznik do uchwały Nr 2/8/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 7 stycznia 2010r.

45 Badanie ewaluacyjne „Ocena systemu kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”, PAG & Uniconsult, maj 2009

zuje to na fakt, „iż system jest nadmiernie skomplikowany, nawet dla wyspecjalizowanych firm, które przygotowują wiele ze składanych wniosków”.

Właśnie z powodów trudności na etapie składania wniosków, system oceny formalnej jest oceniany przez część Wnioskodawców negatywnie. W ramach powyższego badania ewaluacyjnego, taką opinię wyraziło 24% respondentów, wskazując na następujące wady tego etapu oceny:

- duża liczba załączników do wniosku,
- długi czas oczekiwania na ocenę i informacje o wyborze projektów do dofinansowania,
- mało czytelne, niezrozumiałe procedury/ kryteria oraz zbyt duża ich liczba.

Obecnie większa część składanych wniosków jest odrzucana z powodów formalnych, na co wskazują m.in. wyniki badań ilościowych z procedur odwoławczych, zamieszczone w rozdziale 8. Oznacza to, iż część (potencjalnie dobrych jakościowo) projektów nigdy nie przeszła do oceny merytorycznej, a zatem dobre projekty nie miały szans na realizację z przyczyn formalnych.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać preselekcję za element:

- ułatwiający spełnienie przez Wnioskodawców stawianych wymogów formalnych oraz
- pomocny w wyborze przez IZ wniosków projektowych dobrych merytorycznie.

#### **Generalnie przyczyny wydłużania oceny formalnej w skali 16 RPO to:**

- **wzrost liczby dokumentów systemu wdrażania**, dokumentów projektowych, formularzy oraz załączników do regulaminów konkursów. Konieczność ta wynikała z procesu ciągłego dostosowywania systemu wdrażania RPO do przepisów prawa wspólnotowego<sup>46</sup>.

Przykładem może być wprowadzaniem kryteriów horyzontalnych, dotyczących równości szans, w tym równości kobiet i mężczyzn<sup>47</sup>. Do oceny formalnej włączono pytania o spełnienie polityk horyzontalnych przez Wnioskodawcę w formularzu wniosku oraz w listach sprawdzających na etapie oceny formalnej<sup>48</sup>. W 2010 na etapie realizacji projektu kryteria horyzontalne wprowadzono w postaci wskaźników, które muszą być spełnione przez wnioskodawcę tak, by możliwe było zmierzenie i porównanie wpływu projektu na zmianę w tych politykach w wyniku wdrażania RPO,

- **duża ilość złożonych wniosków** w stosunku do ilości pracowników, dokonujących oceny,
- **liczne zmiany w kryteriach** w tym formalnych, oceny wniosków,
- **duża ilość formalnych błędów we wnioskach**,
- **wydłużenie czasu, przyznawanego Wnioskodawcom** na dokonywanie uzupełnień/poprawek na ocenie formalnej,

46 Np. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 dotyczące pomocy publicznej, regulacje dotyczące ochrony środowiska i zamówień publicznych, dostosowanie m.in. do przepisów zawartych w Ustawie z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010r., Nr 119, poz. 804) oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010r., Nr 213, poz. 1397).

47 Zobowiązanie państw członkowskich do eliminowania wszelkich nierówności ze względu na płeć znajduje swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych dotyczących programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych, tj.:  
 • Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1081/2006 dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS),  
 • Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 regulującym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.

48 RPO Mazowieckie, w wywiadzie prowadzonym w ramach niniejszego projektu, w listopadzie 2010 wyjaśniono praktyczne przełożenie zasad równości płci na system wdrażania: „Przekładając to na sam RPO zrobiliśmy to w ten sposób, że w każdym priorytecie i w każdym działaniu jest obowiązek uwzględnieniem tej zasady. (...) Jest to element oceny formalnej – kryterium numer 13 oceniane zerojedynkowo”.

- **duża szczegółowość list sprawdzających** w stosunku do karty oceny formalnej wniosku, **która zamiast ułatwiać niekiedy utrudnia przeprowadzanie oceny formalnej,**
- **konieczność uwzględnienia rozstrzygnięć procedury odwoławczej** na/po etapie oceny formalnej wniosków.

W systemie naboru, oceny i wyboru wniosków do dofinansowania w skali 16 RPO, miało miejsce sukcesywne dokonywanie zmian i uzupełnień do procedur oceny formalnej. Zmiany były wprowadzane od początków wdrażania RPO m.in. poprzez:

- uzupełnianie zapisów w instrukcji wypełniania wniosku oraz instrukcji dotyczących załączników i formularzy,
- uzupełnianie Regulaminów KOP, KK, Zespołów Oceniających i innych ciał oceniających wnioski,
- nową redakcją dokumentów dla Wnioskodawcy, np. *Vademecum beneficjenta, Poradnik wnioskodawcy etc.* w taki sposób, by zawierało ono więcej praktycznych informacji, ułatwiających prawidłowe wypełnienie wniosku i przygotowanie projektu,
- weryfikowanie systemu oceny projektów, tj. doprecyzowania opisów niektórych kryteriów,
- standaryzowanie kryteriów tj. opracowywanie metodologii oceny kryteriów wyboru projektów, wykorzystywanych przez ekspertów oceniających,
- wprowadzanie zmian w związku z wejściem w życie nowej procedury odwoławczej, zgodnie z *Wytycznymi w zakresie środków odwoławczych*<sup>49</sup>. Szerzej obszar ten opisano w rozdziale nt. procedury odwoławczej.

## 6.2.6 Wnioski i rekomendacje z analizy etapu oceny formalnej

### Wnioski:

- Deklaratywny czas trwania oceny formalnej w przypadku większości województw wydłużył się w stosunku do roku 2008. Wiąże się to przede wszystkim z coraz większą ilością i szczegółowością dokumentów programowych i wymagań formalnych, stawianych Wnioskodawcom na etapie naboru wniosków i oceny formalnej oraz ze zbyt dużą ilością wniosków w stosunku do zasobów kadrowych. Pomimo tej ogólnej tendencji trzem województwom udało się skrócić, w stosunku do roku 2008, deklaratywny czas oceny formalnej: w Lubuskim, Warmińsko-Mazurskim i Śląskim RPO.
- Przeciętny czas przyznawany Wnioskodawcom na dokonanie poprawek w porównaniu z rokiem 2008 wydłużył się. Wiąże się to z licznymi zmianami w procesie wdrażania RPO, w tym zmianami w kryteriach formalnych oraz wprowadzaniem nowych kryteriów do oceny formalnej wniosków.
- W dwunastu RPO ocena formalna trwa dłużej niż ocena merytoryczna. Fakt ten wskazuje na nadmierne zbiurokratyzowanie systemu naboru i oceny formalnej. Nie sprzyja też wyborom wniosków najlepszych jakościowo, a jedynie takich, które spełniają wymagania formalne.
- Generalnie w miarę wdrażania RPO liczba dokumentów systemu wdrażania, dokumentów projektowych, formularzy oraz załączników do regulaminów konkursów stale wzrasta. Wiąże

49 Np. w Kujawsko-Pomorskim zaktualizowano m.in. „System Oceny Projektów w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013” oraz w myśl ustaleń własnych IZ, utworzono nowe podrozdziały: 6.2.11 „Otrzymanie informacji o wpływie skargi na decyzję IZ w procedurze odwoławczej”, 6.2.11.4 „Otrzymanie informacji o wpływie skargi kasacyjnej z naczelnego sądu administracyjnego”, 6.2.11.6 „Instrukcja wyboru kandydatów na obserwatorów procedury odwoławczej”.

się to m.in. z procesem ciągłego dostosowywania systemu wdrażania RPO do przepisów prawa wspólnotowego i jego transpozycji do prawa krajowego.

#### **Rekomendacje:**

- Etapy oceny formalnej, kryteria formalne oraz listy sprawdzające powinny być dokładnie przeanalizowane w kierunku ich uproszczenia, a zarazem przyspieszenia całego procesu oceny formalnej. Jednym z przykładów takiego uproszczenia może być zastąpienie wymogu dołączania niektórych dokumentów na etapie składania wniosku, oświadczeniami.
- **System wymogów formalnych w każdym województwie powinien być jednakowy, albo przynajmniej bardzo zbliżony, natomiast kryteria merytoryczne należy różnicować ze względu na specyfikę programów.**
- Główna uwaga w procesie selekcji projektów powinna być skierowana na etap oceny merytorycznej wniosków, by wybierać jakościowo dobre wnioski, a nie głównie, jak obecnie – spełniające kryteria oceny formalnej.

## 6.3 Etap III Ocena merytoryczna

*Małgorzata Brennek*

### **Proces oceny merytorycznej**

Wnioski, które pozytywnie przeszły ocenę formalną są kierowane do oceny merytorycznej. Różnice pomiędzy województwami w zakresie sposobu przeprowadzania tej oceny są jeszcze większe niż w przypadku oceny formalnej. Dotyczą one wszystkich elementów składających się na ten proces, w tym składu komisji dokonujących oceny, etapów oceny merytorycznej, kryteriów służących do jej przeprowadzania, zasad dotyczących wnoszenia poprawek przez beneficjentów, czy też deklaratywnego i rzeczywistego czasu trwania oceny merytorycznej. Poniżej postaramy się omówić najważniejsze z tych elementów, wskazując na rysujące się prawidłowości. **Podstawa analizy będą rozwiązań stosowane przez IZ**, niemniej niekiedy powołane zostaną przykłady dotyczące IP i IP II.

### 6.3.1 Komisje/Zespoły Oceniające Projekty

Komisje, czy też inne ciała dokonujące oceny merytorycznej powołuje Instytucja Organizująca Konkurs (IOK), czyli IZ lub IPII, która jest również odpowiedzialna za organizację jej pracy. Ciała te funkcjonują w oparciu o regulaminy. Podstawą do ich sporządzania jest wzór regulaminu, który zazwyczaj stanowi załącznik do Instrukcji Wykonawczej (IW) IZ lub IPII. Jedyne kilka RPO publikuje te regulaminy na swoich stronach internetowych (dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, śląskie oraz zachodniopomorskie).<sup>50</sup>

W przypadku większości RPO oceny merytorycznej dokonuje Komisja Oceny Projektów (KOP), lub Komisja Konkursowa (KK). **KOP-y** funkcjonują w: Dolnośląskim, Małopolskim, Podlaskim, Śląskim, Warmińsko-mazurskim, Wielkopolskim i Zachodniopomorskim, a **KK** w Łódzkim, Mazowieckim, Opolskim i Podkarpackim. W Lubelskim i Kujawsko-pomorskim ocena merytoryczna jest przeprowadzana przez Zespoły Oceniające (ZO), Natomiast w Lubuskim przez **Grupy Asesorskie/Ekspertów**.

<sup>50</sup> Według wyników powtórnego badania zawartości stron www RPO na dzień 6.01.2011

Nazwy ciał oceniających i sposób ich działania może różnić się w ramach jednego RPO, w sytuacji, gdy realizacja danego priorytetu/ów została zlecona IP lub IP II. Np. w ramach priorytetu III „Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego”, realizowanego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej funkcjonują Grupy Robocze, zaś w Lubelskim, w obrębie dwóch osi priorytetowych „Przedsiębiorczość i innowacje oraz „Infrastruktura ekonomiczna”, wdrażanych przez Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości ocenę przeprowadza KOP. **W poniższym rozdziale skupimy się jednak wyłącznie na zasadach i trybie oceny merytorycznej dokonywanej przez IZ.**

W przypadku większości województw ciała oceniające składają się z pracowników IOK, ewentualnie dodatkowo pracowników innych instytucji samorządowych podległych UM, o odpowiednich specjalnościach oraz ekspertów regionalnych i ewentualnie również ekspertów z listy MRR. (Eksperci z centralnej bazy ekspertów wchodzi obowiązkowo lub opcjonalnie w skład KOP/KK w Dolnośląskim, Mazowieckim i Śląskim). W niektórych RPO skład ciała dokonującego oceny wniosków ma charakter alternatywny, tzn. ocenę przeprowadzać mogą pracownicy i/lub eksperci. Skład danej komisji dobierany jest pod kątem kwalifikacji osób oceniających projekty z zakresu danej dziedziny oraz zależy od tego, kiedy asesory reprezentujący daną kategorię są dostępni. Tak jest np. w RPO Lubelskim, Wielkopolskim i Opolskim. Są też województwa gdzie oceny dokonują wyłącznie eksperci zewnętrzni, pochodzący z otwartego naboru – Warmińsko-mazurskie i Zachodniopomorskie. Takie rozwiązanie nie tyle jest poddyktowane tym, iż w województwach tych uznano, iż jest ono optymalne, tylko z braku odpowiednio przygotowanych i zarazem mających czas pracowników. Charakterystyczna w tym względzie jest wypowiedź jednego z badanych z zachodniopomorskiego: *„Są dwa rozwiązania, które ja bym dopuszczał to jest tryb mieszany i ekspertów zewnętrznych. My mamy tylko ekspertów zewnętrznych – wynika to również z braku możliwości kadrowych. (...) Poza tym mogłoby to wywołać dwa efekty – mogłyby pojawić się wątpliwości czy pracownicy UM oceniający projektu są na pewno bezstronni, a z drugiej strony (...) nie miałby, kto przygotowywać dokumentów programowych, nie miałby, kto po prostu pracować. Ja uważam jednak, że tryb mieszany byłby lepszy. Eksperci mogą posiadać ogromną wiedzę z określonej dziedziny, ale w mniejszym stopniu znają cele samego programu, czy działania i poddziałania. Nie mają takiej wiedzy jak pracownicy IZ. Więc to byłoby kompleksowe. (1602)*

Eksperci regionalni, wchodzący w skład KOP zwykle bywają przyporządkowani do poszczególnych specjalności w ramach danego konkursu. Pod pojęciem ekspertów z reguły rozumie się ekspertów zewnętrznych pochodzących z otwartego naboru i figurujących w lokalnej bazie ekspertów. Ale zdarza się również, że termin ten jest rozumiany szerzej i obejmuje również pracowników IZ. (Np. w Pomorskim – szczegóły patrz dalej).

**Odmienne konstrukcje ciał dokonujących oceny merytorycznej przyjęły województwa Świętokrzyskie (RPO WŚ) oraz Pomorskie (RPO WP).** W RPO WŚ oceną tą (zwaną oceną merytoryczno-techniczną) przeprowadza zespół powoływany zarządzeniem Marszałka Województwa, w skład którego wchodzi pracownicy Oddziału Oceny Merytoryczno-Technicznej oraz delegowani pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego i, w razie potrzeby, oddelegowani pracownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W województwie Świętokrzyskim od początku wdrażania RPO dominuje przekonanie, iż pracownicy samorządowi o odpowiednich kwalifikacjach i przeszkoleniu, mają znacznie lepsze predyspozycje do przeprowadzania rzetelnej i bezstronnej oceny projektów niż eksperci.

W wypadku Pomorskiego ocena merytoryczna dzieli się na ocenę wykonalności i ocenę strategiczną. Ocenę wykonalności<sup>51</sup> przeprowadzają Zespoły Ekspertów (ZE), natomiast ocenę strategiczną Grupy Strategiczne (GS). Członkowie ZE są rekrutowani spośród: ekspertów wpisanych do Regionalnej Bazy Ekspertów, pracowników Departamentu Programów Regionalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (UMWP) oraz pracowników pozostałych departamentów UMWP. Do marca 2009 ZE składały się jedynie z ekspertów zewnętrznych. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wydaniem uchwały Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 19 marca 2009 r. na mocy której przyjęto nowy Regulamin Pracy Zespołów Ekspertów, który umożliwia powołanie do ZE również pracowników UMWP. (Głównym celem uchwały było przyspieszenia procesu oceny). Skład ZE ma charakter alternatywny i zależy m.in. od wielkości projektu. Jak stwierdził jeden z badanych przedstawicieli IZ z tego województwa: „W przypadku „łatwiejszych projektów, nie-inwestycyjnych, do miliona euro dokonuje się na etapie oceny formalnej weryfikacji tego, czy projekt powinien być oceniony przez ekspertów zewnętrznych. Ten etap nazywamy „weryfikacją sposobu oceny wykonalności”. Wewnętrzna ocena też jest dokonywana przez ekspertów tzn. pracowników spełniających odpowiednie wymagania i wciągniętych na listy ekspertów (duży staż pracy, skończone studia podyplomowe „Przygotowanie strategii inwestycyjnych”, poprowadzone na Uniwersytecie Gdańskim na nasze zamówienie). Tacy pracownicy muszą podpisać wszystkie deklaracje bezstronności, poufności itd. Podobne zasady obowiązują wszystkich członków grup strategicznych.” (1101)

Jeśli chodzi o Grupy Strategiczne, to istnieją dwa odrębne tryby powoływania ich członków – dla osi priorytetowych od 2 do 7 oraz 8 i 9 (GS wyznaczone na poziomie subregionów). W skład obu typów GS-ych wchodzi osoby wskazane przez ZW, (w przypadku pierwszej do maksymalnie trzech osób, a drugiej do dwóch), oraz po jednej osobie wyznaczonej przez KM RPO WP i przez wojewodę. W skład każdej GS na poziomie subregionu wchodzi również jedna osoba wyznaczona przez Powiatowe Zespoły Robocze. (Szczegóły patrz załącznik „„Podstawowe zasady oceny i wyboru projektów obowiązujące w ramach 16 RPO”)

Projektując swój system oceny wniosków IZ RPO Pomorskiego opierała się na doświadczeniach z realizacji ZPORR, analizie systemów przyjętych w kilku innych regionach oraz wiedzy nabytej w wyniku wizyt studyjnych zagranicą. Szczególną inspiracją były rozwiązania stosowane w Szkocji, gdzie funkcjonują zespoły ekspertów, dokonujące oceny wykonalności projektów.

Liczba członków danej komisji/zespołów oceniających jest zmienna i zależy od liczby złożonych wniosków, trybu pracy i zaplanowanego terminu zakończenia procesu oceny. Oprócz ekspertów, w pracach komisji uczestniczą również osoby, pełniące role przewodniczącego oraz sekretarza.

**Funkcje przewodniczącego** przeważnie pełnią pracownicy IOK (w zamyśle ma to na celu usprawnienie pracy komisji), niemniej zdarza się, że przewodniczący jest wyłaniany z grona członków komisji i może nim również zostać ekspert zewnętrzny (np. podkarpackie i warmińsko-mazurskie). Niektóre regulaminy KOP określają z góry, że funkcje przewodniczącego pełni dyrektor lub zastępca dyrektora danego departamentu w UM, w innych znajduje się zapis, iż przewodniczący jest powoływany przez marszałka województwa lub dyrektora odpowiedniego departamentu UM. W sumie rozwiązania w tym zakresie różnią się nie tylko pomiędzy województwami, ale również w ich obrębie, w zależności od konkretnej osi priorytetowej/działania.

Zadaniem przewodniczącego jest zapewnienie zgodności prac Komisji z postanowieniami Regulaminu, w tym dopilnowanie aby ocena wniosków odbywała się zgodnie z kryteriami przyjętymi przez

51 Ocena wykonalności dokonywana jest w trzech obszarach wykonalności: techniczno – technologicznej, finansowo – ekonomicznej oraz środowiskowej.



komitet monitorujący RPO oraz z poszanowaniem zasad poufności i bezstronności. W większości RPO przewodniczący nie ocenia wniosków, ma jednak uprawnienia do zapoznania się z nimi oraz do rozstrzygnięcia kwestii spornych w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych komisji. Z reguły w sytuacjach nadzwyczajnych, sprecyzowanych w regulaminie ma on prawo uchylić ocenę danego projektu. Np. w Podlaskim przewodniczący może skorzystać z tego prawa tylko w przypadku, gdy przyjęcie oceny do wyciszenia średniej oceny dla wniosku spowoduje wypaczenie wyniku oceny przedmiotowego wniosku/będzie świadczyło o nierównym i niesprawiedliwym sposobie jego oceny w stosunku do sposobu oceny innych wniosków będących przedmiotem oceny w ramach danego KOP lub/i wówczas gdy zachodzi podejrzenie, że ekspert nie dokonał rzetelnej oceny. Jeden z rozmówców z tego województwa podał następujący przykład: „*Ostatni przypadek uchylenia oceny przez przewodniczącego KOP dotyczył sytuacji, w której opisy w uzasadnieniach oceny nie zgadzały się z danymi zawartymi w wniosku, co wskazywało na to, że ocena była dokonana metodą „kopiuj/wklej”*”. (1001)

**Funkcje sekretarza** komisji pełni pracownik IOK wyznaczony przez szefa odpowiedniego departamentu tej instytucji. Sekretarze komisji są wyłączeni z oceny wniosków. Do ich kompetencji należy organizacja procesu oceny wniosków, w tym przedstawienie członkom komisji zasad i kryteriów oceny projektów, przekazanie im dokumentów niezbędnych do oceny wniosków oraz zapoznanie z obsługą elektronicznego systemu wspomagającego ocenę projektów. Ponadto w trakcie prac komisji sekretarz dokonuje weryfikacji kompletności wypełnienia karty oceny merytorycznej przez każdego z oceniających oraz sporządza raport z posiedzenia KOP i tworzy projekt listy rankingowej projektów. Ponadto osoba pełniąca tę funkcję jest odpowiedzialna za przechowywanie i obsługę wniosków w formie papierowej i elektronicznej w warunkach zapewniających poufność zawartych w nich informacji.

Zgodnie z zapisem art. 28 ust 3 pierwotnej wersji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: „W każdym posiedzeniu komisji konkursowej ma prawo uczestniczyć w roli **obserwatora przedstawiciel wojewody**”. Na mocy nowelizacji tej ustawy zapis ten został uchylony, nie mniej niektóre RPO przewidują uczestnictwo przedstawiciela wojewody w charakterze obserwatorów w pracach swoich komisji oceniających. (m.in. Śląskie, Warmińsko-mazurskie Świętokrzyskie i Zachodniopomorskie).

#### Udział ekspertów krajowych w ocenie projektów w ramach RPO

Eksperci z centralnej bazy ekspertów, tj. listy ekspertów, tworzonej przez MRR w rezultacie procedury konkursowej, mogą być zapraszani do wydania opinii o konkretnych wnioskach. W praktyce powołuje się ekspertów z listy MRR, gdy np. występuje znaczna rozbieżność ocen sporządzonych przez asesorów z komisji oceniających, a uzgodnienie jednej oceny jest niemożliwe w drodze negocjacji lub gdy projekt jest bardzo skomplikowany i brak jest ekspertów regionalnych wyspecjalizowanych w danej problematyce. Opinia eksperta krajowego z reguły nie jest tożsama z oceną merytoryczną/merytoryczno-techniczną projektu, stanowi jedynie opinię pomocniczą, na podstawie, której wniosek może zostać poddany powtórnej ocenie przez komisje oceniającą. Wyjątek stanowią sytuacje, kiedy eksperci z listy MRR są członkami tych komisji. Jak wspomnieliśmy wyżej przewidują to regulaminy niektórych RPO. Eksperci z listy krajowej są zobowiązani do podpisywania deklaracji poufności i bezstronności.

#### Inni eksperci

W celu przeprowadzenia prawidłowej i rzetelnej oceny merytorycznej, IOK może również powoływać ekspertów do wydania opinii lub ekspertyzy nt. wniosku spośród osób zatrudnionych lub współpracujących z jednostkami badawczo-rozwojowymi w rozumieniu ustawy z dnia

25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych, z uczelniami wyższymi, w rozumieniu *Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym*, ze stowarzyszeniami działającymi na podstawie *Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach*, partnerami społeczno-gospodarczymi, samorządami zawodowymi bądź izbami gospodarczymi. Opinie/ekspertyzy mają za zadanie wspomóc oceniających w dokonaniu oceny – nie mają charakteru bezwzględnie wiążącego. W przypadku konieczności uzyskania wyżej wymienionych opinii/ekspertyz, (podobnie jak i opinii ekspertów z listy krajowej) wstrzymuje się bieg terminu przewidzianego na ocenę merytoryczną danego wniosku do czasu formalnej akceptacji zamówionej usługi.

Osoby opiniujące wniosek są zobowiązane podpisać deklarację poufności i bezstronności.

Jak wynika z kontroli przeprowadzonych w województwach w niektórych RPO procedury związane z zamawianiem opinii/ekspertyz u ekspertów zewnętrznych nie zawsze są odpowiednio doprecyzowane. Np. rekomendacje wskazujące na potrzebę uściślenia tej procedury została sformułowane w rezultacie kontroli przeprowadzonej przez Urzędy Kontroli Skarbowej (UKS) w RPO województwa pomorskiego<sup>52</sup> oraz podkarpackiego<sup>53</sup>.

W niektórych badaniach ewaluacyjnych systemów wyboru projektów zwracano również uwagę, na to, iż członkowie ciał oceniających nie wykorzystywali możliwości związanych z zamawianiem dodatkowych opinii/ekspertyz, co wynikało przede wszystkim z braku wiedzy na ten temat. (Brak wiedzy z kolei był pochodną niedostatecznie jasnych procedur w tym względzie). Oto charakterystyczny przykład z badania RPO województwa Śląskiego: „*W przypadku szeregu konkursów oceniający eksperci mieli problemy z oceną wniosków w sytuacjach, gdy była do tego niezbędna nie tylko wiedza z branży, związanej ze specyfiką danego konkursu, ale także wiedza specjalistyczna np. finansowa, czy budowlana*”. W odniesieniu do tej sytuacji ewaluatorzy rekomendowali aby „*Rozpropagować możliwość korzystania z ekspertów wśród członków KOP (możliwość taka istnieje, tylko nie jest prawie wykorzystywana). Zorganizować w sposób sformalizowany (dotąd odbywało to się na niewielką skalę, często w sposób nieformalny) możliwość konsultacji ekspertów członków KOP ze specjalistami w zakresie: finansów, budownictwa informatyki*.”<sup>54</sup>

Dla zachowania przejrzystości i bezstronności procesu wyboru projektów wydaje się **ważne zachowanie zasady by eksperci, powołani przez IOK do oceny wniosku lub do wydania opinii na jego temat, nie byli jednocześnie członkami Komitetów Monitorujących**. Trudno powiedzieć w jakiej mierze zasada ta jest przestrzegana ponieważ brak jest danych na ten temat. Nie mniej wyrywkowe informacje wskazują, iż od tej reguły występują niekiedy odstępstwa. Ilustruje to przykład z województwa Opolskiego, gdzie według relacji z wywiadów pogłębionych przynajmniej dwóch członków KM jest jednocześnie ekspertami oceniającymi projekty. Jeden z nich w rozmowie z badaczem stwierdził, iż: „*To dobrze, że oceniam i mam wpływ na kryteria – bo tak naprawdę dosyć dużo istotnych uwag dałem (...) nie widzę żadnych przeciwwskazań, nie było ich też na etapie naboru ekspertów*” [0805]. Inny rozmówca następująco skomentował tą sytuację: „*Ale spojrzawszy na to z innej strony, (członkowie komisji oceniających, będących członkami KM) mają szeroką wiedzę na temat kryteriów i określając kryteria, jako członek KM mają wiedzę jak faktycznie kryteria wpływają na ocenę wniosku, (...) ale nie mają takiego wpływu w KM, aby wpłynąć na decyzję całego Komitetu tak, aby sobie powiem*

52 Szczegóły patrz: Sprawozdanie roczne za 2009 z realizacji RPO województwa pomorskiego. Wynik kontroli został przekazany IZ pismem z dnia 10 listopada 2009r.

53 Szczegóły patrz: Sprawozdanie roczne z realizacji RPO województwa podkarpackiego Wynik kontroli został przekazany IZ pismem znak: UKS.1891/W1E/42/19/09/14/023 z dnia 10 listopada 2009r

54 Badanie ewaluacyjne „Ocena systemu kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”, PAG & Uniconsult, maj 2009

dosłownie poprawić sytuację oceny własnych wniosków”[0806]. Jak widać w Opolskim nie dostrzega się potencjalnego konfliktu interesów, jaką rodzi powyższa sytuacja.

### 6.3.2 Tryb i zasady oceny merytorycznej

Członkowie komisji oceniających dokonują oceny projektów na formularzu oceny merytorycznej, z reguły w trakcie posiedzenia komisji. W wielu wypadkach otrzymują oni wnioski w wersji elektronicznej. **Przydział projektów** do oceny odbywa się w **drodze losowania**. Przed przystąpieniem do oceny członkowie KOP mają obowiązek podpisania deklaracji poufności i bezstronności. (Szczegóły nt. deklaracji w dalszej części rozdziału).

#### Zasada „dwóch par oczu”

**W przypadku większości RPO regulaminy ciał oceniających stanowią iż każdy wniosek jest oceniany niezależnie przez co najmniej dwóch członków komisji oceniającej**, zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”. Zdarzają się jednak **odstępstwa od tej reguły**, w szczególności tam gdzie nabór odpowiedniej liczby ekspertów nastręcza dużo trudności. Na przykład w raporcie z ewaluacji systemu wyboru projektów w województwie warmińsko-mazurskim zwraca się uwagę, że: *„Postanowienia dotyczące sposobu oceny nie są niestety zbyt jasne”*. Zdaniem ewaluatorów zasada „dwóch par oczu” nie jest w zasadzie respektowana, jeśli wniosek jest oceniany przez dwóch lub trzech ekspertów, ale tylko w ramach danej dziedziny, (od strony finansowej, ekonomicznej i ewentualnie środowiskowej) a nie całościowo. *”Wątpliwości budzi kwestia selektywności stosowania zasady „dwóch par oczu”. Jest możliwe, że – przynajmniej w części Działań – każdy z trzech ekspertów (branżowy, ekonomiczny i finansowy) będzie oceniać wniosek tylko według tej części kryteriów, jaka została mu przypisana. Oczywiście podział na te trzy kategorie ekspertów ma głęboki sens – dzięki temu projekt oceniają fachowcy. Z drugiej jednak strony w wielu przypadkach (szczególnie przy kryteriach merytorycznych zerojedynkowych) jedna osoba będzie miała znaczący wpływ na ostateczny kształt oceny wniosku, w skrajnym wypadku mogąc de facto decydować nawet o jego odrzuceniu. Takie rozwiązanie budzi poważne wątpliwości, co do gwarancji obiektywizmu wyników oceny, szczególnie w przypadku kryteriów zerojedynkowych”*.

Może też być tak iż regulamin jasno precyzuje, że zasada „dwóch par oczu” może ale nie koniecznie musi być przestrzegana. (Jeśli rozumiemy ją taka jak powyżej cytowani ewaluatorzy). Rozwiązanie takie przyjęło województwo Pomorskie. Zgodnie z Regulaminem Zespołów Ekspertów ocena wykonalności (merytoryczna) projektu, która jest podzielona na trzy obszary: techniczno – technologiczną, finansowo – ekonomiczną oraz środowiskową może być dokonywana w każdym z tych obszarów przez co najmniej jednego eksperta.<sup>55</sup>

Natomiast w niektórych województwach mimo jasnego wymogu odnośnie niezależnego dokonywania ocen przez członków komisji, nie był on przestrzegany. Przykładem jest województwo Lubelskie. W raporcie ewaluacyjnym systemu oceny projektów w RPO tego województwa przeczytać można m.in.: *„Podczas oceny merytorycznej w IZ dochodziło do niedotrzymywania zasady „dwóch par oczu” i niezależności oceny. Osoby oceniające dokonywały oceny wspólnie, wpisując takie same wyniki do swoich (dwóch oddzielnych) kart”*. Zdaniem ewaluatorów: *”Należy dolożyć wszelkich starań, aby ocena osób oceniających w IZ odbywała się niezależnie przez obie osoby. Oczywiście pozytywna jest wymiana doświadczeń i ustalanie wspólnego stanowiska odnośnie pewnych*

55 Patrz § 2 ust. 4 Regulaminu Pracy Zespołów Ekspertów oceniających projekty złożone w ramach Osi priorytetowych 2-9 (z wyłączeniem Działania 9.3.) Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013

kwestii napotkanych podczas oceny, ale niedopuszczalne jest wspólne ocenianie wniosków. Obie osoby oceniające muszą być odizolowane od siebie podczas oceny, nie mogą się ze sobą kontaktować do zakończenia oceny danego wniosku. Dodatkowo, nie mogą po zakończonej ocenie wracać do danej oceny, sprawdzać przyznanych ocen z drugą kartą i poprawiać jej. Najlepiej, aby po dokonanej ocenie przewodniczący wynosił karty z pomieszczenia, w którym obraduje KOP<sup>56</sup>.

Zdarzały się również RPO, w których niezależne dokonywanie ocen wniosków projektowych przez dwóch ekspertów nie było wymagane, na gruncie regulaminów oceny. W informacji pokontrolnej z kontroli przeprowadzonej w IZ RPO tego województwa przez Instytucję Pośredniczącą w Certyfikacji znalazło się następujące stwierdzenie: „Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych lub takiego sposobu organizacji posiedzeń zespołów oceniających, które umożliwią wyeliminowanie braku samodzielności ekspertów biorących udział w ocenie merytorycznej i zapewnią zindywidualizowane podejście do oceny, bazujące na wiedzy i doświadczeniu każdego z ekspertów”.<sup>57</sup> Brak „zindywidualizowanego podejścia” polegał m.in. na tym, iż eksperci wypracowywali jedno uzasadnienie oceny, które było następnie prezentowane wnioskodawcy. Sytuacja ta rodziła szczególnie dużo kłopotów przy odwołaniach.

Klasycznego przykładu dokonywania oceny zgodnie z zasadą „dwóch par oczu” dostarcza RPO województwa Podlaskiego. Oceny merytorycznej dokonuje tu KOP, w skład której wchodzi przewodniczący, ekspert oraz pracownik odpowiedniego Departamentu UM. Ekspert i pracownik nie kontaktują się ze sobą (ewentualnie za pośrednictwem przewodniczącego), nie wiedzą kto ocenia drugi projekt. Projekty są udostępniane w wersji elektronicznej za pomocą systemu komputerowego, z którego nie można kopiować, ani zapisywać projektów do pamięci komputera.

W części RPO zasada „dwóch par oczu” przy ocenie merytorycznej nie jest (lub do niedawna nie była) przestrzegana. W niektórych wypadkach taka sytuacja jest dopuszczalna na gruncie regulaminów ciał oceniających, z kolei w innych stanowi wynik nieprzestrzegania ich zapisów.

#### Uzgodnianie rozbieżności w ocenie

W większości przypadków **ostateczna ocena projektu** jest **średnią ocen** dokonanych przez członków komisji/zespołu oceniającego. W sytuacji, **kiedy oceny te znacząco różnią się między sobą powołuje się trzeciego eksperta lub drugi zespół oceniający** i wynik jego pracy decyduje o ostatecznej ocenie projektów. (Decyzja w tej kwestii leży z reguły w gestii przewodniczącego komisji). Pojęcie „znaczącej rozbieżności” jest różnie definiowane. W niektórych RPO ustala się ją w punktach, w innych w procentach. Czasami w ramach pojęcia „znaczących rozbieżności” zawiera się sytuacje, kiedy jeden z ekspertów pozytywnie a drugi negatywnie ocenił dany wniosek pod kątem kryteriów dopuszczających/kluczowych. Ilustruje to definicja rozpatrywanego pojęcia zawarta w regulaminie KOP województwa Dolnośląskiego: „Znaczna rozbieżność: występuje w sytuacji, gdy jeden z oceniających uzna, że projekt spełnia dane kryterium kluczowe, a drugi, że ten sam projekt nie spełnia tego kryterium. Znaczna rozbieżność ma miejsce również w sytuacji, gdy różnica pomiędzy dwiema ocenami (sumą punktów wszystkich kryteriów dodatkowych) członków KOP odnośnie danego projektu wynosi więcej niż 50 punktów procentowych lub w sytuacji, gdy dla danej sekcji kryteriów oceny merytorycznej jeden

56 Ocena systemu wyboru projektów (finansowanych operacji) zaprojektowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013” (data odebrania raportu przez IZ – 25 marca 2009)

57 Wstępna wersja *Informacji pokontrolnej z kontroli przeprowadzonej w Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013*. Wpłynęła do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 26 listopada 2009r.

z ekspertów I stopnia przyzna w sumie maksymalną ilość punktów, a drugi minimalną<sup>58</sup>. W innych RPO przewiduje się odmienną procedurę w sytuacji znacznych rozbieżności w ocenie oraz w przypadku gdy jedna z nich jest pozytywna a druga negatywna. Tak jest np. w województwie Podlaskim. Regulamin KOP tego RPO, szczegółowo opisuje szereg możliwych wariantów obu typów powyżej wymienionych sytuacji oraz stosowne postępowanie w przypadku ich zaistnienia.<sup>59</sup>

Część regulaminów ciał oceniających dopuszcza możliwości uzgadniania rozbieżności w ocenie danego wniosku przez ekspertów, przed powołaniem kolejnego eksperta/zespołu oceniającego. Takie rozwiązanie przewidziano m.in. w województwie Dolnośląskim. Zgodnie z regulaminem KOP tego RPO w przypadku znacznych rozbieżności w ocenach wniosku przeprowadzana jest dyskusja w celu ich usunięcia, a jeśli to nie przyniesie skutku, (każdy ekspert pozostaje przy swojej ocenie) dokonywana jest ocena projektu przez trzeciego eksperta (dobranego w wyniku losowania). Ostateczny wynik oceny wniosku jest obliczany jako średnia arytmetyczna z trzech ocen ekspertów (w przypadku kryteriów dodatkowych) lub przez odrzucenie oceny skrajnej (w przypadku kryteriów kluczowych). W innych województwach nie dopuszcza się do dyskusji pomiędzy ekspertami, tylko ustala się z góry, kiedy powoływany jest trzeci oceniający. Np. W Podlaskim dzieje się tak, jeśli różnice w ocenie projektów wynoszą więcej niż 6%. Podobna zasada obowiązuje w Opolskim: „Jeżeli w trakcie przeprowadzanego etapu II, tj. oceny merytorycznej, oceny przyznane przez członków Zespołu Oceniającego, wchodzącego w skład komisji konkursowej, w którymkolwiek z kryteriów merytorycznych I stopnia (ocena przeprowadzana w systemie TAK/NIE) bądź merytorycznych II stopnia (ocena przeprowadzana w systemie punktowanym) są skrajne (przed uwzględnieniem wagi danego kryterium), odnotowuje się to w protokole z posiedzenia komisji. W takiej sytuacji wniosek o dofinansowanie projektu poddawany jest ocenie przez drugi Zespół Oceniający. Ocena tego Zespołu Oceniającego jest wówczas wiążąca<sup>60</sup>”.

Z badań ewaluacyjnych wynika, iż nie we wszystkich RPO zasady uzgadniania rozbieżności były dostatecznie precyzyjnie określone. Sytuacja taka miała np. miejsce w województwie Śląskim. Aby temu zaradzić ewaluatorzy rekomendowali aby: „*Dokonać doprecyzowania regulaminu KOP/podręcznika wdrażania, aby było jasne, że uzgadnianie ocen powinno mieć miejsce już przy różnicach sięgających 3, a nie 4 punktów. Dotychczasowe brzmienie regulaminu (uzgadnianie ocena ma miejsce w przypadku znacznych rozbieżności: „przyznanie przez oceniających skrajnych, spośród możliwych ocen”)* mogło być jednak niezbyt zrozumiałe dla członków KOP<sup>61</sup>...” *Należałoby też przeanalizować powody występowania takich różnic w dotychczasowych konkursach<sup>61</sup>*”.

Istnieje duże zróżnicowanie pomiędzy województwami, jeśli chodzi o tryb uzgadniania różnic w ocenie wniosków i nie wszędzie zasady w tym zakresie są dostatecznie precyzyjnie określone.

### Etapy Oceny Merytorycznej

Oceny merytoryczna jest przeprowadzana na podstawie kryteriów ocen merytorycznej, zatwierdzonych przez komitet monitorujący RPO. Ujęte są one w karcie/formularzu oceny merytorycznej

58 Regulamin pracy Komisji Oceny Projektów ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013.

59 Regulamin Pracy Komisji Oceny Projektów oceniającej projekty złożone w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 do Instytucji Zarządzającej RPOWP. Załącznik II.6.4b do IW IZ RPO WP

60 „Zasady obowiązujące członka Zespołu Oceniającego przy dokonywaniu oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie projektów”, załącznik nr. 5 do Regulaminu Komisji Konkursowej.

61 Badanie ewaluacyjne „Ocena systemu kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”, PAG & Uniconsult, maj 2009

i odnoszą się odpowiednio do poziomu ogólnego RPO oraz do poszczególnych osi priorytetowych i działań. **Ocena merytoryczna** z reguły **składa się z dwóch etapów**. **Pierwszy etap** ma charakter dopuszczający a **ocena jest zerojedynkowa**. **Drugi etap to ocena punktowa**. Uzyskanie negatywnej odpowiedzi w jakimkolwiek z punktów oceny zerojedynkowej prowadzi do odrzucenia wniosku.

Kryteria zgodnie, z którymi dokonywana jest ocena dopuszczającą różnią się w zależności od RPO. Te elementy projektu, które w jednym województwie oceniane są na zasadzie zerojedynkowej w innym podlegają ocenie punktowej. (Dotyczy to przede wszystkim kryteriów merytoryczno-technicznej wykonalności oraz zgodności z politykami horyzontalnymi). Drugi etap jest jeszcze bardziej zróżnicowany. Odpowiednio do zatwierdzonych kryteriów, w zależności od województwa, ten etap składa się z:

- jednolitej oceny merytorycznej (ocena merytorycznej II stopnia, punktowej, zasadniczej)
- oceny wykonalności technicznej i finansowo-ekonomicznej
- oceny jakości projektu oraz oceny wpływu przewidywanych rezultatów projektu na osiągnięcie celów założonych w RPO
- oceny jakościowej
- oceny ogólnej i szczegółowej
- oceny merytoryczno-technicznej i strategiczno-horyzontalnej
- ocena finansowo-ekonomiczna i środowiskowej
- ocena merytoryczno – technicznej, oceny ekonomiczno–finansowej, oceny środowiskowej, oceny możliwości wystąpienia pomocy publicznej
- oceny finansowej i oceny merytorycznej właściwej.
- właściwej oceny merytorycznej i oceny strategicznej,
- oceny technicznej i właściwej oceny merytorycznej,
- oceny technicznej, finansowo-ekonomicznej i strategicznej,
- oceny wykonalności, oceny strategicznej i szczegółowej oceny merytorycznej,

Już sama różnorodność nazewnictwa elementów oceny i jej struktury wskazuje na bardzo duże skomplikowanie tego zagadnienia.

Podobnie, jak na etapie oceny formalnej, również w trakcie oceny merytorycznej, beneficjent ma możliwość uzupełnienia wniosku/dokumentacji lub dokonania wyjaśnień albo uściśleń we wniosku w punktach wskazanych przez KOP. W niektórych województwach wnioskodawcy przysługuje prawo do jednokrotnego uzupełnienia dokumentacji projektowej czy też dokonania wyjaśnień/uściśleń. Są też regiony gdzie można dwukrotnie uzupełniać wniosek/dokumentację na etapie oceny merytorycznej.

Termin zakończenia oceny merytorycznej może zostać przedłużony przez IOK, o czym informuje ona beneficjentów pisemnie. Przedłużenie czasu trwania oceny merytorycznej może być spowodowane dużą liczbą wniosków, jak również koniecznością zasięgnięcia opinii ekspertów krajowych lub innych w przypadkach, gdy eksperci regionalni nie są w stanie uzgodnić zbieżnego stanowiska w kwestii oceny wniosku lub gdy zachodzi inna przyczyna.

#### Kryteria Oceny merytorycznej

Jak wspomniano wyżej, podstawę oceny merytorycznej stanowią kryteria merytoryczne, zatwierdzone przez komitet monitorujący RPO. W przypadku wszystkich województw kryteriów tych jest bardzo dużo i różnią się one w zależności od osi priorytetowych i działań w ramach danego RPO. Zasadniczo, na poziomie ogólnym, kryteria merytoryczne mają służyć ocenie m.in.:

- zgodności z celami i wytycznymi danego RPO,
- zdolności finansowej i organizacyjnej beneficjenta do przeprowadzenia i sfinansowania projektu,
- poprawności wyliczeń i analiz finansowych oraz ekonomicznych,
- poprawności harmonogramu realizacji,
- zasadności wyliczeń kosztów kwalifikowanych,
- poprawności wskaźników,
- zasadności proponowanych rozwiązań technologicznych,
- wykonalności technicznej i technologicznej projektu,
- wpływu na rynek pracy/zatrudnienie,
- wpływu projektu na realizację polityk horyzontalnych.

Część kryteriów merytorycznych odnosi się do wszystkich typów/rodzajów projektów, natomiast inne są specyficzne dla konkretnych priorytetów. Dość typowego przykładu w tym względzie dostarcza RPO Dolnośląskiego. Kryteria są tam podzielone na 5 sekcji: a) sekcja 1: kryteria kluczowe specyficzne dla poszczególnych Priorytetów RPO WD; b) sekcja 2: zdolność finansowa, operacyjna (instytucjonalna) – dotyczy Beneficjenta i odnosi się do wszystkich typów/rodzajów projektów; c) sekcja 3: metodologia/jakość zarządzania projektem/cel projektu – dotyczy projektu i odnosi się do wszystkich typów/rodzajów projektów; d) sekcja 4: kosztorys i efektywność kosztowa – dotyczy projektu i odnosi się do wszystkich typów/rodzajów projektów; e) sekcja 5: kontekst projektu – dotyczy projektu i odnosi się do wszystkich typów/rodzajów projektów.

W 2009 r. we wszystkich RPO, z wyjątkiem Świętokrzyskiego, **kryteria oceny merytorycznej**, podobnie jak formalnej, **podlegały wielu zmianom**. (Proces tych zmian był wielu wypadkach kontynuowany w 2010 r.) Polegały one na usuwaniu niektórych kryteriów, dodawania nowych, przesuwaniu kryteriów pomiędzy kategoriami, grupowaniu, przeformułowywaniu lub zamiany poszczególnych kryteriów na kryteria formalne. Modyfikacje te miały różny ciężar gatunkowy, od korekt techniczno-redakcyjnych, poprzez zmiany punktacji i wag po doprecyzowanie kwestii weryfikacyjnych. Podstawowym celem tych zmian była bardziej obiektywna i rzetelna ocena wniosków oraz usprawnienie całego procesu, po to aby przyspieszyć wydatkowanie środków unijnych

Zmiany kryteriów merytorycznych wynikały z:

- dotychczasowego doświadczenia, związanego z realizacją konkursów (w tym m.in. uwag i wniosków napływających od beneficjentów<sup>62</sup> oraz problemów wynikłych w trakcie procedury odwoławczej)
- rekomendacji zawartych w badaniach ewaluacyjnych
- zmian w prawie i w konsekwencji w dokumentach programowych

W okresie 2008 – 2009 we wszystkich województwach, z wyjątkiem Dolnośląskiego, przeprowadzone zostały badania ewaluacyjne na temat systemu oceny lub/i kryteriów oceny projektów. Analiza wyników tych badań wskazuje na szereg powszechnie występujących problemów wiążących się z kryteriami oceny merytorycznej, które utrudniały lub wręcz uniemożliwiały prawidłową ocenę projektów.<sup>63</sup> Najważniejsze z nich to:

62 Np. w województwie podlaskim istnieje możliwość zgłaszania uwag do propozycji kryteriów za pośrednictwem strony internetowej przez wszystkich zainteresowanych, odbywają się też okazjonalne spotkania konsultacyjne (np. z przedsiębiorcami).

63 Lista tych badań, znajduje się na końcu publikacji, w bibliografii.

- **Stosowanie rozbudowanej skali punktowej do oceny kwestii które z definicji mogą być spełnione lub nie, czyli powinny podlegać ocenie zerojedynkowej**

Błędy tego typu pojawiały się szczególnie często w odniesieniu do punktowania wykonalności projektów (technicznej, technologicznej, finansowej, ekonomicznej i instytucjonalnej). Przykładem może być jedno z kryteriów wykonalności finansowej, poddanych krytyce w raporcie ewaluacyjnym dotyczącym RPO województwa Lubelskiego.<sup>64</sup> Brzmiało ono następująco: „Czy przedstawiony rachunek przepływów pieniężnych inwestora w okresie realizacji inwestycji jest poprawny?”. Na logikę odpowiedź na to pytanie powinna być jednoznaczna, czyli albo jest poprawny albo nie jest. Tymczasem oceniający mieli do wyboru punkty z przedziału 0-5 i przyznawali je w zależności od widzimisie. Uznaniowość w ocenie ekspertów prowadziła do niesprawiedliwych ocen projektów i była źródłem licznych odwołań od decyzji KOP, prowadzących do niepotrzebnej straty czasu i pieniędzy po stronie projektodawców oraz instytucji odwoławczych.<sup>65</sup> W opinii ewaluatorów, która odnosi się do RPO Lubelskiego, ale de facto ma charakter uniwersalny, sama idea kryteriów wykonalności stawia pod znakiem zapytania potrzebę i konieczność punktowania wykonalności projektu. Kryteria te powinny być spełnione bezwarunkowo, a ich niespełnienie powinno prowadzić do odrzucenie projektu. Ostateczna decyzja w tym zakresie może być poprzedzona zwróceniem się do projektodawcy o wyjaśnienie/doprecyzowanie niejasnych kwestii.

- **Stosowanie kryteriów niemierzalnych**

Ogólnie sformułowane i niezoperacjonalizowane kryteria to kolejna, powszechna błądka oceny merytorycznej. Ilustracja może tu być przykład z badania ewaluacyjnego RPO województwa Lubuskiego.<sup>66</sup> W ramach priorytetu V „Rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej” eksperci mieli za zadanie ocenić „Czy projekt tworzy kompleksowy produkt turystyczny?”. Choć partykuła „czy” sugeruje odpowiedź tak lub nie, oceniający otrzymali dyspozycje zastosowania skali ocen od 0 do 5 punktów, przy czym nikt im nie wyjaśnił, co mają rozumieć pod pojęciem „kompleksowości”.

Inny przykład pochodzi z badania systemu wyboru projektów w RPO Województwa Podkarpackiego.<sup>67</sup> W ramach jednego z działań priorytetu 4 Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom (4.2 *Infrastruktura przeciwpowodziowa i racjonalna gospodarka zasobami wodnymi*) zastosowano mało sprecyzowane i konkretne kryterium: „Praktyczne możliwości wykorzystania projektu w polityce zagospodarowania przestrzennego”, za które można było dostać od 0 do 20 punktów. Oceniający nie otrzymali wskazówek odnośnie tego, na czym miałyby polegać to zastosowanie, ani wyjaśnień dotyczących zasad, na podstawie, których weryfikowane będzie spełnienie warunków wykorzystania projektu w polityce zagospodarowania przestrzennego województwa podkarpackie.

64 „Ocena systemu wyboru projektów (finansowanych operacji) zaprojektowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (RPO WL)”, 23.02.2009. Wykonawca: WYG.

65 Protesty dotyczące tych kryteriów były uznawane przez Wojewodę, przyjął on, bowiem jedyną logiczną w takiej sytuacji wykładnię, że za spełnienie kryterium należy przyznać maksymalną liczbę punktów 5, a za niespełnienie 0.

66 „Ocena Systemu Kryteriów Oceny projektów w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007 – 2013”, wrzesień 2009.

67 „Ocena naborów przeprowadzonych w 2008 roku i zakładanego wpływu ich efektów na realizację celów RPO Województwa Podkarpackiego. Raport z badania przeprowadzonego w okresie sierpień – grudzień 2009 przez firmę InfoAudit Sp. z o.o. we współpracy z Wrocławską Agencją Rozwoju Regionalnego S.A.



- Nadawanie wybranym kryteriom zbyt wysokiej punktacji/zbyt dużych wag w stosunku do innych

Powyższy problem odnosi się w szczególności do kryteriów niemierzalnych, co dodatkowo wypacza prawidłowość oceny projektów. Posłużmy się jeszcze jednym przykładem z województwa Lubuskiego. Zgodnie z wynikami wyżej wspomnianego badania ewaluacyjnego w województwie tym obowiązywało 10 kryteriów merytorycznych (w tym jedno dopuszczające). Jednym z kryteriów budzącym szczególne wątpliwości było kryterium „ekonomiczny wpływ na rozwój regionu”, za które oceniający mógł przydzielić od 0 do 10 punktów (przed uwzględnieniem wag). Przy czym 0 punktów mogły otrzymać projekty, które mają znikomy wpływ na otoczenie, a 10 punktów – projekty o bardzo dużym ekonomicznym wpływie na województwo. Według dodatkowej wskazówki dla oceniających: powinni oni spróbować znaleźć odpowiedź na pytanie: Czy zakres inwestycji przyczyni się bezpośrednio do wzrostu konkurencyjności regionu/podmiotu realizującego projekt? W opinii ewaluatorów: *„Kryterium to pozostaje niejednoznaczne, gdyż brakuje odpowiedniego sprecyzowania, co należy rozumieć przez ekonomiczny wpływ na rozwój regionu, a wskazówka dla oceniających tego problemu nie rozwiewa. Na przykład, nie wiadomo czy wyższą ocenę powinny uzyskać projekty, których realizacja wiązać się będzie ze wzrostem zatrudnienia, czy raczej te, które rozpoczną produkcje innowacyjnego produktu? Kryterium to stwarza duże pole do potencjalnej arbitralności oceniających, stad konieczne staje się jego sprecyzowanie bądź wyłączenie z systemu oceny”*. Zakres uznaniowości oceny ze względu na powyższe kryterium powiększało dodatkowo zastosowanie wag. W efekcie, za kryterium „ekonomiczny wpływ na rozwój regionu” wniosek mógł dostać do 30 punktów, spośród maksymalnie 136 punktów, jakie można było w sumie uzyskać w rezultacie oceny merytorycznej, czyli aż 22% całości punktów.

W większości RPO problem nazbyt ogólnych i niemierzalnych kryteriów próbuje się rozwiązywać za pomocą wewnętrznych uzgodnień prowadzonych przez członków KOP, mających na celu ustalenie wspólnego rozumienia i operacjonalizacji i poszczególnych kryteriów. Uzgodnienia takie odnoszą się również do kryteriów związanych z wąskimi specjalistycznymi kwestiami, które nie zostały dostatecznie jasno wyjaśnione na gruncie obowiązujących regulacji prawnych (np. „efekt zachęty”, czy kwestia występowania w projektach pomocy publicznej) Rozwiązanie takie, choć samo w sobie racjonalne, nie jest jednak wystarczające w sytuacji, gdy ma jedynie doraźny charakter. Dzieje się tak ponieważ po pierwsze w ramach kolejnego konkursu inny skład KOPu może dokonać zupełnie innych uzgodnień. Po drugie uzgodnienia przyjmowane przez daną komisję oceniającą nie są znane wnioskodawcom, co ogranicza ich szanse na uzyskanie dofinansowania. Jak zaznaczyliśmy wyżej, w 2009 r. niemal wszystkie RPO dokonały wielu zmian swoich kryteriów merytorycznych. Cześć z tych zmian wiązała się z uszczegółowieniem i zoperacjonalizowaniem kryteriów, rodzących pole do uznaniowości ocen. Towarzyszyło temu często opracowywanie szczegółowych instrukcji dla oceniających lub/i przewodników po kryteriach, mających ułatwić beneficjentom przygotowanie projektów, a członkom KOP-ów ich ocenę. Trend ów obrazuje wypowiedź jednego z rozmówców z województwa Mazowieckiego *„Po jednym z założeń kontrolnych dopracowano pewne szczegóły i powstały karty oceny merytorycznej i tzw. Instrukcje do kart oceny merytorycznej, żeby eksperci jednolicie oceniali i rozumieli pewne pojęcia. Bo zauważyliśmy że jest tak, że różni eksperci rozumieli pewne pojęcia inaczej i inaczej oceniali. My natychmiast zareagowaliśmy. (...) oczywiście nie wchodząc w kompetencji KM”*. (0704)

Dodatkowy, oryginalny sposób na zwiększenie wiedzy beneficjentów o kryteriach oceny, a tym samym lepsze przygotowanie wniosku, zastosowała IZ RPO województwa Lubelskiego. Nałożyła ona na wnioskodawców obowiązek przeprowadzania przez nich samooceny wniosków

składanych do dofinansowania. Zdaniem IZ rozwiązanie to daje beneficjentom możliwość oceny własnego wniosku pod kątem spełniania celów RPO WL a także celów Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego, co przekłada się, na jakość projektu. „Dokonując samooceny, beneficjent sam widzi, czy jego wniosek kwalifikuje się do wsparcia z RPO WL i jakie może mieć szanse na uzyskanie dofinansowania. W przypadku odrzucenia wniosku, zarówno IZ RPO, jak i IP II, informują beneficjentów o przyczynach odrzucenia wraz z podaniem kryteriów, których wniosek nie spełnia. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż w przypadku odrzucenia wniosku, beneficjenci posiadają jasną wiedzę na temat przyczyn odrzucenia ich projektów”<sup>68</sup>.

Choć można mówić o pozytywnym trendzie jeśli chodzi o doprecyzowywanie kryteriów oceny i obiektywizację jej zasad trudno jednak powiedzieć, jaki był zakres modyfikacji idących w tym kierunku w skali całego RPO i co konkretnie przyniosły te zmiany z punktu widzenia zwiększenia rzetelności i przejrzystości oceny merytorycznej. Analiza tego aspektu wymaga osobnych badań porównawczych.

#### Deklaracja/oświadczenia o poufności i bezstronności

Jak wspomniano wyżej przed przystąpieniem do oceny członkowie komisji oceniających oraz eksperci zewnętrzni opiniujący wnioski, mają obowiązek składania deklaracji poufności i bezstronności. Formularz-wzór deklaracji poufności i bezstronności stanowi załącznik do regulaminu KOP lub jest elementem karty oceny merytorycznej projektu. Członkowie KOP podpisują ją przed przystąpieniem do pracy w komisji i/lub przed rozpoczęciem oceny danego wniosku. Gdy stanowi ona element karty oceny projektu jest podpisywana w trakcie oceny. Zgodnie z zapisami regulaminów KOP, w przypadku wystąpienia okoliczności mogących poddawać w wątpliwość bezstronność lub zaistnienie konfliktu interesów, ekspert jest zobowiązany wyłączyć się z oceny danego projektu lub projektów w ramach całego konkursu. Obserwator wojewody, jeśli uczestniczy w posiedzeniach KOP, składa tylko deklarację poufności.

**W przypadku większości samorządów deklaracje bezstronności i poufności nie są dostępne na stronach internetowych** i trzeba się o nie specjalnie zwracać do IZ. Wyjątek w tym względzie stanowią województwa dolnośląskie, małopolskie, mazowieckie, śląskie oraz zachodniopomorskie. Wzory deklaracji są tam publikowane na stronach RPO, jako załącznik do Regulaminu KOP. W niektórych województwach (np. Świętokrzyskim) są one elementem wzoru karty oceny formalnej lub merytorycznej i stanowią załącznik do IW, regulaminów konkursów i regulaminów KOP. W przypadku tych samorządów regulaminy konkursów są oczywiście dostępne na stronie www RPO, ale jeśli nie wiemy, że deklaracje mogą się tam znajdować to ich znalezienie sprawia trudności.

**Deklaracje bezstronności i poufności stanowią podstawowy instrument służący ograniczeniu konfliktu interesów w procesie oceny wniosków.** Obok zobowiązania do zachowania poufności i tajności odnośnie treści ocenianych wniosków i rezultatów procesu oceny,<sup>69</sup> zawierają one również oświadczenie, iż nie zachodzi żadna z okoliczności powodujących wyłączenie eksperta z udziału w ocenie projektu na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępo-

68 Sprawozdanie z realizacji RPO Województwa Lubelskiego za 2009 r.

69 Oto typowy zapis odnoszący się kwestii poufności: „Zobowiązuję się do zachowania w tajemnicy i zaufaniu wszystkich informacji i dokumentów ujawnionych mi lub wytworzonych przez mnie lub przygotowywanych przez mnie w trakcie lub jako rezultat prac komisji konkursowej i zgadzam się, że informacje te powinny być użyte tylko dla celów niniejszej oceny i nie powinny być ujawnione stronom trzecim. Zobowiązuje się również nie zatrzymywać kopii jakichkolwiek pisemnych lub elektronicznych informacji.” Źródło: „Ogólne Oświadczenie o Poufności i bezstronności”, RPO województwa Opolskiego.

wania administracyjnego<sup>70</sup>, oraz że nie zachodzą żadne okoliczności mogące budzić uzasadnione wątpliwości, co do jego bezstronności względem podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie lub podmiotu, który złożył wniosek będący przedmiotem oceny. W przypadku wystąpienie takich okoliczności członek komisji oceniającej jest zobowiązany do rezygnacji z udziału w ocenie projektu lub w niektórych wypadkach do rezygnacji z udziału w komisji utworzonej na potrzeby danego konkursu. Obowiązek zachowania bezstronności w procesie oceny wynika z przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>71</sup>

Chociaż funkcja i podstawowe zasady stosowania deklaracji są identyczne we wszystkich RPO, ich **treść różni się w zależności od województwa**. Różnice w zawartości tych dokumentów dały się zauważyć już w 2008 r., kiedy przeprowadzono pierwszą analizę porównawczą ich treści.<sup>72</sup> Charakter tych różnic uległ jednak zmianie, gdyż w 2009 wszystkie województwa zmodyfikowały brzmienie tych dokumentów, po wejściu w życie art.31 wyżej wspomnianej ustawy.<sup>73</sup>

Zanim przejdziemy do omówienia tych różnic przypomnijmy jak wyglądała sytuacja w tym zakresie pod koniec 2008 r. Wówczas większość RPO posługiwała się deklaracjami opartymi na modelowym wzorze tego dokumentu zawartym w *Wytycznych MRR w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym z dnia 5 lipca 2007 r.*<sup>74</sup> Wzór ten odwoływał się do okoliczności mogących budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności eksperta względem podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie. Był on w dużej mierze zgodny z aktualnym brzmieniem art. 31, który jeszcze wówczas nie był uchwalony. Niektóre IZ RPO poszły dalej niż wymogi zawarte w *Wytycznych*, uzupełniając wzorcową treść dokumentu o zapis, stwierdzający, iż dany członek KOP nie uczestniczył w przygotowaniu wniosków i dokumentacji projektowej będącej przedmiotem procedury konkursowej (np. dolnośląskie, małopolskie i zachodniopomorskie). Zapis ten nawiązywał do rozpowszechnionej w ramach wszystkich RPO, a nie tylko tych województw, które go zastosowały, formy konfliktu interesów, sprzyjającej wystąpieniu korupcji. Tylko trzy województwa – dolnośląskie, lubuskie i małopolskie – zawarły w tekście dokumentu groźbę sankcji karnej za podawanie w oświadczeniu nieprawdy<sup>75</sup>. (Posłużyły się one jednocześnie rozbudowaną wersją deklaracji). Na drugim końcu tego kontinuum znalazło się kilka RPO (m.in. opolskie i wielkopolskie), które przyjęło deklarację przypominającą dokumenty stosowane w obrębie ZPORR. Były to kilku zdaniowe oświadczenia, który miały charakter czysto fasadowy, bowiem ich zweryfikowanie było z definicji niemożliwe, jako że nie zawierały one szczegółowego katalogu zakazów, których złamanie wskazałoby na niepożądane powiązania osób przeprowadzających selekcję projektów.

W komentarzu do analizy porównawczej treści deklaracji poufności i bezstronności stwierdzono, iż groźba sankcji karnej powinna być standardem. *„Bez obarczenia zakazów sankcją, składane deklaracje są niewiele warte, bowiem ryzyko złamania ich zapisów wiąże się co najwyżej z wykluczeniem z KOP i nie stanowi przeciwwagi do potencjalnych korzyści, związanych z wchodzeniem w sytuację konfliktu*

70 Dz. U. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm. Rozdział 5 – Wyłączenia pracownika oraz organu

71 Dz. U. nr 227 z 2006 poz. 1658 zm. Dz.U. z 2007 r., Nr 140, poz. 984; Dz.U. z 2008 r., Nr 216, poz. 1370; Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, art. 31 ust 3 i 4.

72 Szczegóły patrz: „Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, Instytut Sobieskiego, Marzec 2009

73 Nowe brzmienie Art. 31 zostało ustalone przez art. 6 pkt 28 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. Nr 216, poz. 1370). Zmiana weszła w życie 6 marca 2009 r

74 Wytyczne te stanowiły próbę wprowadzenia pewnych standardów do procesu naboru i oceny projektów. Obowiązywały one tylko przez kilka miesięcy do 25 marca 2008, kiedy to na mocy komunikatu MRR, opublikowanego w Monitorze Polskim, nr. 24, poz. 243 zostały uchylone. Ministerstwo podjęło taką decyzję pod wpływem nacisków ze strony samorządów, które chciały sobie zostawić jak największy margines swobody, co do określania zasad swojego systemu wyboru wniosków.

75 Kodeks Karny, Art. 233, par. 1.

*interesów*”. Ustawodawca doszedł do podobnego wniosku, bowiem w art. 31 ust 4 znalazł się zapis mówiący, iż: „Oświadczenie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o czym należy składającego pouczyć przed złożeniem oświadczenia”.

Badanie zawartości deklaracji obowiązujących na początku 2011 r., pod kątem zapisów mających na celu ograniczenie konfliktu interesów, pozwala na wyodrębnienie czterech kategorii tych dokumentów:

- Deklaracja lakoniczna, **nie spełniająca wymogów wynikających art. 31**.  
Oświadczenie takie jest stosowane w ramach RPO województwa Świętokrzyskiego.
- Deklaracje **zgodne z wymogami art. 31**, nawiązujące do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (kpa) oraz odnoszące się do okoliczności mogących budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności eksperta względem podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie lub podmiotu, który złożył wniosek będący przedmiotem oceny  
Takim oświadczeniem posługuje się RPO województwa Warmińsko-mazurskiego, Mazowieckiego.<sup>76</sup>
- Deklaracje nawiązujące do przepisów kpa oraz zawierające **dwie kategorie okoliczności** mogących budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności eksperta, odnoszące się do:
  - osób i podmiotów ubiegających się o dofinansowanie lub składających wniosek projekt będący przedmiotem oceny (zgodne z art. 31)
  - do wniosku będącego przedmiotem oceny (zapis, stwierdzający, iż dany członek KOP nie uczestniczył w przygotowaniu wniosków i dokumentacji projektowej będącej przedmiotem procedury konkursów)  
Taką deklarację bezstronności ma województwo Kujawsko-pomorskie
- Deklaracje zawierające **trzy kategorie okoliczności** mogących budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności eksperta, odnoszące się do:
  - osób i podmiotów osób ubiegających się o dofinansowanie lub składających wniosek projekt będący przedmiotem oceny (zgodne z art. 31)
  - osób i podmiotów, które brały udział w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie
  - do wniosku będącego przedmiotem oceny  
Deklaracjami takimi posługują się RPO województw: Małopolskiego, Śląskiego.
- Deklaracje zawierające od **czterech do sześciu kategorii okoliczności** mogących budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności eksperta, odnoszące się do:
  - osób i podmiotów ubiegających się o dofinansowanie lub składających wniosek będący przedmiotem oceny (zgodne z art. 31)
  - osób i podmiotów, które brały udział w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie
  - wniosku będącego przedmiotem oceny

<sup>76</sup> Mazowieckie dostosowało treść swojej deklaracji do wymogów ustawowych we wrześniu 2009, czyli dopiero po pół roku od wejściu w życie stosownych przepisów, na mocy Uchwały Nr 2469/281/09 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 22 września 2009 r. w sprawie Regulaminu Oceny Wniosków i Komisji Konkursowych oceniających wnioski złożone w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007 – 2013.

- innych, konkurencyjnych wniosków złożonych w ramach danego konkursu (zapis, stwierdzający, iż dany członek KOP nie uczestniczył w przygotowaniu wniosku/projektu konkurującego o dofinansowanie z wnioskiem będącym przedmiotem oceny)
  - osób i podmiotów ubiegającego się o dofinansowanie lub składających wniosek/projekt, którego wniosek/projekt konkuruje o dofinansowanie z wnioskiem/projektem będącym przedmiotem oceny,
  - osób i podmiotów, które brały udział w przygotowaniu wniosku/projektu konkurującego o dofinansowanie z wnioskiem/projektem będącym przedmiotem oceny
- Oświadczenia takie występują w RPO Dolnośląskim, Łódzkie, Lubuskim, Lubelskim, Opolskim, Podlaskim, Podkarpackim, Pomorskim, Wielkopolskim i Zachodniopomorskim.

Trzy ostatnie z wymienionych kategorii okoliczności mogących rodzić wątpliwości, co do bezstronności eksperta nawiązuje do często występujących przyczyn konfliktu interesów. W zależności od województwa są one ujęte mniej lub bardziej kompleksowo. W Podlaskim, zawarte jest oświadczenie dotyczące braku określonych relacji z jakimkolwiek wnioskodawcą, którego wniosek konkuruje o dofinansowanie z wnioskiem będącym przedmiotem oceny oraz z osobą/podmiotem przygotowującym tego rodzaju wniosek. W Łódzkim, Lubuskim, Lubelskim, Pomorskim, Opolskim Wielkopolskim i Zachodniopomorskim należy dodatkowo oświadczyć, iż nie brało się osobistego udziału w przygotowaniu wniosku konkurującego o dofinansowanie z wnioskiem będącym przedmiotem oceny oraz że eksperta nie łączą budzące podejrzenia o stronniczość relacje z osobą/podmiotem, który przygotował wniosek/projekt konkurencyjny do tego, który jest przedmiotem oceny. Podobnie jest w Dolnośląskim, choć nie używa się tam terminu „wniosku konkurującego”, tylko mówi się o określonych relacjach wobec np. „któregokolwiek podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie”.

Przykład, ilustrujący konflikt interesów wynikający z pisania przez ekspertów projektów, których wprawdzie sami nie oceniają, ale które stanowią przedmiot oceny w tym samym konkursie, zawarty jest następującej wypowiedzi jednego z badanych z województwa Opolskiego: „*Bo jak się dostaje do oceny wniosek, którego się akurat nie pisało, a jest pięć innych, przy których się pracowało i ma się prowidzję od tego, że one przejdą, no to nie trzeba być psychologiem społecznym, żeby wiedzieć, jakie działania będą w toku. (...) Wiadomo, że jest to bardzo trudne do wyegzekwowania, bo nie każdy się musi przyznać. Eksperti podpisują takie oświadczenie o rzetelnej ocenie, bezstronności i poufności, natomiast jest to deklaracja osoby fizycznej i trudna jest do egzekwowania*” [0804]

Jak zwrócił uwagę nasz rozmówca skuteczność deklaracji bezstronności z punktu widzenia celu, jakiemu mają służyć, ograniczają trudności w weryfikacji prawdziwości zawartych tam danych. Trudności te są do pewnego stopnia obiektywne, nie mniej wynikają również z braku zdefiniowania jakiegokolwiek mechanizmu w tym zakresie. **Tylko w trzech RPO przewidziano sposób weryfikowania prawdziwości informacji podawanych przez osoby zobligowane do podpisywania oświadczeń o bezstronności – w Małopolskim, Podkarpackim i Pomorskim.** Jeśli chodzi o to pierwsze województwo, to zgodnie z informacją uzyskaną od IZ stosuje się tam następujący mechanizm: „*Deklaracja bezstronności składana jest pod rygorem odpowiedzialności karnej. Mając na uwadze charakter deklaracji, Urząd Marszałkowski, co do zasady, nie prowadzi postępowań obejmujących każdorazową weryfikację prawdziwości danych zawartych w deklaracjach. Zwracana jest jednak szczególna uwaga na informacje związane z miejscem/miejscami zatrudnienia eksperta w kontekście projektów, które mają podlegać ocenie. Ponadto Województwo Małopolskie zawarło porozumienie z Urzędem Kontroli Skarbowej oraz Policją. W przypadku wystąpienia przesłanek*

mogących świadczyć o naruszeniu zasady bezstronności przez eksperta, możliwe jest zwrócenie się do tych organów z prośbą o pomoc w zbadaniu sprawy”.

W Podkarpackim z kolei weryfikacja przedstawia się następująco: „Pracownicy Urzędu dokonują analizy danych ekspertów na podstawie informacji zawartych w złożonych przez nich dokumentach na etapie wniosku o wpis na Listę ekspertów, dokumentacji zgromadzonej dla przeprowadzonych wcześniej naborów wniosków oraz przeglądu informacji dostępnych na stronach internetowych, np. w zakresie ewentualnych powiązań eksperta z firmami konsultingowymi zajmującymi się opracowywaniem wniosków o dofinansowanie. Ponadto przy dokonywaniu wyboru eksperta stosowany jest wymóg terytorialnej rozbieżności miejsca zamieszkania i miejsca zatrudnienia eksperta w stosunku do wniosków (siedziby lub miejsca prowadzenia działalności gospodarczej wnioskodawców) będących przedmiotem oceny danego eksperta”.

Ostatni przykład dotyczy Pomorskiego. „Przed rozpoczęciem oceny wykonalności wniosków o dofinansowanie projektów złożonych w ramach danego konkursu IZ RPO WP sporządza się Zestawienie autorów opracowań składających się na dokumentację wniosku (na specjalnym formularz nr. 14a). Następnie pracownicy IZ RPO WP dokonują weryfikacji kwestionariuszy osobowych ekspertów pod kątem powiązań z podmiotami uczestniczącymi w konkursie oraz przedstawiają powyższe zestawienie potencjalnym ekspertom celem weryfikacji, czy nie zachodzą okoliczności skutkujące koniecznością wyłączenia się z oceny w świetle obowiązku podpisania Oświadczenia o bezstronności oraz Deklaracji poufności i rzetelności”.

Deklaracje bezstronności, nawet te najbardziej rozbudowane, nie są w stanie ująć wszelkich sytuacji, w których może dochodzić do konfliktu interesów. Nie mniej jest rzeczą celową, aby zawierały pełną paletę istotnych i często występujących okoliczności mogących prowadzić do konfliktu interesu, tak jak to ma miejsce w przypadku ostatniego z wymienionych wyżej typów deklaracji. Nawet, jeśli podane informacje nie podlegają weryfikacji, konieczność podpisywania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań ma pewną moc odstraszącą, co w efekcie prowadzi do ograniczenia zakresu występowania konfliktu interesów w procesie oceny projektów. Natomiast, weryfikacja na pewno zwieliokrotniłaby ów efekt odstraszenia. Wystarczyłoby w zupełności żeby miała on charakter wyrwykowy (jak np. w Małopolskim), czy bardziej usystematyzowany ale losowy. Przy czym informacja na temat metody stosowanej w tym względzie powinna być jawna. Gdyby osoby oceniające wiedziały, że podawane przez nich informacje mogą zostać zweryfikowane, na pewno zastanowiłyby się dwa razy, czy warto ryzykować podając nieprawdę.

### 6.3.3 Nabór ekspertów do oceny projektów oraz weryfikacja ich kompetencji i bezstronności

#### Nabór ekspertów

Eksperci biorący udział w pracach komisji oceniających wyłaniania są w drodze otwartego konkursu publicznego, ogłaszanego przez IZ dla całego RPO, bądź dla poszczególnych osi priorytetowych. Formalnie kandydat na eksperta musi spełnić szereg wymogów. Minimalne wymogi w tym względzie zostały określone w art. 31 ustawy z dnia 6 grudnia o zasadach prowadzenia

polityki rozwoju<sup>77</sup>. Stanowi on, iż: „W celu zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów w procesie wyboru projektów do dofinansowania mogą uczestniczyć eksperci posiadający specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym.” Zgodnie z tym przepisem ekspertem może zostać osoba, która:

- korzysta z pełni praw publicznych,
- ma pełną zdolność do czynności prawnych,
- nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub za umyślne przestępstwo skarbowe,
- spełnia inne wymogi określone w systemie realizacji programu operacyjnego.

Wymogi wspomniane w punkcie 4 dotyczą przede wszystkim poziomu i rodzaju wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego/wiedzy. Powszechnie wymaga się aby eksperci mieli wykształcenie co najmniej wyższe magisterskie, a przypadku niektórych działań muszą legitymować się tytułem magistra inżyniera. Jeśli chodzi o tą drugą kwestię, ekspert powinien posiadać doświadczenie zawodowe (z reguły nie krótsze niż 2-3 letnie) w: (a) dziedzinach objętych przez RPO, w zakresie obejmującym działanie/poddziałanie, w ramach którego składa on wnioski o wpis na Listę ekspertów lub/i (b) w zakresie specjalistycznych obszarów, takich jak analiza finansowa i ekonomiczna czy ochrona środowiska (doświadczenie i/lub wiedzę) oraz dotyczące (c) zasad finansowania projektów ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (doświadczenie i/lub wiedzę).

Ekspertcy są również zobowiązani do złożenia oświadczenia o gotowości do rzetelnej i bezstronnej oceny projektów oraz zgody na przetwarzanie danych osobowych.

Kandydatów wybiera komisja powołana w tym celu przez IZ. Na podstawie listy zatwierdzonych ekspertów regionalnych, IZ tworzy bazę ekspertów regionalnych. Baza ta jest publikowana na stronie internetowej RPO. Zawiera ona następujące dane: imię i nazwisko eksperta; dziedzinę objętą programem operacyjnym, w której specjalizuje się ekspert i adres poczty elektronicznej eksperta. Instytucja zarządzająca może przekazać kompetencje w zakresie tworzenia i prowadzenia bazy ekspertów instytucjom uczestniczącym we wdrażaniu programu operacyjnego. Wyłanianie ekspertów jest regulowane na mocy regulaminów pracy komisji kwalifikacyjnej ds. wyboru ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie projektów złożone w ramach danego RPO.

W pierwszym badaniu porównawczym RPO wskazano na trzy kluczowe problemy związane z doborem ekspertów regionalnych<sup>78</sup>:

- zbyt małą liczbę ekspertów w stosunku do potrzeb danego RPO,
- brak profesjonalnej weryfikacji kwalifikacji zawodowych i rzetelności ekspertów regionalnych
- nieskuteczną weryfikację bezstronności ekspertów,

Problemy te są w dużej mierze nadal aktualne, jednakże w okresie 2009-2010 większość samorządów podjęło działania mające na celu ograniczenie przynajmniej niektórych z nich. Działania te były motywowane dążeniem do zwiększenia obiektywności i rzetelności oceny projektów oraz tempa absorpcji środków unijnych. Wynikały one z doświadczeń nabytych w trakcie re-

77 Dz. U nr 227 z 2006 poz. 1658 zm. Dz.U. z 2007 r., Nr 140, poz. 984; Dz.U. z 2008 r., Nr 216, poz. 1370; Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100. Brzmienie Art. 31 w brzmieniu zostało ustalone przez art. 6 pkt 28 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. Nr 216, poz. 1370). Zmiana weszła w życie 6 marca 2009 r.

78 „Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych programów Operacyjnych”, Instytut Sobieskiego, Marzec 2009. Szczegóły patrz rozdział 5.

alizacji programu oraz z rezultatów badań ewaluacyjnych systemów wyboru projektów. Poniżej postaramy się opisać najważniejsze środki zaradcze podjęte w tym zakresie przez poszczególne województwa.

Działania nakierowane na rozwiązanie problemu zbyt małej liczby ekspertów

Pojęcie „zbyt małej liczby ekspertów”, odnosi się do niewystarczającej liczby osób posiadających stosowne kompetencje do oceny projektów w danym obszarze tematycznym i zarazem nie uwikłanych w konflikt interesów. Problem ten z oczywistych względów bardziej dotyka mniejsze województwa niż większe. Jak stwierdził jeden z badanych przedstawicieli PSG z Lubuskiego: *„Po dwóch konkursach problem z konfliktem interesów okazał się być bardzo duży i asesoryści zostali mocno przetrzebieni przez IZ i dlatego teraz skupia się ona bardziej na poszukiwaniu ich poza województwem”*. (0403)

Ponadto skala niedoboru ekspertów nie jest jednolita w obrębie poszczególnych województw. Zmienia się ona w zależności od tematyki konkretnego konkursu i ilości złożonych wniosków, a także od terminu w jakim odbywa się dany konkurs. Ilustruje to następująca wypowiedź przedstawiciela IZ województwa dolnośląskiego: *„W niektórych dziedzinach są dobrzy eksperci (drogi, kanalizacja), a są dziedziny, że trudno znaleźć ekspertów. Generalnie są to lepsi fachowcy niż w ZPORR. Jest poprawa, ale czasami potencjał wiedzy i doświadczenia jest niewystarczający. W turystyce eksperci są słabi. Są otwarte konkursy i losowanie. Niestety ci słabi są też losowani. Były rozmowy kwalifikacyjne, ale to musiałby być egzamin. Pod tym względem system jest nie idealny”* (0101). I dalej, w kontekście przyczyn długiego okresu trwania oceny merytorycznej rozmówca ten stwierdził: *„Wynika to z dużej ilości projektów oraz niewielkiej liczby ekspertów. Przy niektórych konkursach przypada 80 projektów na 2 ekspertów. Ponadto zdarzają się trudne okresy, na przykład czas sesji na studiach, kiedy niektórzy eksperci są „wyłączeni”*. Na jeszcze inne przyczyny trudności z zebraniem odpowiedniej liczby ekspertów o stosownych kwalifikacjach zwraca uwagę rozmówca z województwa opolskiego: *„Jeżeli osoba jest naprawdę dobra – to muszą być osoby, które mają tę wiedzę i praktyczną, i teoretyczną dosyć dużą – to one są w obecnym świecie tak zabiegane, tak zapracowane, że... nie szukają pracy (...) [Dodatkowo] jest akurat duże zapotrzebowanie w krótkim okresie czasu na tych ekspertów. Bo ci eksperci są jednocześnie potrzebni tym beneficjentom potencjalnym do przygotowywania aplikacji (a wiadomo, że tych aplikacji tworzy się wiele, wiele więcej niż tych środków jest), także oni tam są potrzebni, i oni muszą dokonać wyboru: albo współpracujemy z firmami konsultingowymi lub wręcz jesteśmy konsultantami i piszemy projekty, albo będziemy je oceniać.”* [0801]

Na duży problem ze znalezieniem ekspertów, wynikający przed wszystkim z tego, iż wszyscy którzy znajdują się na RPO są w jakiś sposób związani z pisaniem projektów zwracano również uwagę w trakcie badań w województwie Śląskim i Zachodniopomorskim.<sup>79</sup> Przedstawiciel IZ z pierwszego wymienionych województw stwierdził: *„Istnieje kłopot z utrzymaniem stałego składu ekspertów. „Dobrzy eksperci zajmują się realizacją, a nie oceną projektów”* [1202]. Z kolei rozmówczyni reprezentująca jednego z PSG z województwa Zachodniopomorskiego tak skomentowała tę kwestię: *„Natomiast tak, kryteria są obiektywne, dobre, ale projekty ocenia człowiek. I różnie z tymi ludźmi jest. (...). Ja nie wiem czy to jest dobre rozwiązanie, bo z jednej strony wymaga się od eksperta dużej wiedzy merytorycznej w zakresie danej branży, z jednoczesnym naciskiem na wiedzę z zakresu funkcjonowania funduszy strukturalnych. A jednocześnie wymagana jest bezstronność. Czyli nie możesz oceniać wniosków jeżeli masz coś wspólnego z pisaniem wniosków. Ja nie wiem*

79 W Zachodniopomorskim problem ten jest szczególnie dotkliwy, ponieważ oceny merytorycznej projektów dokonują tam wyłącznie eksperci pochodzący z zewnętrznego naboru.



*czy to w jakikolwiek sposób da się pogodzić. (...) Trudno mi znaleźć takich ekspertów. Ja sama nie mogę oceniać wielu wniosków bo moja szkoła składała wnioski. W naszym regionie jest to ciężkie, żeby nie być związanym z pisaniem projektów, bo jeżeli ktoś dysponuje taką wiedzą to najczęściej albo jest związany z pisaniem wniosków albo na zasadzie doradztwa. Pewnie jakąś formułą jest stworzenie profesjonalnych „oceniaczy” (tylko na to nas nie stać) gdzie takim osobom porządnie się płaci. (1604)*

Przeprowadzona analiza wskazuje na dwie podstawowe metody radzenia sobie z sytuacją niedoboru ekspertów:

- **Angażowanie do oceny fachowców z innych województw.** Dotyczy to w szczególności mniejszych samorządów, niemniej stosowane jest niemal wszędzie, w tym również w Mazowieckim. W niektórych RPO odbywa się to w wyniku praktycznych uzgodnień wśród członków komisji kwalifikacyjnych, lub w oparciu o zmienione regulacje dopuszczające taką możliwość, a w innych na podstawie ściśle określonej procedury. Ten ostatni przypadek ma miejsce w podkarpackim. „przy dokonywaniu wyboru eksperta stosowany jest wymóg terytorialnej rozbieżności miejsca zamieszkania i miejsca zatrudnienia eksperta w stosunku do wniosków (siedziby lub miejsca prowadzenia działalności gospodarczej wnioskodawców) będących przedmiotem oceny danego eksperta”<sup>80</sup>
- Szersze włączanie do oceny pracowników IZ lub innych jednostek samorządowych

W 2008 r. w większości RPO w skład komisje oceniających wchodziły obowiązkowo eksperci i pracownicy instytucji samorządowych. Część samorządów wprowadziła zmiany w tym zakresie stanowiąc, iż oceny mogą dokonywać alternatywnie eksperci i/lub pracownicy. Z kolei w ramach innych RPO, w których ciała oceniające składały się wyłącznie z ekspertów (pomorskie i dolnośląskie) dookoptowano do nich pracowników<sup>81</sup>.

Powyższej tendencji towarzyszyło często położenie większego nacisku na szkolenie pracowników, specjalizujących się w ocenie projektów.

Powyższe rozwiązanie miało nie tylko służyć zmniejszeniu niedoboru ekspertów, ale również podnieść w sposób znaczący jakość i terminowość oceny projektów. (Na niedostateczne przygotowanie ekspertów do oceny wniosków zwracały m.in. uwagę wszystkie badania ewaluacyjne systemów oceny i wyboru projektów w ramach RPO, które w jakimś mierze odnosiły się do kwestii kwalifikacji ekspertów). Ciekawego przykładu, wskazującego na niższe kompetencje ekspertów w stosunku do urzędników dostarcza sprawdzian przeprowadzony przez **Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości (LLAWP)**, Instytucję Pośredniczącą II stopnia w realizacji dwóch osi priorytetowych RPO Lubelskiego.<sup>82</sup> W początkowym etapie wdrażania RPO oceny wniosków w ramach LAWP dokonywały Komisje Oceniające Projekty złożone z pracowników Agencji i ekspertów zewnętrznych. Po wstępnej fazie ich działalności postanowiono zweryfikować kompetencje członków tych komisji. Obie kategorie oceniających zostały przeszkolone a następnie przystąpiły do egzaminu. Egzamin polegał na ocenie projektu według karty oceny i dodatkowych pytań ogólnych. Wszyscy pracownicy zdali go ze średnią oceną wynoszącą 75% punktów, natomiast wśród ekspertów zewnętrznych połowa nie zdała egzaminu a rozsądną

80 Odpowiedź na krótką ankietę dotyczącą kwestii doboru ekspertów, przesłana przez przedstawiciela IZ RPO województwa podkarpackiego

81 W przypadku Dolnośląskiego o wpis na listę ekspertów mogą ubiegać się pracownicy UMWD wyłącznie w ramach jednego działania (Przedsiębiorstwa i Innowacje, poddziedzina: Odnawialne instrumenty finansowe). Jak stwierdził rozmówca z IZ: „Przy OIF (Jeremie) potrzeba było fachowców-urzędników, którzy znają tematykę. Oni są ekspertami i dlatego mogą oceniać projekty. Szkoda zmarnować tych ekspertów” (0101)

82 Osi Priorytetowej I „Przedsiębiorczość i innowacje” i Osi Priorytetowej II „Infrastruktura ekonomiczna”

liczbę punktów uzyskało tylko ok. 20% ekspertów. Poza tym, okazało się, że na ekspertów zgłosiły się osoby, które piszą wnioski dla firm (pracujące w firmach doradczych), a więc istniało prawdopodobieństwo, że będą oni nieobiektywni podczas oceny. W rezultacie dyrekcja LAMP podjęła decyzję o rezygnacji z równoległej oceny przez ekspertów zewnętrznych. Obecnie projekty oceniane są wyłącznie przez pracowników Agencji, (którzy posiłkują się zewnętrznymi ekspertami jeśli zachodzi taka potrzeba). W opinii pracowników Agencji wyższe kwalifikacje pracowników i większa kontrola nad ich pracą gwarantuje bardziej rzetelną ocenę projektów. IZ RPO województwa Lubelskiego najchętniej poszłaby w ślady IP II, ale nie posiada wystarczających środków, żeby zatrudnić odpowiednią liczbę pracowników o stosownych kwalifikacjach. Stąd przyjęto rozwiązanie alternatywne, zakładające, że oceny merytorycznej dokonują eksperci i/lub pracownicy.

Do podobnych wniosków, jeśli chodzi o niższą jakość oceny dokonywanej przez ekspertów, w stosunku do pracowników doszli ewaluatorzy w województwie Kujawsko-pomorskim.<sup>83</sup> Jedno z zaleceń z badania systemu oceny projektów w tym województwie brzmi następująco: „Proponuje się zastanowić się nad przekazaniem całej oceny (również merytorycznej) pracownikom IZ RPO WK-P. Wymagać to będzie zwiększenia obsady oraz podwyższenia ich kwalifikacji”.

#### Weryfikacja kompetencji kandydatów na ekspertów

W 2008 r. w zdecydowanej większości RPO kwalifikacje kandydatów na ekspertów były oceniane wyłącznie na podstawie dokumentów przedstawianych przez kandydatów. Zaledwie kilka IZ przeprowadzało również rozmowy kwalifikacyjne. Żaden RPO nie przewidywał jednak dodatkowego mechanizmu weryfikacji kompetencji osób ubiegających się o wpis na listę ekspertów.

Po koniec 2010 większość samorządów również ograniczała się do formalnej weryfikacji wniosków pod kątem spełniania warunków dotyczących wymaganego wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz posiadanej wiedzy kandydata na eksperta. (Członkowie komisji kwalifikacyjnej posługują się w tym celu specjalnym formularzem oceny wniosków).<sup>84</sup> Ponadto kilka województw przewiduje dodatkowo rozmowy kwalifikacyjne (opcjonalnie lub obligatoryjnie) – dolnośląskie, łódzkie, lubelskie i śląskie. Brak jest danych odnośnie charakteru tych rozmów – czy zadaje się na nich ogólne pytania czy też są one formą egzaminu ustnego, prowadzonego zgodnie z określonym scenariuszem.

W 2009 r. kilka samorządów poszło dalej wprowadzając nową formę sprawdzania kwalifikacji potencjalnych ekspertów w postaci **pisemnego testu kompetencji**. Testy obejmują tematykę z zakresu dziedziny, w której prowadzony jest nabór, kryteriów oceny i zapisów Uszczegółowień. Tego rodzaju egzaminy obowiązują w województwie **Małopolskim, Kujawsko-pomorskim, Podkarpackim** oraz **Zachodniopomorskim**. Warunkiem wpisania na listę ekspertów jest uzyskanie pozytywnego wyniku testu, w wysokości minimum 70 -75 proc. możliwej do zdobycia liczby punktów. W ramach RPO województwa Kujawsko-pomorskim i Podkarpackiego egzamin poprzedzony jest obowiązkowym szkoleniem dla kandydatów na ekspertów. W przypadku

83 Badanie „Ocena systemu kryteriów wyboru projektów zastosowanych w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego” zostało zrealizowane przez firmę PSDB Sp. z o.o. Zakończono je 30 września 2009r.

84 Źródłem zamieszczonych tu informacje są rezultaty analizy odpowiedzi na krótką ankietę dotyczącą kwestii doboru ekspertów, przesłanych przez przedstawicieli IZ 13 RPO. Trzy samorzady nie odpowiedziały na ankietę: Dolnośląskie, Lubelskie i Wielkopolskie. Nie mniej część potrzebnych informacji dotyczących tych województw udało nam się znaleźć w innych materiałach będących przedmiotem analizy.

dwóch pozostałych województw do zdawania testu mogą przystąpić kandydaci pozytywnie zaopiniowani przez komisje kwalifikacyjną.<sup>85</sup>

#### Weryfikacja jakości pracy ekspertów

W większości RPO wyniki pracy ekspertów są weryfikowane na bieżąco, po ocenie każdego projektu.<sup>86</sup> Dokonują jej przewodniczący i/lub sekretarze komisji oceniających wnioski. Weryfikują oni kompletność i poprawność formalną dokumentacji sporządzonej przez ekspertów, w tym sprawdzają prawidłowość nadanej punktacji i wyłapują ewentualne błędy rachunkowe oraz badają czy nie brakuje uzasadnień ocen w ramach poszczególnych kryteriów oraz czy nie występują znaczące rozbieżności w ocenie danego projektu, między poszczególnymi ekspertami. Poniżej opis tego procesu na przykładzie RPO województwa Kujawsko-pomorskiego. „Sekretarz weryfikuje kompletność dokumentacji sporządzonej przez eksperta, poprawność wypełnienia Karty oceny merytorycznej pod względem formalno-rachunkowym oraz fakt sporządzenia uzasadnienia oceny do każdego kryterium, a także sprawdza oznaczenia ocenianych wniosków, podpisy, daty. Sekretarz ma możliwość zarówno w trakcie dokonywania oceny danego projektu, jak i później, ale przed dokonaniem akceptacji przez dyrektora Departamentu Wdrażania RPO, sprawdzenia prawidłowości wyliczenia danych do oceny kryteriów mierzalnych. W przypadku wątpliwości co do prawidłowości dokonania oceny zwraca się do danego eksperta o wyjaśnienia lub/i o korektę oceny. Korekta oceny dokonywana jest przez eksperta na karcie oceny z podaniem daty korekty oraz potwierdzona podpisem eksperta i sekretarza. Sekretarz w przypadku oczywistego błędu popełnionego przez eksperta podczas oceny danego projektu ma możliwość w trakcie trwania oceny zwrócenia uwagi danemu ekspertowi na popełniony błąd wraz ze wskazaniem dokumentu, z którego wynika poprawne podejście do danego przypadku”.

W praktyce w większości RPO weryfikacja wyników pracy ekspertów ma charakter „tu i teraz” i jest nastawiona przede wszystkim na korektę ewidentnych błędów oraz rozwiązanie kwestii związanych z zasadniczymi rozbieżnościami w ocenie projektów w obrębie danego konkursu. W kilku RPO dodatkowo dokonuje się przekrojowych ocen pracy konkretnych ekspertów pod kątem określonych elementów oceny i ewidencjonuje się informacje w tym zakresie w dłuższej perspektywie czasowej. Elementem takim może być na przykład, jakość sporządzanych uzasadnień (np. w Małopolskim i Pomorskim), ilość wniosków ocenianych przez danego eksperta, która trafia do instancji odwoławczych (np. Podlaskie), czy ilość błędów popełnianych przez konkretnego eksperta (np. Kujawsko-pomorskie). Nie wywiązywanie się z minimalnych standardów w odniesieniu do wybranych elementów oceny powoduje rezygnację z pracy eksperta<sup>87</sup> lub nałożenie na niego sankcji finansowych. Np. w Kujawsko-pomorskim w przypadku, gdy w 15 % populacji ocenianych przez danego eksperta projektów wykazane zostaną błędy w ocenie – nie otrzyma on za te projekty wynagrodzenia.

85 Źródło: analiza odpowiedzi na krótką ankietę dotyczącą kwestii doboru ekspertów, przesłana przez przedstawicieli IZ RPO oraz sprawozdania z realizacji 16 RPO za rok 2009.

86 Źródło: analiza odpowiedzi na krótką ankietę dotyczącą kwestii doboru ekspertów, przesłana przez przedstawicieli IZ RPO oraz informacje z wywiadów pogłębionych.

87 Rezygnacja może polegać na nie powoływaniu go do komisji oceniających i nie musi się koniecznie wiązać z wykreśleniem jego nazwiska z regionalnej bazy ekspertów. Charakterystyczny w tym względzie jest zapis Regulaminu oceny merytorycznej wniosków i Komisji Konkursowych powoływanych w ramach RPO województwa Mazowieckiego. W myśl par. 30 i 31 tego Regulaminu, ekspert, za wykonanie zadań w sposób naruszający zapisy tego regulaminu, Instrukcji do karty oceny merytorycznej i umowy zlecenia, może być zawieszony w czynnościach lub odwołany ze składu Komisji, albo usunięty z Bazy ekspertów RPO WM.

Z dostępnych danych wynika, że **jedynie dwa województwa, Lubuskie i Zachodniopomorskie, wprowadziły kompleksowe narzędzia weryfikacji jakości pracy ekspertów, uwzględniające wiele różnych wymiarów rzetelności i obiektywności oceny**. Rozwiązania zastosowane przez te dwa samorzady należy uznać za dobre praktyki i stąd warto je nieco bliżej opisać. **W Lubuskim** sposób wywiązywania się ekspertów z wykonywanych przez nich zadań jest oceniany w oparciu o kartę weryfikacji pracy Asesorów/Ekspertów, zawierającą następujące kryteria oceny:

- pomyłki liczbowe w punktacji kryteriów oceny: matematyczne i logiczne (na podstawie kart oceny merytorycznej),
- uzasadnienia oceny – ich obecność lub ich brak, jakość – wysoka lub niska (czy uzasadnienia odnoszą się do konkretnych kryteriów w sposób zrozumiały, stwierdzają, czy dzięki nim projekt może zostać zrealizowany, czy odrzucenie projektu/niska ocena,/obniżenie punktacji zostało każdorazowo uargumentowane w sposób trafny, pełny i pozwalający na wniesienie protestu od dokonanej oceny),
- powielanie uzasadnień z poszczególnych kryteriów w ocenie końcowej projektu (kalka),
- frekwencja podczas posiedzeń,
- prowadzenie działalności consultingowej lub komercyjnej przygotowywanie wniosków przez Asesorów/Ekspertów,
- liczba wniosków, które zostały przekazane do oceny Eksperta (w przypadku różnicy ocen powyżej 40%)
- liczba odwołań rozpatrzonych przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego pozytywnie lub negatywnie – kryterium to obrazuje na ile ocena Asesora/Eksperta była zgodna ze stanowiskiem akceptowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego.

**W Zachodniopomorskim** weryfikacja jakości pracy ekspertów jest dokonywana w oparciu o dane agregowane w ramach Monitoringu Pracy Ekspertów podczas poszczególnych posiedzeń KOP. Pracownik Wydziału Zarządzania RPO monitoruje prace poszczególnych ekspertów KOP, na podstawie danych uzyskanych z Wydziału Wdrażania RPO, który jest właściwy do organizowania posiedzeń Komisji Oceniających Projekty. Analiza ww. informacji ma na celu identyfikację znaczących różnic w pracy poszczególnych ekspertów, mogących być podstawą podejrzenia o nierzetelną lub nieobiektywną ocenę przeprowadzoną przez eksperta. W ramach Monitoringu Pracy Ekspertów analizie podlegają w szczególności poniższe parametry:

- czas oceny wniosku (wyraźnie krótszy od średniego czasu oceny wniosków, dokonywanej przez pozostałych ekspertów w ramach danej KOP)
- liczba przypadków gdy w wyniku przeprowadzonej przez eksperta oceny zaszła konieczność powołania trzeciego eksperta,
- liczba przypadków, kiedy różnica punktowa wynikająca z oceny poszczególnych projektów, pomiędzy oceną przeprowadzoną przez danego eksperta a oceną drugiego eksperta i trzeciego eksperta wyniosła więcej niż 30% punktów liczonych od maksymalnej możliwej do uzyskania w danej ocenie liczby punktów,
- liczba pozytywnie rozpatrzonych protestów/zasadnych skarg skierowanych do WSA/NSA, których przedmiotem była ocena dokonana przez danego eksperta;
- liczba zweryfikowanych przez eksperta wniosków,
- liczba odrzuconych przez eksperta wniosków.

W przypadku, kiedy na podstawie danych poszczególnych ekspertów będzie można wskazać, iż ekspert regularnie osiąga ww. parametry w skali wyróżniającej danego eksperta od pozostałych w wyniku:

- rozstrzygnięcia protestu projekt zostanie przywrócony do ponownej oceny KOP, a samo rozstrzygnięcie wskazuje, że pierwsza ocena projektu została przeprowadzona nierzetelnie i/lub nieobiektywnie,
- informacji uzyskanej podczas działań kontrolnych i przekazanej od WZRPO-III zostanie stwierdzone, że ocena projektu została przeprowadzona nierzetelnie i/lub nieobiektywnie, co spowodowało, że projekt otrzymał dofinansowanie niezgodnie z zasadami konkursu,
- stanowi to przesłankę niezachowania przez eksperta zasady rzetelności oceny i/lub braku obiektywności oceny. Po zbadaniu przypadku danego eksperta, którego wynik wskazuje zaistnienie przesłanek świadczących o braku rzetelności i/lub braku obiektywności podczas oceny, następuje skreślenie danego eksperta z listy ekspertów KOP w drodze uchwały.

#### Weryfikacja bezstronności ekspertów

Jak zaznaczono powyżej podstawowym instrumentem służącym do ograniczania konfliktu interesów w procesie oceny wniosków jest deklaracja poufności i bezstronności.

Aby narzędzie to było skuteczne powinny być spełnione trzy podstawowe warunki:

- w treści oświadczeń powinna się znaleźć odpowiednia liczba zakazów, odnoszących się do realnie występujących okoliczności mogących budzić wątpliwości, co do bezstronności członka komisji oceniającej
- deklaracja powinna zawierać groźbę sankcji karnej za załamanie tych zakazów
- IOK powinna dokonywać weryfikacji prawdziwości danych podawanych w deklaracjach.

Jeśli chodzi o pierwszy z wymienionych warunków to większość województw (10) stosuje najbardziej rozbudowaną wersję deklaracji, 3 posługują się dokumentem zawierającym więcej okoliczności mogących budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności eksperta niż wymogi ustawowe, 2 spełniają minimalne wymogi ustawowe, a jedno województwo (Świętokrzyskie) korzysta z oświadczeń, które nie spełniają wymogów prawnych. We wszystkich województwach oprócz Świętokrzyskiego, umieszczone zostało pouczenie, iż za składanie fałszywych zeznań grozi odpowiedzialność karna na mocy art. 233 kodeksu karnego, stosownie do zapisów ustawowych. Przy czym trzeba podkreślić, że niektóre samorzady dokonały tego dopiero w trzecim kwartale 2009r, czyli w kilka miesięcy po wejściu w życie stosownych wymogów ustawowych (np. Mazowieckie). Jeśli chodzi o trzeci z wymienionych wyżej warunków to jak wspomnieliśmy wcześniej tylko w trzech RPO stosuje się jakiś mechanizm weryfikowania prawdziwości informacji podawanych przez osoby zobligowane do podpisywania oświadczeń o bezstronności – w Małopolskim, Podkarpackim i Pomorskim.

Jak widać z powyższego oraz informacji zamieszczonych w punkcie dotyczącym deklaracji poufności i bezstronności **jedynie dwa województwa – Podkarpackie i Pomorskie spełniają w pełni wszystkie trzy elementy warunkujące skuteczność deklaracji bezstronności z punktu widzenia ograniczenia konfliktu interesów wśród osób dokonujących oceny merytorycznej wniosków**. Zaraz za nimi plasuje się Małopolskie, które spełnia te warunki niemal w całości. Od dwóch wyżej wymienionych samorządów, województwo to różni się

jedynie tym, iż w treści swojej deklaracji bezstronności zawarło ono trzy kategorie okoliczności mogących budzić uzasadnione wątpliwości, co do bezstronności eksperta zamiast od czterech do sześciu.<sup>88</sup>

Regulaminy komisji oceniających projekty i wielu wypadkach również same deklaracje posiadają zapisy mówiące o wyłączeniu się eksperta z oceny, jeśli ma on wątpliwości czy znajdzie się w sytuacji konfliktu interesów. Oto przykładowy zapis w tym względzie znajdujący się w deklaracji bezstronności województwa Podkarpackiego: „W przypadku powzięcia przeze mnie informacji o istnieniu jakichkolwiek okoliczności mogącej budzić uzasadnione wątpliwości, co do mojej bezstronności w odniesieniu do przekazanego mi do oceny wniosku/projektu, zobowiązuje się do niezwłocznego jej zgłoszenia na piśmie instytucji organizującej konkurs oraz wyłączenia się z dalszego uczestnictwa w procesie oceny”. Oto przykład z województwa Świętokrzyskiego: „W przypadku, jeżeli zachodzą przesłanki nie zachowania przez któregośkolwiek z oceniających zasady bezstronności, zgłasza on to kierownikowi oddziału oceny merytorycznej i rezygnuje z oceny danego projektu. (...) Już na etapie losowania każdy z oceniających może zrezygnować z oceny wylosowanego projektu gdy uważa, że istnieją jakiekolwiek przesłanki, które prowadziłyby do braku bezstronności oceny. Nie muszą to w tym wypadku być tylko przesłanki formalne, o których mówi ustawa czy też wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego. (...) Parokrotnie szczególnie w przypadku konkursów ogłaszanych dla przedsiębiorców oceniający rezygnowali z oceny projektu, pomimo że nie zachodziły przesłanki złamania zasady bezstronności o których mowa w ustawie. W tym wypadku oceniający brali pod uwagę przesłanki nieformalne, jak znajomość, sąsiedztwo itp.”

W opinii przedstawicieli IZ RPO, eksperci dość często korzystają z tej możliwości. Samorządy nie prowadzą jednak statystki takich wykluczeń, w związku z tym trudno powiedzieć, ile ich w rzeczywistości miało miejsce i gdzie było ich najwięcej (w obrębie, jakich województw i konkursów, z jakiego obszaru). Wyjątek stanowi IZ w Małopolsce, która podała, iż do połowy grudnia 2010 miało miejsce ponad 60 wykluczeń z oceny.

Regulaminy komisji oceniających projekty przewidują możliwość wykluczenia eksperta z prac KOP oraz wyłączenie go z Bazy ekspertów za naruszenie zasad regulaminu. Nie precyzują one jednak okoliczności dających podstawę do zastosowania tych sankcji w odniesieniu do sytuacji niedopełnienia przez eksperta zasad bezstronności. Ponadto nie określają one procedury w odniesieniu do wniosków, które zostały ocenione przez osobę, która okazała się być stronniczą. Możliwe postępowanie w takiej sytuacji ilustruje wypowiedź przedstawiciela IZ RPO województwa Podlaskiego: „W sytuacji, gdy Marszałek podejmie decyzję o wykreśleniu danego członka ze składu KOP anulowana zostaje ocena wszystkich wniosków ocenionych w ramach niniejszego KOP przez danego członka. (...) Takie sytuacje się zdarzały. W takich przypadkach ocena była anulowana i przekazywana do nowej KOP do ponownej oceny”.

Można przypuszczać, że pozostałe, IZ postępują, czy też postąpiły by podobnie w analogicznej sytuacji, nie mniej brak jest wystarczających informacji, żeby stwierdzić to z całą pewnością.

Niektóre IZ RPO posiadają również przepisy stanowiące, że jeśli pracownik poweźmie informację, iż ekspert skłamał w oświadczeniu o bezstronności, jego obowiązkiem jest poinformowanie przełożonego o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez eksperta. W gestii

<sup>88</sup> Warto podkreślić że termin „skuteczność” odnosi się do ograniczania występowania konfliktu interesów, a nie jego całkowitego wyeliminowania. Zjawisko takie jest, bowiem niemożliwe, ponieważ zawsze znajdują się osoby, które w imię potencjalnych korzyści zechcą podjąć ryzyko związane ze złamaniem zapisów deklaracji.

przełożonego leży decyzja o skierowaniu sprawy do właściwych organów ścigania. (np. Śląskie).

Jak często zdarzały się przypadki wykluczenia eksperta z KOP lub skreślenia z listy ekspertów? Z informacji uzyskanych od IZ RPO wynika, że w większości województw sytuacje takie w ogóle nie miały miejsca. Wyjątek w tym względzie stanowi Dolnośląskie, Podlaskie i Mazowieckie. (W tym ostatnim województwie miał jakoby miejsce tylko jeden taki przypadek). Biorąc pod uwagę delikatność materii nie można jednak wykluczyć, że nie wszystkie osoby, które udzielały nam informacji rzeczywiście w pełni orientowały się w temacie zapytania i/lub były z nami szczerze. Do wątpliwości w tym względzie skłaniają m.in. spreczne wypowiedzi przedstawicieli IZ RPO województwa Podlaskiego.

Ponieważ większości RPO nie weryfikuje prawdziwości informacji podawanych deklaracjach bezstronności o ewentualnym złamaniu ich zapisów może dowiedzieć się analizując pojawiające się zarzuty odnośnie konkretnych członków KOP. Poniższy cytat z rozmowy z przedstawicielem IZ RPO ilustruje taką sytuację: *„Pojawiały się zarzuty dotyczące ekspertów. Było to weryfikowane. Została przeprowadzona kontrola NIK-u, która wskazała brak bezstronności. Sytuacja dotyczyła konfliktu interesów – ekspert oceniał projekt Akademii Ekonomicznej, a kończył studia podyplomowe na tej uczelni. Stwierdzono konflikt interesów. Pojawiały się również zarzuty, że ktoś ocenia projekt, ale pisał inny w tym konkursie, więc może działać na szkodę innych beneficjentów. W efekcie zmodyfikowano treść deklaracji, obecnie eksperci podpisują oświadczenie, że nie pisali żadnego projektu w danym konkursie”*.

Metodą sprzyjającą ograniczeniu konfliktu interesów, jak również innego typu nieprawidłowościom w ocenie, jest publikowanie składu komisji oceniających po zakończonej ocenie. Rekomendacje idące w tym kierunku znaleźć można w niektórych badaniach ewaluacyjnych.<sup>89</sup> Cześć samorządów publikuje takie listy lub bez problemu ujawnia je na żądanie. Inaczej rzecz się ma w przypadku Opolskiego. Historia jak miała miejsce w tym województwie dobrze ilustruje skuteczność omawianej metody. Została ona opisana w lokalnych mediach oraz zrelacjonowana w wywiadach pogłębionych wykonanych w Opolskim. W listopadzie 2009 r. wojewódzki radny SLD Jacek Pawlicki zażądał ujawnienia nazwisk ekspertów, którzy otrzymują najwięcej zleceń (rekordzista miał 192), sugerując, że w nieproporcjonalny sposób przyznawane są wnioski do oceny – niektórzy eksperci dostają ich za dużo, a inni ani jednego (a konkretnie, że marszałek Kotyś stoi za zlecaniem oceny wniosków swoim krewnym i znajomym z Mniejszości Niemieckiej). Zarząd odmówił, Pawlicki postraszył CBA, oraz wystosował pismo do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Pani minister odpisała, że wolno ujawnić nie tylko nazwiska ekspertów, ale także to, jak ocenili konkretne projekty. W końcu UM się dostosował i lista została opublikowana w gazecie (nazwiska i liczba wniosków).

Z dostępnych informacji wynika, że tylko jedno województwo podchodzi w sposób kompleksowy do kwestii związanych z ekspertami – Małopolskie. Kroki podjęte przez ten samorząd ilustruje następująca wypowiedź przedstawiciela IZ RPO: *„ (...) pochyliliśmy się bardzo uważnie nad pracą ekspertów. Ewaluacja wykazała, że jakość pracy jest zróżnicowana. Zrobiliśmy więc dla nich kurs: ogólne informacje o RPO, kryteria ogólne i szczegółowe, działania i ich cele. Proces przyjmowania ich i research jest bardzo dokładny. Teraz te oceny są lepsze. Zawsze ocenia dwóch asesorów i rozbieżności są mniejsze niż kiedyś. (...) W tej chwili podpisują dodatkowy kwit, że w ramach tego naboru nie przygotowywali żadnego wniosku. Problemem było to, że przy niektórych naborach zaczęli się wylączyć na masową skalę. Musieliśmy robić dodatkowe nabory (...) to co zmieniliśmy to*

<sup>89</sup> Np. Ocena systemu kryteriów wyboru projektów zastosowanych w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego”, firma PSDB Sp. z o.o.

*zaczęliśmy dokładnie czytać wyniki ich ocen i pilnować i nadzorować ekspertów. Od wtedy zaczęła się zwolna podnosić jakość wniosków. Rygor poprawił jakość pracy”(...) „Formalnie tego nie widać w systemie ale po prostu ustaliliśmy z pracownikami, że zaczną się wywiązywać ze swoich obowiązków i pilnować asesorów”. (...) To nie o to chodzi, że eksperci w ogóle nie mieli wiedzy ale nie zawsze potrafili spojrzeć na projekt z odpowiedniej perspektywy. Np.: dobrze ocenili rzeczywiście świetnie przygotowany projekt strefy gospodarczej ale nie brali pod uwagę tego, że jak nie ma tam żadnej drogi dojazdowej to ten projekt nawet świetnie przygotowany jest bez sensu (...) to są profesjonaliści ale brakowało im ramy, w której mogliby działać.(...) Dla nas wdrożeniowców temat się urwał i jest już dużo lepiej niż było”. (602).*

Podsumowując w latach 2009-2010 wszystkie samorządy podjęły jakieś kroki w kierunku ograniczenia wcześniej zdiagnozowanych problemów związanych z ekspertami. Większość z nich zastosowała skuteczne metody mające na celu zwiększenie ilości dostępnych ekspertów. IZ RPO zaczęły również dokładniej analizować dokumenty składane przez kandydatów na ekspertów oraz wyniki pracy asesorów w ramach danego konkursu. Jednakże tylko nieliczne samorządy wdrożyły systemowe rozwiązanie związane z naborem ekspertów (pisemne testy) i kompleksową weryfikacją jakości ich pracy (np. karta monitoringu pracy eksperta). Jeśli chodzi o kwestie bezstronności to większość RPO znacząco rozbudowała treść deklaracji bezstronności, uwzględniając w nich różne, realnie występujące okoliczności, mogące budzić wątpliwości, co do bezstronności eksperta oraz groźbę sankcji karnej za składanie fałszywych zeznań. Jednak tylko trzy samorządy stosują jakiś mechanizm weryfikacji prawdziwości informacji podawanych w oświadczeniach. Tylko jedno województwo podchodzi w sposób kompleksowy do kwestii związanych z ekspertami – Małopolskie.

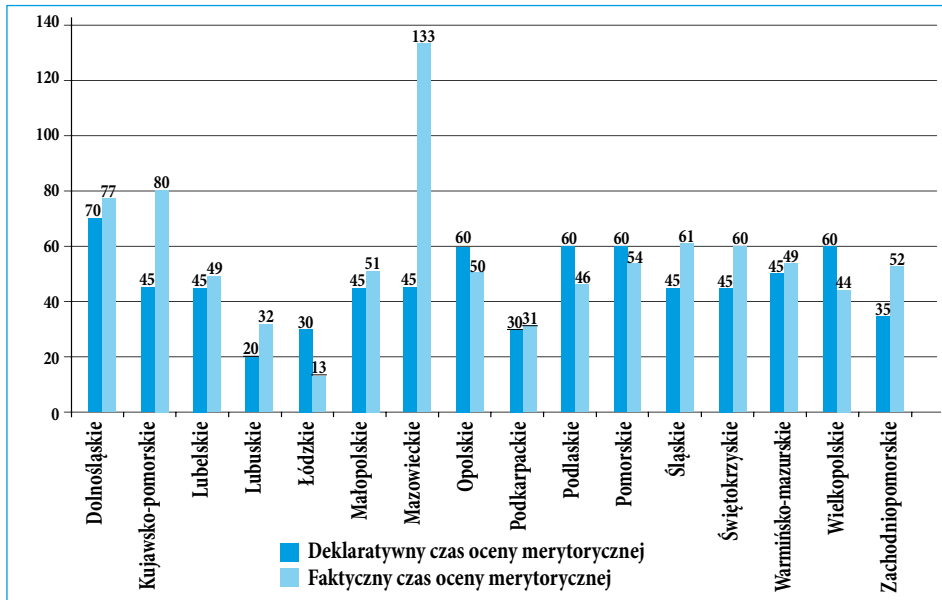
### 6.3.4 Czas trwania oceny merytorycznej

Podobnie, jak w przypadku oceny formalnej, **maksymalny deklaracyjny termin**, wyznaczony na przeprowadzenie oceny merytorycznej (liczony w większości województw od daty zakończenia etapu oceny formalnej), jest bardzo zróżnicowany i waha się od 20 dni w lubuskim RPO do 60 dni w opolskim, podlaskim, pomorskim i wielkopolskim, a średnio wynosi 46 dni. Z kolei faktyczny czas przeprowadzenia oceny merytorycznej to od 13 dni w RPO Województwa Łódzkiego do 133 dni w województwie mazowieckim, przy średniej dla wszystkich regionów nieco ponad 55 dni (bez województwa mazowieckiego średnia wynosi 50 dni).

Średnio więc **faktyczny czas trwania oceny merytorycznej** jest o około 9 dni dłuższy niż deklarowany (bez województwa mazowieckiego są to zaledwie 4 dni). W pięciu RPO czas faktyczny jest krótszy od deklarowanego – w łódzkim, opolskim, podlaskim, pomorskim i wielkopolskim. Zaledwie 1 dzień dłużej niż w deklaracjach trwała ocena w podkarpackim. Największa dysproporcja między deklaracjami a ich realizacją ma miejsce w województwie mazowieckim, gdzie ocena trwa prawie trzykrotnie dłużej niż zostało to przewidziane przez IZ. Szczegóły obrazuje poniższy wykres.



Wykres 6. Deklaracyjny i faktyczny czas oceny merytorycznej w 16 RPO (liczba dni)\*



\* czas oceny określono szacunkowo ze względu na zróżnicowany sposób definiowania w regionach (np. „dni robocze”, „dni kalendarzowe”, „dni”)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w czerwcu 2010 r.

Trzeba jednak zaznaczyć, że powyższych obliczeń deklarowanego czasu oceny dokonano opierając się na informacjach dostępnych na stronach internetowych poszczególnych RPO, gdzie nie zawsze informacja jest pełna i aktualna, a także na informacjach bezpośrednio od pracowników poszczególnych IZ. Również w przypadku uzyskanych w MRR danych dotyczących faktycznego trwania oceny<sup>90</sup>, różnorodne formułowanie określeń czasu oceny (np. „dni robocze”, „dni kalendarzowe”, „dni”) utrudnia dokonanie precyzyjnych porównań pomiędzy programami. Dodatkowo w niektórych RPO niejednokrotnie dni, w których kończy się ocena formalna nakładają się z dniami, kiedy *de facto* trwa już ocena merytoryczna (np. Mazowieckie, Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie i in.), zaś w innych podawany czas obejmuje również okres preselekcji. Poza tym, niektóre IZ w procesie realizacji programu zmieniają deklarowany czas przeprowadzenia oceny, urealnijając terminy w miarę doświadczeń wdrażania programu lub w wyniku uelastyczenia organizacji pracy. Tym samym powyższe obliczenia należy uznać jedynie za szacunkowe.

### 6.3.5 Wyniki oceny merytorycznej

Komisja powołana do przeprowadzenia oceny merytorycznej kończy pracę raportem z wyników swojej pracy i przekazuje listę projektów, które pozytywnie przeszły etap oceny merytorycznej do decyzji ZW. W terminie określonym w regulaminie KOP, Wnioskodawcy informowani są piśmiennie o wyniku tej oceny (Jeśli jest negatywna drogą pocztową za zwrotnym potwierdzeniem odbioru). W przypadku negatywnej oceny projektu, w piśmie do Wnioskodawcy podaje się przyczyny odrzucenia wniosku po ocenie merytorycznej (uzasadnienie wyniku oceny projektu), pouczenie

90 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej

o możliwości wniesienia przez Wnioskodawcę odwołania od wyniku oceny oraz sposób, tryb oraz warunki wniesienia odwołania i termin przysługujący na jego wniesienie oraz instytucję, do której należy wnieść odwołanie. Ponadto Wnioskodawcy, których projekty zostały odrzucone są zywani do odbioru swoich wniosków. Nie odebrane wnioski są protokołarnie niszczone.

Wyniki oceny merytorycznej są również publikowane na stronach internetowych IOK.<sup>91</sup> **Jednak dostępność danych na temat rezultatów konkursów jest zróżnicowana.** W niektórych województwach są wyszukiwarki z podziałem na działania, które umożliwiają łatwy przegląd aktualności tylko z danego działania/konkursu (np. łódzkie, lubelskie, opolskie, mazowieckie, zachodniopomorskie, podkarpackie). Tam gdzie takich wyszukiwarek nie ma (np. w Lubuskim) odnalezienie wyników danego konkursu jest trudne i czasochłonne. Trzeba bowiem w tym celu przejrzeć wszystkie aktualności.

**Duże różnice pomiędzy województwami występują również w sposobie prezentowania wyników oceny merytorycznej oraz rodzaju ujawnianych informacji** (dotyczą one też poszczególnych działania w obrębie jednego RPO). **W przypadku większości samorządów publikowane wyniki są niepełne.** Najczęściej brak jest informacji zbiorczej o tym, ile wniosków było przedmiotem oceny merytorycznej i ile spośród nich zostało ocenionych pozytywnie, a ile negatywnie. Np. w Wielkopolsce w przypadku niektórych konkursów publikuje się wprawdzie listy zawierające wszystkie projekty, które pozytywnie przeszły ocenę formalną, ale nie ma tam informacji o wnioskowanym dofinansowaniu, ani o tym, jaki próg kwalifikuje do pozytywnej oceny. Z kolei w przypadku innych naborów w tym województwie informacja taka jest podana, ale za to brak jest danych o punktacji czy o wartości projektu (i mowa tu o konkursach w obrębie jednej osi).

Z reguły ujawniana jest jedynie lista projektów, które znalazły się na liście rankingowej. W większości wypadków nie podaje się również łącznej kwoty, na którą opiewają budżety projektów ocenionych pozytywnie oraz łącznej wartości wnioskowanego dofinansowania, wyrażonej zarówno liczbowo, jak i procentowo, w stosunku do całości alokacji przeznaczony na dofinansowanie projektów w ramach ogłoszonego naboru.

Do wspólnych elementów większości list prezentujących rezultaty oceny merytorycznej należą:

- numer projektu
- nazwa projektu
- nazwa beneficjenta
- całkowita wartość projektu
- wartość wnioskowanego dofinansowania

Większość samorządów umieszcza też w swoich zestawieniach informacje o punktacji, jaką otrzymały wnioski w wyniku oceny merytorycznej. Wyjątkiem są m.in. województwa kujawsko-pomorskiego, pomorskie oraz opolskie. W opolskim nie tylko nie ujawnia się punktacji, ale na dodatek, publikowane zestawienia są opatrzone uwagą: „Powyższa lista nie jest listą rankingową”. Nie sposób więc zorientować się, który projekt został oceniony lepiej, a który gorzej. Natomiast w przypadku Kujawsko-pomorskiego informacja o wynikach oceny merytorycznej jest podawana wraz z informacją o wyłonieniu projektów do dofinansowania, ponieważ w województwie tym ZW nie ma możliwości dokonywania zmian na listach. Również nie każde RPO podaje wynik wyrażony procentowo (jako procentowy udział zdobytej punktacji w ogólnej ilości punktów do zdobycia). Wyjątkiem jest województwo mazowieckie, które z kolei publikuje wyniki jedynie w formie procentowej.

91 Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

**Województwa nie publikują zbiorczych zestawień po ocenie merytorycznej i strategicznej i/lub decyzji ZW o dofinansowaniu projektów.** (Chyba, że ocena strategiczna jest elementem oceny merytorycznej, co jest rzadkim przypadkiem. Szczegóły patrz punkt 6.4) Najczęściej wszystkie te listy znajdują się na stronie danego RPO, ale niekoniecznie w jednym miejscu. W sumie odnalezienie zestawień obrazujących wyniki każdego z tych etapów oceny nie jest łatwe, a dokonanie porównań między nimi wymaga iście benedyktyńskiej pracy. (Szczegóły patrz punkt 6.5). **W rezultacie nie sposób się zorientować, jaką rolę odegrała ocena merytoryczna w ostatecznym wyborze projektów do dofinansowania.**

Dostępność wyników oceny merytorycznej na stronach www jest w skali RPO zróżnicowana. W niektórych województwach rezultaty oceny merytorycznej w ramach danego naboru można odnaleźć bez trudu, podczas gdy w innych jest to trudne i czasochłonne. Z reguły informacje w tym zakresie nie są wyczerpujące, a w przypadku niektórych województw nie spełniają one minimalnych wymogów przejrzystości.

### 6.3.6 Podsumowanie

W okresie 2009 – 2010 wszystkie RPO, (może z wyjątkiem Świętokrzyskiego), podejmowały liczne wysiłki na rzecz reformy swoich systemów oceny projektów. Podstawowym celem tych reform była bardziej obiektywna i rzetelna ocena wniosków oraz usprawnienie całego procesu, po to aby przyspieszyć wydatkowanie środków unijnych. Wprowadzane w ich ramach zmiany dotyczyły przede wszystkim dwóch podstawowych kwestii, mających wpływ na poziom oceny, a tym samym, na jakość projektów wybranych do dofinansowania – kryteriów oceny oraz ekspertów. Jeśli chodzi o kryteria oceny modyfikacje szły w kierunku ich uporządkowania i doprecyzowania tak, aby ograniczyć podstawowe problemy zdiagnozowane w tym obszarze, czyli stosowanie kryteriów niemierzalnych i błędy w ustawieniu punktacji i wag. W przypadku ekspertów wszystkie samorządy podejmowały działania mające na celu ograniczenie ich niedoboru, a niektóre skoncentrowały się również na wypracowaniu skuteczniejszych mechanizmów weryfikacji kompetencji kandydatów na asesorów oraz jakości pracy ekspertów. Niemal wszystkie RPO (z wyjątkiem Świętokrzyskiego) dokonały istotnych zmian w treści stosowanych w ich obrębie deklaracji poufności i bezstronności. Nieliczne województwa poprzestały na dostosowaniu ich zapisów do wymogów art. 31 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>92</sup>. Niektóre rozbudowały ich treść o jedną – dwie dodatkowe kategorie okoliczności mogących budzić wątpliwości, co do bezstronności eksperta. Większość RPO (10) poszła jednak dalej poszerzając deklaracje o cztery do sześciu kategorii tego rodzaju okoliczność, bazując na realnie występujących przyczynach konfliktu interesów. Jednakże tylko trzy województwa wprowadziły mechanizmy weryfikacji prawdziwości informacji podawanych w deklaracjach.

Choć można mówić o pozytywnym trendzie, jeśli chodzi o doprecyzowywanie kryteriów oceny i lepszy dobór ekspertów oraz poprawę rezultatów ich pracy trudno jednak powiedzieć, jaki był zakres modyfikacji idących w tym kierunku w skali całego RPO i co konkretnie przyniosły te zmiany z punktu widzenia zwiększenia rzetelności i przejrzystości oceny merytorycznej. Analiza tego aspektu wymaga osobnych badań porównawczych.

Jeśli chodzi o sposób i zakres prezentowania wyników oceny merytorycznej projektów na stronach www RPO, to brak jest płaszczyzny odniesienia w tym względzie, ponieważ temat ten nie

<sup>92</sup> Dz. U nr 227 z 2006 poz. 1658 zm. Dz.U. z 2007 r., Nr 140, poz. 984; Dz.U. z 2008 r., Nr 216, poz. 1370; Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100, art. 31 ust 3 i 4.

był przedmiotem analizy w ramach pierwszych badań porównawczych RPO, z 2008r. Wynikało to z faktu, iż do końca 2008 r. odbyło się niewiele konkursów, i stąd materiał do badań był wówczas zbyt skąpy. Analiza tej kwestii w odniesieniu do stanu na koniec 2010 r. wskazuje na duże zróżnicowanie dostępności informacji o wynikach oceny merytorycznej w skali RPO oraz mniejszy lub większy deficyt ważnych informacji w tym względzie w odniesieniu do wszystkich samorządów. Sytuacja ta ma negatywny wpływ na przejrzystość oceny merytorycznej i wymaga pilnej zmiany.

#### **Wnioski:**

W okresie ostatnich dwóch lat samorzady wypracowały wiele rozsądnych rozwiązań służących zwiększeniu rzetelności, obiektywności i przejrzystości oceny wniosków. Czas aby podzieliły się nimi z tymi, którzy takich rozwiązań nie mają. Nie będzie to jednak możliwe bez znaczącej pomocy i dobrze pojętej ingerencji ze strony Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

#### **Rekomendacja:**

Zgodnie ze swoją kompetencją MRR powinno wydać wytyczne dotyczące systemu oceny i wyboru projektów. Wytyczne powinny służyć ujednoczeniu rozwiązań stosowanych w tym obszarze uwzględniając dobre praktyki wypracowane przez poszczególne województwa w określonych dziedzinach (np. w odniesieniu do rekrutacji ekspertów, zasad weryfikacji jakości ich pracy, deklaracji poufności i bezstronności czy sposobu prezentacji wyników oceny projektów, po każdym etapie oceny). Obecne zróżnicowanie zasad i procedur przeprowadzania oceny projektów nie ma racjonalnego uzasadnienia w specyfice konkretnych województw i prowadzi do marnotrawstwa czasu i pieniędzy tak po stronie, IZ RPO jak i beneficjentów i podatników.

Opracowanie wytycznych powinno zostać poprzedzone ewaluacją skuteczności konkretnych rozwiązań, w tym pogłębioną analizą porównawczą stosowanych w ramach RPO kryteriów oceny. Celem takiej analizy byłoby wprowadzeniu określonych standardów w tej dziedzinie, służących racjonalizacji wydatkowania środków unijnych.

## **6.4 Etap IV Ocena Strategiczna i Etap V Wybór Projektów do Dofinansowania**

*Małgorzata Brennek i Anna Kierzkowska-Tokarska*

W poniższym rozdziale omówimy tryb i zasady przeprowadzania oceny strategicznej oraz wyboru projektów do dofinansowania w ramach poszczególnych RPO. Oba etapy nakładają się na siebie stąd zostaną one omówione w ramach jednego podrozdziału.

We wszystkich RPO wybór projektów do dofinansowania leży w gestii Zarządu Województwa. Podstawą do podejmowania decyzji w tej sprawie są wyniki oceny strategicznej, która w przypadku większości samorządów jest dokonywana przez ZW. Wyjątek stanowią województwa Mazowieckie, Pomorskie, Lubelskie i Lubuskie, gdzie ocenę strategiczną przeprowadzają zespoły ekspertów, tj. odpowiednio: pracownicy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego, Grupy Strategiczne, Zespół Strategiczny i Grupy Ekspertkie. Nie oznacza to jednak, że wyniki pracy tych zespołów przesądzają o decyzji ZW w kwestii listy projektów do dofinansowania. Tam gdzie ZW nie przeprowadza oceny strategicznej ma on możliwość dokonywania zmian na listach rankingowych po ocenie strategicznej, w „uzasadnionych przypadkach”, niekiedy w oparciu o dodatkowe punkty. W wypadku województwa Mazowieckiego ZW może przyznać do-

datkowe punktów w ramach kryterium „bieżących potrzeb”. W Pomorskim brak informacji nt. punktów i kryteriów w wypadku nie uwzględnienia rekomendacji GS, o podejmowania decyzji o dofinansowaniu. W Lubelskim ZW może przyznać dodatkowe punkty za spełnienie m.in. kryterium realizacji przez projekt ważnego interesu społecznego. W Lubuskim ZW ma możliwość przyznania dodatkowych punktów za spełnienie kryteriów kluczowych.

W trzech województwach, tj. Kujawsko-Pomorskim, Podlaskim i Łódzkim nie przeprowadza się oceny strategicznej na żadnym etapie oceny, a ocena wniosku kończy się na etapie oceny merytorycznej.

W większości województw ZW ma możliwość zmiany na listach rankingowych, a zmiany te wymagają uzasadnienia w formie uchwały. Wyjątkiem jest Kujawsko-Pomorskie i Podlaskie, gdzie ZW nie dokonuje zmian na listach. We wszystkich RPO decyzja o przyznaniu dofinansowania podejmowana jest w formie uchwały.

#### 6.4.1 Tryb i zasady przeprowadzania oceny strategicznej oraz wyboru projektów do dofinansowania w ramach 16 RPO

Poniżej przedstawiamy opis zasad dokonywania oceny strategicznej oraz wyboru wniosków do dofinansowania w poszczególnych RPO.

**Dolnośląskie** – oceny strategicznej dokonuje ZW na podstawie strategicznych kryteriów wyboru zatwierdzonych przez KM RPO WD (dla Priorytetów od I do X, z wyłączeniem działania 1.1, 1.2, 1.3 oraz projektów dotyczących współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej). Wynik oceny jest punktowy – to średnia punktacji poszczególnych członków ZW biorących udział w posiedzeniu Zarządu, w trakcie którego dokonywany jest „strategiczny wybór projektów”. „Średnia punktacja wyliczona na podstawie przyznanych punktów w zakresie pilności i równomiernego rozwoju jest następnie przekładana na ogólną skalę punktów (od 1 do 30) kryterium – Wpływ projektu na realizację Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego”. Kryteria jak wpływ projektu na rozwój sektora/ branży, wpływ projektu na realizację Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, wpływ projektu na alokację środków na wsparcie obszarów wiejskich i małych miast (nie dotyczy priorytetów, w których ta alokacja nie została określona), zgodność projektu z polityką zrównoważonego rozwoju regionu i wpływu projektu na realizację Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (SRWD) zostały wyjaśnione w Przewodniku<sup>93</sup>. Jednak i tam występuje niejednoznaczność opisu: „ZW dokonując strategicznego wyboru będzie brał pod uwagę następujące aspekty:

- Pilność osiągnięcia efektów realizacji projektów ze względu na ich wpływ na realizację SRWD.
- Wpływ efektów realizacji projektów na wdrożenie Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego w kontekście równomiernego rozwoju społeczno – gospodarczego Dolnego Śląska”. W tym dokumencie zakłada się możliwość rozbieżności ocen wpływu tak, iż ostateczna ocena tego wpływu może być inna na etapie preselekcji i inna na etapie oceny strategicznej<sup>94</sup>.

93 „Przewodnik po kryteriach wyboru operacji finansowanych w ramach RPO WD „ z 19.09.2010, s.104 ff. Zarząd Województwa, uwzględniając opinie w zakresie kwestii środowiskowych przedstawiciela Wojewody i przedstawiciela organizacji pozarządowych ekologicznych w Komitecie Monitorującym RPO WD, zajmujących się zagadnieniami ochrony środowiska naturalnego, podejmuje ostateczną decyzję w formie uchwały o wyborze projektów do dofinansowania, o odrzuceniu projektów lub o umieszczeniu projektów na liście rezerwowej.

94 „Zarząd Województwa Dolnośląskiego jest zobowiązany do uzasadnienia oceny wpływu projektu na realizację Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego na etapie wyboru projektu do realizacji, jeżeli jest ona różna od oceny dokonanej na etapie preselekcji (np. etap preselekcji – wpływ niski, etap wyboru – wpływ średni)”.

Wybór projektów dla większości działań dokonywany jest przez Zarząd Województwa w formie uchwały o wyborze projektów do dofinansowania lub umieszczeniu projektów na liście rezerwowej. ZW ma możliwość zmian kolejności wniosków na listach rankingowych. Uchwała wraz z decyzją ZW wymaga uzasadnienia. ZW ma także możliwość zawieszenia procedury odwoławczej<sup>95</sup>.

**Kujawsko-Pomorskie**<sup>96</sup> – w tym województwie ZW nie dokonuje oceny strategicznej, ani nie jest ona w ogóle przeprowadzana. Po przejściu oceny merytorycznej i odpowiedniej procedury ustalenia kolejności dofinansowania, według analizy wielokryterialnej<sup>97</sup>, stworzona lista projektów przedstawiana jest Zarządowi Województwa do akceptacji. ZW podejmuje decyzje o dofinansowaniu w formie uchwały i nie zmienia kolejności projektów<sup>98</sup>. Po podjęciu decyzji o dofinansowaniu Instytucja Zarządzająca RPO zamieszcza na swojej stronie internetowej listę projektów do dofinansowania.

Lubelskie – oceny strategicznej dokonuje Zespół Strategiczny (ZS). Ocena strategiczna wniosków jest oceną punktową i odbywa się zgodnie z kryteriami, uchwalonym przez KM, zawartymi w karcie oceny strategicznej<sup>99</sup> tj.: – Kryterium komplementarności wewnętrznej: Synergia z innymi projektami tej samej osi priorytetowej, – Kryterium komplementarności zewnętrznej: Synergia z innymi projektami innych osi priorytetowej, – Kryterium trafności na poziomie regionalnym: Wpływ na realizację celów strategicznych województwa lubelskiego – Kryterium trafności na poziomie lokalnym, wpływ na realizację celów strategicznych gminy/powiatu. Końcowa ocena strategiczna projektu jest sumą średnich ocen z poszczególnych kryteriów strategicznych. Maksymalna możliwa do uzyskania liczba punktów w ramach oceny strategicznej projektu wynosi 20 pkt. Ocenę końcową projektu stanowi łączna suma punktów z oceny merytorycznej i strategicznej. Decyzję o wyborze projektów do dofinansowania podejmuje Zarząd Województwa Lubelskiego (ZWL) na podstawie listy rankingowej, ustalonej po ocenie strategicznej projektów. Lista rankingowa, co do zasady jest wiążąca dla ZWL. ZWL podejmuje decyzję o dofinansowaniu projektów kierując się ilością punktów uzyskanych przez projekt oraz wysokością limitu środków finansowych. W uzasadnionych przypadkach ZWL może zmienić kolejność projektów na liście rankingowej. Decyzja w tej sprawie jest wyjątkiem od zasady, stosowanym na podstawie następujących kryteriów: a) realizacji przez projekt ważnego interesu społecznego, b) konieczności szybkiej kontraktacji (biorąc pod uwagę zaawansowanie i przygotowanie inwestycji do realizacji<sup>100</sup>).

**Lubuskie**<sup>101</sup> – W Priorytetach I, IV oraz V weryfikacja merytoryczna wniosku zawiera ocenę strategiczno-horyzontalną, która dokonywana jest przez Grupy Ekspertskie, tworzone przez pracowni-

95 Szczegółowy Opis Priorytetów z dnia 16.03.2010, s.18ff. W ramach działań 1.1 – 9.2 RPO Dolnośląskiego, w szczególności uzasadnionych przypadkach, IZ RPO WD może zawiesić postępowanie odwoławcze (np. gdy pojawiły się szczególne powody uniemożliwiające rozstrzygnięcie odwołania). O zawieszeniu postępowania jest pisemnie informowany wnioskodawca wraz z podaniem powodu zawieszenia. Postępowanie jest podejmowane (wznawiane) przez IZ RPO WD niezwłocznie po ustąpieniu przyczyny zawieszenia uniemożliwiającej zakończenie postępowania odwoławczego. O fakcie podjęcia zawieszono postępowania jest pisemnie informowany wnioskodawca.

96 Uszczegółowienie RPO WK-P na lata 2007-2013, wersja 4.5 z dnia 30 grudnia 2010 r. oraz Załącznik V. do Uszczegółowienia. Kryteria oceny projektów.

97 Opinia respondenta IDI w wywiadzie prowadzonym w maju 2010: „Niejasna analiza wielokryterialna przy końcowej ocenie w konkursie uniemożliwia rozpoznanie dlaczego jeden projekt przeszedł, a drugi wpadł na listę rezerwową. Czasem mogą mieć tyle samo punktów, a tylko matematyczne wyliczenia decydują o tym, który przeszedł a który nie” (0205).

98 Zaczerpnięte z wywiadu IDI, maj 2010

99 Załącznik nr 7 do Regulaminu konkursu 06/RPOWL/7.1/2010

100 Wytyczne do organizacji naboru, oceny i wyboru projektów konkursowych, w ramach III-VIII Osi Priorytetowej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 marzec 2009, s.12 ff.

101 Opis Systemu Zarządzania i kontroli, RPO województwa Lubuskiego, 12.04.2010, str.30 ff oraz Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. „Ocena systemu kryteriów oceny projektów w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013”, Kutno 2009, str.26

ków Urzędu Marszałkowskiego, ale członkowie Grup Ekspertkich mogą być rekrutowani także wśród specjalistów, pracowników zewnętrznych podmiotów funkcjonujących w regionie. Ostatnim etapem procedury jest ocena ZW przy pomocy kryteriów kluczowych (dla Priorytetów I, III, IV, V). „Decyzję o dofinansowaniu konkretnych inwestycji Zarząd Województwa Lubuskiego podejmuje na podstawie rankingu projektów, powstałego po ocenie merytorycznej, uwzględniając jednocześnie kryteria kluczowe Zarządu Województwa zatwierdzone przez KM LRPO”. Kryteria kluczowe to: 1) Stopień realizacji celów strategicznych zawartych w Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego (aktualizacja z horyzontem czasowym do 2020r.), 2) Zakładany przez Wnioskodawcę poziom dofinansowania. Za spełnienie pierwszego kryterium, projekt może uzyskać max. 5 punktów. „Punkty te otrzymują przedsięwzięcia, które mają szczególne znaczenie dla realizacji celów strategicznych rozwoju województwa zamieszczonych w uprzednio wskazanych dokumentach strategicznych”. Jeśli chodzi o drugie kryterium Zarząd ma prawo przyznać: „dodatkowe punkty tym projektom, których realizacja wiąże się z mniejszym (od maksymalnego) dofinansowaniem wynikającym z zapisów Uszczegółowienia Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013”. Po przyznaniu punktów przez Zarząd Województwa (jeśli dotyczy), powstaje zbiorcza lista rankingowa wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w podziale na Działania/typy projektów. Dofinansowanie przyznawane jest projektom wg listy rankingowej do wyczerpania alokacji na dany konkurs. W przypadku trybu konkursowego ZW Lubuskiego, na podstawie listy rankingowej oraz oceny strategicznej wniosków, podejmuje ostateczną decyzję o wyborze projektów do dofinansowania.

**Łódzkie**<sup>102</sup> – w tym województwie nie przeprowadza się oceny strategicznej. Po zakończeniu prac Komisji Konkursowej sporządzany jest protokół z konkursu. ZW Łódzkiego dokonuje zakwalifikowania projektów do dofinansowania w oparciu o listę rankingową, stanowiącą załącznik do protokołu z konkursu. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, Zarząd Województwa może podjąć decyzje o zakwalifikowaniu projektów do dofinansowania w kolejności odmiennej od wskazanej na liście rankingowej. Każda taka decyzja musi podlegać uzasadnieniu. W Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych<sup>103</sup> brak jest informacji o kryteriach wyboru projektów przez ZW. Zarząd Województwa Łódzkiego może podjąć decyzje o utworzeniu list rezerwowych.

Jeżeli w wyniku realizacji projektów zakwalifikowanych do dofinansowania powstają oszczędności finansowe (np. oszczędności po-przetargowe), mogą one być ponownie wykorzystane na kolejne konkursy w ramach RPO Województwa Łódzkiego lub na dofinansowanie projektów umieszczonych na listach rezerwowych lub na projekty zakwalifikowane do dofinansowania, które ze względu na ograniczoną ilość środków otrzymały dofinansowanie w kwocie niższej, aniżeli wnioskowana w ramach złożonego pierwotnie wniosku o dofinansowanie.

**Małopolskie** – oceny strategicznej dokonuje ZW. Po zakończeniu oceny merytorycznej – technicznej sporządzana jest lista rankingowa projektów, szeregująca projekty według uzyskanej oceny procentowej od najwyższej ocenionej do najniższej. Lista rankingowa przekazywana jest pod obrady Zarządu, celem dokonania oceny strategicznej. Zarząd Województwa Małopolskiego dokonuje oceny w oparciu o Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego 2007-2013 dla wszystkich Działań/Schematów, oprócz 2 Osi Priorytetowej, z wyłączeniem Działania 2.1 D. Ocena strategiczna jest oceną punktową i stanowi 20% całkowitej liczby punktów możliwej do otrzymania na etapie oceny merytorycznej projektu. Ocena punktowa Komisji Oceny Projektów stanowi 80% ostatecznej oceny projektu. Następnie Zarząd Województwa Małopolskiego przyznaje każdemu z projektów od

102 RPO Łódzkie, Zasady wyboru projektów w trybie konkursu zamkniętego, 12.01.2011, oraz OSZiK, 31.8.2010, str.26

103 RPO Łódzkie, Szczegółowy Opis Priorytetów z dnia 21.09.2010.

0-20%, biorąc pod uwagę stopień wpisywania się w Strategię Rozwoju Województwa. Suma oceny procentowej z oceny merytoryczno-technicznej i strategicznej stanowi ostateczną ocenę projektu.

„Ocena strategiczna polega [...] na określeniu zakresu, w jakim projekt służy realizacji Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013, a także określeniu wpływu projektu na zrównoważony rozwój regionu w wymiarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym i przestrzennym oraz spójność wewnętrzną województwa tj. horyzontalne zasady realizacji strategii rozwoju Małopolski”<sup>104</sup>. Po przeprowadzeniu oceny strategicznej na WWW zamieszczana jest osobna lista po ocenie strategicznej wraz z punktacją, jaką przyznał Zarząd Województwa. ZW może utworzyć listę rezerwową projektów. W przypadku, gdy na ostatnim miejscu listy rankingowej znajdują się projekty, które uzyskały jednakową liczbę punktów, a z uwagi na ograniczoną pulę środków nie mogą być jednocześnie sfinansowane w danym konkursie Zarząd Województwa podejmuje decyzję o wyborze do dofinansowania jednego z nich. Pierwszeństwo przyznawane jest projektom o większym znaczeniu z punktu widzenia Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego.

**Mazowieckie** – oceny strategicznej dokonują dwaj losowo wybrani pracownicy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego <sup>105</sup>. Dotyczy ona wniosków, które pozytywnie przeszły etap oceny formalnej i może być prowadzona równoległe do oceny merytorycznej. Wniosek może otrzymać do 35 punktów na podstawie następujących kryteriów strategicznych dla Działania w ramach Priorytetów I-VII: zgodność z kierunkami rozwoju województwa (max.15 pkt.), wpływ projektu na konkurencyjność województwa (max.6 pkt.), stopień innowacyjności (max.4 pkt.), spójność regionu (max.4 pkt.), zasięg przestrzennego oddziaływania projektu (max.4 pkt.), efekt synergiczny na inne sfery społeczno-gospodarcze niż przedmiot projektu (max pkt. 3.). Zarząd Województwa może przyznawać dodatkowe punkty (max.5 pkt.) poszczególnym projektom w ramach kryterium bieżących potrzeb<sup>106</sup> („Kryterium bieżących potrzeb dla poszczególnych priorytetów RPO każdorazowo definiuje Zarząd Województwa, z możliwością jego zmiany w zależności od bieżącej sytuacji w województwie”). Punktacja przyznawana na etapie oceny bieżących potrzeb odbywa się po ocenie merytorycznej i strategicznej i może podwyższyć sumaryczną liczbę punktów przyznanych projektowi na etapie oceny strategicznej i oceny merytorycznej łącznie. Użycie tego kryterium przez Zarząd Województwa, „będzie za każdym razem odpowiednio uzasadnione”.

Zarząd Województwa podejmuje wstępną decyzję o wyborze projektów do dofinansowania zgodnie z listą rankingową do wyczerpania środków dostępnych dla danego konkursu. Projekty pozytywnie ocenione, ale z powodu wyczerpania się środków w danym konkursie nie wskazane do dofinansowania, tworzą listę rezerwową. W przypadku zwolnienia się środków finansowych Zarząd Województwa może podjąć decyzję o dofinansowaniu projektów rezerwowych w ramach danego konkursu. Zarząd Województwa zatwierdza uchwałą projekty do dofinansowania.

**Opolskie** – ocena strategiczna (nieobligatoryjna) to trzeci etap oceny. Dokonywana jest przez ZW. Ocena ta może być przeprowadzana w ramach Poddziałania 1.4.2 oraz osi priorytetowych: 2, 3, 4, 5 i 6. Jeżeli w danym naborze łączna wartość wnioskowanego dofinansowania projektów, które otrzymały minimum 50% liczby punktów przekracza alokację na dany nabór, IZ RPO może podjąć decyzję o dokonaniu przez członków ZW dodatkowej oceny opartej o kryteria strate-

104 Uszczegółowienie MRPO, 14.10.2010, str.23f

105 [...] wpisani przez Instytucję Zarządzającą do Bazy danych osób prowadzących ocenę strategiczną projektów w ramach RPO WM 2007-2013, pełniących funkcję ekspertów. Uszczegółowienie RPO Województwa Mazowieckiego, 28.10. 2010, str.26

106 Uszczegółowienie RPO Województwa Mazowieckiego, 28.10. 2010, str.27 i Załącznik nr 5. Kryteria wyboru finansowanych operacji, str. 250



giczne. Poszczególni członkowie ZW dokonują oceny strategicznej przyznając punkty w ramach danego kryterium strategicznego. Następnie z punktacji wyliczana jest średnia, która stanowi wynik oceny ZW danego projektu.

Rezultatem przeprowadzonej oceny przy wykorzystaniu kryteriów strategicznych jest nowa punktacja danego projektu wynikająca z sumowania punktów z oceny strategicznej oraz z oceny merytorycznej II stopnia.

Kryteria wyboru projektów<sup>107</sup> to dokument opisujący kryteria strategiczne, stosowane przez Zarząd Województwa Opolskiego w fazie oceny strategicznej:

- Ważność – dodatkowo 0-7% od max. liczby punktów możliwej do uzyskania. Analizie poddawane są cechy projektu z punktu widzenia:
  - komplementarności
  - konkurencyjności
  - wartości dodanej,
  - wpływające na atrybuty rozwoju regionu.
- Pilność – dodatkowo 0-5% od max. liczby punktów możliwej do uzyskania. Analizie poddawana jest pilność realizacji projektu ze względu na:
  - aktualną
  - prognozowaną
  - sytuację społeczno-gospodarczą.

Powyższe kryteria strategiczne stanowią odrębną grupę kryteriów oceny projektów w stosunku do kryteriów formalnych i merytorycznych. Pozwalają na porównanie projektów w danej grupie tematycznej i ich ocenę w odniesieniu do pożądaných w regionie „atrybutów rozwoju”. Decyzję o wyborze wniosków do dofinansowania podejmuje ZW w formie uchwały.

**Podkarpackie** – ocena strategiczna leży w gestii Zarządu. Zarząd, podejmując decyzje,<sup>108</sup> może dokonać zmian na liście rankingowej, będącej wynikiem oceny jakościowej. Każda zmiana kolejności projektów na liście rankingowej wymaga uzasadnienia. Na ocenie strategicznej ZW bierze pod uwagę „stopień spełnienia przez dany projekt kryterium strategicznego, jakim jest Zgodność projektu z aktualnymi potrzebami i zrównoważonym rozwojem województwa”. Zarząd Województwa może przyznać w ramach ww. kryterium maksymalnie 20 punktów, dokonując oceny w sposób następujący:

- średni stopień zgodności projektu z aktualnymi potrzebami i zrównoważonym rozwojem województwa: od 0 do 5 punktów,
- wysoki stopień zgodności projektu z aktualnymi potrzebami i zrównoważonym rozwojem województwa; od 6 do 15 punktów,
- zgodność projektu z aktualnymi potrzebami i zrównoważonym rozwojem województwa: od 16 do 20 punktów.

Zgodnie z art. 30b ust. 3 ustawy horyzontalnej, w rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogą brać udziału osoby, które dokonywały czynności związanych z przedmiotowym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę.

107 Załącznik nr 5 Kryteria wyboru projektów (wyboru finansowanych operacji) w ramach RPO WO 2007 – 2013, wersja nr 21, wrzesień 2010 r., str.280

108 Decyzja ZW Podkarpackiego nie podlega nawet procedurze odwoławczej. Zgodnie z art. 30b ust. 3 ustawy horyzontalnej, w rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogą brać udziału osoby, które dokonywały czynności związanych z przedmiotowym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę. W systemie wdrażania RPO Podkarpackie z zapisów o bezstronności ww. ustawy została jednak wyłączona IZ RPO WP, „jako organ, dokonujący oceny strategicznej”. Źródło: Procedura odwoławcza RPO Podkarpackiego, pkt. 7. Wyłączenia., 2010

**Podlaskie**<sup>109</sup> – ocena strategiczna nie jest prowadzona<sup>110</sup>. (Jak wynika z wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w tym województwie komitet monitorujący powstrzymał próby wprowadzenia tej oceny do systemu selekcji projektów). Wyboru projektów dokonuje Zarząd Województwa w formie uchwały zgodnie z listą rankingową w ramach dostępnej alokacji na konkurs z uwzględnieniem rezerwy środków ustanowionej na potrzeby procedury odwoławczej. Nie dokonuje zmian na listach. W przypadku równej ilości punktów uzyskanych po ocenie merytoryczno-technicznej projekty są hierarchizowane pod kątem wskaźnika zatrudnienia. W przypadku takiej samej wartości wskaźnika zatrudnienia pod uwagę brany jest większy udział wkładu własnego beneficjenta w budżecie projektu. Następnie, w przypadku projektów z takim samym wskaźnikiem zatrudnienia i udziałem procentowym wkładu własnego decyzję o wyborze projektów podejmuje Zarząd Województwa uzasadniając swój wybór. Zarząd Województwa Podlaskiego może podjąć uchwałę o stworzeniu listy rezerwowej, którą tworzy się dla projektów ocenionych pozytywnie, a które mogą być sfinansowane z wygenerowanych oszczędności po-przetargowych, ze środków, które zostały uwolnione w wyniku rezygnacji beneficjenta z realizacji projektu, rozwiązania umowy, uchylecia decyzji o dofinansowaniu projektu, z dodatkowych środków powstałych w wyniku wahań kursowych, nadkontraktacji.

**Pomorskie**<sup>111</sup> – oceny strategicznej wniosków dokonują Grupy Strategiczne (GS), po zakończeniu oceny wykonalności (w przypadku Działania 9.3. oceny formalnej), powołane zarządzeniem Marszałka Województwa Pomorskiego odrębnie dla Działań lub Osi Priorytetowych 2-9 oraz dla Działania 1.3 i Działań 1-4-1.6 Osi Priorytetowej 1. Polega ona na weryfikacji wniosku pod względem zgodności ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego, celami Programu i wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Procedura oceny projektów przez GS w oparciu o kryteria strategiczne prowadzi do sformułowania rekomendacji dla Zarządu Województwa Pomorskiego, w której ocenione projekty są podzielone na grupy rekomendowane jako priorytetowe, do wyboru i nie rekomendowane<sup>112</sup>. Obszary kryteriów oceny strategicznej to wartość dodana projektu, ukierunkowanie (profil) oraz polityki horyzontalne<sup>113</sup>. W dokumencie Kryteria wyboru projektów z dnia 09.09.2010 brak jednak informacji nt. kryteriów, którymi kieruje się ZW w wypadku nieuwzględnienia rekomendacji GS. Dla wnioskodawców w RPO Pomorskie trudna do weryfikacji może być, oprócz wątpliwości w interpretacji kryteriów, także ilość punktów, przyznawanych na etapie oceny strategicznej. W dokumencie pt. Kryteria wyboru projektów<sup>114</sup> stwierdza się: „Maksymalna liczba punktów do zdobycia przez projekt wynosi 100, niezależnie od Osi Priorytetowej, Działania i Poddziałania. [...] Wyjściowy rozkład wartości punktowych dla trzech obszarów kryteriów, co do zasady, wynosi odpowiednio:

- dla obszaru kryteriów A (wartość dodana projektu) 50 (±10) pkt;
- dla obszaru kryteriów B (ukierunkowanie projektu) 40 (±10) pkt;
- dla obszaru kryteriów C (zgodność projektu z politykami horyzontalnymi UE) 10 pkt”. Jednak: ”W zależności od specyfiki Osi Priorytetowej / Działania oraz zapisanych w nich prefe-

109 Podlaskie RPO, Uszczegółowienie Osi priorytetowych z dnia 10 września 2010, str.16

110 Cytat na temat oceny strategicznej z prowadzonego IDI w maju/czerwcu 2010:” Zdaniem rozmówców ze strony społecznej, system pozbawiony oceny strategicznej faktycznie służy temu, aby wybierać najlepsze projekty do realizacji.”

111 RPO Pomorskie, Przewodnik Beneficjenta, Rozdział 7.4.3

112 Rekomendowane jako priorytetowy = uzyskał 70% lub więcej sumy możliwych do uzyskania punktów), rekomendowany do realizacji = uzyskało od 40% do 70% sumy możliwych do uzyskania punktów), nie rekomendowane = uzyskały do 40% sumy możliwych do uzyskania punktów)

113 tj. Promowanie zrównoważonego rozwoju, Równość szans i niedyskryminacja, Źródło: Kryteria wyboru projektów, jako Załącznik 5.5. do Uszczegółowienia RPO Pomorskiego z dnia 09.09.2010

114 RPO Pomorskie, Kryteria wyboru projektów, jako Załącznik 5.5. do Uszczegółowienia z dnia 09.09.2010, Rozdział 3.2. System, ogólne zasady stosowania i opis kryteriów strategicznych.

rencji maksymalna liczba punktów do zdobycia przez projekt w danym obszarze może ulegać zmianie”. ZW dokonuje wyboru projektów do dofinansowania kierując się, co do zasady, rekomendacjami GS. W uzasadnionych przypadkach, ZW może wybrać projekty nie kierując się rekomendacjami GS, co wymaga każdorazowego uzasadnienia w uchwale o wyborze.

Raport końcowy z badania ewaluacyjnego<sup>115</sup> zawiera następujące uwagi odnośnie oceny strategicznej oraz protestów, wnoszonych na ten etap oceny: „[...] ocena strategiczna okazała się głównym narzędziem selekcji wyboru projektów w konkursie 4.1\_2, przy czym elementem utrudniającym weryfikację niektórych kryteriów [...] były także wątpliwości związane z interpretacją niektórych kryteriów.[...] Zidentyfikowane przypadki ograniczonej weryfikowalności odnoszą się do kryteriów, których weryfikacja (pomiar) jest [...] obciążona ryzykiem subiektywności[...].

**Śląskie** – ocena strategiczna leży w gestii ZW i jest bezpośrednio powiązana z podjęciem decyzji o wyborze projektów do dofinansowania: „...może odbywać się w oparciu o kryteria wspomagające strategiczny wybór Zarządu Województwa”. Jednak na stronie www RPO nie można znaleźć opisu takich kryteriów. ZW ma możliwość zmian na listach rankingowych. Każda taka zmiana musi zostać uzasadniona. „ZW dokonuje ewentualnych zmian na liście rankingowej w oparciu o racjonalne przesłanki znane i zaistniałe w czasie wyboru”<sup>116</sup>. W przypadku gdy ZW nie wybiera do dofinansowania wszystkich projektów z listy rankingowej przekazanej przez KOP, może stworzyć listę rezerwową projektów i dać możliwość ich wyboru do dofinansowania w momencie posiadania środków, np. z tytułu oszczędności. W przypadku, gdy środki pochodzące z oszczędności lub realokacji między typami projektów/ Poddziałaniami/ Działaniami/ Priorytetami, nie są wystarczające na dofinansowanie wszystkich projektów z listy rezerwowej w ramach danego Poddziałania/typu projektów, ZW może samodzielnie ustalić kolejność projektów do wsparcia oraz określić wysokość dofinansowania danego projektu<sup>117</sup>. W takim przypadku decyzja o wyborze projektu bez zachowania kolejności na liście rankingowej oraz o zmniejszeniu poziomu dofinansowania musi zostać uzasadniona w uchwale.

**Świętokrzyskie** – ocenę strategiczną przeprowadza ZW. Ocena ta przeprowadzana jest w oparciu o kryteria strategiczne<sup>118</sup> oraz merytoryczne zatwierdzone przez komitet monitorujący. Po pozytywnej weryfikacji formalnej wniosek podlega ocenie merytoryczno – technicznej, dokonywanej przez Oddział Oceny Merytoryczno-Technicznej Departamentu Funduszy Strukturalnych. Jeżeli projekt uzyska co najmniej 40 punktów w części A oceny merytoryczno-technicznej, Zarząd Województwa Świętokrzyskiego dokonuje oceny merytoryczno-technicznej w części B, i może przyznać danemu projektowi od 0 do 30 pkt. Ocena strategiczna może stanowić do 30% punktów otrzymanych w części A+B (w sumie dany projekt może otrzymać 100 pkt. – 70 za ocenę merytoryczną i 30 za strategiczną). Po dokonaniu oceny merytoryczno – technicznej do Oddziału Oceny Merytoryczno-Technicznej wraca dokumentacja, zawierająca ilość przyznanych przez ZW punktów podczas oceny strategicznej. Następnie wyliczana jest średnia arytmetyczna z oceny merytoryczno-technicznej i strategicznej. Na posiedzeniu ZW członkowie podejmują decyzję o wyborze wniosków do

115 pt. „System oceny i wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, (styczeń 2009)

116 Podręcznik Procedur wdrażania Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia (IP2) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, luty 2010, str.58 ff.

117 Podręcznik Procedur Wdrażania Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia (IP2), str.59

118 Np. dla Działania Drogi regionalne i lokalne w ramach Osi Priorytetowej 3. są to kryteria: Podniesienie jakości systemu komunikacyjnego regionu, Znaczenie projektu dla realizacji celów zawartych w dokumentach strategicznych o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym .Podstawą oceny drugiego kryterium jest „analiza dokumentów strategicznych”

dofinansowania, która jest odnotowywana w protokole z posiedzenia. ZW ma możliwość wprowadzenia zmian na powstałej liście rankingowej, lecz wymaga to uzasadnienia w uchwale.

Wśród problemów wynikłych w trakcie realizacji Osi priorytetowej 1., a związanych z decyzją ZW o wyborze projektów, w Sprawozdaniu rocznym za 2009 r.<sup>119</sup> zostały wymienione kontrowersje wywołane przyjęciem do realizacji projektu, złożonego do Działania 1.1., przez żonę jednego ze świętokrzyskich posłów. Do Ministra Rozwoju Regionalnego wpłynęło też zapytanie Posła Sławomira Kopycińskiego z dnia 28 listopada 2009 r., w którym wymienia on okoliczności, które: ”wskazują na uzasadnione podejrzenie, że zostały zrealizowane znamiona przestępstwa z art. 231 § 1 ustawy Kodeks karny, to jest przekroczenia przez funkcjonariuszy publicznych dokonujących oceny wniosków uprawnień oraz niedopełnienia przez nich obowiązków w związku z procedurą konkursową, przez co działali oni na szkodę interesu publicznego”. Sejmik Województwa Świętokrzyskiego powołał Komisję Rewizyjną, która jednak oceniła, że wybór projektów dokonany został w sposób prawidłowy.

**Warmińsko-Mazurskie**<sup>120</sup>: ocena strategiczna leży w gestii ZW (Zarządu IP II). Wybór projektów przez Zarząd składa się z dwóch etapów: a) posiedzenia Zarządu w sprawie dokonania oceny strategicznej projektów, b) posiedzenia Zarządu w sprawie wyboru projektów rekomendowanych do dofinansowania. Każdy wniosek jest oceniany przez co najmniej dwóch członków Zarządu obecnych na posiedzeniu zgodnie z kryteriami strategicznymi zatwierdzonymi dla programu przez komitet monitorujący. W ocenie strategicznej punktowane są elementy strategiczne z punktu widzenia rozwoju województwa zgodnie z Kartą oceny strategicznej, która stanowi załącznik do Regulaminów Konkursu. Do każdego z tych kryteriów podporządkowano na karcie oceny strategicznej: ”Elementy strategiczne z punktu widzenia rozwoju województwa, do realizacji których projekt przyczynia się lub w projekcie występuje [cel operacyjny]”: Końcową ocenę w danym kryterium stanowi średnia z ocen poszczególnych członków Zarządu. Końcową ocenę w danym kryterium stanowi średnia z ocen poszczególnych oceniających. Po zakończeniu posiedzenia, Zarząd przekazuje karty oceny strategicznej Przewodniczącemu KOP w danym Poddziałaniu, w celu sporządzenia protokołu z oceny strategicznej. Przewodniczący KOP dokonuje przekształcenia punktów uzyskanych podczas oceny merytorycznej i strategicznej według następującej metodologii: punkty uzyskane podczas oceny merytorycznej punktowej przekształcane są na procenty w taki sposób, aby wniosek mógł uzyskać maksymalnie 80% na ocenie merytorycznej punktowej. Pozostałe 20% punktów przyznawane jest na ocenie strategicznej. Uzyskane punkty procentowe są dodawane do punktów procentowych z oceny merytorycznej i łącznie stanowią ocenę końcową wniosku o dofinansowanie projektu. Na podstawie oceny końcowej wniosku tworzona jest lista rankingowa projektów, rekomendowanych do dofinansowania. Wyboru projektów do dofinansowania dokonuje Zarząd Województwa. Jeżeli wnioski uzyskały jednakową liczbę punktów procentowych w ocenie końcowej, o kolejności na liście rankingowej decyduje wynik uzyskany na ocenie strategicznej. Jeżeli wnioski uzyskały jednocześnie jednakową liczbę

119 Sprawozdanie roczne z realizacji RPO Województwa Świętokrzyskiego za rok 2009, str.120. Sprawa ta omawiana była także na XXXI sesji Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w dniu 26 października 2009r., ( Protokół Nr XXXI/09) oraz na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 grudnia 2009 r., (Protokół nr 35/09) . Sporządzona została także interpelacja radnych Województwa Świętokrzyskiego za I półrocze 2010 r. W jej wyniku Komisja Rewizyjna postanowiła dokonać korekty w projekcie planu kontroli na 2010 poprzez umieszczenie na marzec 2010 r. punktu pt. Realizacja interpelacji radnych Województwa za 2009.

120 M.in. na podstawie: Regulamin naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 Instytucji Pośredniczącej II stopnia (Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie) do konkursu 01/09/1.1.9

punktów procentowych na ocenie końcowej i na ocenie strategicznej, o kolejności projektów do dofinansowania decyduje ZW. Oprócz możliwości przyznawania punktów na ocenie strategicznej, ZW ma także możliwość zmiany wysokości alokacji na konkurs.

**Wielkopolskie** – ocena strategiczna jest dokonywana dla wybranych Priorytetów<sup>121</sup> przez KOP (lub KK dla Priorytetu III) na podstawie kryteriów strategicznych, uchwalonych przez KM. W trybie naboru bez preselekcji na podstawie wyników oceny merytorycznej oraz strategicznej sporządzana jest lista rankingowa z ilością punktów, przyznanych na każdym z tych etapów oceny. Na jej podstawie ZW dokonuje ostatecznego wyboru wniosków do dofinansowania, ma możliwość zmiany na listach. W takim przypadku w uchwale powinno znaleźć się stosowne uzasadnienie wprowadzonych zmian. W trybie z preselekcją, jeśli wstępny wniosek spełnia wszystkie wymagania formalne i spełnia kryteria strategiczne, ZW może podjąć decyzję o jego wstępnym dofinansowaniu. Następnie składany jest właściwy wniosek aplikacyjny ze wszystkimi wymaganymi załącznikami i następuje właściwa ocena formalna, ocena merytoryczna oraz ostateczny wybór wniosków przez Zarząd. Decyzja ta może się różnić od wstępnej decyzji ZW o dofinansowaniu, podjętej w ramach preselekcji (na ocenie formalnej). W Kryteriach wyboru projektów<sup>122</sup> brak jest opisu kryteriów, którymi kieruje się ZW we wstępnej i/lub ostatecznej decyzji o wyborze projektów do dofinansowania, np., gdy wprowadza zmiany kolejności na listach.

**Zachodniopomorskie** – Zarząd Województwa ma możliwość dokonania oceny strategicznej w ramach osi 2-7 oraz Poddziałania 1.3.3. Ocena strategiczna dokonywana jest na Karcie Oceny Strategicznej (KOS). Ocena odbywa się poprzez przeprowadzenie głosowania członków ZW nad każdym z kryteriów, zawartych w KOS, jednakowych dla wszystkich rodzajów projektów. Jednak w Kryteriach wyboru projektów<sup>123</sup> nie zamieszczono szczegółowych kryteriów oceny strategicznej z KOS. Ocena strategiczna obejmuje weryfikację Stopnia realizacji celów Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2020. ZW ma możliwość przyznania max do 20 pkt., co stanowi 20% możliwych do zdobycia punktów, z wyjątkiem niektórych poddziałań, gdzie suma punktów do zdobycia przed oceną strategiczną jest niższa.<sup>124</sup>

Ostateczna punktacja stanowi sumę punktów uzyskanych w wyniku oceny ekonomiczno-finansowej i merytoryczno-technicznej oraz uzyskanego, podczas oceny strategicznej, odsetka procentowego z liczby punktów przyznanej projektowi przez Komisję Oceniającą Projekty<sup>125</sup>. Ostateczną decyzję o przyznaniu dofinansowania projektom ZW podejmuje w drodze uchwały. Zarząd może odrzucić rekomendacje KOP tylko w sytuacji zaistnienia nowych okoliczności nieznanych w momencie wyboru projektów, a mogących rzutować na wynik oceny, bądź w przypad-

121 Za: Kryteria wyboru projektów w ramach Wielkopolskiego RPO, lipiec 2010 tj.: 3.2 Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku, schemat I, II, – kryterium 3, schemat III, IV – kryterium 2 3.4 Gospodarka wodociągowa, schemat I, II, III – kryterium 4 3.7 Zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii, schemat I, II, III, IV, V, VI, VII – kryterium 2. W każdym Działaniu przyznawane są punkty na ocenie strategicznej za spełnienie wskazanego kryterium strategicznego. Liczba punktów na ocenie strategicznej jest różna w zależności od Działania.

122 Kryteria wyboru projektów w ramach Wielkopolskiego RPO, lipiec 2010

123 Załącznik 5. do URPO WZ. Kryteria wyboru projektów, 03.11.2010

124 Poddziałania 1.1.1.1. Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwa, Schemat A, gdzie suma pkt. do zdobycia przed oceną strategiczną to 76 pkt., Poddziałania 1.1.1.1. Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwa Schemat B „MAŁE DOTACJE”, 70 pkt. oraz oprócz Poddziałania 5.5. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych i Poddziałania 6.6. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych na obszarze metropolitalnym gdzie stosuje się jedynie kryteria merytoryczne oceny (nie merytoryczno-techniczne), a suma punktów do zdobycia to 80 pkt

125 Według podanego algorytmu:  $Po = Pk + Pk * Ps$ , gdzie: Po – punktacja ostateczna, Pk – punktacja przyznana przez KOP, Ps – punktacja przyznana przez Zarząd Województwa (wyrażona w %)

ku uzasadnionego stwierdzenia, iż ocena nie została dokonana w sposób zgodny z Regulaminem. Każdorazowo decyzja taka musi zostać uzasadniona na piśmie.

Jak widać z powyższego zestawienia w większości województw ocena strategiczna jest przeprowadzana w oparciu o kryteria strategiczne przyjęte przez KM RPO. Jednak w przypadku niektórych województw, gdzie ocenę strategiczną przeprowadza ZW, nie jest jasne czy stosowane tam kryteria mają akceptację KM czy też nie. Dotyczy to również kryteriów dodatkowych na podstawie, których niektóre samorzady podejmują ostateczną decyzję o dofinansowaniu. Przykładem jest województwo Śląskie., gdzie ZW podejmuje decyzję o wyborze projektów do dofinansowania w oparciu o niedefiniowane ( w każdym razie nie publicznie) „kryteria wspomagające strategiczny wybór Zarządu Województwa”. Ponadto nawet, jeśli ocena strategiczna, czy inna dodatkowa jest dokonywana na bazie kryteriów przyjętych przez KM RPO nie jest to jednoznaczne z tym, że kryteria te są precyzyjne określone. Przeciwnie, najczęściej są one ogólne i niejednoznaczne.

W niektórych województwach kryteria strategiczne, stanowiące podstawę dokonywania ostatecznego wyboru projektów do dofinansowania zostały określone i przyjęte przez KM RPO dopiero w 2010. Dotyczy to m.in. województwa Opolskiego gdzie ocenę strategiczną wprowadzono w marcu 2010 r., na wniosek przedstawiciela KE. Wcześniej ZW dokonywał przesunięć na liście rankingowej bez wsparcia o jakiegokolwiek kryteria, uzasadniając to jedynie założeniami strategicznymi rozwoju województwa. Jak stwierdził jeden z przedstawicieli PSG z tego województwa: „wcześniej było tak, że jak oni chcieli, to mogli sobie przesunąć pozycje na liście rankingowej i nikt nie wiedział, na jakiej podstawie jest to robione”. [0805]).

Drugim elementem, obok kryteriów, który budzi zastrzeżenia odnośnie przejrzystości i rzetelności oceny strategicznej jest niedostateczne uzasadnianie merytoryczne zmian dokonywanych na listach wniosków w rezultacie tej oceny. Wskazują na to m.in. wyniki kontroli prowadzonych w ramach RPO. Np. w dniu 10 listopada 2009r. Urząd Kontroli Skarbowej przekazał IZ RPO Województwa Podkarpackiego pismo Wyniki kontroli <sup>126</sup>, w którym znalazło się m.in. następujące zalecenie odnośnie oceny strategicznej: „W ramach oceny strategicznej należy zapewnić przejrzyste i precyzyjne uzasadnienie dodatkowych punktów, które w rezultacie doprowadzą do zmiany kolejności na liście rankingowej po ocenie merytorycznej”.

ZW legitymizują swoje prawo do wprowadzania zmian na listach rankingowych, faktem, iż robią to na podstawie kryteriów, które zostały zaakceptowane przez KM RPO. Kryteria te, stanowią swoiste alibi braku merytorycznych uzasadnień zmian dokonywanych na listach projektów do dofinansowania, mimo, iż są one w większości wypadków sformułowane w sposób bardzo ogólny i nieprecyzyjny.

#### **6.4.2 Wpływ Zarządu Województw na wybór projektów do dofinansowania w kontekście zaleceń Komisji Europejskiej oraz Zasady Przejrzystości**

Zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej podstawą wyboru projektów do dofinansowania powinna być lista rankingowa projektów po ocenie merytorycznej, dokonywanej przez komisje oceniające projekty. Zalecenie to zostało jasno sformułowane w piśmie, z dnia 12 lutego 2008 r., skierowanym do Minister Rozwoju Regionalnego, Elżbiety Bieńkowskiej. Stwierdza się tam m.in.:

„Ostateczna decyzja odnośnie wyboru projektu jest podejmowana przez samorząd terytorialny (w przypadku RPO) lub Ministerstwa (w przypadku krajowych PO). Z punktu widzenia Komisji lista rankingowa winna, co do zasady, być wiążąca dla tych organów. Tylko w razie uzasadnionych przypadków, regionalny zarząd lub Minister, mógłby zmieniać tą listę rankingową projektów. Taka decyzja winna być raczej wyjątkiem od zasad, stosowanym na podstawie jasno sprecyzowanych przypadków; w innym razie, przejrzystość, o którą opiera się proces wyboru projektów, zostałaby osłabiona. Jeśli projekt jest usunięty z listy na podstawie uzasadnionych i obiektywnych powodów, oznaczałoby to, że następny projekt na liście otrzymuje wsparcie.” Analogiczne zalecenie znaleźć można również w pismach kierowanych przez KE do niektórych IZ RPO.

Z przeprowadzonej analizy porównawczej list rankingowych projektów po ocenie merytorycznej i po decyzji ZW o dofinansowaniu wynika, iż w większości RPO Zarządy Województw stosunkowo często korzystają z przyznanej sobie możliwości dokonywania zmian na listach rankingowych. Modyfikacje te są nierzadko brzemienne w skutkach dla wnioskodawców, których projekty uzyskały pozytywną ocenę i znalazły się na dobrym, zdawałoby się „biorącym” miejscu po ocenie merytorycznej. Ich wnioski znikają z listy projektów do dofinansowania lub lądują na liście rezerwowej. (Szczegóły patrz załącznik 5). Jak wspominaliśmy w poprzednim podrozdziale nt. oceny merytorycznej większość samorządów nie publikuje zestawień obu list. (Można je odnaleźć i samemu dokonać porównania, ale jest to trudne i czasochłonne).<sup>127</sup> Ponadto żadne województwo nie przedstawia merytorycznych uzasadnień dokonanych zmian. Trudno powiedzieć czy takie uzasadnienia są w ogóle formułowane na piśmie, bowiem w stosownych uchwałach ZW publikowanych na stronach www z reguły podane jest jedno „zbiorcze” uzasadnienie w postaci powołania się na kryteria strategiczne przyjęte przez KM RPO lub na samą ocenę strategiczną jako taką. Oto przykładowy fragment jednej z uchwał IZ RPO województwa Małopolskiego: „W dniu 21 czerwca 2010 r. zakończył się etap właściwej oceny merytorycznej wniosków dla Schematu 4.2 A Transport miejski Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013. Następnie projekty, które pozytywnie przeszły etap właściwej oceny merytorycznej zostały przekazane Zarządowi Województwa Małopolskiego celem dokonania oceny strategicznej. Lista z wynikami oceny strategicznej dla Schematu 4.2 A Transport miejski Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013 stanowi załącznik do niniejszej uchwały. Kolejność projektów na powyższej liście ustalona jest zgodnie z ilością punktów uzyskanych łącznie na etapie właściwej oceny merytorycznej i strategicznej.”<sup>128</sup>

Niektóre województwa nie publikują uchwał przy informacji o wyborze projektów, tylko samą listę wybranych projektów. (np. Śląskie, Pomorskie).

W sumie w większości województw (z wyjątkiem Kujawsko-pomorskiego i Podlaskiego) wybór projektów do dofinansowania odbywa się niezgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej.

127 Listy po ocenie strategicznej są często tożsame z listami po decyzji ZW o dofinansowaniu projektów. Jedynie Małopolskie i Podkarpackie publikuje listy po ocenie strategicznej wraz z przyznaną punktacją ZW. Również w Warmińsko-Mazurskim publikowane są listy rankingowe z podaniem w procentach ocen po KOP oraz po ocenie strategicznej w osobnych kolumnach. W pozostałych województwach nie jest jasne, ile dokładnie punktów przyznano na ocenie strategicznej. Tak dzieje się np. w Śląskim RPO, gdzie na listach znajduje się „średnia ocena zbiorcza, uzyskana przez projekt”. W Mazowieckim po ocenie strategicznej, dokonywanej przez pracowników Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego, podawana jest suma średnich oceny strategicznej i merytorycznej w liczbach dla poszczególnych wniosków. Listy po ocenie strategicznej publikowane są także w Pomorskim, ale listy te nie zawierają ilości punktów przyznanej na ocenie strategicznej, a oceny dokonują Grupy Strategiczne i jedynie rekomendują ZW projekty do dofinansowania.

128 Uchwała Nr 771/10 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2010 roku.

### 6.4.3 Opinie o kompetencjach ZW w kwestii wyboru projektów do dofinansowania

Przyznanie sobie przez ZW szerokich kompetencji w sprawie ostatecznego wyboru projektów zostało negatywnie ocenione przez większości badanych PSG. Oto kilka charakterystycznych wypowiedzi w tej sprawie:

- „I to jest właśnie coś co mnie zastanawia. Na jakiej zasadzie, według jakich kryteriów? Czym się kieruje ZW przyznając dodatkowe punkty? Uważam że jest to niedopuszczalne” (0405)
- „To jest rzecz która jest najbardziej śliska. To jest dosyć wątpliwe sformułowanie co do tego czy jest zgodność ze strategią czy nie (...) [Słabą stroną oceny strategicznej jest strategia województwa] „...że nie ma konkretnych kierunków w których chce się rozwijać. Strategia województwa jest źle sformułowana. Powinny być wyróżnione kilka kierunków w których powinno się rozwijać. Temu powinny być podporządkowane konkretne działania w ramach RPO. (0406)
- „Najistotniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia transparentności systemu jest brak oceny strategicznej”. [...] „Tak było w ZPORR – to wszystko po drodze było niepotrzebne, po co ta ocena, te koszty administracyjne, jeśli zarząd z góry wiedział, kto dostanie, to po co cała ocena. (...) [Dalszy] wybór polityczny będzie oznaczał powielenie modelu greckiego. Grecja to przykład jak zmarnowano fundusze unijne. Jeśli chcemy gonić, musimy wybierać najlepsze projekty. A najlepsze są apolityczne. Np. dotacje dostają samorzady z PiS-u, a u nas w województwie rządzi PO. A jeśli był dobry wniosek, to powinien dostać. Wiem, że w PO było wielu takich, którzy krytykowali takie rozwiązania. Pytali, dlaczego samorzady z PiS-u dostają dotacje. Żaden zarząd, żadna siła polityczna nie uchroni się przed naciskami politycznymi, jeśli będzie ocena strategiczna” (1001).
- „Jeżeli to robi zarząd województwa, [dokonuje wyboru projektów na podstawie kryteriów strategicznych] to zawsze jest podejrzenie – czy prawdziwe, czy nieprawdziwe – że rządzi polityka. I dlatego ja się dziwiłem, że zarząd województwa to wprowadził i że to zostało tak przyjęte, i że później zarząd województwa może... eksperci swoje, ocena merytoryczna swoja, a zarząd województwa ma tam (...) w zasadzie decydujące słowo. No to już... to jak gdyby burzy te całe etapy wcześniejsze. (...) to jest akurat niewłaściwe. Bo nie można mówić, że my wszystko robimy wg kryteriów, a potem wprowadzamy naprawdę wydumane kryteria, bo pilność i ważność są tak ogólne, żeby te kilka osób mogło powiedzieć: dobra, aha, ostatnio mieliśmy problem z Brzegiem, tak? Brzeg znowu się chciał odłączyć. Dobra, to ze względu na pilność i ważność Brzeg dostanie.” [0801]

Inaczej widzą tą sprawę przedstawiciele IZ RPO oraz nieliczni przedstawiciele PSG. W ich opinii nie dałoby się włączyć kwestii zgodności strategicznej w ocenę merytoryczną. Oto przykładowe argumenty przemawiające za potrzebą pozostawienia ZW pola manewru w kwestii kształtu list rankingowych., pojawiające się w wywiadach (oraz w jednym wypadku w sprawozdaniu rocznym za 2009 r).

- „Oceny musi dokonywać Zarząd bo „Zarząd rządzi.” [0401]
- „Zarząd Województwa, dokonując oceny strategicznej projektów, przyznaje punkty o określonych wagach, według kryteriów przyjętych przez Komitet Monitorujący. Uczestniczenie bezpośrednio przez Zarząd Województwa w części strategicznej oceny projektów związane jest z ustawową odpowiedzialnością samorządu województwa za prowadzenie polityki rozwoju regionu”.<sup>129</sup>



- „Ocena strategiczna ma swój cel. Ekspert nie odnosi się do poziomu regionalnego tylko lokalnego. Tylko zarząd ma świadomość tego, co się dzieje w całym województwie i wie, które projekty są lepsze z punktu widzenia rozwoju regionu i strategii rozwoju województwa”
- „Ocena formalna określa, jakie dokumenty muszą zostać złożone, merytoryczna – właśnie to jest ten poziom ekspercki, to co da się zmierzyć ten projekt za pomocą przysłowiowego szkiełka i oka, a ta strategiczna, no niestety, nie może być w 100 % kwantyfikowana, żeby się udało zamknąć to w jakimś przedziale i określić to stricte, że tyle i tyle punktów. (...) Jest województwo, ma różne problemy w różnych częściach, obszarach województwa są różne kwestie i nie da się wszystkich czynników ubrać w kryteria”(..). „To nie jest taka uznaniowość stricte, że tym dajemy więcej, bo tak trzeba. Tu zarząd bierze pod uwagę te parametry, które są określone w przypadku oceny strategicznej, czyli zgodność ze strategią, z politykami brane są pod uwagę te kwestie, które powodują, że trzeba czasem jednak tym dodać więcej, bo są w sytuacji nieuprzywilejowanej, jak ci którzy mają większe sytuacje rozwojowe.” [0406]
- „W takich problematycznych czy strategicznych dla rozwoju województwa obszarach jednak władze regionalne powinny mieć coś do powiedzenia i przetasowania na liście rankingowej powinny być dopuszczalne” [0802]
- [IZ dokłada starań] „żeby te decyzje nie były zupełnie dowolne, abstrakcyjne (...) tylko każdorazowo te decyzje mają jakąś nić przewodnią”[0401].
- „Zawsze przy ocenie jakościowej, opisowej jest ryzyko subiektywnego odbioru. (...) Powiem szczerze, że jakoś trzeba te projekty które – wszystkie zasługują na dofinansowanie a nie ma tyle pieniędzy – trzeba je jakoś pewnie wydzielić, którym dać a którym nie dać.”[0804]
- „... byłem zwolennikiem takiego rozwiązania aby ocena zarządu była wymierna i punktowa, [Zarząd może przyznać 20 pkt w wyniku oceny strategicznej] a nie tak jak w ZPORR, że mógł zmienić kolejność projektów na liście do finansowania. Teraz sytuacja jest stosunkowo czysta proceduralnie. Realnie wpływ jest różny. Mieliśmy jeden konkurs, w którym było dużo projektów i lista była płaska. W takiej sytuacji ocena zarządu zmieniła zupełnie kolejność na listach. Jednak jest to czysta sytuacja, po prostu kolejny etap oceny.” (602)

Jednak nawet zwolennicy pozostawienia ostatecznej oceny wniosków w rękach Zarządu, dostrzegają wady tej sytuacji z punktu widzenia jakości projektów wybranych do dofinansowania. Oto jeden z przykładów:

- „Wciąż jeszcze troszeczkę czasami ulegamy samorządom lokalnym, które uważają że powinno się dawać pieniądze na projekty gdzie jest bieda i braki. A my powinniśmy się koncentrować na projektach które ciągną rozwój. ZW unika takich sytuacji ale czasami się tak zdarza. Uważam, że po 2013 roku pieniądze nie powinny być na wszystko i dla wszystkich. Już nie będzie tak łatwo dostać środków na sale gimnastyczne i remonty.(0404)

Zwolennicy pozostawienia w rękach ZW szerokich kompetencji odnośnie dokonywania zmian na listach projektów, powołują się na dwa podstawowe argumenty: po pierwsze ZW najlepiej zna problemy regionu i wie, co służy jego rozwojowi, (nawet jeśli dokumenty strategiczne nie są dostatecznie precyzyjne w tej materii) po drugie to „Zarząd rządu” a więc na nim spoczywa ustawowa odpowiedzialność za decyzje związane z polityką rozwoju. Uzasadnienia te nie wyczerpują jednego rzeczywistych przyczyn kryjących się za chęcią ręcznego sterowania wyborami wniosków. Do przyczyn takich należy brak zaufania do kompetencji ekspertów (skądinąd do pewnego stopnia uzasadniony) oraz motywy polityczne. Członkowie Zarządu, jak prawie każdy, kto otrzymał kawałek władzy, chcą tą władzę poszerzać i umacniać. A możliwość decydowania

o przydziale deficytowego dobra jakim jest dotacja unijna stanowi doskonałe narzędzie do realizacji tego celu. Hipotezę ta potwierdzają rezultaty badania na temat wpływów politycznych na decyzje o dofinansowaniu projektów podejmowanych przez ZW, przedstawione w rozdziale 9.

## 6.5 Wnioski i rekomendacje

### 6.5.1 Wnioski

W większości województw wybór projektów do dofinansowania odbywa się niezgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej. Zmiany wprowadzane na listach projektów przez zarządy województw dokonywane są na podstawie ogólnych i nieprecyzyjnych kryteriów i nie są merytorycznie uzasadniane. Województwa nie publikują zbiorczych zestawień list po ocenie merytorycznej, strategicznej i ostatecznej decyzji ZW o dofinansowaniu, co nie pozwala na zorientowanie się, jaki był zakres dokonanych zmian oraz jakie przyczyny kryją się za konkretnymi przesunięciami na listach i dlaczego niektóre wnioski, które zostały wysoko ocenione przez ekspertów trafiają na listy rezerwowe lub w ogóle wypadają z konkursu. Cały ten proces jest nieprzejrzysty i w wielu wypadkach prowadzi do podważenia sensu przeprowadzania oceny merytorycznej, której koszty organizacyjne i finansowe, są w skali RPO ogromne. W sumie swoboda pozostawiona ZW w zakresie decydowania o ostatecznym wyborze projektów przyczynia się na pogłębienie procesu upolitycznienia regionalnej polityki rozwojowej i kłóci się z zasadami rzetelnej, obiektywnej i przejrzystej oceny projektów.

### 6.5.2 Rekomendacje

Zasady wyboru projektów do dofinansowania powinny ulec rewizji. Nie ma powodu, żeby Zarządy zostały pozbawione jakiegokolwiek wpływu na ustalanie ostatecznych list projektów do realizacji, nie mniej ich niemal absolutna władza w tym zakresie powinna ulec ograniczeniu i zostać poddana rzeczywistej kontroli ze strony KM RPO i beneficjentów.

Przeprowadzanie oceny strategicznej wydaje się sensowne powstaje jednak pytanie czy rzeczywiście powinna ona być domena ZW? Sensowny kierunek działania w tym zakresie, mający walor uniwersalny, zarysowany został w raporcie z badania ewaluacyjnego w województwie Świętokrzyskim<sup>130</sup>. Stwierdza się tam m.in. „O ile należy przyznać, że wyznaczanie celów programu regionalnego i jego priorytetów jest inspe decyzją polityczną, za co bezpośrednio odpowiedzialny jest Zarząd, o tyle na poziomie wyboru projektów rola Zarządu powinna być ograniczona. Rolą Zarządu powinno być zatwierdzenie takich kryteriów i procedur wyboru projektów, które gwarantowałyby wybór projektów najlepiej spełniających cele programu”. Zdaniem ewaluatorów: „**Ocena strategiczna powinna być dokonywana przez zespół ekspertów strategicznych (w skład, których może i powinien wchodzić członek Zarządu Województwa), którzy dokonywaliby oceny synergii regionalnej, zarówno poziomej, jak i pionowej. Synergia pozioma oznaczałaby tworzenie wspólnej wartości z projektami o podobnej tematyce (np. w przypadku projektu transportowego synergia z innym projektem transportowym). Synergia pionowa oznaczałaby tworzenie wspólnej wartości z projektami o innej tematyce, komplementarnej z danym projektem (np. projektu obiektu turystycznego z projektem transportowym).** Dlatego w skład zespołu ekspertów powinien wchodzić ekspert ds. oceny strategicznej ogólnej (horyzontalnej), analizujący synergię pionową i ekspert ds. oceny strategicznej tematycznej, analizujący synergię poziomą”

<sup>130</sup> Badanie ewaluacyjne w RPO Świętokrzyskim pt. „Analiza zdolności absorpcyjnych Województwa Świętokrzyskiego pod kątem identyfikacji barier występujących podczas aplikowania o środki”, WYG International, 2009

## 7 Projekty indywidualne

Poza trybem konkursowym, w procesie wdrażania RPO stosowany jest również tryb poza-konkursowy, w którym wydane będzie prawie co trzecie euro przeznaczone na programy regionalne. Właśnie ze względu na tę znaczną kwotę, dla pełnego obrazu programów, ważne wydaje się przeanalizowanie sposobu wybierania projektów do dofinansowania poza procedurami konkursowymi (omówionymi w punkcie 6). Przeprowadzona w ramach badania analiza list projektów indywidualnych miała na celu między innymi określić główne dziedziny interwencji, grup beneficjentów oraz strategii, przyjmowanych przez instytucje zarządzające w odniesieniu do formułowania list, ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji społecznych jako ważnego aspektu przejrzystości całego procesu.

### 7.1 Listy projektów indywidualnych

Według Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>1</sup>, w ramach programu operacyjnego mogą być dofinansowane, zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez komitet monitorujący, projekty indywidualne – o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, wskazywane przez instytucję zarządzającą. System zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych został określony przez MRR dla wszystkich programów operacyjnych w *Wytycznych*<sup>2</sup>. Na projekty indywidualne składają się:

- tzw. projekty duże, inwestycje o wartości powyżej 25 mln euro w przypadku środowiska naturalnego oraz 50 mln euro w przypadku innych dziedzin. Lista projektów dużych wchodzi w skład części programu operacyjnego przekazywanej do zatwierdzenia Komisji Europejskiej, a udzielenie im wsparcia wymaga akceptacji Komisji dla wniosku o dofinansowanie. Tylko w kilku RPO zgłoszono do realizacji tzw. projekty duże (śląskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie) .
- projekty mniejsze – inwestycje o wartości do 25 mln euro w przypadku sektora ochrony środowiska oraz do 50 mln euro w pozostałych sektorach gospodarki. Ich lista nie podlega akceptacji Komisji Europejskiej i sporządzana jest wyłącznie dla celów krajowych.

Listy projektów indywidualnych mają charakter indykacyjny, co oznacza, że podane w nich informacje dotyczące poszczególnych projektów są orientacyjne, według stanu wiedzy o projekcie w momencie tworzenia listy. Doprecyzowania informacji o projekcie dokonuje się na etapie zobowiązania się beneficjenta do przygotowania projektu, w ramach tzw. pre-umowy, oraz umowy o dofinansowanie projektu.

Wszystkie RPO przyjęły listy projektów indywidualnych, z tym, że nie wszędzie noszą one jednakową nazwę. W opolskim i lubuskim jest to Indykacyjny Plan Inwestycyjny, w pozostałych RPO zasadniczo Indykacyjny Wykaz/Listy Indywidualnych Projektów Kluczowych. Jedynym województwem, które nie przyjęło listy w rozumieniu art. 28 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest pomorskie, gdzie sporządzono jedynie listę

1 art. 28 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 z późniejszymi zmianami)

2 NSRO 2007-2013, *Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych*, zgodnych z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 12 sierpnia 2008 r. oraz zmienione *Wytyczne w zakresie jednolitego systemu zarządzania i monitorowania projektów indywidualnych*, NSRP 2007-2013, Minister Rozwoju Regionalnego, MRR/H/7(6)07/2010, Warszawa, 28 lipca 2010 r.,

będącą „otwartym zestawieniem projektów możliwych do sfinansowania w ramach naborów wniosków do RPO WP”<sup>3</sup>, choć w nazwie umieszczono określenie „projekty kluczowe” (patrz poniżej punkt XXX).

Mimo iż wzór listy/wykazu projektów indywidualnych zamieszczony został w Wytycznych również i tutaj regiony wykazują pewną dowolność w podawaniu informacji. Niektóre umieszczają dane w złotych, inne w euro, jeszcze inne w euro i złotych, niektóre sumują pozycje, inne nie. Na listach projektów indywidualnych publikowanych przez wielkopolski i łódzki RPO brak kwot dofinansowania (do badania oszacowano je na podstawie innych źródeł<sup>4</sup>). Na niektórych listach nie jest także wypełniana rubryka „Uzasadnienie realizacji projektu”, gdzie niegdzie znajduje się jedynie odsyłacz do szczegółowego opisu osi priorytetowych.

W większości województw listy powstawały już po rozpoczęciu wdrażania programu i od roku 2007 są stale aktualizowane. Największe natężenie aktualizacji przypadło na lata 2008–2009. Zgodnie z obowiązującymi *Wytycznymi*, aktualizacja listy leży w kompetencjach zarządów województw i większość ją przeprowadza. Część projektów zostaje usunięta, dopisuje się również projekty nowe. Listy i ich aktualizacje podlegają procedurze konsultacji społecznych i są zatwierdzane przez zarządy województw.

## 7.2 Informacja i źródła

Zgodnie z *Wytycznymi* lista projektów indywidualnych musi zostać opublikowana na stronie internetowej programu. I w tej kwestii w RPO panuje różnorodność. Niektóre województwa umieszczają informacje o projektach kluczowych w specjalnej zakładce, inne chowają je w konkursach, naborach itp. Zasadniczo najlepszym źródłem informacji są uszczegółowienia RPO, do których lista stanowi załącznik, oraz sprawozdania okresowe z realizacji programu. W momencie przeprowadzenia badania, w okresie lipiec–październik 2010 r., dostępne były jedynie kompletne sprawozdania za 2009 r., a do końca października tylko kilka RPO opublikowało sprawozdania za I półrocze 2010 r. W tej sytuacji przyjęto stan na koniec grudnia 2009 r. jako podstawę badania w większości RPO. Wyjątkiem są tylko województwa: lubelskie (oparto się na liście z czerwca 2010 r., albowiem lista z grudnia 2009 r. była w dużym stopniu niepełna) i mazowieckie (lista z czerwca 2010 r., poprzednie rozproszone).

## 7.3 Konsultacje społeczne list projektów indywidualnych

Listy projektów indywidualnych i ich uaktualnienia podlegają konsultacjom społecznym, dla których *Wytyczne* zalecają wykorzystanie stron internetowych programów. Lista powinna zostać umieszczona na stronie na okres co najmniej 30 dni, celem zebrania uwag i opinii. Równoległe IZ może zorganizować konferencje uzgodnieniowe obejmujące poszczególne sektory programu operacyjnego. Również pod tym względem istnieją w praktyce fundamentalne różnice pomiędzy poszczególnymi RPO. Ze sprawozdań rocznych z realizacji RPO w 2009 r. wynika, że w większości regionów przeprowadzono konsultacje społeczne aktualizacji list projektów kluczowych. Jednak na zdecydowanej większości stron internetowych trudno znaleźć informacje na ten temat<sup>5</sup>.

3 Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 (z dnia 29 grudnia 2009 r.) Gdańsk, grudzień 2009 r., Załącznik nr 2 do uchwały nr 1617/279/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2009 r., s. 194–196, 5.4. Załącznik: Lista kluczowych projektów w ramach RPO WP

4 Wielkopolska: *Europejski pionier*, Rzeczpospolita, 4.11.2010 r., s. B10 ; Łódzkie: Sprawozdanie z realizacji RPO WL za 2009 z [www.rpo.lodzkie.pl](http://www.rpo.lodzkie.pl)

5 adresy stron w rozdziale 4

Zakładki odnoszące się do konsultacji społecznych na głównej stronie RPO znaleźć można jedynie w kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim. Obejmują konsultacje różnych dokumentów związanych z RPO. I tak:

- **kujawsko-pomorskie** publikuje pełną informację o konsultacjach wykazu projektów kluczowych, ale tylko aktualnych (archiwalnych trzeba szukać przez wyszukiwarkę). Można się z nich dowiedzieć, że przeprowadzone w II połowie 2010 konsultacje dwóch projektów indywidualnych skończyły się tym samym rezultatem, a mianowicie nie wpłynęła żadna odpowiedź na ogłoszenie o konsultacjach.
- **warmińsko-mazurskie** publikuje jedynie aktualne ogłoszenia o konsultacjach dokumentów RPO, do znalezienia informacji o konsultacjach projektów kluczowych trzeba używać wyszukiwarki, która wykazuje jedynie archiwalne ogłoszenia bez prezentacji rezultatów.

Z dwóch powyższych przykładów wynika, że posiadanie zakładki o konsultacjach na stronie głównej RPO nie jest równoznaczne z publikowaniem wyczerpującej informacji. Kolejne województwa umieściły zakładkę o konsultacjach społecznych lub bezpośrednio informacje, w zakładce „projekty kluczowe/indywidualne” na stronie głównej RPO:

- **dolnośląskie** publikuje informację o konsultacjach aktualizacji listy projektów indywidualnych począwszy od 2009 r., przeprowadzanych zarówno za pośrednictwem strony, jak i o konferencjach uzgodnieniowych. Mimo wyraźne aktywne podejście do konsultacji społecznych w tym regionie, informacja o ich wynikach jest skromna, trudno znaleźć zestawienia uwag, ewentualnie dostępna jest notka „nie zgłoszono uwag”.
- **lubelskie** publikuje stosunkowo najpełniejszą informację o bieżących konsultacjach, łącznie z rezultatami. Wynika z nich, że w tym województwie w 2010 r. w kolejnych konsultacjach otrzymano 109 i 65 ankiet, a zestawienie zawartych w nich opinii opublikowano w osobnej szczegółowej informacji.
- **małopolskie** (strona FEM) w zakładce projekty kluczowe publikowane są ogłoszenia aktualne o konsultacjach społecznych dla projektów IWIPK, a także osobno sprawozdania z konsultacji zrealizowanych. Podsumowania są przejrzyste sformułowane, zawierają zgłaszającego uwagę, jej treść i odpowiedź. Niestety, dostępne są jedynie wyniki aktualnych konsultacji z 2010 r., które wskazują na niewielkie zainteresowanie opinii publicznej konsultacjami, np. na 3 ostatnie przykładowe ogłoszenia odpowiednio albo nie zgłoszono uwag, albo była 1 lub 3 opinie.
- **wielkopolskie** w zakładce projekty kluczowe prezentuje m.in. ogólny opis listy projektów indywidualnych w ramach wielkopolskiego RPO, łącznie z informacją o zrealizowanych konsultacjach społecznych, ale bez ich wyników.

W kolejnej grupie województw informacje o konsultacjach umieszczane są bądź w aktualnościach ogólnych, aktualnościach dotyczących projektów indywidualnych lub w miejscach przypadkowych, gdzie znajduje się je wyłącznie korzystając z wyszukiwarki lub mozołnie przeszukując dokument po dokumencie:

- oszczędną informację o konsultacjach społecznych publikuje **lubuskie**, szczególnie zważywszy najwyższą w kraju liczbę projektów indywidualnych. Na www lubuskiego RPO można znaleźć ogólnikowe podsumowania typu: wybrane przez zarząd projekty zostały poddane konsultacjom społecznym prowadzonym za pośrednictwem strony internetowej, przez okres 30 dni celem zebrania uwag i opinii, lub: w trakcie trwania konsultacji do IZ LRPO nie wpłynęły negatywne opinie na temat przedmiotowych inwestycji.
- **łódzkie** umieściło na www jedynie lakoniczną informację o konsultacjach społecznych schowaną głęboko w aktualnościach na temat projektów indywidualnych. Znalezienie innych dokumentów utrudnia brak wyszukiwarki

- **mazowieckie** nie publikuje w widocznym miejscu informacji o procedurze konsultacji społecznych projektów kluczowych, nie wyszukuje ich także wyszukiwarka. Z jedynej znalezionej przypadkiem wiadomości z konsultacji aktualizacji wykazu projektów kluczowych w 2009 r. wynika, że w czasie ich trwania nie zgłoszono żadnych uwag.<sup>6</sup>
- **opolskie** nie umieściło na www bezpośredniego odniesienia do projektów kluczowych, ale dzięki wyszukiwarce można znaleźć kilka informacji, w tym archiwalnych, choć raczej przypadkowych
- na stronie **podlaskiego** RPO wiadomości o konsultacjach trzeba szukać ukrytych w aktualnościach
- w **podkarpackim**, gdzie większość wiadomości została przyporządkowana dwóm działom – aktualności i vademecum beneficjenta – a wyszukiwarka nie znajduje hasła „konsultacje społeczne”, nie sposób znaleźć informacji inaczej niż przeglądając wiadomości jedną po drugiej. A i tu dostępne są wyłącznie pojedyncze, aktualne ogłoszenia o konsultacjach.
- w **pomorskim** RPO co prawda nie ma projektów kluczowych sensu stricto, ale procedura konsultacji społecznych też nie jest zaznaczona na głównej www, choć wyszukiwarka znajduje hasło.
- na www **śląskiego** RPO nie są dostępne w widoczny sposób informacje o konsultacjach społecznych projektów indywidualnych.
- **świętokrzyskie** informacje o konsultacjach społecznych projektów indywidualnych umieszcza w aktualnościach, można też skorzystać z wyszukiwarki, przy czym dostępne są jedynie ogłoszenia, brak rezultatów
- **zachodniopomorskie** RPO umieściło konsultacje społeczne w zakładce informacje dla beneficjentów, co, przy braku wyszukiwarki, dodatkowo utrudnia ich znalezienie. Dostępna jest jedynie treść ogłoszeń, bez wyników konsultacji.

Z powyższego badania wynika, że dostęp do informacji o konsultacjach społecznych projektów indywidualnych za pośrednictwem stron internetowych jest minimalny, w najlepszym razie dostępne są ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji, ale zazwyczaj bez informacji o ich wyniku i sposobie jego uwzględnienia przez ZW. W miarę pełną informację, przynajmniej w zakresie aktualnych konsultacji, publikują jedynie województwa kujawsko-pomorskie, lubelskie i małopolskie. Niedostateczna informacja o konsultacjach projektów indywidualnych szczególnie dziwi w przypadku RPO przeznaczających najwięcej środków na dofinansowanie projektów w trybie pozakonkursowym, czyli lubuskiego, mazowieckiego i łódzkiego. Jednocześnie, z dostępnych fragmentarycznych informacji wynika, że w większości województw, ogłaszane za pośrednictwem www konsultacje projektów indywidualnych bardzo często nie przynoszą rezultatów, ponieważ nie wpływają „żadne uwagi lub opinie”.

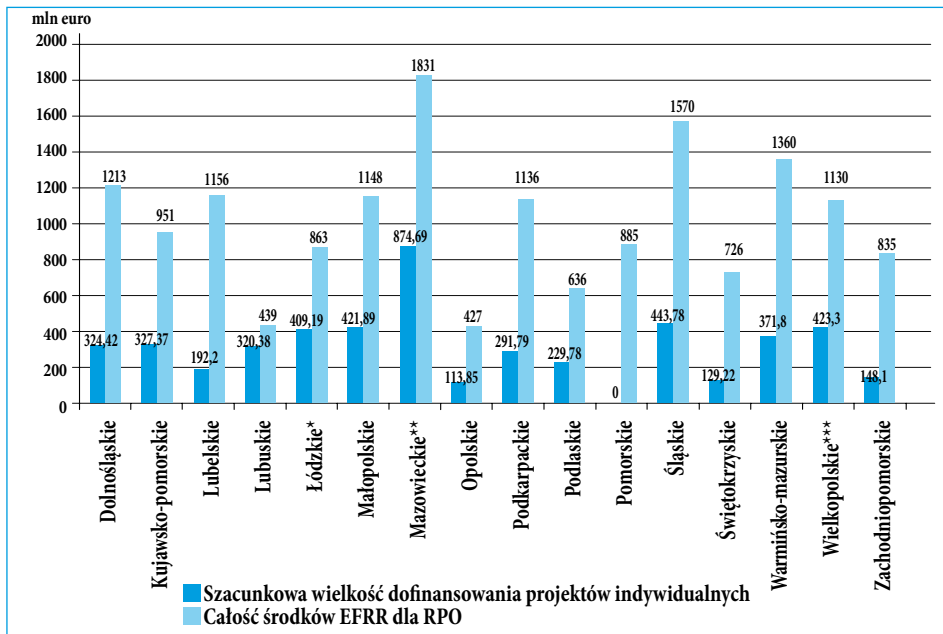
Procedura konsultacji projektów indywidualnych jest również omawiana w rocznych sprawozdaniach z realizacji RPO, zazwyczaj przy informacji o realizacji projektów z listy/wykazu projektów kluczowych lub w punkcie dotyczącym realizacji zasady partnerstwa. Jednak i w tych dokumentach trudno znaleźć coś więcej niż ogólniki o przeprowadzeniu konsultacji wymaganych procedurą. Brak analizy chociażby składu ewentualnych instytucji lub organizacji wyrażających swą opinię, czy głównych przyczyn, dla których, na przykład, żadne opinie nie zostały zgłaszane.

6 Aktualizacja Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla RPO WM 2007-2013 29.07–28.08.2009 r. z [www.mazovia.pl](http://www.mazovia.pl)

## 7.4 Środki finansowe przeznaczane na dofinansowanie realizacji projektów indywidualnych

Do oszacowania poziomu dofinansowania ze środków EFRR realizacji projektów indywidualnych w Regionalnych Programach Operacyjnych przyjęto odpowiednio dane ze sprawozdań i list indywidualnych projektów kluczowych stanowiących załączniki do uszczegółowionych programów, obowiązujących w końcu 2009 r. Kwotowo najwyższy szacunkowy poziom dofinansowania projektów indywidualnych notuje się w mazowieckim RPO – 874,68 mln euro, najniższy zaś (z pominięciem pomorskiego, którego lista nie jest wiążąca) w opolskim – 113,85 mln euro. Zestawienie szacunkowych kwot dofinansowania projektów indywidualnych w stosunku do całości alokacji EFRR we wszystkich RPO przedstawia poniższy wykres.

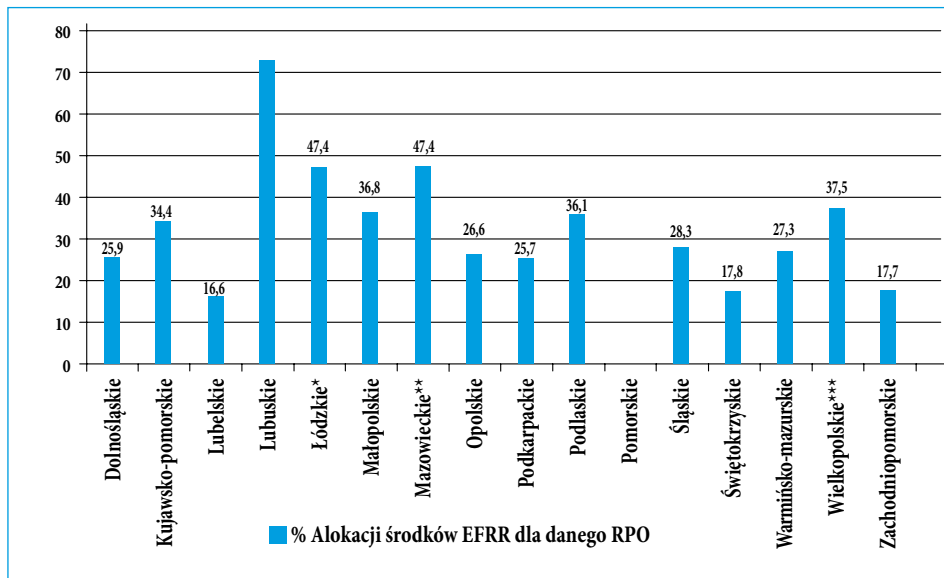
**Wykres 1. Zestawienie szacunkowej wartości dofinansowania projektów indywidualnych w stosunku do całości alokacji środków EFRR dla poszczególnych RPO w mln euro (na koniec 2009 r.)**



\* Łódzkie – dane wrzesień 2010, \*\* mazowieckie – dane czerwiec 2010 r., \*\*\* wielkopolskie – dane wg Rzeczpospolita 4.11.2010 r. Źródło: opracowanie własne

Jak widać na powyższym wykresie, kwoty przeznaczane przez poszczególne RPO na realizację projektów indywidualnych bardzo się różnią, szczególnie w zestawieniu z całkowitą alokacją środków EFRR dla poszczególnych programów. Kolejny wykres pokazuje procentowy udział dofinansowania projektów indywidualnych w 16 RPO.

**Wykres 2. Procentowy udział szacunkowego dofinansowania projektów indywidualnych w całości alokacji środków EFRR dla poszczególnych RPO (na koniec 2009 r.)**



\* łódzkie – dane wrzesień 2010, \*\* mazowieckie – dane czerwiec 2010 r., \*\*\* wielkopolskie – dane wg Rzeczpospolita 4.11.2010 r.

Źródło: opracowanie własne

Szacunkowo, największy procent środków, w stosunku do całości alokacji, na dofinansowanie projektów indywidualnych przeznaczają Lubuski Regionalny Program Operacyjny, 72,9%. Oznacza to, że w tym województwie praktycznie trzy czwarte środków zostaje rozdysponowane w trybie pozakonkursowym. Mazowiecki i łódzki RPO przeznaczają na projekty indywidualne odpowiednio 47,7% i 47,3%, tym samym prawie połowa środków EFRR w tych województwach jest wydawana w trybie pozakonkursowym. Cztery RPO, wielkopolski, małopolski, podlaski i kujawsko-pomorski, ponad 1/3 przyznanych im środków EFRR rozdysponują w trybie indywidualnym. Poza pomorskim, gdzie praktycznie zrezygnowano z przydzielenia środków poza konkursami, najmniejszy procent przyznanej im alokacji EFRR przeznaczają na projekty indywidualne trzy województwa: lubelskie, zachodniopomorskie i świętokrzyskie, odpowiednio 16,6%, 17,7% i 17,8%.

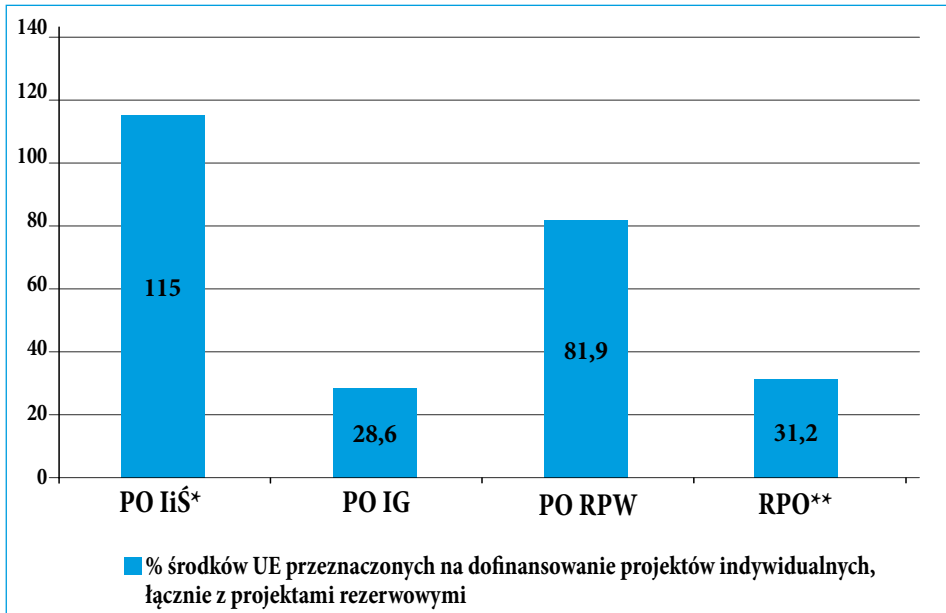
W 16 RPO średnio 31,2% środków UE jest przeznaczonych na dofinansowanie projektów poza trybem konkursowym, co w zestawieniu z krajowymi programami operacyjnymi sytuuje programy regionalne mniej więcej na poziomie PO Innowacyjna Gospodarka (28,6%), a znacznie poniżej PO Infrastruktura i Środowisko (115%<sup>7</sup>, z uwzględnieniem planowanych zmian finansowych w programie) oraz PO Rozwój Polski Wschodniej (81,9%)<sup>8</sup>, co ilustruje poniższy wykres (w obliczeniach uwzględniono również listy rezerwowe).

7 W przypadku POIS wartość szacunkowa projektów rezerwowych stanowi około 30% wartości projektów z listy podstawowej. Szacunkowe dofinansowanie projektów tylko z listy indywidualnej to około 82% całości dofinansowania EFRR.

8 Wyniki aktualizacji list projektów indywidualnych, Informacja prasowa, 31 sierpnia 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, z [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)



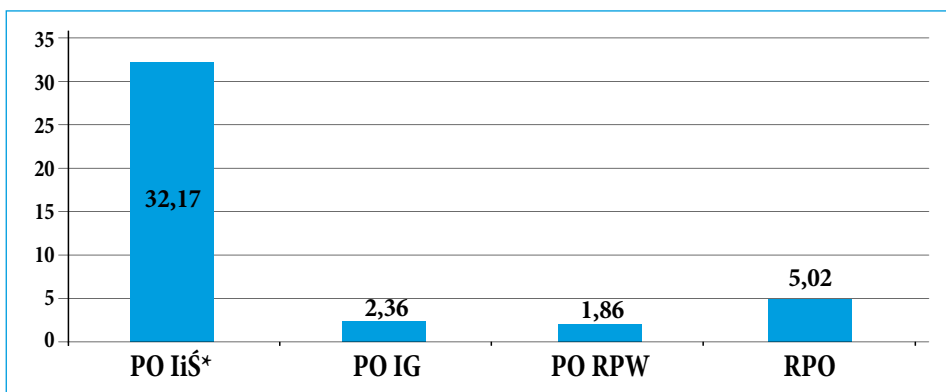
**Wykres 3. Szacunkowy procentowy udział dofinansowania projektów indywidualnych ze środków Unii Europejskiej w programach operacyjnych 2007-2009 (łącznie z rezerwami, wrzesień 2010)**



\* aktualna lista projektów indywidualnych uwzględnia zmiany finansowe w PO IiŚ, które dopiero są planowane \*\* szacunkowy średni procent alokacji środków UE przeznaczonych na dofinansowanie projektów indywidualnych w 16 RPO. Źródło: opracowanie własne

Jeśli jednak porównać łączne kwoty przeznaczane na projekty indywidualne w poszczególnych PO (łącznie z projektami rezerwowymi), to okaże się, że w ramach RPO około 5 mld euro zostanie rozdysponowane poza konkursami, a programy regionalne ustępują jedynie PO IiŚ i dwukrotnie przewyższają PO IG oraz dwuipółkrotnie PO RPW. Odpowiednie wartości pokazuje poniższy wykres.

**Wykres 4. Szacunkowa wartość dofinansowania projektów indywidualnych ze środków UE w programach operacyjnych 2007-2009 w mld euro (łącznie z rezerwami, wrzesień 2010)**



Źródło: opracowanie własne

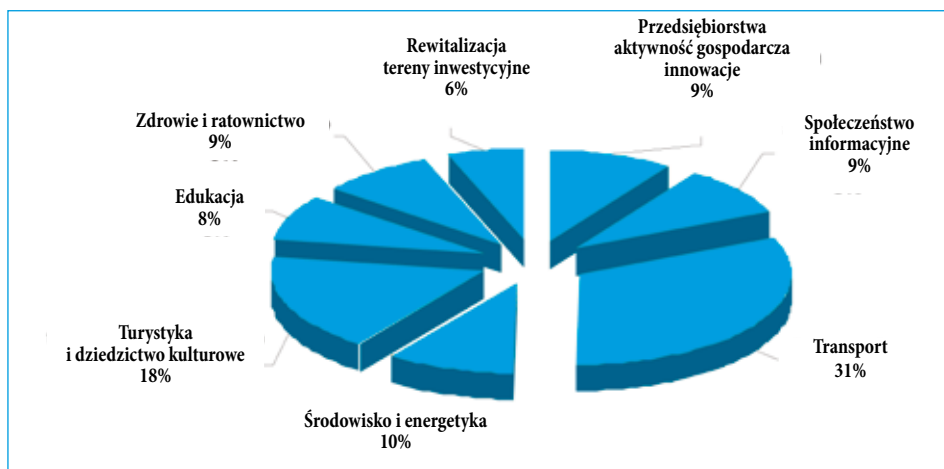
## 7.5 Liczba projektów indywidualnych w poszczególnych RPO

Jeśli chodzi o liczbę projektów na listach, to dominuje lubuski RPO, którego lista liczyła pod koniec 2009 r. 155 pozycji. 90 projektów umieszczono na liście kujawsko-pomorskiej, 63 mazowieckiej, 58 podkarpackiej, 52 dolnośląskiej, 47 małopolskiej, 40 łódzkiej, po 32 na wielkopolskiej i zachodniopomorskiej, 30 na lubelskiej, po 24 na podlaskiej i świętokrzyskiej. Najmniej, bo po 17 pozycji zawierały listy warmińsko-mazurskiego i pomorskiego RPO (lista tylko „wskazująca”), 19 śląskiego i 20 opolskiego. Liczba projektów nie zawsze jednak jest miarodajna, albowiem niektóre RPO podają jedynie liczbę inwestycji, w ramach których będzie realizowanych dużo więcej mniejszych projektów. Liczby te ulegają również częstym zmianom przy kolejnych aktualizacjach, aczkolwiek już po roku 2009 zazwyczaj nie są to zmiany duże i rząd wielkości pozostaje na podobnym poziomie. Szczególną uwagę zwraca jedynie lubuski RPO, gdzie lista projektów w trybie pozakonkursowym w I połowie 2010 r. przyrosła o 22 pozycje (do 177).

## 7.6 Projekty indywidualne według osi priorytetowych

W poszczególnych RPO różnorodnie sformułowano zakres osi priorytetowych, co znacznie utrudnia porównanie przypisanych im projektów indywidualnych. Dla potrzeb badania wyłoniono więc podstawowe dziedziny, do których przyporządkowano projekty ze względu na ich zakres tematyczny. Przyjęty podział obejmuje: transport, środowisko i energetykę, turystykę i dziedzictwo kulturowe, edukację, zdrowie i ratownictwo, rewitalizację i tereny inwestycyjne, przedsiębiorstwa, aktywność gospodarczą i innowacje, oraz społeczeństwo informacyjne. Poniższy wykres pokazuje procentowy rozkład projektów według ww. dziedzin interwencji.

**Wykres 5. Projekty z list projektów indywidualnych 16 RPO w podziale na główne dziedziny interwencji w procentach\***



\* wartości zaokrąglone Źródło: opracowanie własne

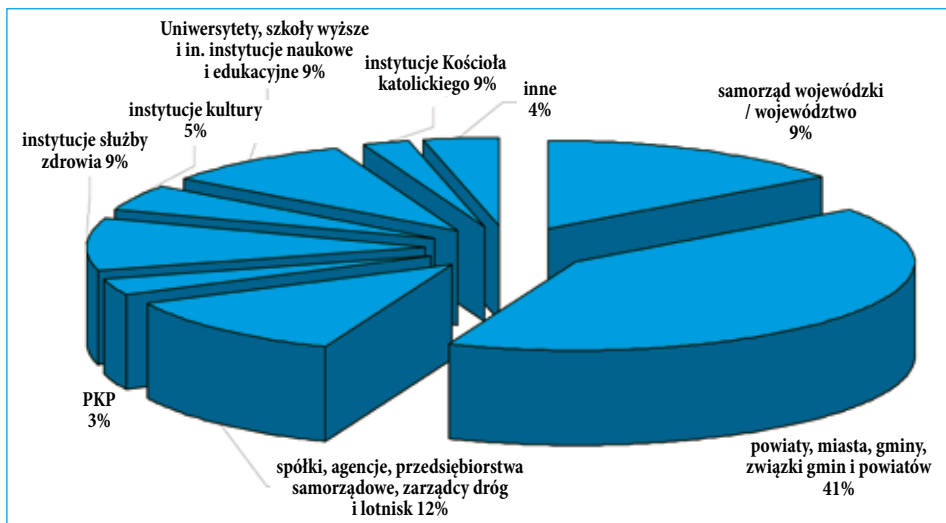
Na listach projektów indywidualnych w 16 RPO dominują projekty związane z osiami priorytetowymi obejmującymi swym zakresem rozwój różnych form transportu regionalnego. Projekty „transportowe” stanowią ponad 31% ogółu projektów indywidualnych. Na drugim miejscu znalazły

się projekty z osi obejmujących zagadnienia związane z rozwojem turystyki i dziedzictwem kulturowym (w tym również kulturą), których jest około 18%. Projekty z zakresu środowiska i energetyki stanowią 10% wszystkich projektów indywidualnych w RPO, zaś projekty dotyczące przedsiębiorczości, aktywności gospodarczej i innowacji oraz społeczeństwa informacyjnego odpowiednio po 9%. Edukacji poświęcone jest około 8% projektów, a zdrowiu i ratownictwu 9%, a rewitalizacji i terenom inwestycyjnym 6%. Dane te pokazują wartości (po zaokrągleniu) dla wszystkich 16 RPO łącznie, jednak w ramach poszczególnych programów bardzo się różnią. Tylko projekty „transportowe” i związane z turystyką i dziedzictwem kulturowym figurują na listach wszystkich RPO. Cztery województwa nie wpisały na listę żadnego projektu z dziedziny środowiska i energetyki, trzy z „przedsiębiorczości”, również trzy z zakresu społeczeństwa informacyjnego, po cztery z edukacji oraz ze zdrowia i ratownictwa, a siedem z rewitalizacji i terenów inwestycyjnych.

## 7.7 Główni beneficjenci projektów indywidualnych

Głównymi beneficjentami projektów indywidualnych są jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd wojewódzki, samorządy powiatowe, miejskie, gminne oraz związki gmin i powiatów realizują łącznie 56% projektów indywidualnych, a dodatkowo 12% spółki, agencje, przedsiębiorstwa samorządowe, zarządcy dróg i lotnisk. Instytucje służby zdrowia oraz uniwersytety, szkoły wyższe i inne instytucje naukowe są beneficjentami odpowiednio po 9% projektów z list indywidualnych, a instytucje kultury 5%. Polskie Koleje Państwowe mają 3% projektów, Kościół katolicki 2%<sup>9</sup>, a 4% to projekty, których beneficjentami są inne podmioty, jak jednostki Policji i Straży Pożarnej, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i in. Poniższy wykres ilustruje te dane.

Wykres 6. Główni beneficjenci projektów indywidualnych w 16 RPO w procentach\*



\* wartości zaokrąglone, Źródło: opracowanie własne

9 instytucje Kościoła katolickiego są bezpośrednim beneficjentem ponad 2% projektów, w sumie 16 projektów indywidualnych w skali kraju, jednak dodatkowo w co najmniej 2 przypadkach, w świętokrzyskim (renowacja zabytków Świętego Krzyża) i śląskim (rozbudowa centrum pielgrzymkowego), inwestycje częściowo dotyczą również instytucji kościelnych, choć głównym beneficjentem jest JST.

Podobnie, jak w przypadku rodzajów projektów, nie we wszystkich RPO lista beneficjentów obejmuje powyższy zestaw instytucji. Jedynie JST są obecne na wszystkich listach projektów indywidualnych, a tylko na dwóch nie ma przedstawicieli samorządowych spółek, przedsiębiorstw, agencji lub zarządców dróg i lotnisk (w opolskim i śląskim). Dziesięć województw umieściło na swoich listach projekty instytucji służby zdrowia (brak w dolnośląskim, lubelskim, opolskim, podlaskim, śląskim, warmińsko-mazurskim), tyle samo instytucji kultury (brak w kujawsko-pomorskim, lubelskim, opolskim, podlaskim, pomorskim, świętokrzyskim), a trzynaście uniwersytetów, szkół wyższych i in. instytucji naukowych i edukacyjnych (brak ich w lubelskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim). W pięciu województwach (dolnośląskie, opolskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie) nie umieszczono na liście żadnego projektu, którego beneficjentem byłyby bezpośrednio lub pośrednio instytucje Kościoła katolickiego. Szeroko pojęte organizacje pozarządowe są beneficjentami projektów indywidualnych tylko w pięciu RPO (w sumie 5 projektów), a jednostki Policji i Straży Pożarnej i inne w ośmiu.

## 7.8 System wyboru

Schemat funkcjonowania projektów indywidualnych określają *Wytyczne* i zasadniczo składa się on z następujących elementów:

- przygotowanie listy projektów indywidualnych
- konsultacje społeczne listy
- akceptacja i publikacja ostatecznych list przez IZ
- podpisanie pre-umów
- przyjęcie przez KM kryteriów oceny projektów (wspólnych dla projektów wyłanianych w trybie konkursowym oraz projektów indywidualnych)
- przygotowanie projektów indywidualnych przez beneficjentów
- nabór i ocena wniosków o dofinansowanie
- podpisanie umowy o dofinansowanie
- wdrożenie projektu.

Wpisanie projektu na listę projektów indywidualnych nie oznacza więc automatycznie, że dostanie on dofinansowanie. Musi spełnić wymogi kryteriów oceny formalnej, merytorycznej, a w niektórych regionach również strategicznej. Do projektów indywidualnych nie odnoszą się przepisy dotyczące procedury odwoławczej.

## 7.9 Pomorskie i Lubuskie – dwa odmienne podejścia do projektów indywidualnych

Dwa z 16 RPO, pomorski i lubuski, wybrały skrajnie odmienne podejście do kwestii wyboru projektów poza trybem konkursowym. W pomorskim praktycznie zrezygnowano z utworzenia listy projektów indywidualnych i poddano wszystkie projekty trybowi konkursowemu, zaś w lubuskim RPO wręcz przeciwnie, w trybie indywidualnym przeznaczono do rozdysponowania ponad 70% środków EFRR dla tego województwa.

## 7.9.1 RPO Województwa Pomorskiego – konkursy dla wszystkich

W sprawozdaniu z realizacji RPO WP w 2008 r., kwestię listy projektów indywidualnych określono następująco: „IZ RPO WP (...) dążąc do stworzenia przejrzystego systemu wyboru projektów zrezygnowała z określenia listy indywidualnych projektów kluczowych, o których mowa w art. 28 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (...). Załącznik nr 5.4 do URPO RPO WP zawiera jedynie listę projektów kluczowych, stanowiącą otwarte zestawienie projektów możliwych do sfinansowania w ramach konkursu, który stanowi jedyną procedurę wyboru projektów do dofinansowania w systemie wdrażania RPO WP. Załącznik obejmuje projekty, które spełniają poniższe kryteria:

- są istotne z punktu widzenia realizacji celów RPO WP;
- mają zasięg regionalny lub subregionalny;
- wymagają partnerskiej współpracy kilku instytucji;
- będą realizowane przy współdziałaniu lub z inspiracji Samorządu Województwa Pomorskiego;
- nawiązują do zapisów dokumentów strategicznych i programowych województwa;
- mają szacunkową wartość minimum 5 mln EUR.”<sup>10</sup>

Na tak skonstruowanej liście znalazło się 17 projektów, w tym 9 z zakresu regionalnego systemu transportowego, 4 MŚP oraz 4 z innych dziedzin interwencji. Podlegają selekcji w trybie konkursowym, a fakt umieszczenia na liście indykatywnej jest brany pod uwagę przy ocenie strategicznej, w obszarze kryteriów odnoszących się do wartości dodanej projektu, które „uwzględniają status projektu na liście projektów kluczowych w ramach RPO WP”. Maksymalna liczba punktów za spełnienie tego kryterium wynosi 8–14 (najczęściej 10) zależnie od osi priorytetowej i działania, przy 100 możliwych maksymalnie do zdobycia w zakresie kryteriów strategicznych.<sup>11</sup>

## 7.9.2 Lubuski RPO – większość środków poza konkursem

Na liście projektów kluczowych lubuskiego RPO, zwanej Indykatywnym Planem Inwestycyjnym, pod koniec 2009 r. znajdowało się 155 projektów, a szacunkowe środki przeznaczone na ich dofinansowanie wynosiły ponad 70% całej alokacji EFRR dla lubuskiego. Zgodnie ze sprawozdaniem z wdrażania LRPO w 2009 r. „(...) początkowo na liście IPI LRPO znajdowało się sześć inwestycji, jednak uchwałą nr 171/1163/09 Zarządu Województwa Lubuskiego z 1 kwietnia 2009 r. lista została rozszerzona o kolejne 114 projektów. W okresie od 01.07.2009 do 31.12.2009 r. Indykatywny Plan Inwestycyjny był kilkakrotnie aktualizowany w wyniku uchwał Zarządu Województwa (...). Na koniec okresu sprawozdawczego znajdowało się na nim 155 projektów na łączną kwotę dofinansowania 1 321,54 mln zł.”<sup>12</sup> Dominowały wśród nich projekty związane z takimi dziedzinami, jak, transport – 40, środowisko i energetyka – 32, turystyka i dziedzictwo kulturowe – 20, przedsiębiorstwa i aktywność gospodarcza – 19. Pozostałe dziedziny to rewitalizacja i tereny inwestycyjne – 15 projektów, zdrowie – 16, edukacja – 10, społeczeństwo informacyjne

10 *Sprawozdanie roczne z wdrażania programu operacyjnego za rok sprawozdawczy 2008*, Załącznik do uchwały nr20/VIII/09 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 z dnia 10 czerwca 2009 roku, s. 13

11 *Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (z dnia 29 grudnia 2009 r.)* Gdańsk, grudzień 2009 r., Załącznik nr 2 do uchwały nr 1617/279/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2009 r., s. 197–240, 5.5. Załącznik: Kryteria wyboru projektów

12 *Sprawozdanie roczne z wdrażania Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 za rok sprawozdawczy 2009*, Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 37/KM-LRPO/2010 Komitetu Monitorującego LRPO z dnia 30 czerwca 2010 r., s. 5

– 3. Dalsze rozszerzenia lubuskiego IPI miały miejsce od początku 2010 r. (kolejne 5 projektów w styczniu), aż do czerwca, gdy na liście znalazło się 177 projektów.

W sprawozdaniu za 2009 r. IZ LRPO następująco uzasadniała tak szerokie stosowanie trybu pozakonkursowego: „W obliczu kryzysu Zarząd Województwa Lubuskiego podjął szereg decyzji mających na celu przyspieszenie dystrybucji środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej, w tym decyzję o uproszczeniu aplikowania o te środki oraz decyzję o szerszym zastosowaniu instrumentu w postaci projektów indywidualnych. Narzędzie, jakim jest Indykatorywny Plan Inwestycyjny LRPO, daje Zarządowi Województwa Lubuskiego możliwość wyboru inwestycji o znaczeniu regionalnym w trybie indywidualnym. Przy wyborze operacji do IPI LRPO Zarząd Województwa Lubuskiego kieruje się przede wszystkim znaczeniem danej inwestycji dla rozwoju województwa. (...) Ponadto projekty indywidualne, poprzez objęcie ich specjalnym nadzorem, mają znaczący wpływ na przyspieszenie realizacji programu, terminowe i sprawne wdrożenie operacji i osiągnięcie zakładanych wskaźników. IPI LRPO pozwala również na spojrzenie z szerszej perspektywy na zgłoszone inwestycje pod kątem ich komplementarności. (...) Tryb konkursowy nie daje tak szerokich możliwości konfrontowania poszczególnych inwestycji”<sup>13</sup>. Zalety rozszerzenia IPI przywołano również w punkcie sprawozdania omawiającym wprowadzone zmiany i uproszczenia: „(...) Rozszerzenie Indykatorywnego Planu Inwestycyjnego w 2009 r. : Decyzja ta zdecydowanie przyspieszyła realizację LRPO i umożliwiła Beneficjentom dynamiczne wydatkowanie środków z zachowaniem wszystkich procedur wyboru, z pominięciem trybu konkursowego”<sup>14</sup>. Z przytoczonej powyżej argumentacji wynika, że dla IZ LRPO priorytetem stało się tempo wdrażania programu i jak najszybsze wydanie przeznaczonych na niego środków, a jednym ze sposobów jego realizacji ograniczenie trybu konkursowego na rzecz trybu indywidualnego, postrzeganego jako prostszy i łatwiejszy do sterowania.

### 7.9.3 Tempo absorpcji a projekty indywidualne

Przy rozszerzaniu Indykatorywnego Planu Inwestycyjnego, zgodnie z cytowanym wyżej sprawozdaniem za 2009 r., Zarząd Województwa Lubuskiego użył argumentu, że projekty indywidualne, poprzez objęcie ich specjalnym nadzorem, mają znaczący wpływ na przyspieszenie realizacji programu. Jednak analiza bieżących informacji o stanie wdrożenia poszczególnych RPO nie potwierdza tego założenia.

Zgodnie bowiem z informacją o stanie wdrażania RPO na koniec października 2010 r., oba omawiane tu województwa, lubuskie i pomorskie, lokują się powyżej średniej krajowej, jeśli chodzi o wartość kontraktacji – procent wykorzystanej alokacji (wg zawartych umów i wydanych decyzji) na lata 2007–2013. Przy średniej dla 16 RPO na poziomie 60,2%, pomorskie wykorzystało 80,4% środków i jest liderem w skali kraju, zaś lubuskie 70,4% i zajmuje 4 miejsce. Miejsca drugie i trzecie pod względem kontraktacji zajmują wielkopolskie – 77,3% i opolskie 76,7%.<sup>15</sup> Jeśli zaś chodzi o wydatki kwalifikowalne we wnioskach o płatność (% alokacji RPO na lata 2007–2013), przy średnim poziomie 21,7%, lubuskie jest na drugim miejscu – 32,6%, zaś pomorskie na trzecim – 29,7%. Liderem jest tu opolskie – 34,8%, a na czwartym miejscu plasuje się wielkopolskie – 27,2%.<sup>16</sup>

13 Tamże, s. 22–23

14 Tamże, s. 33

15 Stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013 na dzień 31.10.2010. Monitor Regionalny 4 listopada 2010 r., z [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl), s. 7

16 Tamże, s. 9

W obu powyższych przypadkach, pierwszą czwórkę stanowią te same RPO: lubuski, opolski pomorski i wielkopolski, choć w różnej kolejności. Można więc założyć, że obecnie te właśnie cztery województwa stanowią czołówkę, jeśli chodzi o absorpcję środków ERFF w ramach programów regionalnych. Porównując je pod względem odsetka alokacji przeznaczzonego na dofinansowanie projektów indywidualnych, można zauważyć, że najniższy ma pomorskie – 0%, kolejne jest opolskie – około 26%, wielkopolskie – około 37%, a najwyższy ma lubuskie, ponad 72% dostępnej alokacji EFRR odpowiednio dla danego RPO, przy średniej dla 16 RPO około 31%. Tym samym, na cztery wiodące RPO tylko jeden, lubuski, ma wysoki odsetek projektów indywidualnych, dwa są na średnim poziomie, a jeden wcale nie stosuje trybu pozakonkursowego. Z kolei RPO Województwa Mazowieckiego, który jest na drugiej pozycji zaraz za lubuskim pod względem procentowego udziału dofinansowania projektów indywidualnych w całości dostępnej alokacji – ponad 47%, notuje słabe wyniki jeśli chodzi o zawarte umowy/wydane decyzje oraz wydatki kwalifikowalne we wnioskach o płatność, odpowiednio 46,7% i 17,5% alokacji<sup>17</sup>.

## 7.10 Wnioski i rekomendacje

### Wnioski

- W 16 RPO szacunkowo średnio ponad 31% środków EFRR przeznaczonych jest na dofinansowanie realizacji projektów indywidualnych. Najwięcej, bo ponad 70% przeznaczają na projekty w trybie pozakonkursowym Lubuski RPO, a kolejne dwa, mazowiecki i łódzki, po ponad 47%. Powyżej średniej plasują się jeszcze program kujawsko-pomorski, małopolski, podlaski i wielkopolski. W sumie w skali kraju w ramach RPO, w trybie pozakonkursowym, wydane będzie łącznie ponad 5 mld euro, których największym beneficjentem będą jednostki samorządu terytorialnego, a decydentem zarządy województw.
- Na podstawie informacji na stronach internetowych, które w założeniu miały stać się najlepszym źródłem informacji publicznej o realizacji RPO, można wyciągnąć wniosek, że konsultacje społeczne projektów indywidualnych nie są najmocniejszą stroną instytucji zarządzających, które w znaczącej większości wydają się zadowalać publikowaniem ogłoszeń o rozpoczęciu konsultacji (wymóg *Wytucznych*), pomijając ich wyniki lub podsumowując je ogólnikami. Poza kilkoma RPO (lubelskie, małopolskie, dolnośląskie, kujawsko-pomorskie), większość wydaje się traktować procedurę konsultacji tylko jako formalną konieczność, którą należy „odbyć”, żeby spełnić wymogi, ale wyraźnie bez zrozumienia rzeczywistego celu, któremu powinny służyć konsultacje społeczne. Choć zamiarem badania nie jest negocjowanie pozytywnych intencji instytucji zarządzających w prowadzeniu konsultacji społecznych, to jednak przy tak niedostatecznej informacji publicznej (z kilkoma wyjątkami) trudno ocenić je chociażby dostatecznie.
- Omówione dwa skrajne przypadki podejścia do kwestii projektów indywidualnych, lubuski i pomorski, stanowią kolejną ilustrację stopnia zróżnicowania strategii realizacji RPO pomiędzy poszczególnymi województwami w skali kraju. Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Pomorskiego dla zapewnienia jak największej przejrzystości systemu wyboru projektów, praktycznie zrezygnowała z trybu pozakonkursowego, premiując projekty z listy projektów kluczowych jedynie dodatkową, niezbyt dużą liczbą punktów na etapie oceny strategicznej. Może to oznaczać przekonanie, że przyjęte założenia programu, systemu zarządzania i systemu wyboru projektów gwarantują optymalne rezultaty dla realizacji programu i regionalnej

strategii rozwoju bez potrzeby stosowania dodatkowych mechanizmów. Lubuska IZ wydaje się być bliższa koncepcji „ręcznego sterowania”, gdzie ZW dla dobra regionu wybiera projekty, które jemu wydają się istotne z punktu widzenia strategii rozwoju. Takie podejście może świadczyć o niewłaściwie przygotowanej koncepcji samego RPO, którego mechanizmy nie gwarantują, że „właściwe” projekty zostaną wybrane (np. źle określone osie priorytetowe i działania), nieefektywności przyjętego systemu wyboru projektów w trybie konkursowym lub też przeświadczeniu IZ o wyższości słuszności jego decyzji nad „przypadkowymi” wynikami otwartych konkursów. (Co prawda samo wpisanie projektu na listę projektów kluczowych nie oznacza automatycznie, że dostanie on dofinansowanie, ale znacznie zmniejsza ryzyko jego nieotrzymania. Projektów kluczowych nie dotyczą limity alokacji na dany konkurs i kolejność na listach rankingowych, mogą one również liczyć na pomoc doradczą w procesie przygotowania wniosku.) Jednocześnie oba województwa znajdują się w czołówce pod względem tempa wdrażania programów, co wskazuje na znaczną efektywność wybranej drogi postępowania. Jednakże w przypadku środków publicznych równie ważna wydaje się przejrzystość przyjętych procedur. Procedury konkursowe charakteryzują się znacznie wyższym stopniem przejrzystości niż pozakonkursowe, które zagrożone są uznaniowością, szczególnie, gdy dodatkowo brakuje wyczerpującej informacji publicznej.

### **Rekomendacja**

Uaktywnienie procesu konsultacji społecznych projektów indywidualnych i poprawa informacji publicznej na ten temat, co w trybie pozakonkursowym wydaje się szczególnie istotne dla zachowania przejrzystości całego systemu wydatkowania środków publicznych EFRR.



# 8 Procedura odwoławcza

## 8.1 Sytuacja prawna w zakresie środków odwoławczych przed 20 grudnia 2008

Dla konkursów ogłaszanych **przed dniem 20 grudnia 2008 roku**<sup>1</sup> środkami odwoławczymi był: **protest i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy**. Wnioskodawca miał prawo odwołania się od podjętych decyzji:

- **bezpośrednio** do instytucji rozpatrującej protest, czyli do Wojewody<sup>2</sup>
- **za pośrednictwem IZ** (w niektórych województwach dla wskazanych Priorytetów, np. dla Lubuskiego zawsze w przypadku Beneficjentów Priorytetu III, dla pozostałych Beneficjentów pośrednictwo IZ nie było konieczne).

Po otrzymaniu pisemnej informacji o wyniku rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie, Beneficjent miał prawo w terminie 14 dni od daty otrzymania takiej informacji, do złożenia protestu. W wyniku rozpatrzenia protestu Wojewoda mógł protest uwzględnić lub rozpatrzyć negatywnie. Uwzględniając protest Wojewoda kierował wniosek objęty protestem do ponownej oceny. W przypadku negatywnego rozpatrzenia protestu przez Wojewodę, Beneficjent mógł w terminie 7 dni złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy bezpośrednio do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR). MRR mógł wniosek uwzględnić lub rozpatrzyć negatywnie. Uwzględniając wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, MRR kierował dany projekt do ponownej oceny. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wnioskodawcy nie przysługiwały dalsze środki odwoławcze, a negatywne rozpatrzenie wniosku przez MRR definitywnie kończyło procedurę wyboru projektu.

**Dla konkursów ogłaszanych przed dniem 20 grudnia 2008 roku procedura odwoławcza była jednolita w skali kraju i obejmowała w większości województw<sup>3</sup>, także fazę wyboru wniosków do dofinansowania przez Zarząd Województwa (ZW).**

Środki odwoławcze według tej procedury miały zastosowanie wyłącznie dla projektów zgłaszanych w trybie konkursowym. Dla pozostałych trybów wyboru projektów (systemowego oraz indywidualnego, w tym dużego), przepisy ww. ustawy nie przewidywały procedury odwoławczej od decyzji IZ.

Jedynym wyjątkiem była Instytucja Zarządzająca RPO Województwa Dolnośląskiego RPO<sup>4</sup>. Działając bezpośrednio na podstawie art. 60 rozporządzenia Rady nr 1083/2006, ustanowiła i wprowadziła procedurę odwoławczą dla pozostałych trybów wyboru projektów do dofinansowania tj. systemowego i indywidualnego..

1 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (zppr) (Dz. U. z 2009 Nr 84 poz.712), art.30  
2 (w niektórych województwach, np. w Lubuskim tylko w przypadku Beneficjentów wskazanych Priorytetów: I, II, IV, V LRPO),  
3 Wyjątkiem było tutaj RPO WD, gdzie odwołanie (działania 1.1-9.2.) nie przysługiwało wnioskodawcy od: wyboru/niewybrania projektu przez Zarząd Województwa do dofinansowania, decyzji Zarządu o umieszczeniu projektu na liście rezerwowej, pozytywnej oceny projektu.  
4 Zapisy znalazły swoje odzwierciedlenie m.in. w „Instrukcji wewnętrznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego dotycząca zadań Wojewody w ramach procedury odwoławczej dla RPO WD”.

Analiza stron internetowych do końca roku 2009 wykazała we wszystkich RPO brak informacji na temat toczących się procedur odwoławczych. W żadnym z nich nie umieszczono zestawienia ilościowego nt. wniesionych środków odwoławczych według starej procedury, czy też informacji, ile protestów zostało skierowanych do wojewody i w jaki sposób je rozstrzygnięto. Na etapie ogłaszania naboru procedura mówiąca, w jaki sposób Wojewoda będzie rozstrzygał protesty, była publicznie nieznana<sup>5</sup>. O fakcie wniesienia protestów można było się dowiedzieć dopiero po ich rozstrzygnięciu przez Wojewodę.

Brak było również informacji na temat ilości wniesionych wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy do MRR. Dane z obszaru starej procedury odwoławczej nie były do końca roku 2009 zamieszczane na stronach Ministerstwa.

Generalnie procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich przed jej nowelizacją pod koniec roku 2008 była niezgodna ze standardami UE. Nie zapewniała bowiem podstawowego środka ochrony wnioskodawcy, jakim jest prawo do sądu.

W perspektywie finansowej 2007–2013, podstawa prawną w zakresie dopuszczalności skargi w zakresie nieprzyznania dofinansowania ze środków europejskich, stała się *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. W jej pierwotnym brzmieniu ustawodawca w ogóle nie przewidywał możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów podejmowanych w obszarze redystrybucji środków unijnych. W art. 37 tej ustawy zawarty był zapis, który wprost wyłączał stosowanie w tego typu sprawach przepisów dotyczących postępowania sądowno-administracyjnego. Dopiero wskutek zmian wprowadzonych do tej ustawy na mocy przepisów *Ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, ustawodawca dopuścił możliwość wnoszenia skarg na wydawaną przez właściwą instytucję „pisemną informację o wynikach oceny projektu wnioskodawcy”.

## 8.2 Sytuacja prawna w zakresie środków odwoławczych po 20 grudnia 2008

Procedura odwoławcza uregulowana w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tzw. ustawie horyzontalnej, uległa w roku 2008 znacznym zmianom<sup>6</sup>. Art.15 nowej ustawy horyzontalnej z 07.11.2008 zobowiązywał IZ do dostosowania systemów realizacji do nowych wymogów, w tym określenia własnej procedury odwoławczej, w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie nowej ustawy – czyli do 07.05.2009. Również dokumenty systemu wdrażania w poszczególnych RPO powinny zostać po tym terminie odpowiednio znowelizowane. Wytyczne MRR dotyczące nowej procedury odwoławczej zostały wydane jednak dopiero w dziesięć miesięcy później. Konsekwencją takiej sytuacji było ogłaszanie konkursów do 05/2009 według starej procedury odwoławczej oraz wprowadzanie

5 Sformułowanie z wyników kontroli, prowadzonej przez IPOC w IZ RPO Województwa Świętokrzyskiego w dniach 18–31 marca 2009.

6 Stało się tak na mocy ustawy z dnia 7 listopada 2008 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Artykuł 35 ust. 3 pkt. 11 ustawy horyzontalnej stanowił podstawę prawną dla wydania Wytycznych do ustawy z dnia 7 listopada 2008. Zostały one wydane przez MRR w dniu 11 sierpnia 2009 i obowiązują wszystkie RPO od dnia 21 sierpnia 2009.

zmian w systemach realizacji poszczególnych RPO zgodnie z Wytocznymi MRR dopiero po 21 sierpnia 2009r. Na stronach WWW pojedynczych RPO dopiero od końca 2009 dostępne były jednostkowe dane nt. ilości wnoszonych środków odwoławczych i/lub wyników ich rozpatrzenia<sup>7</sup>. Dotarcie do nich było jednak utrudnione, gdyż pojawiały się niesystematycznie i ukazywały się w formie informacji jednostkowych, brak było zestawień całościowych dotyczących wnoszonych środków odwoławczych od początku wdrażania. Jedynie województwo Pomorskie zamieściło w tym zakresie listę zbiorczą. Od końca 2009 do połowy roku 2010 informacje w formie zestawień nt. procedury odwoławczej również stanowiły wyjątek (Śląskie, Podkarpackie).

Główne zmiany, jakie wprowadzono w systemie środków odwoławczych dla RPO to:

- **przekazanie kompetencji** w zakresie ustanawiania środków odwoławczych w ramach przyjmowanych w poszczególnych IZ RPO systemów realizacji,
- fakt **ustanowienia dwóch etapów procedury odwoławczej**, tzw. etapu przedsądowego oraz etapu postępowania przed sądami administracyjnymi.

W przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca może wnieść środki odwoławcze (określane przez IZ w każdym RPO). W wyniku rozpatrzenia środka odwoławczego negatywnie, (i po otrzymaniu informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej), wnioskodawca ma możliwość wniesienia skargi kolejno do Krajowego Sądu Administracyjnego, a następnie skargi kasacyjnej do NSA,

- **brak określenia rodzajów oraz maksymalnego zakresu środków** przysługujących wnioskodawcy na etapie przesądowym. Ustawa stanowi jedynie, iż system realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie,
- **zrezygnowanie w ustawie z określenia definicji „protestu”**, jako podstawowego środka odwoławczego,
- **pozostawienie IZ swobody w zakresie określenia i nadania nazwy** środkom odwoławczym, i równoczesne:
- zawarcie sugestii, by dążyć do ujednoczenia nazewnictwa środków odwoławczych: przyjęcia nazwy „protest” w przypadku wprowadzenia w systemie realizacji tylko jednego środka odwoławczego, a nazw odpowiednio „protest” i „odwołanie” – w przypadku wprowadzenia dwóch środków odwoławczych, rozpatrywanych w dwóch kolejnych instancjach,
- **ustanowienie kryteriów wyboru projektów**, zatwierdzonych przez KM dla danego RPO, jako minimalnego zakresu wnoszonych środków odwoławczych,
- **dopuszczenie rozszerzającego uregulowania zakresu stosowania środków odwoławczych** przez IZ<sup>8</sup>,
- **zrównanie sytuacji prawnej wnioskodawców** wnioskujących o dofinansowanie w ramach jednego konkursu<sup>9</sup> – sformułowanie w starej procedurze odwoławczej powodowa-

7 W 2009 r. zarejestrowana została zaledwie jedna sprawa dotycząca konkursu zamkniętego o dofinansowanie projektów ze środków dotacji rozwojowej w ramach „Osi Priorytetowej VI Rozwój Infrastruktury Społecznej Działanie 6.3 Rozwój Infrastruktury z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego” (konkurs w ramach RPO Województwa Podlaskiego. Jej przebieg potwierdził nieprzygotowanie odwołującego się do czynnej roli w postępowaniu sądowo-administracyjnym, co skutkowało odrzuceniem skargi przez sąd (postanowienie z 23 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 80/09).

8 „jednak powyższe nie ogranicza – wobec braku uregulowania tej kwestii na poziomie ustawy horyzontalnej – uprawnień IZ, by określić szerszy zakres środków odwoławczych”. (Wytocznne, Podrozdział 2.1., pkt. 9., str.11).

9 Doprecyzowano, że za przykład negatywnej oceny projektu, od której przysługuje odwołanie, należy uznać przypadek, w którym projekt przeszedł pozytywnie wszystkie etapy oceny, ale nie został zakwalifikowany do dofinansowa-

ło, iż co do zasady większą ochroną prawną objęci byli wnioskodawcy, których projekty zostały odrzucone, niż ci, którzy nie otrzymując dofinansowania, nie mogli kwestionować wyników oceny ich projektów z uwagi na ich zamieszczenie na liście rezerwowej lub na liście rankingowej na pozycji uniemożliwiającej podpisanie z takim wnioskodawcą umowy o dofinansowanie (wnioskodawcy tacy oczekiwali na „uwolnienie” dodatkowych środków),

- **przyznanie prawa do wniesienia środków odwoławczych**, jeśli projekt przeszedł pozytywnie wszystkie etapy oceny, ale nie został zakwalifikowany do dofinansowania ze względu na wyczerpanie puli środków przewidzianych **na dany konkurs**<sup>10</sup>,
- doprecyzowanie kwestii związanych z sytuacją **wyczerpania alokacji na działanie lub priorytet**. W przypadku wyczerpania takiej alokacji środki odwoławcze nie przysługują,
- **możliwość utworzenia rezerwy środków finansowych przeznaczonych na procedurę odwoławczą**; waha się ona od 3 do 15% alokacji przeznaczonej na konkurs, a jej wysokość każdorazowo precyzowana jest w Regulaminie danego konkursu. Wysokość rezerwy finansowej ustalana jest często: „uwzględniając jednocześnie liczbę odwołujących się wnioskodawców”<sup>11</sup> lub ilość wniosków, które pozytywnie przejdą procedurę odwoławczą<sup>12</sup>,

W przypadku niewykorzystania rezerwy na odwołania z kwoty tej finansowane mogą być kolejne projekty z listy rezerwowej, o ile taka jest tworzona,

- **doprecyzowanie celu wnoszenia środków odwoławczych**<sup>13</sup>; procedura odwoławcza ma co do zasady służyć weryfikacji tych jej elementów, które zaważyły na otrzymaniu oceny uniemożliwiającej zakwalifikowanie projektu do dofinansowania, a nie ma służyć wielokrotnej całościowej ocenie projektu,
- **wprowadzono wymóg pisemności dla informacji o wynikach oceny projektu**, przekazywanej wnioskodawcy i wymóg, aby informacja ta zawierała pełne dane na temat kryteriów oceny niespełnionych przez wnioskodawcę lub punktacji przyznanej za ich spełnienie (w zależności od przyjętego systemu oceny)<sup>14</sup>,
- **doprecyzowanie kwestii zachowania terminu na wniesienie środka odwoławczego** (nadanie pisma w placówce pocztowej powinno być traktowane jako równoznaczne z jego wniesieniem. W takim przypadku termin przewidziany dla właściwej instytucji do rozpatrzenia tak wniesionego środka odwoławczego rozpoczyna swój bieg od dnia otrzymania środka odwoławczego przez tę instytucję),
- **odesłanie do systemów realizacji poszczególnych RPO kwestii związanych ze wzajemnymi obowiązkami informacyjnymi** (np. w zakresie potrzeby informowania przez wnioskodawcę

---

nia ze względu na wyczerpanie puli środków przewidzianych w ramach danego konkursu i w związku z tym został umieszczony na tzw. liście rezerwowej lub liście rankingowej na pozycji, która uniemożliwia podpisanie z takim wnioskodawcą umowy o dofinansowanie. W związku z tym należy umożliwić takiemu wnioskodawcy wniesienie środków odwoławczych w celu weryfikacji wyników przeprowadzonej oceny.

10 Jednocześnie/łącznie musi być spełniony warunek, iż dofinansowanie takiego projektu jest możliwe w ramach danej alokacji na realizację poszczególnych działań i priorytetów w ramach programu operacyjnego (Wytyczne, Rozdział 2, 2.1., pkt 3., str. 7)

11 Np. Śląskie

12 Np. Warmińsko-Mazurskie

13 W podrozdziale 2.1 pkt 8 *Wytycznych* dopisano zalecenie, aby w ramach ponownej oceny przeprowadzonej w wyniku pozytywnego rozpatrzenia środków odwoławczych, weryfikowane były jedynie te elementy oceny pierwotnej projektu, które były przedmiotem procedury odwoławczej.

14 Jedynie taka pełna informacja może umożliwić wnioskodawcy właściwe wniesienie środka odwoławczego i ustosunkowanie się do wyników oceny w zakresie, w jakim wnioskodawca się z tymi wynikami nie zgadza.

o zmianie jego adresu lub siedziby, która to zmiana może rzutować na prawidłowość doręczeń korespondencji IOK z wnioskodawcą).

### 8.3 Konsekwencje nowej procedury odwoławczej dla systemu wdrażania RPO

Wymóg ustanowienia nowego systemu środków odwoławczych łączył się z koniecznością wniesienia odpowiednich zmian w dokumentach Instytucji Zarządzających i Pośredniczących, oraz wdrożenia ich w praktyce naboru, oceny i wyboru projektów do dofinansowania. W tym procesie *Wytyczne* do procedury odwoławczej wykorzystywane były na równi z uregulowaniami prawnymi, choć należałoby je traktować jedynie jako zbiór podstawowych zasad realizacji przepisów ustawy oraz dodatkową pomoc w tworzeniu przez Instytucje Zarządzające systemu wdrażania programu.

W konsekwencji mamy do czynienia ze złożonym systemem prawnym, znajdującym się w ciągłej ewolucji. Na mocy nowych regulacji każda Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym ma dość dużą swobodę odnośnie określenia formy wnoszenia środków odwoławczych. W rezultacie procedura odwoławcza nie jest już identyczna w skali kraju

W Wytycznych MRR z 11.08.2009<sup>15</sup> zawarto wskazanie, by w RPO w skali kraju przyjmować nazwę „protest” w przypadku wprowadzenia w systemie realizacji tylko jednego środka odwoławczego (jednej instancji), a nazw odpowiednio „protest” i „odwołanie” – w przypadku wprowadzenia dwóch środków odwoławczych, rozpatrywanych w dwóch kolejnych instancjach.

Jednakże w tym zakresie istnieją wyjątki: np. w przypadku świętokrzyskiego RPO dla środków odwoławczych obowiązuje procedura dwuinstancyjna, choć istnieje jednostopniowy system wdrażania. Wynika to z faktu, iż cały program operacyjny jest bezpośrednio wdrażany przez IZ, co oznacza, że obydwa środki odwoławcze są rozpatrywane przez tę samą instytucję, (choć przez różne komórki organizacyjne w ramach urzędu – DFS oraz DPR).

W nowej ustawie horyzontalnej przyjęto, iż w sytuacji, gdy w systemie realizacji programu operacyjnego ustanowiona jest więcej niż jedna instytucja, czyli obok IZ również IP lub wdrażająca, (tak jak to ma miejsce np. w Lubuskim, Łódzkim, Małopolskim, Śląskim RPO), optymalnym rozwiązaniem byłoby umożliwienie wnioskodawcy wniesienia dwóch środków odwoławczych (w ramach dwóch „instancji” procedury odwoławczej). Jednak w ramach dwóch instytucji w systemie realizacji Lubuskiego, Łódzkiego, Małopolskiego oraz Śląskiego RPO, przewidziano tylko jedno-instancyjną procedurę odwoławczą i ustanowiono jeden środek odwoławczy – protest. W ŁRPO fakt ten został uzasadniony<sup>16</sup>: *„celem usprawnienia procedury wyboru projektów oraz podpisywania umów o dofinansowanie”*.

W ramach procedury przed sądowej w systemie realizacji poszczególnych RPO przewidziano różne środki odwoławcze, począwszy od odwołania (Dolnośląskie) oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (Kujawsko-Pomorskie), a kończąc na proteście w pozostałych RPO. Podlaskie przewidziało dwu-instancyjną procedurę z protestem oraz wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, natomiast Świętokrzyskie odwołanie, rozpatrywane w dwóch instancjach. Etap przed sądami Wojewódzkim Administracyjnym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym jest

15 Pkt 5. Rozdział 2, 2.1. Wymogi formalne w zakresie środków odwoławczych, str.8ff

16 RPO Łódzkie, Zasady procedury odwoławczej z dnia 10.09.2010, s.4

w każdym RPO w trybie konkursowym taki sam i rozpoczyna się, gdy dotychczasowy środek odwoławczy wyczerpał się na drodze przedsądowej, a Wnioskodawca otrzymał informacje o negatywnym rozpatrzeniu wniesionego środka odwoławczego. W trybie systemowym i indywidualnym (Dolnośląskie) rozstrzygnięcie odwołania przez Instytucję Zarządzającą RPO WD, kończy procedurę oceny i wyboru propozycji projektu.

Szczegółowe zestawienie środków odwoławczych na etapie przedsądowym przedstawiono poniżej:

- Dolnośląskie – **odwołanie**, w dwóch instancjach, tryb konkursowy, systemowy i indywidualny, 5% – rezerwa na dofinansowanie projektów rekomendowanych do dofinansowania w wyniku procedury odwoławczej, przysługuje 40 dni na rozpatrzenie odwołania dla każdej z instancji
- Kujawsko-Pomorskie<sup>17</sup> – **wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy**, w jednej instancji, tryb konkursowy, 5% alokacji na procedurę odwoławczą, 30 dni na rozpatrzenie środka odwoławczego
- Lubelskie – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy, rezerwa finansowa przeznaczona na dofinansowanie projektów, które pozytywnie przejdą procedurę odwoławczą wynosi 10% alokacji, 30 dni na rozpatrzenie protestu.
- Lubuskie – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy, wysokość alokacji na procedurę odwoławczą ustalana dla każdego konkursu, 30 dni na rozpatrzenie protestu.
- Łódzkie – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy, 5–10% alokacji na konkurs na procedurę odwoławczą, 45 dni na procedurę odwoławczą
- Małopolskie – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy, 5% alokacji na procedurę odwoławczą, 30 dni na rozpatrzenie protestu.
- Mazowieckie<sup>18</sup> – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy, 3– 5% alokacji na procedurę odwoławczą, 30 dni na rozpatrzenie protestu
- Opolskie<sup>19</sup> – **protest, w jednej instancji**<sup>20</sup>, tryb konkursowy, wysokość alokacji na procedurę odwoławczą ustalana dla każdego konkursu, 30 dni na rozpatrzenie protestu.
- Podkarpackie<sup>21</sup> – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy, alokacja na procedurę odwoławczą ustalana dla każdego konkursu, 30 dni na rozpatrzenie protestu
- Podlaskie<sup>22</sup> – tryb konkursowy, etap przedsądowy procedury odwoławczej przewiduje **dwa typy środków odwoławczych w dwóch instancjach**:
  - **protest** (I instancja – Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego)
  - **wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy** (II instancja – Departamentu Polityki Regionalnej za pośrednictwem Departamentu Zarządzania RPO), alokacja na procedurę odwoławczą ustalana dla każdego konkursu, średnio 5%, choć np. dla Działania 1.4 *Wsparcie*

17 System oceny projektów WK-P, styczeń 2010, s10ff

18 Procedura odwoławcza dla wniosków o dofinansowanie, jako Załącznik do uchwały Nr 1381/359/10 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 29 czerwca 2010 r.

19 Uszczegółowienie z dnia 27.09.2010 i Wytyczne IŻ w zakresie procedury odwoławczej w ramach RPO przyjęte w dniu 12.03.2010

20 W przypadku, gdy protest dotyczy projektu z konkursu organizowanego przez IP II stopnia w ramach Osi, za wdrażanie której odpowiada IP II stopnia, tj. Osi 1 RPO WO z wyłączeniem Poddziałów 1.1.1, 1.3.1 i 1.4.2, protest może zostać złożony do IŻ RPO WO także za pośrednictwem IP II stopnia, tj. Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarczego.

21 Procedura odwoławcza obowiązująca w ramach RPO WP, jako Załącznik do uchwały ZW z nr 241/4572/09 z dnia 01.12.2009.

22 Szczegółowy Opis priorytetów, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 249/3870/10 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 7 września 2010 r.

*inwestycyjne przedsiębiorstw* i Dz. 3.2 *Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w branży turystycznej* przeznaczona alokacja wyniosła ponad 20%,

W przypadku niewykorzystania rezerwy na odwołania z kwoty tej finansowane są kolejne projekty z listy rezerwowej. Przysługuje 30 dni na rozpatrzenie środka odwoławczego w każdej z instancji.

- Pomorskie<sup>23</sup> – **protest w dwóch instancjach**, tryb konkursowy, wysokość alokacji na procedurę odwoławczą ustalana dla każdego konkursu, 14 dni na rozpatrzenie środka odwoławczego dla każdej z instancji,
- Śląskie<sup>24</sup> – **protest jednoinstancyjny**, lecz w każdej instytucji (IP oraz z IP II), tryb konkursowy, Wysokość rezerwy finansowej na procedurę odwoławczą, wynosi, co do zasady, 5% indykatywnej kwoty przeznaczonej do rozdysponowania w ramach konkursu., przysługuje 50 dni na procedurę odwoławczą
- Świętokrzyskie – **odwołanie w dwóch instancjach** – Departament Funduszy Strukturalnych w Instytucji Zarządzającej RPOWŚ, w przypadku negatywnego rozpatrzenia odwołania Departament Funduszy Strukturalnych przekazuje odwołanie do rozpatrzenia w II instancji, do Oddziału Zarządzania RPO Departamentu Polityki Regionalnej. Przysługuje 15 dni na rozpatrzenie środka odwoławczego, co jest najkrótszym terminem rozpatrywania środków odwoławczych w skali kraju.
- Warmińsko-Mazurskie<sup>25</sup> – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy i indywidualny/kluczowy, wysokość alokacji w zależności od ilości wniosków, które pozytywnie przeszły procedurę odwoławczą, 30 dni na procedurę odwoławczą
- Wielkopolskie<sup>26</sup> – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy, protest rozpatrywany jest przez Komisję Odwoławczą (KO), działającą przy Biurze Obsługi Funduszy (BOF) i powoływaną przez Dyrektora BOF. Powołanie członków KO następuje spośród kandydatów wskazanych przez Dyrektora DWP/DPR lub Prezesa WFOŚiGW, 5% alokacji na procedurę odwoławczą, 50 dni na procedurę odwoławczą
- Zachodniopomorskie<sup>27</sup> – **protest, w jednej instancji**, tryb konkursowy, rezerwa finansowa celem zapewnienia środków finansowych na procedurę odwoławczą w wysokości 5% wartości alokacji przeznaczonej na konkurs, 30 dni na rozpatrzenie protestu.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w większości województw środkiem odwoławczym jest protest i przysługuje on głównie w trybie konkursowym oraz w jednej instancji.

Jedynie Dolnośląskie RPO zastosowało procedurę odwoławczą także dla trybów systemowego i indywidualnego<sup>28</sup>. Natomiast w RPO Warmińsko-Mazurskim procedura odwoławcza dotyczy projektów w trybie konkursowym oraz indywidualnym/kluczowym. **W czterech RPO** obowiązuje **procedura dwuinstancyjna**: dolnośląskim, podlaskim, pomorskim i świętokrzyskim, nato-

23 Przewodnik beneficjenta jako Załącznik nr 2 do uchwały nr 353/301/10 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 23 marca 2010 r.

24 Podręcznik procedur wdrażania IP drugiego stopnia (IP2- ) Śląskie Centrum Przedsiębiorczości, luty 2010

25 Źródło: Regulamin naboru i oceny wniosku o dofinansowanie realizacji projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WiM

26 (Zgodnie z Uchwałą ZW 3518/2010 w sprawie zatwierdzenia jednolitego tekstu Instrukcji Wykonawczej IZ- wersja nr 4)

27 Podręcznik wnioskodawcy, wersja 1/2009, październik 2009

28 RPO Dolnośląskie, Szczegółowy Opis Priorytetów z dnia 16.03.2010. Działając bezpośrednio na podstawie art. 60 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 oraz przepisu art. 26 ust. 1 pkt 8) ww. ustawy, IZ RPO WD ustanowiła, wprowadziła i stosuje procedurę odwoławczą dla pozostałych dwóch trybów oceny i wyboru projektów do dofinansowania (z wyłączeniem pomocy technicznej, ze względu m.in. na specyfikę tego typu projektów).

miast w pozostałych **dwunastu jednoinstancyjna**. Wśród tych dwunastu województw dziewięć IZ RPO ustanowiło jedną instancję odwoławczą mimo wdrażania niektórych osi priorytetowych przez IP lub IP II (lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, śląskie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie). Rozwiązanie takie oznacza, że przedsądowa procedura odwoławcza kończy się po rozpatrzeniu protestu przez instytucję organizującą konkurs. W przypadku odrzucenia protestu wnioskodawcy pozostaje ewentualna droga sądowa. W przypadku trzech pozostałych RPO (kujawsko-pomorskie, podkarpackie oraz zachodniopomorskie), jedno-stopniowy system wdrażania programu, odpowiada jednoinstancyjnej procedurze odwoławczej.

Procedura odwoławcza RPO Podlaskiego na etapie przedsądowym przewiduje również możliwość pozostawienia protestu bez rozpatrzenia<sup>29</sup>. Wnioskodawcy nie przysługuje wówczas dodatkowy przedsądowy środek odwoławczy. Podobne rozwiązanie stosuje jeszcze pięć województw dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie i mazowieckiego.

Termin rozpatrywania środków odwoławczych przewidziany w procedurach wewnętrznych, wynosi w większości RPO 30 dni, zarówno dla rozpatrzenia środka odwoławczego złożonego w I instancji, jak i w II instancji, jeśli została przewidziana. Termin ten jest krótszy w województwie pomorskim (14 dni w każdej z dwóch instancji) oraz świętokrzyskim (15 dni łącznie w I oraz II instancji, rozpatrywane przez tę samą instytucję), co stawia RPO Świętokrzyskie, jako lidera w skali kraju jeśli chodzi o szybkość rozpatrywania środków odwoławczych. Najdłuższe terminy obowiązują w RPO województwa wielkopolskiego (50 dni przy jednoinstancyjnym postępowaniu przedsądowym), i śląskiego (50 dni w postępowaniu przed dwoma instytucjami) oraz łódzkiego (45 dni dla jednej przewidzianej instancji) i dolnośląskiego (po 40 dni dla każdej z dwóch instancji).

Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w podlaskim, opolskim i wielkopolskim, wnioskodawca, może wycofać złożony protest, ale łączy się to zarazem z utratą prawa do jego ponownego wniesienia w przypadku tej samej sprawy. Wycofanie protestu oznacza również brak możliwości wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i NSA.

Wielkość alokacji na procedurę odwoławczą waha się od 3% do 15%, a jej dokładna wysokość ustalana jest oddzielnie dla poszczególnych konkursów. Najczęściej wynosi ona 5% alokacji na dany konkurs.

Konkursy z wyższą alokacją na procedurę odwoławczą – na poziomie 20% realizowane były tylko w województwie podlaskim.

Jednak jak wynika z analizy stron www, ustanowienie wysokości rezerwy na środki odwoławcze w wysokości przeciętnie 5%, nie stanowi gwarancji dofinansowania projektu po pozytywnym przejściu tej procedury. Explicite zostało to ujęte m.in. w RPO Śląskiego<sup>30</sup>: ”Z uwagi na ryzyko wyczerpania utworzonej rezerwy na procedurę odwoławczą w ramach danego konkursu, dopuszcza się możliwość, iż nie wszystkie projekty pozytywnie ocenione w wyniku procedury odwoławczej otrzymają dofinansowanie. Stosowną decyzję podejmuje Zarząd Województwa Śląskiego w formie uchwały”. Otrzymanie dofinansowania po pozy-

29 W przypadku, gdy wnioskodawca nie uzupełni w określonym terminie wskazanych braków formalnych środków odwoławczy jest pozostawiony bez rozpatrzenia. Częste problemy dotyczyły prawidłowego formułowania wypowiedzi i pism procesowych. Jak się wydaje – małe doświadczenie w tych kwestiach skutkowało błędami o charakterze formalnym.

30 Podręcznik Procedur Wdrażania dla Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia (IP2) RPO Śląskiego, luty 2010, s.74



tywnym rozpatrzeniu środka odwoławczego uznano w tym województwie za obarczone najwyższym ryzykiem (w skali 4 stopniowej – 4 stopień), zgodnie z informacjami, znajdującymi się w Podręczniku Procedur Wdrażania<sup>31</sup>.

Zatem nie wszystkie projekty, które przeszły procedurę odwoławczą, a znalazły się na liście rezerwowej, otrzymają dofinansowanie. Jest to uzależnione od alokacji. Tak jest np. w RPO Łódzkim, gdzie do dofinansowania zostają wyłonione projekty znajdujące się na liście rezerwowej jedynie do wysokości 10% alokacji przeznaczonych na dany konkurs. Na tej liście mogą znaleźć się też wybrane projekty o niższej kwocie dofinansowania, niż pierwotnie wnioskowana.

Stosunkowo niska alokacja w przeciętnej wysokości 5% w skali kraju stanowi barierę skuteczności wnoszonych środków odwoławczych. Również pozytywne rozpatrzenie procesowe przed WSA czy kasacyjne przed NSA nie gwarantuje dofinansowania – co rodzi pytanie o celowość całej procedury odwoławczej.

W niektórych RPO brak gwarancji na dofinansowanie odnosi się nie tylko do wniosków pozytywnie rozpatrzonych w wyniku procedury odwoławczej, ale może również dotyczyć projektów wybranych do dofinansowania. Np. RPO Śląskie informuje Wnioskodawców już na etapie ogłoszenia o konkursie, iż wybór projektu do dofinansowania nie stanowi gwarancji otrzymania dotacji na jego realizację ze środków EFRR<sup>32</sup>.

## 8.4 Dostępność informacji na temat procedury odwoławczej na stronach RPO

W latach 2007-2008, gdy obowiązywała stara procedura odwoławcza, informacje na jej temat, zamieszczane na stronach www były wrywkowe lub niedostępne dla Wnioskodawców. Podobnie było po roku 2008, gdy miało miejsce dostosowywanie systemu realizacji do nowych wymogów w zakresie procedury odwoławczej. Prowadzona do połowy 2010 analiza stron www wykazała, że nadal brak było istotnych informacji ilościowych i jakościowych na jej temat, a zamieszczane dokumenty, istotne w procesie wnoszenia środków odwoławczych, nie były kompletne.

Przykładowo, w procedurze odwoławczej RPO Śląskiego wprowadzono dopiero w styczniu 2010<sup>33</sup> zapis umożliwiający wnioskodawcy uzupełnienie protestu o braki formalne, pojawiające się w postępowaniu odwoławczym. Wnioskodawca w terminie wskazanym przez Instytucję rozpatrującą protest, mógł od tej pory uzupełnić następujące elementy protestu: oznaczenie wnioskodawcy, numer i tytuł wniosku o dofinansowanie, numer konkursu, numer i nazwę kwestionowanych kryteriów, a także uzupełnić protest o podpis. W celu uniknięcia powyższych braków został również dodany nowy załącznik, stanowiący wzór protestu. Do czasu wprowadzenia tych zmian, na stronach internetowych RPO Śląskiego brak było informacji, czy i jak często przed wprowadzeniem ww. zmian, protesty Wnioskodawców były odrzucane

31 Podręcznik Procedur Wdrażania, Tabela: Rodzaje ryzyk występujących w procesach dotyczących odwołań, s.74

32 Regulaminu konkursu zamkniętego Nr: 06.02.02-101/10 w ramach Działania 6.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych, Poddziałania 6.2.2 Rewitalizacja – „małe miasta” Priorytet VI. Zrównoważony rozwój miast Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007 – 2013, &5.

33 Zarząd Województwa Śląskiego przyjął dwunasty Podręcznik Procedur Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 uchwałą nr 150/343/III/2010 w dniu 26 stycznia 2010 r.

z powodu braku informacji o tych elementach formalnych, które uzupełniono w roku 2010 w Podręczniku Wdrażania RPO.

W województwie Wielkopolskim wymienia się<sup>34</sup> szczegółowe dokumenty z procedury odwoławczej, jak Tabela Przebiegu Postępowania Odwoławczego, wraz z Załącznikiem nr 4 do tej Procedury, jednak na stronie internetowej brak jest takiego załącznika. Również Wzór Ewidencji protestów do Procedury Odwoławczej był do połowy 2010 niedostępny na ww. stronach.

Niektóre województwa informują, iż prowadzą rejestry protestów i fakt taki jest opisany w odpowiednich dokumentach systemu wdrażania. (Np. dla RPO WiM informacja taka znajduje się w Regulaminie naboru i oceny wniosku o dofinansowanie<sup>35</sup>). Jednak formularz rejestru protestów był dostępny do połowy 2010 r jedynie na stronach internetowych RPO Śląskiego, Lubuskiego, Dolnośląskiego, Podlaskiego i Pomorskiego.

W skali kraju na stronach WWW 16 RPO znaleźć można było jedynie wrywkowe informacje o obowiązującej procedurze odwoławczej. Brak było m.in. wzorów protestu, opisu procedury w podziale na kolejne etapy, informacji o terminach i odpowiedzialnych instytucjach oraz danych o wynikach wnoszonych środków odwoławczych w poszczególnych konkursach. Również tylko w przypadku nielicznych województw umieszczono na stronach RPO formularze rejestru protestów. W żadnym z RPO nie były dostępne zestawienia nt. ilości wnoszonych środków odwoławczych na kolejnych etapach oceny ani wyniki analiz jakościowych na temat przyczyn wnoszenia środków odwoławczych.

## 8.5 Zakres środków odwoławczych

Wszystkie RPO zapisały w dokumentach systemu wdrażania ograniczony zakres wnoszenia środków odwoławczych. Przykładem może być Kujawsko-Pomorskie i Śląskie, gdzie nie dopuszcza się możliwości kwestionowania w ramach protestu zasadności samych kryteriów oceny, ani zmiany zakresu protestu po jego wniesieniu<sup>36</sup>, czy też Dolnośląskie: obowiązujących procedur w ramach RPO<sup>37</sup>. Szerszą interpretację dopuszcza jedynie RPO Łódzkie. Tam w procedurze odwoławczej chodzi o sprawdzenie zgodności złożonego wniosku z kryteriami<sup>38</sup>, chyba że wnioskodawca wykaże inne naruszenie prawa poprzez niewłaściwe procedowanie IZ RPO WŁ / IP II, mające wpływ na wynik przeprowadzonej procedury konkursowej. W przypadku oceny merytorycznej nieprawidłowość lub błąd, „o którym mowa powyżej może polegać przykładowo na m.in. niewłaściwej ocenie projektu z innych, dających się zdefiniować w sposób obiektywny, przyczyn”<sup>39</sup>.

Niektóre Instytucje Wdrażające zawęziły zakres protestu na poszczególnych etapach oceny. Przykładem jest RPO Małopolskie, gdzie IZ zawęziła zakres wnoszonego protestu na etapie oceny formalnej i/lub merytorycznej do zamkniętej listy błędów formalnych<sup>40</sup>: „W przypadku projektu,

34 Zgodnie z Uchwałą ZW 3518/2010 w sprawie zatwierdzenia jednolitego tekstu Instrukcji Wykonawczej IZ RPO Wielkopolskiego – wersja nr 4

35 Źródło: Regulamin naboru i oceny wniosku o dofinansowanie realizacji projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WiM, s.44

36 Podręcznik Wdrażania Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia (IP2) RPO Województwa Śląskiego, luty 2010, s.68ff

37 RPO Województwa Dolnośląskiego

38 o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 nowej Ustawy horyzontalnej, zatwierdzanych przez KM

39 Zasady procedury odwoławczej RPO Łódzkie, wersja z dnia 01.04.2009 ze zmianami

40 Regulamin konkursu dla Osi Priorytetowej 4 Infrastruktura dla rozwoju gospodarczego Działanie 4.2 Schemat A Transport miejski, Rozdział IV, nabór od 22.02.2010

który uzyskał na etapie oceny merytorycznej właściwej, co najmniej 60 % maksymalnej liczby punktów, złożenie protestu od jej wyników może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy podczas przeprowadzonej oceny wystąpiły **następujące** błędy o charakterze formalnym...”.

Z kolei w RPO województwa Śląskiego<sup>41</sup>, w dokumentach określających system wdrażania zapisano, iż pozytywne rozpatrzenie protestu w odniesieniu do oceny formalnej zachodzi jedynie w przypadku, gdy ocena **wszystkich** zakwestionowanych przez wnioskodawcę kryteriów formalnych została przeprowadzona w sposób nieprawidłowy. Należy zatem rozumieć, iż gdy choć jedno kryterium formalne, na które wniesiono środek odwoławczy, zostało ocenione prawidłowo, środek odwoławczy w całości jest rozpatrywany negatywnie.

Zakres środków odwoławczych został ograniczony do kryteriów wyboru projektów, zatwierdzanych przez Komitety Monitorujące. Kryteria te stały się wspólnym mianownikiem dla wszystkich wprowadzonych w RPO systemów środków odwoławczych.

## 8.6 Procedura odwoławcza a doprecyzowania kryteriów oceny

W konsekwencji przyjęcia wąskiego zakresu środków odwoławczych, w niektórych województwach<sup>42</sup> powstała potrzeba doprecyzowania opisu wybranych kryteriów oceny. Ponieważ środki odwoławcze we wszystkich RPO można wnosić na różne etapy oceny, IZ zabezpiecza się w samym opisie procedury odwoławczej, jak w RPO Podlaskim, na wypadek niejednoznaczności na jej etapach<sup>43</sup>.

W ramach wdrożenia nowej procedury odwoławczej wprowadzono możliwość wnoszenia środków odwoławczych od oceny strategicznej, w tym na kryteria strategiczne.

Przykładem może być RPO Pomorskie, gdzie oceny strategicznej dokonują Grupy Strategiczne, a nie ZW i one to wydają rekomendacje Zarządowi Województwa w zakresie dofinansowania wniosków i ich kolejności na liście rankingowej. W tym RPO możliwe jest wniesienie protestu na ocenę strategiczną, jednak tylko w kwestiach proceduralnych, lecz nie w odniesieniu do przyznanej punktacji. W Warmińsko-Mazurskim oceny strategicznej dokonuje Zarząd Województwa na posiedzeniu członków. Środek odwoławczy można wnieść w zakresie oceny strategicznej, w tym w odniesieniu do przyznanej punktacji, lecz nie na decyzję o niewybraniu wniosku do dofinansowania przez ZW.

W niektórych RPO wprowadzono zapisy dotyczące kryteriów oceny strategicznej, wyjaśniające interpretację kryteriów strategicznych dla stosujących te kryteria, tj. dla Zarządu Wo-

41 Podręcznik Wdrażania Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia (IP2) RPO Województwa Śląskiego, luty 2010, s. 71

42 Konieczność doprecyzowania kryteriów oceny, potwierdził wprost w swej uchwale Komitet Monitorujący RPO Dolnośląskiego stwierdzając, iż ZW może: ”doprecyzować sposób rozumienia zapisów określających poszczególne kryteria”. KM wprowadził zmiany w dokumencie pt. *Kryteria wyboru operacji finansowanych w ramach RPO WD* w dniu 11.03.2010, pkt.4., (załącznik do uchwały nr 40/2010)

43 Regulamin Oceny i Wyboru Projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 Oś Priorytetowa V. Rozwój infrastruktury ochrony środowiska Działanie 5.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska, Działanie 5.2 Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska, wrzesień 2010, str.34: „W sytuacji stwierdzenia niejasności, wystąpienia nieprawidłowości bądź niejednoznacznych lub nieprecyzyjnych uzasadnień, w zakresie przeprowadzonej oceny na którymkolwiek z dotychczasowych etapów oceny projektu, którego dotyczy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, II instancja odwoławcza może zwrócić się do IZ RPOWP o złożenie dodatkowych dokumentów, wyjaśnień, informacji. W sytuacjach uzasadnionych może zwrócić się o specjalistyczną ekspertyzę”.

jewództwa (np. w RPO Wielkopolskim)<sup>44</sup> czy dla ekspertów, dokonujących oceny strategicznej (np. w RPO Mazowieckim<sup>45</sup>).

W niektórych województwach IZ wprowadziła w toku wdrażania poprawki uszczegółowiające w zakresie przyznawania punktacji przez ZW na etapie oceny strategicznej. Gdy oceny tej dokonuje ZW, jest on wyposażony w możliwość przyznawania dodatkowych punktów wnioskowi, znajdującym się na listach rankingowych. Szczegóły patrz rozdział 5. Mimo doprecyzowań sposób opisu przyjętych kryteriów oceny strategicznej, mogą one nadal być niejasne dla wnioskodawców. Przykładem takich sformowań jest np. „*wielokryterialne wspomaganie decyzji o wyborze projektów*”, czy: „*Średnia punktacja wyliczona na podstawie przyznanych punktów w zakresie pilności i równomiernego rozwoju jest następnie przekładana na ogólną skalę punktów*”.

Kryteria strategiczne są często opisane nieprecyzyjnie, stąd też są trudne do weryfikacji, Ilustracją mogą być odpowiednie zapisy w RPO Dolnośląskim, np.: wpływ projektu na rozwój sektora/ branży, wpływ projektu na realizację Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego, wpływ projektu na alokację środków na wsparcie obszarów wiejskich i małych miast, zgodność projektu z polityką zrównoważonego rozwoju regionu i wpływu projektu na realizację Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego.

Do połowy 2010 w większości województw (oprócz RPO Warmińsko-Mazurskiego<sup>46</sup>, Lubelskiego, Zachodniopomorskiego, Dolnośląskiego) kryteria oceny strategicznej nie były uszczegóławiane na stronach www.

Nowa procedura odwoławcza wprowadziła możliwość wnoszenia środków odwoławczych od oceny strategicznej. Jednocześnie IZ RPO podjęły proces doprecyzowań kryteriów oceny, w tym kryteriów strategicznych. Konieczność doprecyzowań była związana m.in. z zawężeniem w skali 16 RPO możliwości wnoszenia środków odwoławczych jedynie do kryteriów oceny, uchwalonych przez KM.

## 8.7 Wyłączenie stosowania środków odwoławczych na etapie decyzji ZW o dofinansowaniu

W wszystkich RPO środek odwoławczy przysługuje wnioskodawcy wyłącznie od negatywnej oceny (formalnej/ merytorycznej/ strategicznej) projektu, w tym przyznanej punktacji, (nie we wszystkich województwach), lecz nie od decyzji ZW o niewybraniu wniosków do dofinansowania. W przypadku tego ostatniego etapu oceny w niektórych RPO dopuszcza się jedynie możliwość wniesienia środka odwoławczego w stosunku do ewentualnych błędów proceduralnych. Na przykład w Mazowieckim i Lubelskim można wnieść środek odwoławczy od wskazanych błędów procedury, w szczególności w odniesieniu do niewłaściwego zsumowania punktów, braku uza-

44 Załącznik nr 1 do Uchwały nr 22/2010 z dnia 1 czerwca 2010 r. Komitetu Monitorującego Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, Zmiany w Kryteriach Wyboru Projektów w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013

45 Opis kryteriów strategicznych dla działań w ramach Priorytetów I-VII, RPO Mazowieckie

46 W RPO WiM Na stronach internetowych zamieszczono Kartę Oceny Wniosku wraz z kryteriami do oceny strategicznej dla wybranych osi, której dokonuje ZW: np. wpływ projektu na wzrost konkurencyjności gospodarki (8 pkt, waga 2), wpływ projektu na wyższą konkurencyjność województwa jako miejsca pracy i życia (4 pkt, waga 1), wpływ projektu na wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych (8 pkt., waga 2). W sumie ZW WiM może przyznać do 20 punktów na tym etapie oceny. Na WWW RPO Zachodniopomorskie dostępna jest Karta Oceny Strategicznej.

sadnień do przyznanej punktacji, nieuwzględnienia treści wniosku i załączników<sup>47</sup>. Dopuszcza się też wniesienie środka odwoławczego od przyznanej przez ZW punktacji, jak w RPO Warmińsko-Mazurskim, RPO Podkarpackim, RPO Lubuskim<sup>48</sup>. Czasem explicite w dokumentach zawarta jest informacja, iż środki odwoławcze nie przysługują od wyboru projektu do dofinansowania przez ZW, jak np. w RPO Opolskim<sup>49</sup>.

Jak opisano powyżej, od samej decyzji ZW o niewybraniu wniosku do dofinansowania w danym RPO nie przysługuje obecnie Wnioskodawcy środek odwoławczy. Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzeczeniu z roku 2010<sup>50</sup> orzekł jednak, iż negatywna ocena projektu ma miejsce, gdy na mocy decyzji Zarządu Województwa, wniosek projektowy zostanie przesunięty na liście rankingowej na miejsce które nie kwalifikuje go do dofinansowania lub umieszczony na liście rezerwowej. Od takiej negatywnej oceny przysługuje protest i skarga do Sądu Administracyjnego. NSA przypomniał, że zgodnie z art. 30 a ustawy z 2006r o zasadach prowadzenia polityki rozwoju umowa o dofinansowanie zawierana jest w odniesieniu do projektu, który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania. Pozytywną oceną jest więc tylko taka, która pozwala zakwalifikować projekt do dofinansowania. A więc wnioskodawca dostaje pieniądze. W każdym innym wypadku ocenę projektu należy uznać za negatywną.

**Zgodnie z wyrokiem NSA pozytywną oceną projektu jest tylko taka, która pozwala zakwalifikować go do dofinansowania. Każda inna decyzja, skutkująca niewybraniem projektu do dofinansowania, w tym decyzja ZW o przesunięciu projektu na liście rankingowej czy umieszczeniu go na liście rezerwowej, jest decyzją negatywną, od której przysługuje protest i skarga do sądu administracyjnego. Inna praktyka w tym względzie oznacza bowiem pozostawienie poza sądowną kontrolą istotnych etapów rozdziału unijnych funduszy.**

## 8.8 Uwagi dot. procedury odwoławczej

Zespół ds. Uproszczeń Systemu wdrażania Funduszy Europejskich zajmował się w okresie od dnia 1 listopada 2008 r. do dnia 30 kwietnia 2009 r. uproszczeniami m.in. w ramach 16 RPO. Wyniki prac i rekomendacje pracującej w jego ramach Grupy do Spraw Samorządów – Infrastruktura, znalazły się w wydanym raporcie<sup>51</sup>. Wskazywał on, iż w celu przyspieszenia przebiegu procedury odwoławczej rekomenduje się ograniczenie liczby instancji odwoławczych na etapie przedsądowym do jednej. W większości RPO jest, zgodnie z ww. rekomendacją, jedna instancja odwoławcza.

W raporcie wskazano również iż powszechność oceny merytorycznej/technicznej w organizowanych w Polsce konkursach oraz **nieunikniona w pewnym zakresie subiektywność i nie-dookreśloność tej oceny, są czynnikami sprzyjającymi dużej liczbie odwołań** i nadmiernemu angażowaniu administracji w czynności związane z ich rozpatrywaniem.

47 Procedura odwoławcza dla wniosków o dofinansowanie, jako Załącznik do uchwały Nr 1381/359/10 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 29 czerwca 2010 r.

48 Wzór formularza protestu LRPO, jako załącznik do Wytycznych dla Wnioskodawców LRPO, 2009

49 Uszczegółowienie z dnia 27.09.2010 i Wytyczne IZ w zakresie procedury odwoławczej w ramach RPO przyjęte w dniu 12.03.2010

50 Sygn. GSK 565/10, źródło: „Rz” z dnia 14.06.2010 „[...] A więc wnioskodawca dostaje pieniądze. W każdym innym przypadku, kiedy projekt przeszedł wszystkie etapy, ale nie został ostatecznie zakwalifikowany do dofinansowania, lecz np. umieszczony na liście rezerwowej, jest to ocena negatywna. Wnioskodawca ma wtedy prawo wnieść protest i skierować skargę do sądu administracyjnego.”

51 MRR, Raport z działalności Zespołu do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej nr 1/2009 za okres listopad 2008 – kwiecień 2009 r.

Wyniki analizy oceny merytorycznej wniosków projektowych, przedstawione w rozdziale 5, potwierdzają stwierdzenie o subiektywności oceny. Zapewne prawdą jest, iż stanowi ona źródło dużej liczby odwołań/protestów wnoszonych przez Wnioskodawców. Wskazują na to ciągłe modyfikacje kryteriów oceny w niemal wszystkich RPO. Ważnym elementem tych modyfikacji jest doprecyzowanie kryteriów oceny, m.in. po to aby zmniejszyć liczbę odwołań. Brak jest jednak twardych danych na ten temat, gdyż na stronach www RPO nie umieszcza się informacji na temat głównych przyczyn sięgania po środki odwoławcze.

Duża liczba odwołań ma wpływ na wydłużenie się długości trwania etapu oceny formalnej (szczegóły patrz rozdział 5). Wiąże się bowiem m.in. z koniecznością uwzględniania na listach projektów, które przeszły daną fazę oceny, i/lub przywróconych do powtórnej oceny. Procedura odwoławcza rozciąga więc w czasie ogłaszanie końcowych wyników konkursów.

## 8.9 Wnioski i Rekomendacje

- Pozytywne rozstrzygnięcie procedury odwoławczej nie daje w systemach realizacji RPO gwarancji na uzyskanie dofinansowania, a zatem nie zabezpiecza w pełni praw wnioskodawców. **Rekomenduje się stworzenie mechanizmów, zwiększających szanse na otrzymanie dofinansowanie projektu po pozytywnym rozpatrzeniu środków odwoławczych. Jednym z instrumentów podnoszących takie szanse byłoby ustalanie alokacji na procedurę odwoławczą na wyższym niż obecnym przeciętnym poziomie 5%.**
- Obecnie procedowanie w ramach środków odwoławczych odbywa się równolegle do głównych kompetencji IZ, tj. wdrażania i wydatkowania środków w ramach RPO. Proces rozstrzygnięcia środków odwoławczych stanowi dodatkowe obciążenie administracyjno-prawne dla pracowników IZ. **Rekomenduje się wyodrębnienie komórek/departamentów, zajmujących się wyłącznie rozstrzygnięciem środków odwoławczych w zakresie tak formalnym, jak i merytorycznym.**
- Kolejnym instrumentem podnoszenia stopnia skuteczności procedury odwoławczej byłyby **szczegółowa analiza przyczyn pozostawiania środków odwoławczych bez rozpatrzenia i ich eliminacja.** Wydaje się, iż jedną z ważnych przyczyn dużej ilości pozostawiania środków odwoławczych bez rozpatrzenia są błędy formalne na etapie ich wnoszenia przez Wnioskodawców. Wynika to m.in. z braku świadomości prawnej wnioskodawców w zakresie prawnych/formalnych wymogów na drodze odwoławczej. Należy więc umieszczać jak najprostsze i zrozumiałe instrukcje i informacje na ten temat, by zwiększać dostępność procedury odwoławczej dla potencjalnych Wnioskodawców.
- Wydaje się, iż system powinien być w przyszłości nakierowany na podnoszenie zaufania do procesu odwoławczego przez wszystkie strony tego procesu, tj. tak Wnioskodawców jak i instytucji je rozpatrujących, zarówno w systemie przedsądowym, jak i sądowym. W praktyce oznaczać to powinno poprawę skuteczności wnoszonych środków odwoławczych, a więc praktyczną realizację praw (w formie pozytywnej decyzji o dofinansowaniu), przyznanych wnioskodawcom w procedurze odwoławczej.
- Faza oceny strategicznej przez ZW oraz wyboru projektów do dofinansowania przez ZW jest istotnym elementem procesu rozdziału środków unijnych. Jednak decyzje ZW o wyborze wniosków do dofinansowania nie podlegają obecnie procedurze odwoławczej. **Rekomenduje się stworzenie możliwości wnoszenia środków odwoławczych na decyzje ZW, w zgodzie z orzeczeniem NSA z roku 2010.**

## 8.10 Dobre praktyki

### **Wprowadzenie Obserwatorów procedury odwoławczej<sup>52</sup> w RPO Kujawsko-Pomorskim.**

Rozwiązanie to dotyczy przedsiębiorców ubiegających się o dofinansowanie projektu w zakresie bezpośrednich inwestycji w przedsiębiorstwo (działania 4.3 Rozwój komercyjnych e-usług, 5.2 Wsparcie inwestycji przedsiębiorstw i 5.3 Wspieranie przedsiębiorstw w zakresie dostosowania do wymogów ochrony środowiska). W przypadku wniesienia środka odwoławczego od negatywnej oceny merytorycznej projektu, IZ RPO informuje **o możliwości wcześniejszego<sup>53</sup> zapoznania się z projektem rozstrzygnięcia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez tzw. obserwatora procedury odwoławczej**, tj. osobę wskazaną przez członków Komitetu Monitorującego, reprezentujących partnerów społecznych i gospodarczych.

IZ RPO występuje do członków KM RPO reprezentujących partnerów społecznych i gospodarczych z **prośbą o wskazanie trzech osób reprezentujących<sup>54</sup> danego partnera społecznego i gospodarczego jako obserwatora procedury odwoławczej** w celu stworzenia listy obserwatorów procedury odwoławczej. Każdy z obserwatorów przed przystąpieniem do pełnienia tej funkcji zobowiązany jest do podpisania deklaracji poufności i bezstronności. Obserwator procedury odwoławczej może w terminie 7 dni zająć stanowisko wraz ze wskazaniem, z jakich powodów zaproponowane przez IZ RPO WK-P rozstrzygnięcie jest/nie jest prawidłowe (dotyczy nieprawidłowości w przeprowadzonej ocenie) i złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest/nie jest zasadny. Stanowisko zajęte przez obserwatora procedury odwoławczej nie jest dla Instytucji Zarządzającej RPO WK-P wiążące.

52 UCHWAŁA NR 21/280/10 ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO z dnia 16 marca 2010r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Pracy Obserwatorów procedury odwoławczej w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz *System oceny projektów* jako Załącznik do uchwały nr 39/618/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 maja 2010 r.

53 przed upływem terminu na wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o ponowne rozstrzygnięcie sprawy

54 Może to być także osoba wskazana przez członka Komitetu Monitorującego reprezentującego partnerów społecznych i gospodarczych.

## 9 Decyzje o dofinansowaniu projektów a wpływy polityczne

Paweł Kościelecki i Łukasz Widła-Domaradzki

Jak starano się pokazać w rozdziale 5 w niemal wszystkich RPO Zarządy Województw mają istotny wpływ na alokację środków unijnych. Mogą one dokonywać zmian na listach rankingowych projektów po ocenie merytorycznej, przyznając wybranym wnioskodawcom dodatkowe punkty, w oparciu o ocenę pod względem kryteriów strategicznych. Jak wykazała analiza porównawcza list projektów po ocenie merytorycznej i po decyzji ZW, w obrębie wybranych konkursów, Zarządy często korzystają z powyższej możliwości. Uzasadnienia dokonywanych zmian są bardzo lakoniczne. Sprowadzają się one do stwierdzenia, że dany projekt jest lub nie jest (czy też jest w mniejszym lub większym stopniu) zgodny ze strategią rozwoju województwa. Co więcej, mimo swojej kluczowej roli w dystrybucji środków unijnych na poziomie regionalnym, członkowie ZW nie muszą podpisywać deklaracji bezstronności, ponieważ z góry zakłada się, że ich decyzje są obiektywne i bezstronne. W sumie powyższy tryb podejmowania decyzji o przyznaniu dofinansowania jest raczej mało przejrzysty i można powiedzieć, iż charakteryzuje go duży zakres uznaniowości. Rodzi się wobec tego pytanie czy za tą uznaniowością kryją się powiązania polityczne, a jeśli tak, jakie jest ich znaczenie? Innymi słowy: czy istnieje korelacja pomiędzy polityczną proweniencją beneficjentów z sektora administracji samorządowej, a polityczną konotacją Zarządów Województw? W poniższym rozdziale prezentujemy wyniki badań stanowiących próbę odpowiedzi na to pytanie.

### 9.1 Kontekst badawczy

Na upolitycznienie procesu wyboru projektów po raz pierwszy zwrócono uwagę w publikacji Małgorzaty Brennek pt. *Problemy i nieprawidłowości związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych w Polsce*, której przedmiotem był ZPORR<sup>1</sup>. Temat ten, w sposób znacznie bardziej kompleksowy, został podjęty w pracy autorstwa zespołu profesora Pawła Świaniewicza pt. *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*<sup>2</sup>. W pracy tej przedstawiono m.in. wyniki analizy dwóch kluczowych z punktu widzenia naszego badania zagadnień. Pierwsze z nich to dobór członków regionalnych komitetów sterujących (RKS), które w ramach ZPORR były odpowiedzialne za wybór projektów, po ocenie merytorycznej. Drugie zagadnienie dotyczy politycznych barw beneficjentów: władz samorządowych szczebla gminnego i powiatowego. Poniżej omówiono główne wnioski płynące z analizy tych zagadnień. Ma to na celu pokazanie kontekstu naszego badania oraz odniesienia jego konkluzji do wniosków zaprezentowanych przez zespół P. Świaniewicza.

Zdaniem autorów omawianego raportu, najciekawszym elementem kształtowania się składu Regionalnych Komitetów Sterujących był proces doboru reprezentantów jednostek samorządu terytorialnego. W poszczególnych regionach można było zaobserwować znaczne różnice w sposobie doboru i wyboru członków RKS oraz w strukturze członków komitetów. Ewentualnym

1 Brennek 2007, s. 57-59

2 Świaniewicz et al 2010



w tym zakresie była Wielkopolska, gdzie samorządowcy zorganizowali prawyборы w swoim środowisku. W innych województwach proces doboru członków RKS był mniej przejrzysty lub bardziej skomplikowany niż w Wielkopolsce. Przed uruchomieniem ZPORR samorządy województw przeprowadzały kampanię informacyjną o programie, wysyłały zaproszenia do związków samorządowych (związków gmin i powiatów), a niekiedy także bezpośrednio do poszczególnych samorządów. Członkowie związków wysuwali propozycje określonych kandydatów, którzy na forum poszczególnych organizacji także zostali wyłonieni w drodze wyborów. Decyzja o przyznaniu nominacji na członka komitetu tym razem leżała w gestii marszałka. Klucz doboru do komitetu mógł mieć różny charakter. Najczęściej powtarzanym uzasadnieniem doboru tych, a nie innych członków była równomierna reprezentacja przestrzenna i rodzajowa gmin. W Łódzkiem, tuż przed wprowadzeniem ZPORR, podzielono region na pięć podregionów (w znacznej mierze nawiązujących do granic województw funkcjonujących przed 1999), które we własnym zakresie wybierały swoich reprezentantów do gremiów zarządzających programem. Łącznie każdy z Komitetów Sterujących liczył około dziesięciu przedstawicieli JST – byli to reprezentanci głównych miast regionu, gmin miejsko - wiejskich i wiejskich z różnych części województwa. Jedynie w łódzkim w składzie komitetu przez cały okres trwania ZPORR nie było przedstawiciela gmin wiejskich. Ze względu na fakt, że decyzja o nominacji na członka RKS leżała w kompetencjach marszałka, stosunkowo często wysuwane było przypuszczenie (np. na Lubelszczyźnie, Warmii i Mazurach oraz w Łódzkiem), że reprezentatywność komitetu nie stanowiła głównego kryterium doboru jego członków. Pojawiały się opinie, że marszałek podejmował decyzje w sposób woluntarystyczny, zapewniający mu gwarancję poparcia i sprawną współpracę.

Zarządy województw miały możliwość przekazania niemal pełni kompetencji w zakresie wyboru projektów dofinansowywanych z funduszy ZPORR Komitetom Sterującym, lecz w praktyce mogły także zignorować to gremium i jego ustalenia podejmując w pełni autonomiczne decyzje. Z perspektywy znaczenia jakie mógł mieć RKS w procesie wyboru projektów, istotne jest czy jego członkowie zostali w jakiś sposób przygotowani do pełnienia swojej roli i czy byli kompetentni do podejmowania decyzji w sprawie wyboru projektów. Jak się okazało, podstawowa wiedza o dostępnych członkom narzędziach ingerencji w listy rankingowe (w jaki sposób zgłaszać propozycje zmian na listach, na jakie aspekty oceny zwracać uwagę, itp.) była przez nich nabywana w przeważającej mierze dopiero w toku pracy<sup>3</sup>. **Członkostwo wójta, burmistrza czy prezydenta w RKS było jednoznacznie postrzegane jako czynnik sprzyjający uzyskaniu dofinansowania ze ZPORR przez gminę.** Przyglądając się czynnikowi przynależności politycznej władz gminy należy przede wszystkim zauważyć, że walka o środki europejskie stanowiła ważny z perspektywy cyklu wyborczego element polityki lokalnej (porównaj rozdział 3.3.1 w niniejszej publikacji) Trudno spodziewać się, by jakieś stronnictwo polityczne, nawet znajdujące się na co dzień w opozycji do władz gminy, przeciwstawiało się występowaniu o środki ze ZPORR. **Przeciwnie, często walka o fundusze strukturalne mogła stać się elementem integrującym, przynajmniej na tym konkretnym odcinku, lokalną scenę polityczną.** W sytuacji, gdy trzeba było wspólnie walczyć o sukces wniosku i fundusze z UE podziały partyjne wewnątrz władz gminnych schodziły na dalszy plan. **Badania wykazały, iż przynależność partyjna władz lokalnych nie stanowiła kryterium eliminacji projektów, ale mogła sprzyjać uzyskaniu dofinansowania.** W zależności od konstelacji partyjnej kontekst regionalny w różnym stopniu wpływał na istotność tego czynnika. Na przykład, na Lubelszczyźnie wiele zależało od PSL, które miało mocną pozycję zarówno we władzach wojewódzkich,

jak i w środowisku samorządowców lokalnych. Przynależność do PSL determinowała ścieżki kontaktów i stanowiła najtrwalszy mechanizm konstruowania koalicji regionalnych (np. na forum RKS), których osią był niewątpliwie wywodzący się z tej partii marszałek województwa. Na podobne, choć o wiele rzadziej manifestowane w wywiadach indywidualnych zjawisko, zwracano uwagę na Warmii i Mazurach. W tym regionie jednak układ sił partyjnych nie był tak jednoznaczny i – co bardzo charakterystyczne – nie koncentrował się wokół żadnych osobowości - liderów regionalnej sceny politycznej. Na Pomorzu i w Wielkopolsce najczęściej spotykano się z odpowiedzią, iż przynależność polityczna nie wpływała na decyzje RKS w ZPORR. Dodatkowo w Wielkopolsce aż 15% respondentów nie miało zdania na temat wpływu czynnika politycznego. Pomorska scena polityczna od wielu lat zdominowana jest przez polityków obecnie związanych ze środowiskiem Platformy Obywatelskiej. Sytuacja ta wydaje się w znacznym stopniu akceptowana przez przedstawicieli samorządów lokalnych, którzy w przypadku odmienności poglądów politycznych, starają się ich nie manifestować. Mimo różnic w kształcie regionalnych konstelacji politycznych autorzy cytowanej pracy sformułowali cztery tezy, które - z drobnymi wyjątkami - wydają się wspólne dla wszystkich badanych regionów:

- **Słabość zakorzenienia partii politycznych w samorządach.** Wielokrotnie i szeroko opisywane w literaturze zjawisko znacznej separacji krajowej i samorządowej sceny politycznej w Polsce<sup>4</sup> sprawia, że polityka regionalna nie może być silnie powiązana z lokalnymi układami partyjnymi, bo te po prostu nie funkcjonują.
- Czynniki przynależności partyjnej wydaje się rzutować raczej na sieć powiązań koleżeńskich i **kontaktów personalnych**, niż na wspólnotę wizji co do polityki rozwoju w jej szerszym kontekście.
- Powiązania partyjne wiążą się często z określoną **logiką terytorialną** – niektóre partie dominują na wsi, inne w dużych miastach, zatem czynniki terytorialne i partyjne bywają bardzo ściśle zależne. Co być może najistotniejsze z perspektywy przytaczanego badania, **we wszystkich województwach - za wyjątkiem łódzkiego - kryterium przynależności partyjnej zarówno w świetle danych ilościowych, jak i jakościowych, ma zdecydowanie drugorzędne znaczenie przy przyznawaniu środków z funduszy pomocowych.**
- **Powiązania partyjne stanowią**, zdaniem autorów omawianego raportu, **raczej jeden z głównych elementów konstruujących strukturę regionalnych sieci społecznych, jednak wobec ich ogólnej słabości na poziomie regionalnym i znikomej obecności na poziomie lokalnym nie odgrywają i nie są w stanie odgrywać decydującej roli w grze o fundusze europejskie**<sup>5</sup>. Wydaje się w świetle prowadzonych badań, iż członkostwo w Komitecie dawało jednak możliwość „zatroszczenia się o swoje”<sup>6</sup>.

Przytoczone powyżej wyniki badań są kluczowe z punktu naszych rozważań. W niniejszym rozdziale podjęto próbę weryfikacji powyższych tez.

## 9.2 Metoda badania i baza źródłowa

W niniejszym badaniu postawiono zasadnicze pytanie: na ile polityczna przynależność partyjna wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz starostów powiatowych ma wpływ na fakt, iż ich projekt zostanie wybrany przez zarząd konkretnego województwa? Innymi słowy, na ile po-

4 zob. np. Fallend, Ignits, Swianiewicz 2006

5 Swianiewicz et al 2010, s. 171-175.

6 Swianiewicz et al 2010, s. 179.

lityczna proweniencja beneficjentów i decydentów z zarządu województw ma decydujące znaczenie w procesie wyboru projektów w regionalnych programach operacyjnych.

Aby odpowiedzieć na to pytanie, zastosowano w niniejszym badaniu dwa testy istotności statystycznej: tak zwany test T-studenta (T-Test dla prób niezależnych z zastosowaniem siły wpływu za pomocą standaryzowanej miary D-Cohena). Test T-Studenta stosuje się w przypadku badania istotnych różnic między miarami rozproszenia centralnego, a taką miarą jest między innymi średnia. Wynik testu T można interpretować jako występowanie lub nie występowanie takiej istotności. Siłę wpływu testu T mierzyć można na różne sposoby, jedną z bardziej rozpowszechnionych miar jest tzw. miara D-Cohena, które jednak ma tę wadę, że może przyjmować wartości od 0 do nieskończoności. Na potrzeby niniejszego raportu zastosowano standaryzowaną wersję tego testu, przyjmującą wartości od 0% do 100%.

W badaniu zestawiono ze sobą przynależność partyjną beneficjentów z przynależnością partyjną zarządów województw w poszczególnych regionach, przy czym przynależność partyjną podzielono na sześć grup członków: Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Prawa i Sprawiedliwości, Lewicy i Demokratów (porozumienia Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Lewicy Rzeczypospolitej oraz Demokratów.pl). Ostatnie dwie kategorie to pozostałe partie oraz osoby, deklarujące się jako bezpartyjne, przedstawiciele mniejszych ugrupowań, takich jak Samoobrona i Liga Polskich Rodzin oraz przypadki, w których nie dało ustalić się politycznej proweniencji beneficjenta lub zarządu województwa (w takim przypadku tworzono kategorię: brak danych).

Jeśli chodzi o osoby, piastujące swe stanowiska w wyniku wyborów powszechnych (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), w określaniu ich przynależności partyjnej, podstawowym źródłem informacji okazały się dane Państwowej Komisji Wyborczej. W przypadku urzędów obieralnych (starostów, wybieranych przez rady powiatu), dokonano rozpoznania w serwerach Biuletynu Informacji Publicznej. Jeśli w BIP nie zawarto odpowiednich informacji, próbowano te dane zdobyć drogą mailową i telefoniczną. Niestety, żaden ze starostów nie odpowiedział na zadane pytania w email-u, natomiast w trakcie rozmów telefonicznych starostowie we wszystkich przypadkach deklarowali się jako bezpartyjni. Stąd w większości przypadków kwalifikowano ich w grupie *brak danych*.

Do badania wytypowano **1843 projekty z 11 województw**. Na taki dobór próby wpływ miało kilka czynników:

- Dobrano do badania tylko i wyłącznie te projekty, co do których urzędy marszałkowskie dostarczyły pełnych informacji dotyczących procesu ich wyboru. Tym samym w przypadku dwóch województw (Opolskiego i Mazowieckiego) odrzucono dane jako niepełne (z Opolskiego przekazano listy projektów ocenionych pozytywnie, ale nie wybranych, zaś z Mazowieckiego projekty zostały opatrzone nagłówkiem jako „częściowo ocenione pozytywnie”). Jeśli chodzi o trzy pozostałe województwa (Lubelskie, Podkarpackie i Zachodniopomorskie), urzędy marszałkowskie nie przekazały żadnych danych.
- Badanie dotyczy wyłącznie tych projektów, co do których nastąpiła realizacja całej procedury związanej z oceną i wyborem projektów. Pod pojęciem tym należy rozumieć:
  - przeprowadzenie oceny formalnej, ewentualnie przejście procesu odwołania od oceny formalnej,
  - dokonanie oceny merytorycznej wraz z przeprowadzeniem procedur odwołań beneficjentów od wyników tej oceny,
  - dokonanie wyboru przez zarząd województwa wraz z podjęciem przez niego stosownej uchwały, formalizującej zakończenie procesu wyboru przedsięwzięć.
- Badaniem objęto wyłącznie projekty z sektora: transportu, ochrony środowiska, kultury (w tym rewitalizacji miast) i turystyki. Zrezygnowano przy tym z projektów publicznych z za-

kresu innowacyjności i szkolnictwa oraz ochrony zdrowia. Założono bowiem, iż są one mniej podatne na „upolitycznienie”.

- Do badania wybrano projekty, składane przez władze gmin, miast, miast na prawach powiatu oraz powiatów ziemskich oraz ich jednostek organizacyjnych. Przy wyborze projektów zrezygnowano zatem z podmiotów typu: szkoły wyższe, spółki skarbu państwa (np. PKP PLK), organizacje pozarządowe.

Z kolei same badania statystyczne przeprowadzono w trzech przekrojach.

- **Przekrój ogólny.** W tym przekroju zestawiono wszystkie projekty badane bez wewnętrznych podziałów.
- **Przekrój tematyczny.** W tym przekroju dokonano badań współistotności statystycznej w odniesieniu do tematów i sektorów, których dotyczą składane i wybierane przez zarząd projektu
- **Przekrój regionalny.** Na tym etapie badania dokonano podziału projektów względem regionalnych programów operacyjnych, do których składano poszczególne aplikacje.

Ponadto w badaniu zastosowano pojęcie **wskaźnika wybieralności projektów**. Pod pojęciem tym rozumie się relację między projektami, ocenionymi pozytywnie pod względem formalnym i merytorycznym, a projektami, które zostały wybrane do realizacji przez zarząd województwa (w %). W tabelach, w poniższych podrozdziałach, w sposób krzyżowy zestawiono wszystkie zidentyfikowane kombinacje politycznej proveniencji beneficjentów ze wszystkimi politycznymi reprezentantami osób zasiadających w zarządzie. Warto przy tym wskazać, iż we wszystkich województwach zawiązano koalicje partii politycznych, w niektórych weszły do zarządu również osoby z mniejszych partii lub z komitetów regionalnych. Tym samym test przeprowadzono na kombinacji wszystkich ugrupowań, które weszły w skład danego zarządu. Na przykład: jeśli określano wskaźnik wybieralności projektów beneficjenta, który został wybrany z list wyborczych PO z zarządem, wywodzącym się z PO, oznacza to, iż zestawienie takie dotyczy tych wszystkich województw, w których przynajmniej jeden członek zarządu jest z PO. Wyższa istotność statystyczna oznacza, w tym przypadku, iż grupa projektów, składana przez samorządowców z PO, wybierana przez zarządy z udziałem PO jest istotnie statystycznie wyższa, niż odsetek projektów wybieranych spośród innych aplikacji. Dodatkowo, oprócz testu T policzono standaryzowane wartości siły wpływu D-Cohena, w przypadku których wynik powyżej 30 % oznacza wysoką siłę wpływu danego czynnika, w tym przypadku wspólnotę proveniencji politycznej beneficjenta oraz członków zarządu. Należy przy tym zastrzec, iż przy zbyt małych podpróbach (zestawieniach beneficjentów i członków zarządu z danej partii) nie da się określić siły wpływu. Zastosowanie współczynnika D-Cohena miało za zadanie określenie siły zaobserwowanej zależności za pomocą testu T-Studenta.

## 9.3 Wyniki badań

### 9.3.1 Przekrój ogólny.

Poniżej przedstawiono wyniki badań przy pomocy testów statystycznych dla wszystkich badanych projektów, bez podziału na regiony oraz bez podziału na sektory tematyczne.

Wyniki badań statystycznych zaprezentowano w tabeli poniżej

	Wskaźnik wybieralności projektu	Istotność T-Testu*	Siła wpływu D-Cohena**
Ogółem	89,1%		
Beneficjent: PO, Zarząd: PO	95,9%	istotnie wyżej	35,5%
Beneficjent: PO, Zarząd: PSL	96,3%	istotnie wyżej	38,7%
Beneficjent: PO, Zarząd: PiS	100,0%	istotnie wyżej	zbyt mała podpróba***
Beneficjent: PO, Zarząd: Inne	100,0%	istotnie wyżej	zbyt mała podpróba***
Beneficjent: PSL, Zarząd: PO	94,5%	-	-
Beneficjent: PSL, Zarząd: PSL	94,3%	-	-
Beneficjent: PSL, Zarząd: PiS	85,7%	-	-
Beneficjent: PSL, Zarząd: Inne	100,0%	istotnie wyżej	zbyt mała podpróba***
Beneficjent: PiS, Zarząd: PO	96,2%	-	-
Beneficjent: PiS, Zarząd: PSL	96,2%	-	-
Beneficjent: PiS, Zarząd: PiS	81,8%	-	-
Beneficjent: PiS, Zarząd: Inne	94,7%	-	-
Beneficjent: SLD, Zarząd: PO	96,2%	-	-
Beneficjent: SLD, Zarząd: PSL	95,0%	-	-
Beneficjent: SLD, Zarząd: PiS	63,6%	-	-
Beneficjent: SLD, Zarząd: Inne	100,0%	-	-
Beneficjent: Inne, Zarząd: PO	93,7%	istotnie wyżej	15,4%
Beneficjent: Inne, Zarząd: PSL	95,6%	istotnie wyżej	26,4%
Beneficjent: Inne, Zarząd: PiS	77,0%	istotnie niżej	25,7%
Beneficjent: Inne, Zarząd: Inne	95,5%	istotnie wyżej	33,2%
Beneficjent: brak danych, Zarząd: PO	91,5%	-	-
Beneficjent: brak danych, Zarząd: PSL	95,5%	istotnie wyżej	33,1%
Beneficjent: brak danych, Zarząd: PiS	80,4%	istotnie niżej	24,2%
Beneficjent: brak danych, Zarząd: Inne	100,0%	istotnie wyżej	zbyt mała podpróba***
Ogółem	średnia wybieralność projektu	Istotność T-Testu*	Siła wpływu D-Cohena**
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	88,1%	-	-
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	94,0%	istotnie wyżej	21,7%

\* określona przy 99% przedziale ufności

\*\* Uznaje się, że wartości powyżej 30% określają wysoką siłę wpływu

\*\*\* przy zbyt małych podpróbach nie można określić siły wpływu

Z zestawienia współistotności wynika, iż istnieje statystycznie potwierdzone zjawisko preferowania przez zarządy województw projektów, złożonych przez beneficjentów, którzy są z tego

samego środowiska politycznego lub są z nim bezpośrednio kojarzeni i to niezależnie od tego, z jakiej partii politycznej pochodzą obie strony.

Przynależności partyjnej można także przypisać pewne określone zachowania zarządów województw w stosunku do beneficjentów. Zarządy, w których dominowały PSL i PO częściej wybierały projekty niezależnie od sympatii politycznych beneficjenta (wysoki wskaźnik wybieralności dla wszystkich beneficjentów). Jeśli zaś chodzi o Prawo i Sprawiedliwość, zarządy związane z tą partią prezentują najniższy wskaźnik wybieralności projektów. Co prawda nie faworyzowały własnej formacji, natomiast rzadziej od innych wybierały projekty, które składali samorządowcy z SLD, LPR, Samoobrony oraz lokalnych komitetów wyborczych). Oznacza to, iż PIS częściej wybierał projekty, składane przez samorządy, w których rządziły „duże” partie.

Ciekawe jest również to, iż w przypadku tych beneficjentów, co do których nie udało się ustalić politycznej proveniencji, ich projekty były częściej wybierane tam, gdzie w zarządzie województwa zasiadali przedstawiciele PSL oraz PiS. Biorąc pod uwagę ogólną tendencję do „upartyjniania” wyboru projektów, można założyć, iż:

- albo osoby te rzeczywiście są bezpartyjne, ale ich powiązania osobiste z decydentami we władzach samorządowych dają im możliwość skutecznego lobbingu i przekonywania w sposób „poza proceduralny” o ważności ich przedsięwzięć,
- albo osoby te funkcjonują w lokalnych i powiatowych strukturach tych partii ale ze względu na ich negatywne konotacje i stereotypy w opinii publicznej nie przyznają się do reprezentowania partii<sup>7</sup>. Podsumowując powyższe analiza wyników w przekroju ogólnym wskazuje na następujące prawidłowości:
  - Analizując wszystkie badane projekty można stwierdzić, że współczynnik wybieralności projektów jest większy, jeżeli beneficjent pochodzi z tego samego środowiska politycznego, co członkowie zarządu województwa,
  - W zależności od przynależności partyjnej widać pewne różnice w podejściach zarządów do wyboru projektów. PSL i PO częściej wybierały projekty niezależnie od sympatii politycznych beneficjenta (wysoki wskaźnik wybieralności dla wszystkich beneficjentów, także dla reprezentantów lokalnych komitetów wyborczych). PIS preferował projekty, składane przez samorządowców z „dużych partii”, w tym swoich politycznych konkurentów, takich jak PO lub PSL.
  - Istotną rolę w uzyskaniu dofinansowania mogą odgrywać personalne powiązania (kontakty osobiste i znajomości lub przyjaźnie) między samorządowcami „z terenu” (z gmin, miast i powiatów) z członkami zarządów,

### 9.3.2 Przekrój sektorowy

Jak już wspomniano wcześniej, wszystkie projekty podzielono na cztery sektory tematyczne (transport, ochrona środowiska, turystyka, kultura), celem weryfikacji, czy istnieje siła wpływów politycznych przy wyborze projektów ze względu na sektor.

7 PIS i PSL mają w odróżnieniu od innych partii politycznych niekorzystny obraz w odbiorze publicznym. PiS jest kojarzony w tej chwili z niezrozumiałą w powszechnej opinii radykalną polityką przywództwa na poziomie krajowym, zwłaszcza w sferze narracji na temat bieżących zdarzeń (np. „sprawa katastrofy smoleńskiej”) oraz rozgrywek personalnych (ograniczanie zaplecza osobowego partii do wiernych liderowi ugrupowania członków danego Porozumienia Centrum). PSL, mający ugruntowany obraz partii chłopskiej, kojarzony jest przede wszystkim z wizerunkiem „partii obrotowej”, gotowej do koalicji z każdym pod warunkiem zapewnienia swoim członkom odpowiedniej liczby stanowisk w administracji i w agendach rządowych na szczeblu centralnym i regionalnym. PSL traktowany jest jako ugrupowanie technokratyczne, bezideowe, nastawione na rządzenie i decydowanie. Naszym zdaniem, w wymiarze lokalnym i powiatowym, obraz tych dwóch partii, przenoszony z poziomu centralnego (parlamentarno-rządowego) na poziom samorządu terytorialnego jest w gruncie rzeczy nieprawdziwy i niesprawiedliwy.

Analiza zestawień w przedziale sektorowym wykazuje, iż wpływy polityczne są widoczne jedynie w procesie wyboru projektów z zakresu transportu (projekty dotyczące przede wszystkim budowy i modernizacji dróg). Zestawienie istotności wpływów politycznych ilustruje tabela poniżej:

<b>TRANSPORT</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	85,2%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	83,7%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	94,5%	istotnie wyżej	34,0%
<b>OCHRONA ŚRODOWISKA</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	93,1%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	92,7%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	96,6%	—	—
<b>TURYSTYKA</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	85,6%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	85,0%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	88,6%	—	—
<b>KULTURA</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	92,2%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	91,5%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	94,0%	—	—

Projekty z sektora transportu są jednym z najbardziej „wrażliwych społecznie” form modernizacji infrastruktury publicznej. Wynika to po pierwsze, ze znacznych zapóźnień w rozwoju sieci komunikacyjnej Polski (zwłaszcza w zakresie szlaków pieszych i samochodowych) i związanymi z tym potrzebami społecznymi. Lokalna społeczność ocenia skuteczność władz gminnych i powiatowych poprzez pryzmat możliwości komunikacji i łatwego korzystania z kluczowych punktów w gminie (władz, sieci sklepów i punktów usługowych, instytucji publicznych i społecznych, kościoła, szkół etc.).

Z drugiej strony projekty drogowe stanowią bardzo istotny „twardy” wskaźnik skuteczności władz subregionalnych. Z infrastruktury drogowej korzysta bowiem codziennie niemal każdy obywatel. Inne sieci infrastrukturalne nie są tak powszechnie widoczne w odbiorze społecznym. Ważne jest także to, iż drogi oraz pozostała część infrastruktury komunikacyjnej łączy ze sobą inne elementy sieci instytucji i urządzeń publicznych. Dla władz lokalnych i subregionalnych istotne również jest to, iż projektami drogowymi można się łatwo pochwalić własnej społeczności i wykazać się wspomnianą wyżej skutecznością w działaniu. Ma ona niebagatelny wpływ na sposób postrzegania władz gminy i powiatu przez potencjalnych wyborców, a tym samym wzrost ich szans na ewentualną reelekcję w kolejnych wyborach samorządowych.

Nadanie wysokiego priorytetu inwestycją z zakresu infrastruktury komunikacyjnej przez władze samorządowe rzutuje na dwa powiązane ze sobą zjawiska. Po pierwsze, doświadczenia programów realizowanych w NPR 2004-2006 i NSRO 2007-2013 wskazuje, iż konkursy dotyczące infrastruktury drogowej cieszyły się szczególnym zainteresowaniem beneficjentów. Po drugie, świadomość dużej konkurencji w tym zakresie determinowało beneficjentów do lobbowania na różne sposoby swojego projektu lub grupy przedsięwzięć u regionalnych decydentów, w tym wykorzystywania znajomości, wynikających z przynależności do tej samej partii lub kontaktów osobistych.

### 9.3.3 Przekrój regionalny

W niniejszej części prezentujemy wyniki podziału testów statystycznych w podziale na poszczególne województwa. Wszystkie projekty zostały podzielone na 13 województw, w których przeprowadzono badanie, a w trakcie testowania uwzględniono strukturę koalicji politycznych w regionach (w kadencji 2006-2010).

Zestawienie istotności politycznej w procesie wyboru projektów w podziale na regiony ilustruje poniższa tabela:

Dolnośląskie	Wskaźnik wybieralności projektu	Istotność T-Testu*	Siła wpływu**
Ogółem	98,6%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	98,9%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	96,9%	—	—

Kujawsko-pomorskie	Wskaźnik wybieralności projektu	Istotność T-Testu*	Siła wpływu**
Ogółem	100,0%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	100,0%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	100,0%	—	—

Lubuskie	Wskaźnik wybieralności projektu	Istotność T-Testu*	Siła wpływu**
Ogółem	70,0%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	70,0%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	-	—	—

Łódzkie	Wskaźnik wybieralności projektu	Istotność T-Testu*	Siła wpływu**
Ogółem	100,0%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	100,0%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	100,0%	—	—



<b>Małopolskie</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	96,8%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	100,0%	istotnie wyżej	zbyt mała próba***
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	95,4%	-	-

<b>Podlaskie</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	45,4%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	43,9%	-	-
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	64,3%	-	-

<b>Pomorskie</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	86,3%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	84,7%	—	—
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	94,9%	istotnie wyżej	33,0%

<b>Śląskie</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	96,5%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	96,2%	—	-
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	100,0%	istotnie wyżej	zbyt mała próba***

<b>Świętokrzyskie</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	96,7%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	96,4%	-	-
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	100,0%	-	-

<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	75,6%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	76,5%	-	-
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	66,7%	-	-

<b>Wielkopolskie</b>	<b>Wskaźnik wybieralności projektu</b>	<b>Istotność T-Testu*</b>	<b>Siła wpływu**</b>
Ogółem	95,3%		
Beneficjent i Zarząd o różnych konotacjach	95,2%	-	-
Beneficjent i Zarząd o tych samych konotacjach	95,7%	-	-

W przypadku przekroju na województwa trudno uchwycić jakiejkolwiek relacje istotne statystyczne. Bierze się to zapewne z faktu, że jeśli w danym województwie zaobserwowano wysoki współczynnik wybierania projektów to dla wszystkich przedsięwzięć (niezależnie od politycznych konotacji beneficjentów).

W przekroju wojewódzkim istnieją od tego spostrzeżenia dwa wyjątki, mianowicie system wyboru projektów w Pomorskiem i na Śląsku. W tych dwóch regionach obserwować można taki sam trend, jak w przypadku przekroju ogólnego: istotnie statystycznie wyższą skłonność do wybierania przez Zarząd projektów, o które aplikowali przedstawiciele „swoich” partii (w województwie pomorskim współczynnik wybieralności wyniósł niemal 95 %, zaś w województwie śląskim 100 %)

W przypadku obu województw znaczna część analizowanych projektów została złożona przez duże i średnie miasta (Gdańsk, Malbork, Kwidzyn, Bytom, Gliwice, Zawiercie, Lubliniec, ), w których władzę przejęła lub utrzymała po 2006 r. Platforma Obywatelska, z drugiej strony stosunkowo dużą liczbę projektów do RPO woj. pomorskiego złożyło samo województwo (nie dziwi więc, iż zarząd wybierał projekt złożony i przygotowany przez własny urząd: samorząd województwa złożył 13 projektów z 254 projektów analizowanych). Tym samym istotność relacji politycznych między beneficjentami a zarządem jest mocno determinowana wysoką aktywnością „swoich” władz na poziomie miast. Można przy tym postawić pytanie, czy pewna „nadpodaż” projektów z miast, zarządzanych przez PO jest wynikiem pewności, iż władze regionalne zapewnią swoim kolegom z miast sukces, czy też rzeczywistej sprawności struktur administracyjnych miast, rządzonych przez PO i wysokiej fachowości zatrudnionych w nich osób.

## 9.4 Podsumowanie

Wyniki badania pozwalają się odnieść do trzech postawionych tez.

- **Teza 1. słabość zakorzenienia partii politycznych w samorządach.** W naszym przekonaniu, w perspektywie NSRO 2007-2013 wzrosło znaczenie politycznych konotacji beneficjentów na poziomie lokalnym i subregionalnym w procesie wyboru projektów w poszczególnych RPO. Proces ten pogłębił się w porównaniu ze ZPORR 2004-2006 i ma ewidentny związek z decentralizacją systemu funduszy strukturalnych (powierzeniu zarządzania programów regionalnych, stanowiących bezpośrednio „następców” ZPORR” politycznym ciałom jakim są samorządy województw”).
- **Teza 2. Czynniki przynależności partyjnej wydaje się rzutować raczej na sieci powiązań koleżeńskich i kontaktach personalnych, niż na wspólnotę wizji co do polityki rozwoju w jej szerszym kontekście.** Teza ta znajduje potwierdzenie w świetle naszych badań. Przynależność partyjna jest pewną drogą do zbudowania dostępu do osób decydujących o wyborze projektu i tworzenia „poza systemowych” sposobów lobbowania na rzecz przedsięwzięć, przygotowanych przez konkretny samorząd.
- **Teza 3. Powiązania partyjne wiążą się często z określoną logiką terytorialną – niektóre partie dominują na wsi, inne w dużych miastach, zatem czynniki terytorialne i partyjne bywają bardzo ściśle zależne.** Ta hipoteza ma swoje poświadczenie w formie badania wyłącznie w odniesieniu do tych województw, w których we władzach dominują PO. W pozostałych partiach politycznych: PSL, a zwłaszcza PiS wskaźnik wybieralności projektów jest większy, jeżeli wnioski o dofinansowanie składają wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci z „dużych” partii politycznych. Oznacza to, że samorządowcom z oddolnych komitetów i organizacji lokalnych oraz mniejszych partii politycznych trudniej jest osiągnąć sukces w aplikowaniu o środki RPO. Zapewne ma na to wpływ fakt, iż w okresie kadencji 2006-2010, lokalne komitety wyborcze miały zaledwie około 2 % mandatów w sejmikach, a zatem jako „gracze” polityczni na forum władz regionalnych byli traktowani w sposób marginalny.

# 10 Zasada transparentności

Przemysław Sadura

## 10.1 Transparentność polityki regionalnej

Nowoczesna polityka regionalna powinna się opierać na wdrożeniu zasad tzw. dobrego rządzenia (*good governance*). Normy dobrego rządzenia są od dawna upowszechniane przez instytucje unijne<sup>1</sup> i w szczególnym stopniu winny wyznaczać ramy systemów dystrybucji środków pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych. Wśród najważniejszych elementów składających się na *good governance* można wymienić zasadę transparentności działania administracji publicznej, zasadę partnerstwa opartą m.in. na partycypacji organizacji pozarządowych w realizacji polityki regionalnej oraz zasady odpowiedzialności administracji za podejmowane działania przed obywatelami.

Zasada transparentności zakłada przejrzystość i otwartość procesu realizacji polityki regionalnej z punktu widzenia obywateli. Zapewnić może ją właściwa polityka informacyjna udostępniająca wszelkie informacje na temat działaniach instytucji publicznych, ich strategiach i planowanych inicjatywach, bieżącym funkcjonowaniu, efektach podejmowanych działań oraz wynikach monitoringu i ewaluacji.

W przypadku polityki regionalnej wskazuje się także na istotne znaczenie informowania o zakresie odpowiedzialności w sprawach publicznych i procesach decyzyjnych, co wynika z zaangażowania wielu podmiotów i władz publicznych różnych szczebli. Wzmacnianiu współpracy administracji z mediami i obywatelami służy zamieszczanie informacji w Internecie i specjalnych publikacjach udzielaniu odpowiedzi na pytania zgłaszane przez media, organizacje społeczne, obywateli. Filarem zasady transparentności jest przygotowanie systemu przeciwdziałania korupcji, w szczególności zaś wprowadzenie i stałe podnoszenie standardów antykorupcyjnych, publikowanie informacji o procedurach i uczestnikach procesów decyzyjnych, mechanizmach wydatkowania funduszy publicznych, a także wynikach funkcjonowania różnych instytucji antykorupcyjnych. Częścią tak rozumianej zasady transparentności powinna być także realizacja zasady odpowiedzialności, która w jednym ze swoich aspektów zakłada klarowne określenie kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów i instytucji uczestniczących w zarządzaniu polityką regionalną oraz wzmocnienie systemu oceny polityki regionalnej, monitoringu i raportowania, tak aby możliwe było przedstawianie wyników tych działań do publicznej wiadomości<sup>2</sup>.

Poniższy rozdział prezentuje wyniki badań w aspekcie dotyczącym rozumienia i realizacji zasady transparentności przez pracowników Instytucji Zarządzających Regionalnym Programami Operacyjnymi (IZ RPO) oraz przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych (PPSG) w Komitetach Monitorujących Regionalnych Programów Operacyjnych (KM RPO).

1 European Governance. A White paper, Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.

2 Więcej na ten temat patrz Tomasz Grzegorz Grosse, Cele i zasady polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Instytut Spraw Publicznych str 25-26

## 10.2 Zasada transparentności w rozumieniu przedstawicieli IZ

Rozmówcy reprezentujący Instytucje Zarządzające i PPSG w Komitetach Monitorujących podobnie i najczęściej prawidłowo rozumieją ogólną zasadę transparentności, jako: „jawność, zrozumiałość, przejrzystość procedur, jednoznaczność podejmowanych decyzji” (0403) oraz „unikanie arbitralnych, a zwłaszcza jednoosobowo podejmowanych decyzji” (1105). Zwykle na tym etapie nie można doszukać się różnic pomiędzy nimi i przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych w KM. Te dotyczą dopiero oceny rzeczywistego realizowania zasady.

Dosyć częstą opinią wyrażaną przez przedstawicieli IZ jest przekonanie o większej przejrzystości RPO na tle programów ogólnopolskich. Rozmówcy wiązali do przede wszystkim z dużym nasileniem kontroli i audytów prowadzonych przez MRR, NIK i inne uprawnione instytucje. „RPO jest wyjątkowo prześwietlane przez wszystkie możliwe instytucje kontrolne. Jeśli na 250 dni roboczych w roku mamy 220 dni kontroli to o czymś to świadczy (...). Żadna z tych kontroli nie wykazała żadnych afer, nadużyć...” (1101). „To jest najlepiej prowadzona w Polsce polityka rozwojowa. Jest transparentna, stale monitorowana i ewaluowana (...) nie ma zbyt wielu błędów i przypadkowości. Mamy tendencję do analizowania i koncentrowania się na najlepiej wydatkowanych środkach unijnych. A to jest plankton na tle innych programów” (1105)

Transparentność starano się osiągać m.in. dzieląc odpowiednio kompetencje między departamentami UM. Najczęściej oddzielano zarządzanie RPO od wdrażania programu ale niekiedy przez przejrzystość rozumiano także „dbałość, żeby procedura odwoławcza była realizowana w [innym departamencie niż ten] gdzie są opracowywane i oceniane konkursy” (0502).

Często dostrzegali związek między zasadą transparentności i polityką informacyjną. „[Transparentność] to jest też dobrej jakości strona internetowa. Swoją przemodelowaliśmy bardzo mocno w zeszłym roku, bo mieliśmy sygnały, że nie spełnia dobrze swojej funkcji, trudno było dotrzeć do ważnych dokumentów” (1103). Zdaniem przedstawicieli Instytucji Zarządzających realizacji zasady sprzyja duże zainteresowanie mediów RPO i porządana jest sytuacja w której media zgłaszają się z wielką ilością pytań.

Rozmówcy zwykle nie byli skłonni do rozmawiania o zasadzie przejrzystości na poziomie ogólnym i od razu odnosili się do rozwiązań wprowadzonych we własnym programie próbując wyjaśnić termin przejrzystość za pomocą konkretnych przykładów np.: w woj. pomorskim była to rezygnacja z tworzenia listy indykatywnej i poddanie wszystkich projektów procedurze konkursowej „Jesteśmy jedynym województwem w Polsce, które ma tylko projekty konkursowe (...) a są takie województwa, które większość środków dystrybuują w trybie bezkonkursowym. W takim przypadku trudno (...) nam zarzucić brak transparentności” (1101).

Niekiedy jednak omawiając konkretne rozwiązania ujawniali w jakich miejscach ich zastosowanie zasady przejrzystości odbiega od rozumienia tego pojęcia obowiązującego w instytucjach unijnych. Przykładem błędnego rozumienia zasady przejrzystości było pojawiające się niekiedy stwierdzenie, że polega ona na udostępnianiu jak największej ilości informacji. Jednak udostępnianie informacji bez troski o jej dostosowanie do potrzeb odbiorcy więcej może zaciemnić niż rozjaśnić, a dodatkowo stanowi wygodny pretekst do uchylecia się od odpowiedzialności „Ze strony beneficjenta zawsze będą pojawiały się głosy że coś jest nieprzejrzyste. Z naszego punktu widzenia mogą powiedzieć, że wszystkie procedury i informacje są publicznie dostępne” (0706). Bardziej świadomi przedstawiciele IZ dostrzegali, że problem z działalnością informacyjną IZ częściej dotyczy właśnie nadmiaru informacji, zwłaszcza ogólnych o programie. „To jest wyrzucony pieniądz. Te całostronicowe ogłoszenia, te wszystkie materiały na tych kredowych papierach, to wszystko ma tak niską efektywność... nie wiem, czy to ktoś mierzy” [0801].

Innym błędem było ograniczanie zasady przejrzystości do zadania udostępniania informacji o wynikach konkursu beneficjentom oraz przydatnych dokumentów osobom zainteresowanym składaniem wniosku. „Przejrzystość rozumiem jako bieżące informowanie różnych grup (...) aby mogły się przygotować do konkursów” (0206), to również „udostępnianie wszystkich informacji o wynikach konkursu beneficjentom” (1103). Tego typu rozmówcy wskazywali, że na stronach internetowych są terminowo zamieszczane informacje o projektach (nabór, sposób oceniania, kryteria, etc.) ale nie zajmowała ich kwestia dostępności informacji umożliwiającej/ułatwiającej audyt obywatelski i ewaluację społeczną, a więc przeznaczoną dla organizacji watchdogowych i zainteresowanych obywateli. Te grupy w przekonaniu rozmówców z IZ nie są istotnymi odbiorcami działań składających się na politykę przejrzystości.

Ostatecznie przedstawiciele IZ wskazują, że „dowodem na przejrzystość i partnerstwo jest fakt zatwierdzania kryteriów i procedur przez KM, który to zrzesza przedstawicieli różnych środowisk” (0706). Jednak analiza przeprowadzona przez nas w rozdziale o Komitetach Monitorujących wykazuje, że instytucje te są w sposób systemowy i stały niezdolne do pełnienia przypisanych im funkcji.

### 10.3 Zasada transparentności w rozumieniu przedstawicieli IZ / PPSG

PPSG w KM RPO rozumeli zasadę transparentności podobnie jak nasi rozmówcy reprezentujący IZ. Zasada transparentności w administracji publicznej „służy do tego, żeby było widać co się dzieje, kto co robi, ale przede wszystkim jak robi. Tu chodzi o dostępność do informacji i regulują to też przepisy prawa, jest ustawa...” [0804].

Część rozmówców, zwłaszcza z województw, w których administracja wykazała się rzetelnym podejściem do zasad przejrzystości uważała, że działania administracji są przejrzyste. „Wszystkie informacje w sprawozdaniach, zestawieniach z RPO się pojawiają, więc nie ma w moim przekonaniu żadnych ukrytych wiadomości, które nie wychodzą, bo wszystko (...) jest i te sprawozdania są również przedstawiane Komitetowi” (0804). Około połowy badanych PPSG w KM nie zauważyła nieprawidłowości w postaci ukrywania informacji przez administrację, ich wątpliwości nie wzbudzał też system naboru projektów. Jednocześnie odnotowaliśmy drugie tyle przypadków, kiedy przedstawiciele IZ oraz PPSG w odpowiednich KM podobnie rozumiejąc zasadę transparentności różnią się w ocenie tego, na ile konkretny program realizuje ją w praktyce. W takich sytuacjach PPSG wskazują najczęściej, że system oceny projektów jest zbyt złożony („system jest dramatycznie skomplikowany i do tego zmieniający się w czasie” 0701), że dochodzą ich słuchy o nieprawidłowościach w ocenie i wyborze projektów.

Można również odnotować niewielkie różnice w rozumieniu zasady transparentności między administracją i stroną społeczną. W odróżnieniu od przedstawicieli IZ PPSG przeciwstawiali zasadę przejrzystości uznaniowości decyzji urzędników, twierdząc że usztywnienie regulacji zwiększa społeczną akceptację programu [0905]. W definicjach transparentności podawanych przez przedstawicieli PSG w KM pojawiały się ważne zastrzeżenia, których brakowało u urzędników. Przejrzystość to udostępnianie wszystkich informacji i materiałów ale „bardzo ważne jej uproszczenie” (0506). Przejrzystość ich zdaniem dotyczy także klarowności i komunikatywności przekazu: „przełożenia języka urzędników na nasz, żeby dokumenty były bardziej zrozumiałe” (0505). Częściej dostrzegali, że choć beneficjenci mają pełen dostęp do informacji na stronie

www, to jednak zdarza się, że „informacje na stronie trudno znaleźć, są zamieszczane z opóźnieniem, trzeba wyszukiwać informacji o zmianach, nie są łatwo dostępne” (0305), „napisane trudnym językiem” (905).

PPSG mieli też większą wrażliwość na potrzeby informacyjne związane nie z przygotowaniem wniosku ale nadzorowaniem procedur. „Przejrzystość polega także na udostępnianiu członkom KM list konkretnych projektów (które zdobyły i które nie zdobyły dofinansowania). Wtedy można by monitorować co się z nimi dzieje, same zestawienia zbiorcze (liczby) nie wystarczą, żeby się orientować” (0505)

Połowa PPSG, z którymi rozmawialiśmy znacznie gorzej niż przedstawiciele IZ ocenia system selekcji projektów (np.: jako nieprzejrzysty ze względu na zbyt rozbudowane procedury, sprzyjające interpretacjom i tym samym nieprawidłowościom), ich szczególne wątpliwości budzi udział zarządu województwa w ustalaniu list rankingowych, niejasne kryteria dotyczące oceny strategicznej.

PPSG są zwolennikami szerokiego stosowania trybu konkursowego (ich sprzeciw budzi duża liczba projektów na liście kluczowej co zauważyła także Komisja Europejska, która wymusiła zmiany dot. projektów kluczowych w niektórych województwach): „jestem zwolenniczką rozwiązań konkursowych. Jeżeli ktoś ma dobry projekt i jest przygotowany, żeby go robić to w konkursie też wygra. A jeżeli UM włożył do projektów indywidualnych bardzo wiele swoich projektów drogowych, które były tylko pomysłami to zablokował pieniądze (...) były podane propozycje kryteriów [kluczowych – przyp. red.], które zostały karnie przegłosowane” (0701).

Wątpliwości naszych rozmówców reprezentujących stronę społeczną w KM RPO budził skłonność IZ do przedkładania zasady efektywności nad przejrzystości czego przejawem było tworzenie trybów preselekcji projektów (zdaniem części PPSG sprzyja nieprawidłowościom).

Wg niektórych przedstawicieli KM transparentność łączy się ściśle z przestrzeganiem zasady partnerstwa i „polega nie tylko na udziale PPSG na etapie omawiania i wnoszenia poprawek do dokumentów opracowanych przez IZ ale na etapie ich wymyślenia, projektowania. Niestety to się nie dzieje (...) [przejrzystość] to także dostępność wszelkich dokumentów z wyprzedzeniem umożliwiającym lekturę i przygotowanie wniosków. Czasem za późno przychodzą dokumenty na grupy robocze i jest kłopot, żeby je skonsultować z zewnętrznymi ekspertami” (0206). Obchodzenie zasady partnerstwa i tym samym zmniejszanie transparentności przez manipulowanie informacjami jest częstym zarzutem w odniesieniu do organizacji pracy KM: „Na Komitecie są prezentowane piękne kolorowe prezentacje z mnóstwem słupków, tabelek i innych rzeczy w takiej ilości, że po 5-7 minutach prezentacji mam wrażenie, że nikt już nie słucha” (0701). „Przejrzystość to zwiększenie udziału lokalnych władz i członków społeczności lokalnej przy dyskusji o wyborze znaczących projektów (konsultacje społeczne w przypadku projektów indykatorynych). [bez tego – red.] nie jestem przekonany, czy najlepsze z przygotowanych projektów otrzymały dofinansowanie, czy nie dostały te gorsze” (0205).

Dosyć często wątpliwości rozmówców wzbudzał skomplikowany system oceny projektów: „Niejasna analiza wielokryterialna przy końcowej ocenie w konkursie uniemożliwia rozpoznanie dlaczego jeden projekt przeszedł, a drugi wpadł na listę rezerwową. Czasem mogą mieć tyle samo punktów, a tylko matematyczne wyliczenia decydują o tym, który przeszedł a który nie” (0205). Natomiast dużo rzadziej różne ułatwienia dla beneficjentów i administracji, które miały w założeniu zwiększyć efektywność funkcjonowania całego systemu, takie jak preselekcja projektów: „Również ocena wstępna (rodzaj preselekcji) nie jest jasna. Trwa długo i budzi niezadowolenie u przedsiębiorców. Jest nieprzejrzysta” (0206)

Ponieważ najwięcej wątpliwości rozmówców z grona PPSG budziły kwestie transparentności poszczególnych elementów systemu oceny projektów w RPO poświęcamy im osobny podrozdział.

## 10.4 Przejrzystość w procesie selekcji

System selekcji projektów w przypadku poszczególnych RPO wykazuje mniejsze lub większe odchylenia od wzoru ale ogólnie rzecz biorąc składa się z oceny formalnej dokonywanej przez pracowników IZ, oceny merytorycznej przeprowadzanej przez ekspertów, z których część stanowią eksperci zewnętrzni, a część eksperci wewnętrzni oraz oceny strategicznej (najczęściej przeprowadzanej przez zarząd województwa). W przypadku gdy oceny strategicznej nie dokonuje zarząd lecz grupy ekspertów członkowie zarządu zachowuje teoretyczny lub faktyczny wpływ na kolejność wniosków na liście rankingowej. O ile ocena formalna w zasadzie nie budziła żadnych wątpliwości przedstawicieli IZ oraz PPSG w KM o tyle w trakcie rozmowy o transparentności zawsze dochodziło do poruszania dwóch najbardziej newralgicznych elementów systemu oceny: kwestii wyboru ekspertów do KOP, jakości ich pracy oraz ich bezstronność, a także system oceny strategicznej lub innego rodzaju oceny dokonywanej przez zarząd województwa. Dodatkowo we wszystkich województwach (z wyjątkiem pomorskiego) funkcjonuje tak zwana lista projektów kluczowych (indykatywna), w której obowiązuje tryb bezkonkursowy co również bywa wskazywane zarówno przez przedstawicieli IZ (rzadziej), jak i PPSG (częściej) jako niezgodne z zasadą przejrzystości.

## 10.5 Ocena merytoryczna i wybór ekspertów

Kluczowym zagrożeniem w pracy ekspertów może być konflikt interesów związany z tym, że albo pracują w instytucjach, które same przygotowują projekty ubiegające się o dofinansowanie z RPO (a więc mogą oceniać wnioski własne lub konkurentów) albo współpracują z firmami doradczymi zajmującymi się pisaniem wniosków do RPO na zlecenie podmiotów prywatnych lub instytucji publicznych. Zabezpieczenia dotyczące ekspertów oceniających projekty w zakresie konfliktu interesów najczęściej przyjmują postać deklaracji bezstronności i poufności. Deklaracje są przeważnie podpisywane na etapie oceny formalnej i merytorycznej przez wszystkie osoby, które pracują przy ocenie projektów. Są różnie oceniane przez rozmówców. Podstawowym problemem jest to, że w przytłaczającej większości przypadków nie ma żadnego mechanizmu weryfikacji prawdziwości deklaracji bezstronności. Tam gdzie próbowano wprowadzić taki mechanizm lub zdecydowano się na dodatkowe zabezpieczenia w postaci kar finansowych za sprzeniewierzenie się deklaracji rozwiązania te nie zostały nigdy zastosowane lub z czasem z nich zrezygnowano (np.: woj. małopolskie). Według deklaracji pracowników IZ nie przewiduje się dodatkowych instrumentów sprawdzających bezstronność pracy ekspertów albo dlatego, że cały system jest dość mocno kontrolowany przez inne instytucje, albo dlatego że przejrzystość zapewniają odpowiednie procedury oceny projektów, albo dlatego, że nie da się tego zrobić.

Zdecydowanie jako większe zagrożenie postrzegali możliwość nieobiektywnej oceny przez ekspertów przedstawiciele PPSG. Ich zdaniem, eksperci, którzy składają własne projekty, „w ogóle powinni być wyłączeni. (...) Na pewno nie powinien w ramach tego samego konkursu, co do tego nie mam wątpliwości. (...) W ramach tej samej osi też powinien być wyłączony, bo jeśli ocenia w tej samej osi to ma dostęp do pewnych informacji konkurencji” [0903]. „Uważam, że osoby, które składają projekty (...) w ogóle nie powinni być zainteresowane oceną, nawet w innych osiach. (...) Umówmy się, to są tylko ludzie. Oni się między sobą kontaktują” [0405]. Można tylko dodać, że nawet autorzy tych pomysłów zdają sobie sprawę, że byłoby je trudno zrealizować.

Problem z bezstronnością ekspertów jest również dostrzegany przez pracowników IZ. Niektórzy z nich zupełnie otwarcie mówią, że podpisywanie zasady bezstronności nie jest żadnym zabezpieczeniem. Ekspertów jest tak trudno znaleźć, że w zasadzie nie ma możliwości, żeby nie

mieli jakiś powiązań z beneficjentami „Dobrzy eksperci zajmują się realizacją, a nie oceną projektów” (1202). Prowadzi ich to do cynicznej (lub pragmatycznej – jeśli ktoś woli) konstatacji, że „nie ma realnej zasady bezstronności, na każdego coś można znaleźć, są powiązania” (1202), „podpisywanie deklaracji nie zabezpiecza w 100% przed nieprawidłowościami. To jest nie do sprawdzenia” (1401). a „korupcję należy odróżnić od przekazywania informacji lub udzielania pomocy (czy dzielenie się wiedzą jest przestępstwem?)” (1205)

Innym problemem związanym z przejrzystością oceny merytorycznej jest udział w niej tzn. ekspertów wewnętrznych tzn. pracowników IZ. W takim przypadku problem przejrzystości dotyczy zasad udziału ekspertów wewnętrznych w procedurze konkursowej. System nie zawsze jest czytelny o czym może świadczyć chociażby nieodosobnony przykład z woj. pomorskiego:

„[ *W jakiej sytuacji w zespołach eksperckich zasiadają pracownicy IZ?*] To zależy od projektu. W łatwiejszych projektach, nieinwestycyjnych tzn. do miliona euro dokonuje się na etapie oceny formalnej weryfikacji tego, czy projekt powinien być oceniony przez ekspertów zewnętrznych. Ten etap nazywamy *weryfikacją sposobu oceny wykonalności*” (1101). Oczywiście ocena wewnętrzna także jest dokonywana przez ekspertów tzn. pracowników spełniających odpowiednie wymagania i wciągniętych na listy ekspertów. Jak wszyscy muszą oni podpisać wszystkie deklaracje bezstronności, poufności itd. W tym zakresie oceny przykładem bardziej przejrzystego systemu wydaje się być woj. dolnośląskie, gdzie ocenę przeprowadzają tylko eksperci, a pracownicy zajmują się sprawami formalnymi (choć należy zaznaczyć, że ocena formalna zawiera wstępną ocenę merytoryczną stwierdzającą, czy wskaźniki dobrano w poprawny sposób).

## 10.6 Rola Zarządu Województwa

Największe wątpliwości i niejasności w procesie selekcji wniosków wiążą się z bezpośrednim udziałem w nim członków zarządu województwa. Zdarza się, że zarząd województwa dokonuje przesunięć na liście rankingowej bez wsparcia o jakiegokolwiek kryteria, uzasadniając to jedynie założeniami strategicznymi rozwoju województwa. Tak było m.in. w woj. opolskim, gdzie jednak na wniosek przedstawiciela KE w marcu 2010 r. w miejsce tego trybu oceny wprowadzono ocenę strategiczną („wcześniej było tak, że jak oni chcieli, to mogli sobie przesunąć pozycje na liście rankingowej i nikt nie wiedział na jakiej podstawie jest to robione” 0805). Nowy system oceny może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady przejrzystości. Ocena strategiczna jest nieobligatoryjna tzn. możliwa do zastosowania (tylko w osiach 2-6 i poddziałaniu 1.4.2) w sytuacji, gdy suma wnioskowanego dofinansowania projektów uwzględnionych na liście rankingowej w danym konkursie jest wyższa niż kwota alokacji. W jej ramach projekty oceniane są wg dwóch kryteriów strategicznych – ważności i pilności – przez członków Zarządu Województwa (każdy członek ocenia projekty indywidualnie; projekty uzyskują uśrednioną liczbę punktów). Po zsumowaniu punktów uzyskanych przez projekty w ocenie merytorycznej II stopnia i w ocenie strategicznej powstaje nowa lista rankingowa. Dobre w tej praktyce jest to, że ZW rzadko korzysta z tej możliwości. IZ przyznaje, że być może kryteria nie są optymalne tak, aby ujmowały ocenę ich ważności dla regionu.

Idealem z punktu widzenia transparentności byłoby ograniczyć kompetencje zarządu w tym zakresie do minimum. Nieco gorszym rozwiązaniem jest przyznanie zarządowi określonej puli punktów za pomocą której może dokonać oceny strategicznej wniosków. Tak rozwiązano to w małopolskim, gdzie na system oceny projektów składa się ocena formalna, finansowa, merytoryczna (właściwa) i strategiczna (odpowiada za nią zarząd województwa). Zarząd może przyznać



20 pkt. „byłem zwolennikiem takiego rozwiązania aby ocena zarządu była wymierna i punktowa, a nie tak jak w ZPORR, że mógł zmienić kolejność projektów na liście do finansowania. Teraz sytuacja jest stosunkowo czysta proceduralnie (...) Wpływ na kolejność projektów na liście rankingowej jest różny. Mieliśmy jeden konkurs, w którym było dużo projektów i lista była płaska. W takiej sytuacji ocena zarządu zmieniła zupełnie kolejność na listach. [chodziło o sale gimnastyczne w szkołach – przyp. red.]” (602).”

W każdym razie ocena strategiczna jest mimo wszystko lepsza od zmiany kolejności na liście już po ogłoszeniu ostatecznych wyników jak to miało miejsce w woj. mazowieckim. Takie praktyki drastycznie zmniejszają zaufanie do systemu i przekonanie o jego przejrzystości i skłaniają do ulegania nastrojowi wszechogarniającej korupcji: „Nie wyobrażam sobie sytuacji w PO KL krajowym, że jest wywieszana na stronie internetowej lista rankingowa projektów, uchwalona przez Zarząd w trybie preselekcyjnym, która po 3 godzinach jest zdejmowana bez żadnej informacji co się stało. Po czym po kilku dniach jest wywieszana inna. Też bez informacji co się stało. Standard na Mazowszu (...) Słyszysz się o nieprawidłowościach. Ja to słyszę od samorządowców. Oni to opowiadają. (...) To są historie również od samorządowców, które dostały, które opowiadają co trzeba zrobić, żeby znaleźć się na tej liście” (0701). Niezależnie od tego, czy opowieści PPSG mają coś wspólnego z rzeczywistością świadczą o braku wiary co do prawidłowości wyboru projektów w tym województwie.

Część PPSG ma wątpliwości co do sensowności oceny strategicznej dokonywanej przez Zarząd Województwa, zarzucając jej możliwość subiektywizmu. PPSG raczej opowiadają się za ograniczeniem wkładu Zarządu w ocenę, proponując przeniesienie tej części do oceny merytorycznej (eksperti zewnątrzni) lub formalnej (a w zasadzie merytorycznej dostępowej w oparciu o kryterium 0-1 zgodności ze strategią). „Do tego dochodzi ta cała ocena strategiczna przez zarząd. To jest jakaś paranoja, że idą wnioski, które przechodzą ocenę merytoryczną, później wchodzi to na zarząd, i lista jest przerzucona. To w wykorzystaniu jest największy błąd” (1405).

Interesujące, że członkowie ZW tam, gdzie biorą udział w ocenie strategicznej lub w inny sposób wpływają na ostateczny kształt listy rankingowej, nie muszą spełniać wymogu podpisania deklaracji bezstronności. Czasami rodziło tę wątpliwość np.: w województwie świętokrzyskim zdarzyło się że na liście rankingowej były projekty przygotowane przez rodziny czołowych działaczy partyjnych z partii członka ZW. Mimo zastrzeżeń ze strony KE i MRR kontrole komisji rewizyjnej sejmiku wojewódzkiego jak i komisji audytowej nie wykazały, żeby w tym konkursie były jakieś nieprawidłowości. Co ciekawe rozmówcy reprezentujący IZ posuwają się do kuriozalnych twierdzeń, że „ZW nie może odrzucać takich projektów bo jego członkowie to politycy, którzy mają bardzo dużo kontaktów w środowisku i jakby mieli się wykluczyć takie projekty to było by mało projektów które ZW mógłby oceniać”. Również rodzina polityka nie powinna być wykluczona z brania udziału w konkursie. Pytanie czy członkowie ZW podpisują deklaracje bezstronności w tym przypadku rozmówcy z IZ kwitują jako bezsens, ponieważ „są to politycy, osoby zaangażowane w życie społeczno-gospodarcze. I jest mało osób, które nie ma żadnych kontaktów z tymi politykami.

Ostatecznie mimo, że oceny strategiczne, w których ZW dysponuje zwykle pulą 20%, a w wyjątkowych sytuacjach 30% punktów do zdobycia lub inne formy wpływu ZW na kolejność projektów na liście rankingowej budzą duże zastrzeżenia PPSG w KM, IZ są niechętnie rezygnacji z nich. Rozmówcy podkreślają, że nie chcą oddawać całego systemu oceny w ręce ekspertów zewnętrznych czyli „przypadkowych osób”. (...) Jeżeli RPO tworzy ZW i to on go firmuje i ma być z niego rozliczany, to jak może się rozliczyć z czegoś na co nie ma najmniejszego wpływu?” (1304) to najczęstsze wyjaśnienie decyzji o tym aby w rękach członków ZW pozostawić narzędzia

wplywu na kolejność list na liście do finansowania. Gwarancją transparentności systemu po raz kolejny ma być KM i fakt, że najczęściej przyjmował on kryteria oceny projektów, także w ramach oceny strategicznej. Co po raz kolejny budzi wątpliwości w świetle tego co ustaliliśmy na temat kompetencji wielu członków KM oraz sposobu prowadzenia jego prac. Dodatkowo sama zmiana kolejności na listach rankingowych to zdaniem przedstawicieli IZ żadne naruszenie zasady przejrzystości dopóki: „nie było to wywrócenie tej listy w sposób dokumentalny. [a] ocena strategiczna na poziomie ZW jest uzasadniana i to uzasadnienie trafia do beneficjenta” (602).

## 10.7 Przejrzystość procedury odwoławczej

Za ważny element łączący system oceny z zasadą przejrzystości wskazano kwestie procedur odwoławczych. Praktyki są tu różne. W woj. pomorskim, gdzie zespół ds procedury odwoławczej protestów w większości nie uznawał urzędnicy tłumaczą to jako dowód na większą transparentność systemu: „W programach krajowych i niektórych RPO jest tak: wybór zarządu nie jest oceną, a odwołanie przysługuje tylko od oceny. (...) Drugi sposób żeby ograniczyć beneficjentom drogę do sądu: odwołanie do sądu przysługuje w sytuacji kiedy odwołanie złożone w ramach systemu zostało rozpatrzone negatywnie. Dlatego rozpatruje się protest pozytywnie zamykając drogę do sądu i ocenia wnioski jeszcze raz. Wynik oceny jest taki sam jak za pierwszym razem i beneficjent dostaje odpowiedź: przykro nam oto wynik powtórnej oceny. Podobnie kiedy uznajemy częściowo odwołanie (np.: w 3 z 5 kryteriów) to też robimy to tak aby beneficjent miał prawo iść do sądu. Gdyby tego nie wyodrębnić to sąd stwierdzi, że odwołanie zostało rozpatrzone pozytywnie (mimo, że w części i niezaowocowało zmianą oceny). My nie robimy ściemy z procedury odwoławczej i traktujemy to poważnie. Jeśli widzimy, że protest jest zasadny to przyjmujemy go ale po to aby zmienić wynik oceny. Jak nie to od razu odrzucamy. Dlatego możemy mieć więcej odwołań odrzuconych niż inni.” (1101)

Zarzuty wobec procedury odwoławczej, a dokładnie – jej etapu przeprowadzanego po ocenie strategicznej – są wyrażane przede wszystkim przez PPSG i pojawiają się tam, gdzie oceną strategiczną zajmuje się ZW. Problematyczne jest bowiem to, że wówczas zaskarżoną decyzję ZW ocenia sam ZW. Normy prawne są tu jednoznaczne i wykluczają sytuację, w której przy rozpatrywaniu protestu biorą udział osoby, które brały udział w podejmowaniu decyzji (jest to zresztą normą na innych etapach oceny, gdzie np.: nieuwzględnione odwołanie trafia do oceny innego departamentu UM). W tej kwestii bardzo odmienne zdania mają przedstawiciele IZ i PPSG. Zdaniem rozmówcy z IZ taka sytuacja, chociaż może budzić wątpliwości jeśli chodzi o przejrzystość systemu, jest nie do uniknięcia. „Nie ma innego wyjścia. Ciężko wyobrazić sobie sytuację, żeby Zarząd sąsiedniego województwa to rozpatrywał. Myśmy też się nad tym zastanawiali. Też były rozmowy z prawnikami” [0901]. Inny przedstawiciel IZ wskazuje, że „To nie jest tylko problem regionu (...) to jest kwestia niezorganizowania w skali kraju systemu odwołań.” [0906] „Taki system został przyjęty i instytucje różnego rodzaju, chociażby instytucje, które nas audytują i kontrolują na jakimś etapie, zatwierdziły taki system” [0904]. Przedstawiciele PPSG w KM woj. podkarpackiego, którego dotyczy ten przykład uważają to rozwiązanie za „chore” i zastanawiają się, czy nie lepiej byłoby gdyby decyzję podejmował KM. „Wtedy rola Komitetu byłaby bardziej poważna, miałyby inną rangę” [0905].

## 10.8 Inne kwestie dotyczące przejrzystości w systemie oceny

**Projekty kluczowe** Kontrowersje dosyć często budziła kwestia wyboru projektów kluczowych. Rozmówcy z grona PPSG podkreślali upolitycznienie procesu wybierania projektów kluczowych, brak konsultacji społecznych w tym obszarze lub nie branie pod uwagę wniosków, jakie z przeprowadzo-

nych konsultacji wynikały. Gdyby tworzyć kryteria transparentności RPO to można by zaproponować takie, w którym ideałem byłby brak listy indykatywnej. Na taki krok zdecydowało się tylko województwo pomorskie. Drugim biegunem byłoby przeznaczenie większości środków na projekty z listy indyktywnej, na co zdecydowało się więcej województw, wśród nich woj. lubuskie. Jeden z przedstawicieli PSG w tamtejszym KM krytykuje rozwiązanie: „Marszałek chce być tak samo popularny w Gorzowie i Zielonej Górze i dzieli po równo – stąd te listy indyktywne” (0405).

**Procedury antykorupcyjne** nie są zbyt rozbudowane. Przedstawiciele IZ najczęściej wymieniają tutaj typowe procedury zapobiegające nieprawidłowościom. Przede wszystkim są to: zakaz wynoszenia dokumentów poza urząd, brak przekazywania wersji elektronicznych wniosków, obecność pracownika urzędu w trakcie obrad KOP, rozdział oceny jednego wniosku między 3 ekspertów dziedzinowych, losowanie projektów, które eksperci dostają do oceny. Dużo rzadziej jest to rozbudowany **system monitoringu** (np. dotyczącego zmian na liście rankingowej po ocenie ZW z czym nie spotkaliśmy się nigdzie). Pracownicy IZ bronią oceny strategicznej i decyzyjności zarządów województwa: „Ocena strategiczna ma swój cel. Eksperti nie odnoszą się do poziomu regionalnego tylko lokalnego. Tylko zarząd ma świadomość tego co się dzieje w całym województwie i wie które projekty są lepsze z punktu widzenia rozwoju regionu i strategii rozwoju województwa” (0601). Byłoby jednak lepiej gdyby na bieżąco monitorować zmianę kolejności na listach po ocenie strategicznej. Tymczasem zwykle IZ nie monitoruje jak się zmienia kolejność projektów po ocenie strategicznej. Rozmówcy podkreślają, że są to dane dostępne ale takiego porównania nie przeprowadzali.

**Przejrzystości brakuje także w polityce informacyjnej.** Na stronach www brakuje prezentacji z posiedzeń KM stanowiących immanentną część protokołu i samych protokołów. Podobnie nie ma informacji o terminach najbliższych posiedzeń KM. Jak wyjaśniają to rozmówcy? Wygodą i brakiem zainteresowania. „To nie są rzeczy tajne. Jeśli ktoś do mnie napisze od razu wyślę. Po prostu chciałam zapisywać ale zipowałam je i członkowie KM zaczęli zgłaszać uwagi, że mają problem z rozzipowaniem. (...) Nikt nigdy nie zgłosił się, że potrzebuje jakichś dokumentów, że interesuje go coś na stronie. Raz tylko taką prośbę wysłał OFOP i im wysłaliśmy mnóstwo dokumentów” (1104). Ogólnie brakuje aktualnych protokołów z posiedzeń KM. Zgodnie z regulaminem jest przygotowywany w ciągu 10 dni od czasu posiedzenia, wysyłany członkom KM którzy mają czas na wnoszenie uwag, dopiero po przyjęciu protokołu na kolejnym posiedzeniu. Po przyjęciu należy jeszcze zdobyć wszystkie podpisy w tym podpis Marszałka. To zajmuje sporo czasu. W ten sposób np.: w woj. pomorskim (które nie było żadnym wyjątkiem) 21.IV 2010 najbardziej aktualnym protokołem z posiedzenia KM było sprawozdanie sprzed roku.

Termin posiedzenia jest najczęściej ustalany 2 tygodnie przed posiedzeniem. Nie jest zamieszczany na stronie. I tym razem wyjaśnieniem jest brak zainteresowania „Nikt się tym nigdy nie interesował poza MRR. Sprawdzając statystykę wejść na stronę KM odnoszę wrażenie, że wchodzi na nią tylko ja” (1104).

## 10.9 Dobre praktyki

Żadnych wątpliwości ze strony przedstawicieli IZ i PPSG w KM nie budził system oceny projektów w woj. podlaskim, w ramach którego zrezygnowano z oceny strategicznej, a powstała w wyniku oceny merytorycznej lista rankingowa KOP przedstawiała Zarządowi Województwa, który ją zatwierdza bez zmian na listach. W takiej sytuacji rozmówcy rezygnację z oceny strategicznej uważali za najistotniejsze rozwiązanie z punktu widzenia transparentności systemu, a praktykę tę przeciwstawiali

zasadą obowiązującym w ramach ZPORR „w ZPORR – to wszystko po drodze było niepotrzebne, po co ta ocena, te koszty administracyjne, jeśli zarząd z góry wiedział kto dostanie, to po co cała ocena. (...) (1001). W tym przypadku także PPSG twierdzili, że Instytucji Zarządzającej wyraźnie zależy na realizacji zasady przejrzystości.

Bardzo dobrze wypada w tym miejscu województwo pomorskie zwłaszcza ze względu na wprowadzenie grup strategicznych z udziałem przedstawicieli KM dokonujących oceny strategicznej i podejmującej decyzje na zasadzie konsensusu, rezygnację z projektów indykatywnych i podejściu do procedury odwoławczej.

Przedstawiciele IZ z innych województwa wskazywali też na korzystne zmiany w woj. kujawsko-pomorskim (zwłaszcza brak ingerencji zarządu w listę projektów wyłonionych do finansowania), temu RPO wyróżnienie należy się także za przejrzysty system odwoławczy. Wyraźnie jest oddzielony od systemu oceny, realizowany w innym departamencie. Starają się także aktualizować wszelkie zmiany w kryteriach i je przekazywać beneficjentom.

Dobrym przykładem z woj. małopolskiego jest sposób rozwiązania problemów z jakością pracy ekspertów i ich niezależnością. Małopolskie przez długi czas należało do wyróżniających się województw, w których do deklaracji o bezstronności wprowadzono także zagrożenie sankcją karną za złożenie fałszywych informacji. Obecnie zrezygnowano z tego zapisu. Jednak przyjrano się tam bardzo uważnie pracy ekspertów. Ewaluacja wykazała, że jakość pracy jest zróżnicowana. Zrobiono więc dla nich kurs: ogólne informacje o RPO, kryteria ogólne i szczegółowe, działanie i jego cele. Nowy proces przyjmowania ekspertów jest bardzo dokładny, a jakość ocen wyraźnie wyższa. Dodatkowo zaostrzono zabezpieczenia przez konfliktem interesów „W tej chwili podpisują dodatkowy kwit, że w ramach tego naboru nie przygotowali żadnego wniosku. Problemem było to, że przy niektórych naborach zaczęli się wyłączać na masową skalę. Musieliśmy robić dodatkowe nabory. Przy dużym spiętrzeniu naborów było i tak, że wszystkie wolne pomieszczenia w budynku były pełne ekspertów wynagradzających za ocenę wniosków. Teraz się wszystko przewaliło i już tego nie ma (...) to co zmieniliśmy to zaczęliśmy dokładnie czytać wyniki ich ocen i pilnować i nadzorować ekspertów. Od wtedy zaczęła się zwolna podnosić jakość wniosków. Rygor poprawił jakość pracy” (0602). „Formalnie tego nie widać w systemie ale po prostu ustaliliśmy z pracownikami, że zaczną się wywiązywać ze swoich obowiązków i pilnować asesorów. (0602).

## 10.10 Rekomendacje

Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się lista usprawnień i rekomendacji, których wdrożenie mogłoby w wyraźny sposób zwiększyć efektywność realizacji zasady transparentności w RPO i poprawić opinie o programie wśród PPSG, opinii publicznej i beneficjentów. Warto przyrzeć się im uważnie i rozważyć ich wdrożenie. W tej chwili wielu PPSG w KM RPO ma duże wątpliwości co do transparentności całego systemu.

Wątpliwości dotyczące jakości i przejrzystości konkursów prowadzą czasem do radykalnych pomysłów w rodzaju tego aby w kolejnym etapie finansowania odejść w ogóle od procedur konkursowych i skoncentrować się na rozdawaniu środków na zasadzie budowania lokalnych koalicji wymyślających jakiś program rozwoju regionu, wspólnie określających obszary do finansowania, razem piszących wnioski i razem realizujących zmiany (1201). Byłby to bardzo nieszczęśliwy kierunek myślenia, w którym pod płaszczykiem realizacji zasady partnerstwa instytucjonalizuje się funkcjonowanie koalicji redystrybucyjnych. Podniesienie przejrzystości RPO pozwalające unikać tego rodzaju postulatów wymaga reformy dotychczasowego systemu. Najważniejsze postulaty, które można wprowadzić w życie:

- **Uprościć procedury selekcyjne**, zwiększając przejrzystość oceny. Najmniej kontrowersji budzą najprostsze procedury i jednoznaczne kryteria. Nie ma sensu budować skomplikowanych systemów. Im prostsze są reguły, tym łatwiej je kontrolować i tym trudniej manipulować. Korzyścią uproszczonych procedur jest także mniejsza uznaniowość decyzji, która zawsze budzi wątpliwości osób patrzących na system oceny z zewnątrz. Jak mówił jeden z rozmówców „tak jak to obecnie komplikujemy, sprawia to, że nie da się tego robić przejrzysto. Tak ułożony proces daje okazję i daje szansę do tego, żeby kombinować. Ludzie są tylko ludźmi, jak można kombinować to kombinują. A zresztą umówmy się, że samorządowcy próbują różnych sposobów, żeby zwiększyć swoje szanse na sukces. Więc jeżeli tą szansą jest znalezienie luki w procedurze bądź powołanie się na taką interpretacyjność, to też przyciskają IZ, żeby ta interpretacyjność była na ich korzyść. Po co budować tego rodzaju mechanizmy?” (0701).
- **Rozważyć rezygnację ze stosowania procedury preselekcyjnej** lub precyzyjnie i klarownie określić jej reguły tak aby zasada efektywności nie była przeciwstawiana zasadzie przejrzystości systemu oceny.
- **Zrezygnować z projektów kluczowych** bądź znacznie ograniczyć ich liczbę (do 2-3 projektów flagowych) tak aby do procedury konkursowej, a nie lista indykatywna przesądzały o dystrybucji środków. W sytuacji istnienia listy projektów kluczowych to ona powinna być narzędziem realizacji polityki rozwojowej w ramach dystrybucji środków w RPO. W sytuacji, w której zarząd województwa zdecydował o przeznaczeniu 50% środków na wybrane przez siebie inwestycje powinien wycofać się z udziału w ocenie projektów wybieranych w trybie konkursowym.
- **Poprawić politykę informacyjną** tak aby służyła ona nie tylko potencjalnym beneficjentom i podnosiła świadomość istnienia RPO ale służyła instytucjom kontrolnym, organizacjom watchdogowym, grupom obywatelskim w prześwietlaniu działań administracji publicznej. W szczególności dotyczy do informacji o pracach KM (posiedzeniach, protokołach, załącznikach) i wynikach oceny projektów na poszczególnych etapach, tak aby chętni mogli monitorować wpływ ZW na listy rankingowe w czasie oceny strategicznej lub zatwierdzania list rankingowych.
- **Ograniczyć wpływ ZW na listę rankingową** albo spowodować aby ocena strategiczna była oceną formalną (czy w ogóle wniosek spełnia cele strategiczne, zgodne z najnowszą strategią) w sytuacji gdy zarząd województwa korzysta już z listy projektów kluczowych. W sytuacji gdy ZW zrezygnowało z tego narzędzia można zachować wpływ ZW na listy rankingowe na etapie oceny strategicznej lub decyzji o liście rankingowej ale tylko pod warunkiem, że opiera się ona na precyzyjnie sformułowanych kryteriach i jest stale monitorowana tzn. na stronach IŻ pojawiają się każdorazowo osobne informacje o tym jak decyzje ZW zmieniły kolejność na listach rankingowych.
- **Zwiększyć zaangażowanie KM w ocenę projektów**. W KOP mogą zasiadać przedstawiciele wskazani przez KM. Rekomendacja członków Komitetu Monitorującego mogłaby uzupełnić lub zastąpić otwarte naboru na ekspertów organizowane przez IZ, co zwiększyłyby przejrzystość procedur naboru ekspertów i wyciągnęło je na światło dzienne.
- **Zaostrzyć procedury antykorupcyjne obowiązujące ekspertów i wprowadzić system oceny jakości i bezstronności ich pracy**. Zwiększeniu obiektywności pracy ekspertów może służyć decyzja o korzystaniu z ekspertów z innych województw. Dodatkowo należy wprowadzić zasadę wyłączenia ekspertów, którzy przygotowali jakiegokolwiek wnioski w danym naborze, weryfikować prawdziwość ich oświadczeń i wprowadzić możliwość sankcji karnych w przypadku uchybień.
- **Poprawić procedury odwoławcze** tak aby to KM był instytucją do której odwołują się beneficjenci od wyników oceny strategicznej lub innej oceny dokonywanej przez Zarząd Województwa. Instancja decydująca nie może być jednocześnie instancją odwoławczą.

Nr kryterium	1	2	3	4	5	6
RPO	Zakres stosowania trybu konkursowego (do 10 pkt). Procent budżetu RPO dystrybuowany w trybie konkursowym (10 pkt mnożone przez x, gdzie x=procent budżetu RPO dystrybuowanego w trybie konkursowym)	Sposób rekrutacji ekspertów w otwartym naborze (do 5 pkt). Kryteria: na podstawie analizy dokumentów - 1 pkt, analiza dokumentów i rozmowa kwalifikacyjna - 3 pkt., analiza dokumentów i test kompetencji - 5 pkt.	Ocena formalna (do 5 pkt). Suma odp. na poniższe pytania. Czy zrezygnowano z pre-selekcji? 0 - tak, 1 - nie. Czy ocena formalna zawiera elementy oceny merytorycznej?: 1-zawiera, 2 - nie zawiera. Czas deklarowany oceny formalnej: 0-wydużył się, 1-pozostał bez zmian, 2-został skrócony	Weryfikacja jakości pracy członków KOP (do 5 pkt) – weryfikacja bieżąca po ocenie projektu - 1 pkt., - bieżąca i ocena przekrojowa pod kątem określonych elementów - 3 pkt., - bieżąca i ocena kompleksowa pod kątem wymiarów - 5 pkt.	Ocena strategiczna (do 5 pkt.). 5 pkt., gdy włączona w ocenę merytoryczną i nie dokonuje jej ZW, 3 pkt., gdy ocena strategiczna nie jest przeprowadzana, 1 pkt, gdy dokonuje jej ZW na podstawie zdefiniowanych kryteriów, 0 pkt., gdy dokonuje jej ZW na podstawie niezdefiniowanych kryteriów	Wpływ ZW na zmiany na listach rankingowych (do 5 pkt.). 5 pkt. - ZW nie zmienia list, 2 pkt. - ZW może dokonywać zmian na podstawie zdefiniowanych kryteriów, 0 pkt. - ZW może dokonywać zmian na podstawie niezdefiniowanych kryteriów
RPO Województwa Pomorskiego	10	1	3	3	5	3
RPO Województwa Podkarpackiego	7,43	5	3	1	1	2
RPO Województwa Zachodniopomorskiego	8,23	5	1	5	0	2
Małopolski RPO	6,32	5	3	3	1	2
RPO Województwa Podlaskiego	6,39	1	2	3	3	5
RPO Województwa Lubelskiego	8,34	3	1	1	5	2
RPO Województwa Dolnośląskiego	7,41	3	3	1	1	2
RPO Województwa Lubuskiego	2,71	1	4	5	5	2
RPO Województwa Łódzkiego	5,26	3	2	1	3	1
RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego	6,56	5	1	3	3	5
RPO Województwa Śląskiego	7,17	3	3	1	0	1
RPO Warmia i Mazury	7,27	1	4	1	1	2
RPO Województwa Mazowieckiego	5,23	1	2	1	5	2
RPO Województwa Opolskiego	7,34	1	2	1	1	2
RPO Województwa Świętokrzyskiego	8,22	0	3	1	3	2
Wielkopolski RPO	6,25	1	1	1	1	2
średnia ocen w kategorii	6,88	2,44	2,38	2,00	2,38	2,31

7	8	9	10	11	14
Deklaracje bezstronności i weryfikacja prawdziwości podawanych informacji (do 10 pkt.). Suma z dwóch kategorii. Deklaracje nie spełniające wymogów ustawowych - 0 pkt., dekl. zgodne z ustawą - 1 pkt., deklaracja poszerzona o jedną kategorię okoliczności - 2 pkt., o dwie kategorie okoliczności - 3 pkt. - o trzy do pięciu kategorii okoliczności - 5. Mechanizm weryfikacji brak - 0 pkt., istnieje - 5 pkt.	Procedura odwoławcza (do 5 pkt.). 1 punkt, gdy środek odwoławczy przysłuży od oceny strategicznej, w tym ZW, 3 punkty, gdy od liczby przyznanych punktów, w tym przez ZW, 5 punktów, gdy przysłuży od decyzji ZW o dofinansowaniu	Dostęp do informacji - strony www (do 5 pkt). Suma 0-1-ocen w następujących kategoriach: 1. Listy ekspertów woływania ekspertów; 3. Regulaminy Pracy KOP/KK; 4. Informacje o wynikach konkursów uwzględniają liczbę zgłoszonych, przyjętych i odrzuconych wniosków; 5. Harmonogram pracy KOP/KK dla poszczególnych konkursów.	Dostęp do list rankingowych po ocenie merytorycznej (do 5 pkt.). Wszystkie listy na jednej stronie - 0 pkt, podział na osie/etapy oceny - 3 pkt, podział na działania - 4 pkt, podział na konkursy - 5 pkt.	Umieszczanie na listach rankingowych punktacji: brak - 0 pkt, informacja na wybranych listach - 3 pkt, wyniki podane tylko punktowo/procentowo - 4 pkt, wyniki podane punktowo i procentowo - 5 pkt	suma ocen dla RPO (do 65 pkt)
10	3	3	3	0	44
10	3	1	5	4	42,43
5	3	3	4	5	41,23
8	1	3	3	5	40,32
5	3	1	5	5	39,39
5	3	2	5	4	39,34
5	1	4	5	5	37,41
5	3	4	0	4	35,71
5	3	1	5	5	34,26
1	3	3	3	0	33,56
3	1	4	5	4	32,17
1	3	1	5	4	30,27
1	3	2	4	4	30,23
5	3	3	4	0	29,34
0	1	1	3	4	26,22
5	3	0	0	3	23,25
4,63	2,47	2,25	3,69	3,50	34,95

# 11 Kto pierwszy ten lepszy? – próba podsumowania

*Małgorzata Brennek*

Ogłoszenie przez MRR konkursu o podział środków z Krajowej Rezerwy Wsparcia w oparciu o kryterium tempa alokacji rozpało rywalizację pomiędzy województwami do czerwoności, spychając na dalszy plan kwestię jakości projektów wybranych do realizacji. Rozważania w poniższym rozdziale skupiają się wokół trzech kwestii: (1) co łączy województwa, które najszybciej wdrażają środki unijne; (2) czy wysokie tempo alokacji przekłada się na wysoką jakość projektów wybranych do realizacji oraz (3) czy ciężar koordynacji dystrybucji środków w ramach RPO nie powinien zostać przesunięty z celów ilościowych na cele jakościowe.

Jak pokazaliśmy w rozdziale 2. Regionalne Programy Operacyjne dobrze radzą sobie z absorpcją środków unijnych. Według stanu na koniec września 2010 udało im się zakontraktować przeszło połowę swojego budżetu (57,62%) na lata 2007-2013 oraz wypłacić beneficjentom 19,8% alokowanych środków. Za tymi uśrednionymi danymi kryją się jednak duże różnice pomiędzy poszczególnymi programami regionalnymi. Uwzględniając poziom kontraktacji oraz wielkość środków wypłaconych beneficjentom najlepiej z absorpcją środków unijnych radzą sobie Pomorskie (odpowiednio 76,7% i 28,1%), Wielkopolskie (73,9% i 25,6%), Opolskie (70,6% i 31,8%) i Lubuskie (67,3% i 29,5%). Z kolei najślabiej wypadają województwa Mazowieckie (42,7% i 14,8%) i Lubelskie (47,1% i 13,%) . Skąd biorą się tak duże rozbieżności w poziomie dystrybucji środków unijnych pomiędzy województwami?

## 11.1 Utrwalenie różnic między systemami selekcji projektów

Badania przeprowadzone w ramach projektu: „Społeczny monitoring wdrażania środków unijnych w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych” wskazują, iż u podstaw tych dysproporcji leżą różnice w systemach wyboru projektów przyjętych przez województwa oraz w sprawności administracyjnej w ich wdrażaniu. Jak wykazały rezultaty pierwszego badania porównawczego systemów selekcji projektów w ramach RPO, wykonane w 2008 r. swoboda pozostawiona regionom przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), jeśli chodzi o rozwiązania instytucjonalne spowodowała, iż każde województwo przyjęło odmienny system wyboru projektów. Różnice między systemami występują na wszystkich poziomach selekcji i dotyczą m.in. składu i zasad pracy komisji (zespołów, grup) oceniających projekty, rodzajów i liczby kryteriów formalnych i merytorycznych, terminów przewidzianych na dokonanie oceny formalnej i merytorycznej czy zasad przeprowadzania oceny strategicznej.<sup>1</sup> Przetestowanie praktycznego funkcjonowania tych systemów na beneficjentach doprowadziło w okresie 2009-2010 do wielu zmian w dokumentach i procedurach poszczególnych RPO, mających na celu przyspieszenie dystrybucji środków unijnych oraz zwiększenie rzetelności i obiektywności procesu oceny i wyboru projektów. Jednak ten proces uczenia był ograniczony do własnego podwórka. Nie towarzyszyła mu konwergencja systemów, wynikająca z przejmowania dobrych praktyk przez województwa instytucjonalnie słabsze od tych, które charakteryzuje sprawna alokacja. Ministerstwo w ramach swojej roli koordynatora RPO nie stworzyło forum wymiany takich praktyk, ani

<sup>1</sup> Szczegóły patrz Raport „Dostęp do informacji oraz systemy wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Instytut Sobieskiego, Warszawa, styczeń 2009.



tym bardziej standardów, w postaci wytycznych, których wdrożenie pozwoliłoby na równanie słabszych województw do najlepszych. Przy czym termin „słabszy” nie musi koniecznie oznaczać słabszy en globe, tylko po prostu gorzej radzący sobie w określonym obszarze niż inny samorząd, np. w zakresie rekrutacji ekspertów czy weryfikacji jakości pracy członków komisji oceniających. (Szczegóły patrz rozdział 6, podpunkt 6.4 Ocena Merytoryczna). Wręcz przeciwnie, MRR poszło w kierunku dalszego umacniania laissez-fairyzmu, wydając przepisy pozwalające na dużą dowolność w konstruowaniu jednolitej do tej pory procedury odwoławczej. Jeśli zaś chodzi, o IZ RPO to ich możliwości uczenia się od innych, na własną rękę, są ograniczone. Nie mają one ani czasu ani narzędzi, żeby samodzielnie dociekać, jakie są powody lepszych wyników produkujących województw.

## 11.2 Co sprzyja szybkiemu tempu absorpcji?

Co łączy województwa, które szybciej wydają środki unijne? Czy mają one jakieś wspólne cechy, które sprzyjają sprawniejszej alokacji funduszy? Analiza tego problemu wskazuje iż nie można sformułować jednoznacznych wyjaśnień w tym względzie, opartych o zestaw identycznych cech różnicujących. Innymi słowy cechy, które charakteryzują jednego czy dwóch z liderów rankingu niekoniecznie muszą występować w przypadku pozostałych. Weźmy przykład z zakresu potencjału administracyjnego, dotyczący liczby zatrudnionych, poziomu wykształcenia i wynagrodzenia kadr w relacji do wskaźników obrazujących obciążenie pracą interesujących nas IZ RPO. Jeśli chodzi o województwa lubuskie i opolskiego to mają one podobne budżety – LRPO otrzymało z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) ok. 580 mln Euro, a ORPO ok. 427 mln Euro. Charakteryzuje je ponadto zbliżona, średnia liczba wniosków składanych w jednym konkursie zamkniętym ( LRPO – 75, ORPO – 65) oraz podobna ilość wniosków po ocenie formalnej (odpowiednio – 2560 i 2215) oraz wniosków zatwierdzonych do dofinansowania (1523 i 1565). Różnią się jednak zasadniczo pod względem liczby zatrudnionych – w Lubuskim we wdrażanie RPO (Urząd Marszałkowski oraz Instytucja Pośrednicząca II stopnia) zaangażowanych jest w sumie 113 osób, podczas gdy w Opolskim (UM i IP II) aż 200<sup>2</sup>. (Rozmówcy z obu tych województw jednakowo narzekali na przeciążenie pracą i niedobór kadr).

Zatrudnienie w Opolskim jest na podobnym poziomie co w Pomorskim (216), które ma znacznie wyższy budżet do rozdysponowania – ok. 885 mln EUR oraz przeszło dwa razy większą liczbę wniosków po ocenie formalnej (5635) i wniosków zatwierdzonych do realizacji (3885). Jeśli chodzi o Wielkopolskie RPO, to charakteryzuje się ono większą liczbą zatrudnionych niż Pomorskie (UM i IP II – 271), ale jednocześnie posiada znacznie większy budżet ok. 1 272 mln Euro (2.5 krotnie wyższy niż Opolskie) oraz cechuje je o wiele wyższa średnia liczba wniosków składanych w konkursach zamkniętych (132) niż pozostałe, trzy województwa oraz nieco wyższa liczba wniosków po ocenie formalnej i wniosków zatwierdzonych do finansowania niż Pomorskie (odpowiednio 5970 i 3979)

Jeśli chodzi o kwestię wykształcenia to Opolskie charakteryzuje się nieco niższą proporcją pracowników z tytułem magistra niż pozostali trzej liderzy rankingu<sup>3</sup> Posiada go 89% zatrud-

2 Źródłem danych na temat zatrudnienia są zestawienia otrzymane od MRR. Według informacji otrzymanych z województwa Opolskiego we wdrażanie RPO w tym województwie zaangażowane są w rzeczywistości tylko 123 osoby, pozostałe 77 osoby zajmują się wdrażaniem innych PO/innych zadań związanych z dystrybucją środków unijnych na poziomie województwa. Według IZ RPO podobne przekłamanie dotyczy województwa Lubelskiego. (Czyli we wdrażanie RPO zaangażowana jest w sumie mniejsza liczba osób niż 113). Nie zmienia to jednak faktu, iż w Lubuskim kadra pracująca na rzecz RPO jest szczuplejsza niż w Opolskim.

3 Dane nt. wykształcenia pochodzą, od IZ RPO. Według zestawienia otrzymanego przez, MRR, którym posługujemy

nionych podczas gdy w Lubuskim analogiczna proporcja wynosi 92%, a w Pomorskim i Wielkopolskim odpowiednio 95% i 96%.<sup>4</sup> . Opolskie odbiega więc nieco in minus od pozostałych liderów, jeśli weźmiemy pod uwagę liczbę zatrudnionych w stosunku do zakresu zadań w relacji do innych województw i poziom wykształcenia kadry zaangażowanej we wdrażanie RPO.

Podobnie trudno znaleźć wspólny mianownik pomiędzy analizowanymi województwami jeśli chodzi o wynagrodzenie pracowników UM zaangażowanych w dystrybucję funduszy unijnych. W przypadku województwa Lubuskiego i Opolskiego przeciętne miesięczne wynagrodzenie pobierane przez urzędników jest na poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w tych województwach. W Pomorskim jest ono nieznacznie wyższe (o ok. 11%), natomiast w Wielkopolskim o wiele wyższe (o ok. 30%) . Duże dysproporcje w wysokości wynagrodzeń pomiędzy 4 liderami występują również w odniesieniu do pensji pracowników Instytucji Pośredniczących. We wszystkich tych województwach osoby zatrudnione w IP II zarabiają więcej niż w UM. (Odróżnia je to od pozostałych 7 RPO, posiadających IP, gdzie relacja pomiędzy zarobkami tych dwóch kategorii pracowników jest odwrotna)<sup>5</sup>. Natomiast dysproporcje w tym względzie są na różnym poziomie. I tak przeciętne wynagrodzenie pracownika IP II w Lubuskim jest o przeszło 80% wyższe niż przeciętne wynagrodzenie urzędnika z UM. Analogiczna różnica w odniesieniu do województwa Wielkopolskiego i Opolskiego wynosi ok. 35%, a Pomorskiego jedynie 5%.

Jak widać na tym przykładzie, **o tym dłużej jedno województwo szybciej a inne wolniej alokują fundusze strukturalne decyduje raczej specyficzna kombinacja wielu czynników, różniaca się w zależności od konkretnego RPO niż zbiór tych samych cech.** Do czynników takich obok wyżej wymienionego potencjału administracyjnego czy systemu zarządzania (np. scentralizowany i zdecentralizowany) należą m.in.: poziom kapitału społecznego<sup>6</sup>, zdolność do szybkiej korekty niesprawdzających się rozwiązań oraz alokowanie środków tam gdzie ich wydatkowanie jest uproszczone. Poniżej omówimy je pokrótce.

### 11.3 Kapitał społeczny

W raporcie ewaluacyjnym dotyczącym ZPORRu prof. Paweł Swianiewicz zwrócił uwagę na pozytywną korelację pomiędzy poziomem kapitału społecznego w danym województwie a sprawnością realizacji polityki regionalnej, mierzoną wskaźnikiem szybkości absorpcji przyznanych środków. Omawiając to zjawisko posłużył się wprowadzonym przez Roberta D. Putnama rozróżnieniem pomiędzy kapitałem społecznym wiążącym (*bonding*) i pomostowym (*bridging*). Ten pierwszy dotyczy więzi pomiędzy członkami jednej grupy społecznej, ten drugi odnosi się do sieci pomiędzy osobami należących do różnych społeczności.

Jak pokazują wcześniejsze badania wykonane pod kierunkiem prof. Swianiewicza obraz Polski dzieli się na dwie części, jeśli chodzi o typy kapitału społecznego, które określił on jako „zrzeszeniowy” zachód kraju i „wspólnotowy” wschód. Szczegóły patrz poniższy rysunek.

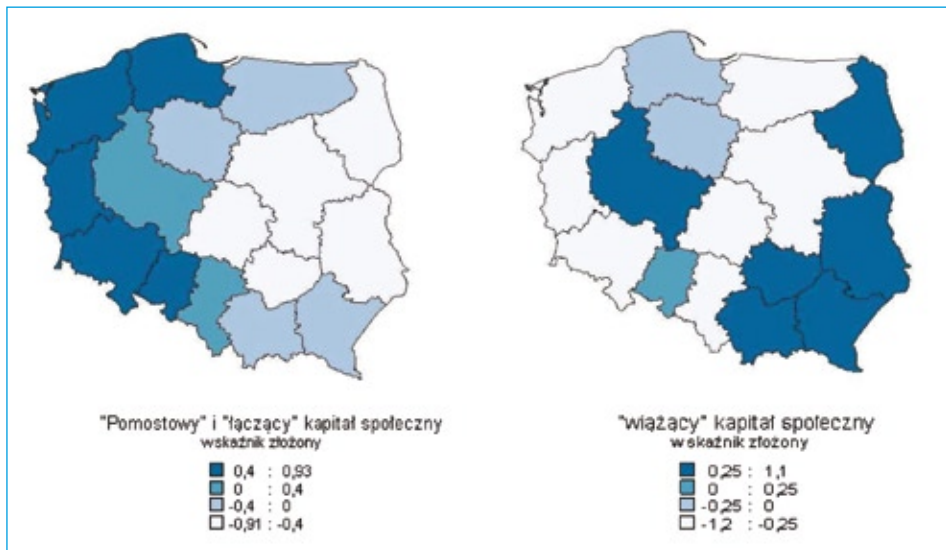
---

się w tej publikacji do celów porównawczych proporcja osób z tytułem magistra wynosi 78% i jest najniższa spośród wszystkich RPO (Szczegóły patrz rozdział 3) Proporcja została obliczona przez MRR od bazy 200 osób zaangażowanych we wdrażanie RPO. Podczas gdy, według IZ RPO województwa Opolskiego bazę ta stanowią w rzeczywistość 123 osoby Żadne inne województwo nie zgłaszało wątpliwości odnośnie danych MRR, tak więc posiłkujemy się nimi w tej publikacji, jako podstawą do porównań.

4 Źródło: dane MRR za pierwsze półrocze 2010

5 Nie wszystkie RPO mają IP. Oprócz omawianych czterech województw IP II funkcjonują w następujących RPO: Dolnośląskim, Lubelskim, Łódzkim, Małopolskim, Mazowieckim, Śląskim, i Warmińsko-mazurskim. Jeśli chodzi o relacje zarobków UM i IP to wyjątkiem od reguły charakteryzującym wyżej wymienione województwa, są wyższe zarobki w jednej z dwóch IP Warmińsko-mazurskiego, które jako jedyne województwo ma dwie IP.

6 Podstawowym wskaźnikiem kapitału społecznego jest poziom zaufania między ludźmi.



Źródło: Swianiewicz, P. z J. Herbstem, M. Lackowską, A. Mielczarkiem Szafarze darów europejskich.; Scholar, Warszawa 2008

Porównując zobrazowane na powyższym rysunku regionalne zróżnicowanie kapitału społecznego (kolor ciemno niebieski odzwierciedla najwyższy poziom tego zjawiska, a biały najniższy) z listą badanych województw, które miały szybsze tempo absorpcji (jak również lepsze oceny instytucji ZPORR i wyższy poziom zadowolenia z realizacji programu) prof. Swianiewicz zauważył, iż są to regiony, w których żaden z typów kapitału społecznego nie jest ekstremalnie niski. W przypadku obecnych liderów wydatkowania funduszy w ramach RPO ós wyjaśniająca wygląda nieco inaczej. Istotny z punktu widzenia wysokiego tempa absorpcji jest poziom kapitału pomostowego – wysoki lub średnio-wysoki jak w przypadku Wielkopolskiego. Jednakże bardzo niski poziom tego kapitału, na dodatek w połączeniu z niskim poziomem kapitału wiążącego nie przesadza o porażce, tak jak to miało miejsce w przypadku ZPORR-u. Przykładem jest województwo łódzkie, które pomimo takiej właśnie konfiguracji obu typów kapitału społecznego dobrze sobie radzi, jeśli chodzi o tempo absorpcji – zajmuje piąte miejsce pod względem wartości zawartych umów (ex aequo z Małopolską) i plasują się na średnim poziomie, jeśli chodzi o środki wypłacone beneficjentom. Z drugiej strony żadne z dwóch województw o wysokim kapitale pomostowym, które nie weszły do czołówki rankingu (dolnośląskie i zachodniopomorskie) nie znalazło się poniżej średniej dla RPO, jeśli chodzi o poziom kontraktacji i zrealizowanych płatności. Tak więc kapitał pomostowy zdaje się pełnić rolę swegoistego zabezpieczenia przed spadkiem „poniżej pewnego poziomu”.

## 11.4 Zdolność do szybkiej korekty nietrafnych rozwiązań

RPO przodujące w tempie alokacji środków unijnych stosunkowo wcześniej zleciły badania ewaluacyjne swoich systemów wyboru projektów i wdrożyły cały szereg rekomendacji wynikających z tych badań, z których część miała na celu usprawnienie i przyspieszenie selekcji wniosków. Począwszy od końca 20008 r. analizowały one również na bieżąco obowiązujące kryteria wyboru projektów i procedury związane z oceną projektów z punktu widzenia czasu trwania tego pro-

cesu. W wyniku tych zabiegów każde z omawianych IZ RPO wprowadziło liczne modyfikacje w tym zakresie, mające na celu usprawnienie systemu. Przykładem zmian, jakie we wczesnej fazie funkcjonowania RPO wdrożyły omawiane województwa było ograniczenie liczby wymaganych dokumentów na etapie aplikowania o dofinansowanie. (Większość województw poszła w tym kierunku, ale zrobiła to później bądź/i w mniejszym zakresie). Ilustracją modyfikacji, która znacząco skróciła czas od złożenia wniosku do podjęcia decyzji o dofinansowaniu projektu jest wprowadzenie w RPO województwa Pomorskiego równoległego przeprowadzania oceny wykonalności oraz oceny strategicznej.

Nie wszystkie zmiany idące w kierunku przyspieszenia procesu oceny mają pozytywny bądź neutralny wydźwięk jeśli chodzi o ułatwienia dla beneficjentów i najpewniej również jakość projektów wybranych do dofinansowania. Dotyczy to na przykład decyzji o zlikwidowaniu dwuetapowej selekcji projektów w województwie Wielkopolskim. Jak stwierdził jeden z badanych: *„To zarząd podjął decyzję (o dwuetapowej selekcji) z pełną świadomością, żeby wyjść do beneficjenta, żeby oni skorzystali na tym, żeby nie pędzić z kontraktacją, ale zrobić najlepsze projekty”*. Jednak w ferworze walki o dodatkowe środki z Krajowej Rezerwy Wsparcia oraz pod wpływem nacisków ze strony MRR, WRPO postanowiło wycofać się z tej metody wyboru wniosków.

W efekcie powyższych zabiegów województwem przodującym w rankingu absorpcji udało się m.in. skrócić czas przeznaczony na dokonywanie oceny formalnej. Podczas gdy w skali 16 RPO trwa ona przeciętnie 69 dni, w omawianych województwach waha się pomiędzy 46 dni w Lubuskim (najlepszy wynik w kraju)<sup>7</sup>, 50 i 51 w Opolskim i Pomorskim do 55 dni w Wielkopolskim.<sup>8</sup>

## 11.5 Alokowanie środków tam gdzie łatwiej je wydać

Aby zwiększyć tempo wydatkowania funduszy unijnych IZ RPO przesuwają środki pomiędzy działaniami i zmieniają daty konkursów. Zdarza się, że gdy na dany konkurs wpłynie szczególnie dużo wniosków, zamiast ogłaszać kolejny nabór, przesuwa się środki z innego działania lub z planowanego przyszłego naboru, tym samym z niego rezygnując. Ekspertem w tego rodzaju zabiegach jest w szczególności IZ RPO Opolskiego. Jak stwierdził jeden z rozmówców z tego województwa: *„Mnie się podoba w opolskim szybkość reakcji zarządu. Są działania, na które jest popyt, próbujemy zwiększać alokację, nie ma popytu to z nich rezygnujemy. Bo to jest jak gdyby reakcja na to, co się robiło wcześniej. Wcześniej był podział tego tortu, założyliśmy, że tak to będziemy dzielić, ale świat się zmienia, może nie do końca żeśmy to dobrze ocenili – reagujemy. I tak powinno wyglądać zarządzanie. Że są impulsy, które pokazują nam, że powinniśmy skorygować nasze decyzje i to samorząd województwa robi. I za to go zawsze będę go chwalił”*. Doceniając skuteczność takich posunięć z punktu widzenia szybkości wydawania środków pomocowych inny rozmówca stwierdził, iż, odbywa się to w sposób nieprzejrzysty. Mimo wymagań w tym względzie często nie przedstawia się propozycji takich zmian Komitetowi Monitorującemu, który powinien je zaakceptować, tylko informuje się to ciało post fatum.

7 Lubuskie RPO, jako pierwsze rozpoczęło wprowadzanie zmian w procedurze, kryteriach i organizacji tego etapu oceny

8 Dane nt. przeciętnego czasu trwania oceny formalnej dotyczą konkursów zakończonych do dnia 30 czerwca 2010 r. począwszy od początku perspektywy finansowej 2007-2013

Innym sposobem na przyspieszenie wdrażania, a przy okazji również na poszerzenie bazy potencjalnych wyborców jest umieszczanie dużej liczby projektów na listach indykatywnych. Jak wynika z danych zaprezentowanych w rozdziale 7 w województwie Lubuskim przeszło 70% budżetu RPO zostało przeznaczone na realizację projektów kluczowych. Jeden z rozmówców z tego województwa wyraził wątpliwość, czy sytuacja kiedy „*tak dużo środków idzie poza konkursy*” będzie dobrze widziana przez UE, komentując ją następująco: „*Marszałek chce być tak samo popularny w Gorzowie i Zielonej Górze i dzieli po równo – stąd te listy indykatywne*”.

Alokowanie zbyt dużych środków na listach indykatywnych negatywnie ocenił również rozmówca z Wielkopolski: „*Problemem jest to, że nie przyświeca nam idea, aby wydać środki najlepiej, ale raczej najszybciej. Wiele projektów kluczowych w innych województwach jest śmiesznych. Czy jeśli ktoś buduje garaże dla policji, to rozwija województwo? To opozycja niestety zrobiła czarny PR, że wydatkowanie idzie wolno. A poprzednia pani minister doskonale wiedziała, jak to idzie. Nie da się uruchomić takiej maszyny z dnia na dzień. (...) Jest takie odium, że każdy stara się pokazać, że ma najwięcej zakontraktowane, wybiera się więc projekty kluczowe, albo konkursy na projekty już zrealizowane*”.

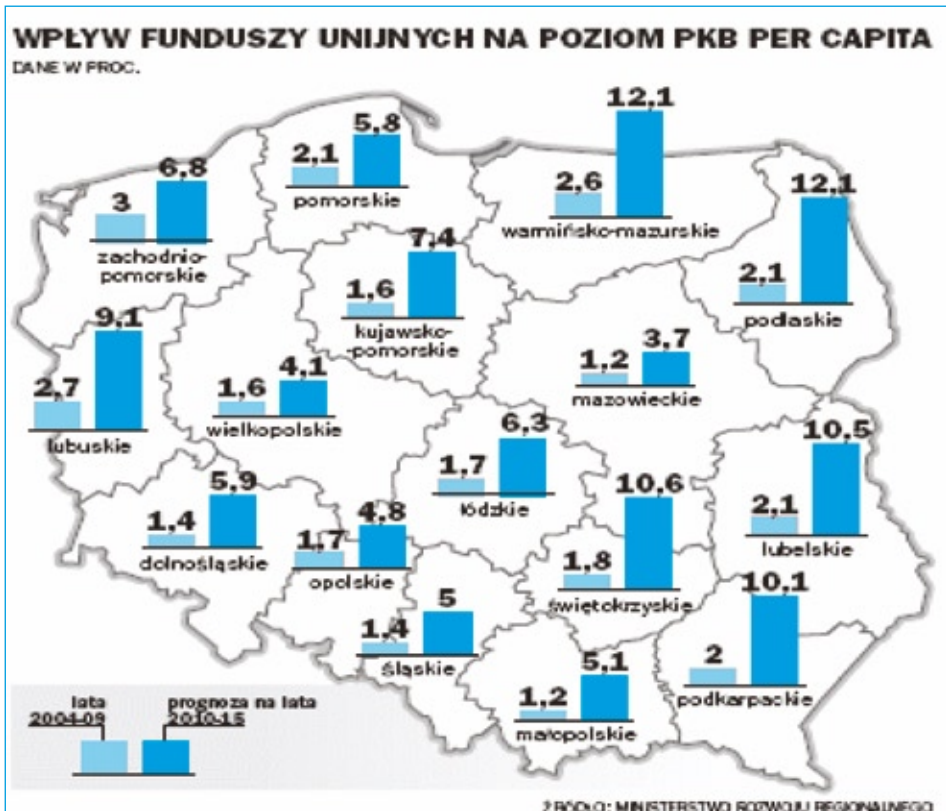
Inną metodą na szybszą dystrybucję środków unijnych (bez względu na rzeczywiste motywacje, kryjące się za jej wyborem) jest przeznaczenie części unijnej pomocy z programu regionalnego na wsparcie funduszy poręczeniowych i pożyczkowych dla małych i średnich firm zamiast na dotacje inwestycyjne. Zdecydowało się na to pięć RPO – Wielkopolskie, Dolnośląskie, Pomorskie, Łódzkie i Zachodniopomorskie, przystępując do inicjatywy Komisji Europejskiej JEREMIE. Wielkopolskie przeznaczyło na wsparcie tej inicjatywy ok. 500 mln zł, (125 mln euro), co stanowi ok. 10% środków otrzymanych przez to RPO z EFRR, natomiast Pomorskie ok. 290 mln (72.5 mln Euro), czyli ok. 8% tych środków. Wielkopolskie i Pomorskie (obok zachodniopomorskiego i śląskiego) podjęły również decyzje o wdrażaniu jeszcze jednej inicjatywy KE – JESSICA, która wspiera inwestycje w projekty dotyczące rozwoju miast i podniesienia ich atrakcyjności. Wielkopolska zasilila Fundusz Powierniczy utworzony w ramach tej inicjatywy środkami z RPO na kwotę ok. 66 mln euro (50,8 euro mln pochodzi z ERDF) a RPO Pomorskiego wpłaciło do swojego Funduszu Powierniczego kwotę 56,8 mln euro.

## 11.6 Czy szybko znaczy dobrze?

Efektywność wydatkowania środków unijnych zależy nie tylko od tempa ich absorpcji, ale również od jakości projektów wybranych do dofinansowania. Szybkość realizacji i wysoka jakość teoretycznie mogą iść w parze, ale w praktyce jest to bardzo trudne do pogodzenia. Mądrości ludowe w rodzaju: „*Jak się człowiek śpieszy to się diabeł cieszy*” czy „*Kto się nazbyt śpieszy później dojdzie*” można odnieść również do działań zbiorowych. Oczywiście nasuwa się pytanie czy lepiej wydać całą unijną pomoc, nawet jeśli część środków pójdzie na finansowanie projektów zbędnych czy też sensowniej byłoby robić to wolniej, ale za to rozważniej, (np. stosując na szesnaście miesięcy dwuetapowy system selekcji i nie pompując list indykatywnych) ryzykując jednak, że jakiś procent środków nie zostanie wydany? Ta druga opcja wydaje się mieć większy sens z punktu widzenia modernizacji województw, tym bardziej, że wspomniane ryzyko można by istotnie zmniejszyć wprowadzając określone standardy odnośnie systemów selekcji projektów, ale jej wybór jest z przyczyn politycznych niemożliwy. Zarówno MRR, jak i IZ RPO są rozliczane wyłącznie z tempa absorpcji, bo tak jest łatwiej, bo to jest prosty wskaźnik pozwalający na kon-

kretny pomiar w krótkiej perspektywie czasowej. A co z tego później wyniknie, to już nie będzie nasza sprawa.

Tak czy inaczej na razie nie ma twardych danych, które pozwoliłyby określić, w jakiej mierze regiony wykorzystują swoje szanse rozwojowe poprzez wybór projektów przyczyniających się do realizacji strategicznych celów i modernizacji województw. Pewnym, ogólnym wskaźnikiem w tej mierze może być wzrost PKB per capita w poszczególnych województwach, w latach 2004-2010 w stosunku do średniej dla 15 krajów członkowskich Unii Europejskiej. Jest to wskaźnik pośredni, o ograniczonej mocy wyjaśniającej, ponieważ po pierwsze na wielkość PKB w regionach oddziałuje wiele różnych czynników, oprócz wdrażania środków pomocowych, po drugie wpływ funduszy unijnych na poziom PKB per capita był do końca 2009 r. ograniczony. Szczegóły patrz poniższy rysunek.



Źródło; Gazeta Wyborcza, 29.07.2010 na podstawie danych MRR

Nie mniej, uwzględniając te wszystkie zastrzeżenia wzrost PKB per capita daje ogólne wyobrażenie o tym czy dane województwo lepiej czy gorzej wykorzystuje otrzymaną pomoc. Dotyczy to w szczególności mniejszych województw, które mają ograniczone możliwości znaczącego przyspieszenia swojego rozwoju innymi metodami np. poprzez przyciągania inwestycji zagranicznych.

Tabela 1 Poziom PKB per capita względem UE – 15 w regionach w latach 2004-2010

L.p.	Województwo	2004	2007	Wzrost w pp 2004-2007	2008	2010	Wzrost w pp 2008-2010
1.	Mazowieckie	68,2	77,6	9,4	84,3	88,5	4,2
2.	Dolnośląskie	45,7	52,8	7,1	57,4	60,9	3,5
3.	Śląskie	50,4	51,6	1,2	55,4	58,1	2,7
4.	Wielkopolskie	48,1	50,7	2,6	54,7	57,3	2,6
5.	Pomorskie	43,7	47,7	4,0	51,3	53,5	2,2
6.	Łódzkie	41,3	44,7	3,4	48,3	51,0	2,7
7.	Zachodniopomorskie	41,6	43,6	4,7	46,5	48,4	1,9
8.	Lubuskie	40	43,0	3,0	46,5	48,8	2,3
9.	Kujawsko-pomorskie	40	42,1	2,1	45,0	46,9	1,9
10.	Małopolskie	38,2	41,5	3,3	44,9	47,0	2,1
11.	Opolskie	38,5	40,4	1,9	43,7	46,3	2,6
12.	Świętokrzyskie	34,6	37,4	2,8	40,3	42,6	2,3
13.	Warmińsko-mazurskie	34,8	36,1	1,3	38,8	40,6	1,8
14.	Podlaskie	33,5	36,1	2,6	38,6	40,4	1,8
15.	Lubelskie	31,1	32,9		35,3	37,0	1,7
16.	Podkarpackie	31,2	32,8		35,1	36,6	1,5

Wielkości obrazujące wzrost PKB per capita w regionach na przestrzeni lat 2004–2010 pokazują, iż fundusze unijne nie przyczyniają się do realizacji jednego z głównych celów polityki spójności, czyli wyrównywania różnic między względnie bogatymi i biednymi województwami. Różnice te nie tylko się nie zmniejszają, ale wręcz się powiększają. Drugie zjawisko, które można obserwować to zmiana pozycji niektórych województw w stosunku do innych i w efekcie zmiana ich miejsca w rankingu wielkości PKB per capita w relacji do 15 -krajów EU. Dotyczy to Dolnośląskiego, które już w 2007 r. wyprzedziło Śląskie, skacząc z miejsca trzeciego na drugie, Lubuskiego, które w 2007 wyprzedziło Kujawsko-pomorskie, a w okresie 2008-2010 Zachodniopomorskie, Małopolskiego, które w 2007 zdystansowało nieznacznie Opolskie, a w 2010 Kujawsko-pomorskie (awansując jako jedyne województwo o dwa miejsca w rankingu z 11 na 9 miejsce), Świętokrzyskiego, które wyprzedziło Warmińsko-mazurskie (2007) oraz Łódzkiego, które zdystansowało Zachodniopomorskie (2007).

Jeśli chodzi o interesujący nas okres 2008-2010 analiza omawianych danych wskazuje na brak liniowej korelacji pomiędzy tempem absorpcji a wzrostem PKB per capita w relacji do 15 krajów EU. Nie mniej jednak można na jej podstawie sformułować ogólne wnioski wskazujące na istnienie pewnego związku między tempem alokacji środków unijnych a wzrostem PKB per capita. Na przykład charakteryzujące się dużym potencjałem rozwojowym, ale niskim poziomem alokacji środków unijnych województwa Mazowieckie i Śląskie mają relatywnie niskie ( w relacji do możliwości rozwojowych) wskaźniki wzrostu PKB per capita w stosunku do województw mniejszych i mniej zamożnych, ale za to lepiej radzących sobie z wydatkowanie funduszy unijnych. Dotyczy to w szczególności województw Dolnośląskiego i Łódzkiego, które charakteryzuje wyższe od średniej dla wszystkich RPO tempo absorpcji, zarówno, pod względem poziomu kontraktacji jak i płatności oraz Opolskiego i Wielkopolskiego, które należą do grupy liderów, jeśli chodzi tempo wydatkowania środków unijnych.

Kontynuując wątek, jakości wykorzystania środków unijnych zasadnicze wątpliwości odnośnie ich optymalnej alokacji budzą pewne cechy systemów selekcji projektów, wspólne dla wszystkich RPO, bez względu na charakteryzujące je tempo absorpcji. Należą do nich m.in.:

## 11.7 Nadmierny formalizm i biurokracja na etapie oceny formalnej

Zdecydowana większość RPO nie wyciągnęła lekcji z wdrażania ZPORRu, oraz innych centralnie zarządzanych programów operacyjnych, konstruuując nadmiernie rozbudowane i skomplikowane wymogi formalne. Jak stwierdził jeden z rozmówców z województwa Opolskiego: „Nie wzorowano się np. na sprawach, które już zostały na poziomie krajowym, chociażby w praktyce przetestowane. Przecież program 2007-2013 to nie jest ten, na którym wszyscy, czyli instytucje zarządzające bądź pośredniczące i beneficjenci mają się uczyć. Od tego były wszystkie programy przedakcesyjne. bo to one były do testów, do nauki... I z tego korzystano w moim mniemaniu za mało.”

Jak już wspomniano wcześniej IZ RPO dokonały większych lub mniejszych redukcji i uproszczeń tych wymogów na przestrzeni ostatnich dwóch lat, nie mniej zmiany idące w tym kierunku są, w przypadku większości RPO, dalekie od wystarczających. Dla ilustracji powszechną bolączką oceny formalnej jest umieszczanie na liście kryteriów wymogów, które ewidentnie powinny być częścią oceny merytorycznej, jak np. ocena budżetu czy ocena wykonalności projektu. W konsekwencji tej sytuacji przeciętny czas trwania oceny formalnej w ramach RPO znacznie przekracza pierwotny czas przewidziany na tą ocenę w dokumentach programowych i wynosi, jak wspominaliśmy wyżej, aż 69 dni. Najgorszej wypadają województwa Kujawsko-pomorskim i Mazowieckim, którym formalna selekcja projektów zajmuje odpowiednio 134 i 116 dni. Ponadto we wszystkich województwach z wyjątkiem Pomorskiego, Zachodniopomorskiego i Opolskiego ocena formalna trwa dłużej niż merytoryczna. W ramach RPO jako całości czas trwania tego ostatniego etapu oceny wynosi średnio 55 dni.<sup>9</sup>

Źródła owego formalizmu, który prowadzi w efekcie do przywiązywania nadmiernej wagi do litery programu, kosztem jego ducha, tkwią głęboko w specyficznych cechach polskiego społeczeństwa. Należą do nich bardzo niski poziom zaufania do innych (jeden z najniższych w Europie)<sup>10</sup> oraz tradycyjna kultura administracyjna nastawiona na działania hierarchiczne i zorientowana na formalistycznie podejście do przestrzegania prawa a nie na poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań. Sytuacja ta, obok ryzyka niewykorzystania części środków, prowadzi również do odrzucania wielu wartościowych projektów z powodu nieistotnych błędów formalnych.

Metodą na skrócenia czasu oceny formalnej i zmniejszenia jej kosztów, dla beneficjentów i dla IZ RPO, byłoby ujednoclenie kryteriów formalnych w skali całego RPO. MRR powinno opracować obowiązujące w tym zakresie standardy, bazując na dobrych praktykach w tym obszarze stosowanych przez nieliczne samorządy.

## 11.7 Problemy z rzetelną oceną merytoryczną projektów

Jakość dokonywanej przez samorządy oceny merytorycznej wniosków pozostawia dużo do życzenia. Niedociągnięcia w tym zakresie wiążą się z dwoma podstawowymi obszarami: kryteriami merytorycznymi, na podstawie, których dokonywana jest ocena oraz ekspertami, którzy ją przeprowadzają. Jeśli chodzi o kryteria to w badanym okresie powszechną bolączką RPO było stosowanie kryteriów nazbyt ogólnych i niemierzalnych oraz błędne zasady przyznawania punktów/wag.

9 Źródło: dane otrzymane od MRR oraz obliczenia własne na ich podstawie. Dane dotyczą okresu 2007 – czerwiec 2010

10 Patrz m.in. Raport Polska 2030, sporządzony przez zespół pod kierunkiem Ministra Michała Boniego



W 2009 r. we wszystkich RPO, z wyjątkiem Świętokrzyskiego, kryteria oceny merytorycznej, podobnie jak formalnej, podlegały wielu zmianom. (Proces tych zmian był wielu wypadkach kontynuowany w 2010 r.). Modyfikacje te miały różny ciężar gatunkowy, od korekt techniczno-redakcyjnych, poprzez zmiany punktacji i wag po doprecyzowanie kwestii weryfikacyjnych. Podstawowym celem tych zmian była bardziej obiektywna i rzetelna ocena wniosków oraz usprawnienie całego procesu, po to, aby przyspieszyć wydatkowanie środków unijnych. Choć można mówić o pozytywnym trendzie, jeśli chodzi o doprecyzowywanie kryteriów oceny i obiektywizację jej zasad trudno jednak powiedzieć, jaki był zakres modyfikacji idących w tym kierunku w skali całego RPO i co konkretnie przyniosły te zmiany z punktu widzenia zwiększenia rzetelności i przejrzystości oceny merytorycznej. Analiza tego aspektu wymaga osobnych badań porównawczych.

Jeśli chodzi o ekspertów to z przeprowadzonej analizy wynika, iż kluczowe problemy związane z tą kwestią, jakie wskazane zostały w pierwszym badaniu porównawczym RPO w 2008 r., są w dużej mierze nadal aktualne.<sup>11</sup> Należą do nich:

- zbyt mała liczba ekspertów w stosunku do potrzeb danego RPO<sup>12</sup>,
- brak profesjonalnej weryfikacji kwalifikacji zawodowych i rzetelności ekspertów regionalnych
- nieskuteczna weryfikację bezstronności ekspertów,

W okresie 2009-2010 większość samorządów podjęło działania mające na celu ograniczenie przynajmniej niektórych z tych problemów. Działania te były motywowane dążeniem do zwiększenia obiektywności i rzetelności oceny projektów oraz tempa absorpcji środków unijnych. Wynikały one z doświadczeń nabytych w trakcie realizacji programu oraz z rezultatów badań ewaluacyjnych systemów wyboru projektów.

Jeśli chodzi o deficyt ekspertów to województwa ograniczały ten problem angażując do oceny fachowców z innych województw oraz włączając w ocenę projektów, w szerszym zakresie niż wcześniej, pracowników IZ lub innych jednostek samorządowych. Natomiast niewiele RPO wprowadziło istotne zmiany jeśli chodzi o weryfikacje kompetencji kandydatów na ekspertów. Pod koniec 2010, podobnie jak w 2008 r, większość samorządów ograniczała się do formalnej weryfikacji nadesłanych dokumentów. Kilka z nich przewidywała dodatkowo rozmowy kwalifikacyjne (opcjonalnie lub obligatoryjnie) – dolnośląskie, łódzkie, lubelskie i śląskie. Natomiast tylko cztery samorzady wprowadziły nową formę sprawdzania kwalifikacji potencjalnych ekspertów w postaci pisemnego testu kompetencji (Małopolskie, Kujawsko-pomorskie, Podkarpackie oraz Zachodniopomorskie).

Podobnie przedstawiała się kwestia weryfikacji jakości pracy ekspertów. W większości RPO wyniki pracy ekspertów są weryfikowane na bieżąco, po ocenie każdego projektu, tak jak to miało miejsce w 2008 r. (Choć zapewne przykłada się do tej kwestii większą wagę i ocena jest bardziej skrupulatna). W kilku RPO dodatkowo dokonuje się przekrojowych ocen pracy konkretnych ekspertów pod kątem określonych elementów oceny i ewidencjonuje się informacje w tym zakresie w dłuższej perspektywie czasowej. (Np. w Małopolskim, Podlaskim, Pomorskim, Kujawsko-pomorskim). Jednakże tylko dwa województwa, Lubuskie i Zachodniopomorskie, wprowadziły kompleksowe narzędzia weryfikacji jakości pracy ekspertów, uwzględniające wiele różnych wymiarów rzetelności i obiektywności oceny.

11 „Dostęp do informacji oraz Systemy Wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych programów Operacyjnych”, Instytut Sobieskiego, Marzec 2009. Szczegóły patrz rozdział 5.

12 Pojęcie „zbyt małej liczby ekspertów”, odnosi się do niewystarczającej liczby osób posiadających stosowne kompetencje do oceny projektów w danym obszarze tematycznym i zarazem nie uwikłanych w konflikt interesów.

Jeśli chodzi o kwestię bezstronności osób zaangażowanych w ocenę projektów to nastąpił pewien postęp jeśli chodzi o podstawowe narzędzie służące do ograniczenia konfliktu interesów w procesie oceny projektów, czyli deklaracje poufności i bezstronności. Wszystkie RPO rozbudowały swoje deklaracje w stosunku do 2008 r. Ponadto większość województw zawarła w nich kilka różnych, realnie występujących, kategorii okoliczności, które mogą rodzić wątpliwości, odnośnie bezstronności członka komisji oceniającej. Wszystkie samorzady z wyjątkiem jednego (Świętokrzyskie) opatrzyły swoje deklaracje pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, zgodnie w wymogiem ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. (W 2008 r. tylko w trzech RPO stosowano taką sankcję). Natomiast gorzej wygląda sprawa jeśli chodzi o weryfikację prawdziwości informacji podawanych w deklaracjach. Tylko w trzech województwach stosuje się jakiś mechanizm w tym zakresie (w Małopolskim, Podkarpackim i Pomorskim).

Reszta województw nie wie jak to robić, nie przywiązuje to do tego nadmiernej wagi lub uważa że nie ma to sensu. Wielu przedstawicieli IZ RPO, powołuje się na zawartą w oświadczeniach o bezstronności groźbę sankcji karna oraz wymóg wyłączenia się eksperta z oceny, jeśli ma on wątpliwości czy znajdzie się w sytuacji konfliktu interesów twierdząc, że instrumenty te skutecznie ograniczają występowanie konfliktu interesów. Inni podchodzą do tej kwestii sceptycznie twierdząc, iż podpisywanie oświadczenia o bezstronności nie jest żadnym zabezpieczeniem, bowiem ekspertów jest tak trudno znaleźć, że w zasadzie nie ma możliwości, żeby nie mieli jakiś powiązań z beneficjentami. Jak wyraził to jeden z rozmówców z województwa Śląskiego: „Zasada bezstronności jest ważna, choć mało realna. Nie ma realnej zasady bezstronności, na każdego coś można znaleźć, są powiązania” (1202).

## 11.8 Uznaniowość i brak przejrzystości na etapie oceny strategicznej oraz ostatecznej decyzji o dofinansowaniu projektów

We wszystkich RPO wybór projektów do dofinansowania leży w gestii Zarządu Województwa. Podstawą do podejmowania decyzji w tej sprawie są wyniki oceny strategicznej, która w przypadku większości samorządów jest dokonywana przez ZW. Wyjątek stanowią województwa Mazowieckie, Pomorskie, Lubelskie i Lubuskie, gdzie ocenę strategiczną przeprowadzają zespoły ekspertów, tj. odpowiednio: pracownicy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego, Grupy Strategicznej, Zespół Strategiczny i Grupy Ekspertckie. Nie oznacza to jednak, że wyniki pracy tych zespołów przesądzają o decyzji ZW w kwestii listy projektów do dofinansowania. Tam gdzie ZW nie przeprowadza oceny strategicznej ma on możliwość dokonywania zmian na listach rankingowych po ocenie strategicznej, w „uzasadnionych przypadkach”, niekiedy w oparciu o dodatkowe punkty. W wypadku województwa Mazowieckiego ZW może przyznać dodatkowe punkty w ramach kryterium „bieżących potrzeb”. W Pomorskim brak informacji nt. punktów i kryteriów w wypadku nie uwzględnienia rekomendacji GS, o podejmowania decyzji o dofinansowaniu. W Lubelskim ZW może przyznać dodatkowe punkty za spełnienie m.in. kryterium realizacji przez projekt ważnego interesu społecznego. W Lubuskim ZW ma możliwość przyznania dodatkowych punktów za spełnienie kryteriów kluczowych.

W trzech województwach, tj. Kujawsko-Pomorskim, Podlaskim i Łódzkim nie przeprowadza się oceny strategicznej na żadnym etapie oceny, a ocena wniosku kończy się na etapie oceny merytorycznej.

W większości województw ZW ma możliwość dokonania zmian na listach rankingowych, a zmiany te wymagają uzasadnienia w formie uchwały. Wyjątkiem jest Kujawsko-Pomorskie i Podlaskie, gdzie ZW nie dokonuje zmian na listach. We wszystkich RPO decyzja o przyznaniu dofinansowania podejmowana jest w formie uchwały.

W większości województw (z wyjątkiem Kujawsko-pomorskiego i Podlaskiego) wybór projektów do dofinansowania odbywa się niezgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej. Zarządy Województw stosunkowo często korzystają z przyznanej sobie możliwości dokonywania zmian na listach rankingowych, choć powinno to następować jedynie w być wyjątkowych wypadkach. Modyfikacje te są nierzadko brzemienne w skutkach dla wnioskodawców, których projekty uzyskały pozytywną ocenę i znalazły się na dobrym, zdawałoby się „biorącym” miejscu po ocenie merytorycznej. Ich wnioski znikają z listy projektów do dofinansowania lub lądują na liście rezerwowej. (Szczegóły patrz załącznik 5). Zmiany wprowadzane na listach projektów przez zarządy województw dokonywane są na podstawie ogólnych i nieprecyzyjnych kryteriów i nie są merytorycznie uzasadniane. Województwa nie publikują zbiorczych zestawień list po ocenie merytorycznej, strategicznej i ostatecznej decyzji ZW o dofinansowaniu, co nie pozwala na zorientowanie się, jaki był zakres dokonanych zmian oraz jakie przyczyny kryją się za konkretnymi przesunięciami na listach i dlaczego niektóre wnioski, które zostały wysoko ocenione przez ekspertów trafiają na listy rezerwowe lub w ogóle wypadają z konkursu. Cały ten proces jest nieprzejrzysty i w wielu wypadkach prowadzi do podważenia sensu przeprowadzania oceny merytorycznej, której koszty organizacyjne i finansowe, są w skali RPO ogromne. W sumie swoboda pozostawiona ZW w zakresie decydowania o ostatecznym wyborze projektów przyczynia się do pogłębienie procesu upolitycznienia regionalnej polityki rozwojowej i kłóci się z zasadami rzetelnej, obiektywnej i przejrzystej oceny projektów.

Tak więc, paradoksalnie, mimo ogromnego formalizmu, który w założeniu miał zapewnić prawidłowy proces selekcji, przyjęte rozwiązania sprzyjają uznaniowości i naciskom polityczno-towarzyskim, nie gwarantując tym samym wyboru projektów najlepszych z punktu widzenia interesów regionów.

## 12 Realizacja zasady równych szans i niedyskryminacji

Ewa Kapilewicz

Polityka równych szans jest jedną z polityk horyzontalnych UE, do realizacji których zobowiązane są wszystkie instytucje zaangażowane w proces wdrażania funduszy unijnych na każdym jego etapie. Mówi o tym między innymi Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006: Państwa członkowskie i Komisja zapewniają wsparcie zasady równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględniania problematyki płci na poszczególnych etapach wdrażania funduszy. Państwa członkowskie i Komisja podejmują odpowiednie kroki w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na poszczególnych etapach wdrażania funduszy, a w szczególności – w dostępie do nich. W szczególności dostępność dla osób niepełnosprawnych jest jednym z kryteriów, których należy przestrzegać podczas określania operacji współfinansowanych z funduszy oraz które należy uwzględnić na poszczególnych etapach wdrażania.<sup>1</sup>

Zasadę równości kobiet i mężczyzn oraz zapobiegania wszelkiej dyskryminacji z powodów określonych w Rozporządzeniu 1083/2006 określa się również jako politykę równych szans. Celem niniejszego badania była ocena, jak Instytucje Zarządzające RPO przedstawiają w sprawozdaniach realizację tej polityki. Z uwagi na fakt, że, zgodnie z wymogami proceduralnymi, sprawozdania roczne muszą również zostać przyjęte przez komitety monitorujące, ich analiza w połączeniu z protokołami z obrad KM ma szansę uzupełnić obraz wypełniania przez te ciała funkcji monitorującej, w tym przypadku w odniesieniu do wdrażania jednej z polityk horyzontalnych UE. Do analizy wybrano sprawozdania z realizacji RPO w 2009 r., jako że to ostatni pełen rok, za który dostępne są sprawozdania, a także pierwszy rok *de facto* pełnego wdrażania programów. Rok 2008 był jeszcze okresem budowania systemów oceny projektów i zarządzania programem.

W sprawozdaniach<sup>2</sup> za 2009 r. wszystkie IZ deklarują wypełnianie wymogów wspólnotowej polityki równych szans kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji, a także deklarują brak jakichkolwiek problemów przy jej wdrażaniu w poszczególnych programach regionalnych. Jednak, jak we wszystkich aspektach wdrażania środków EFRR w regionach, również i tu występują różnice w sposobie ich realizacji, przedstawienia, a także interpretacji przepisów zawartych w aktach prawnych.

Niektóre RPO, np. lubelski, zachodniopomorski i opolski, w swoich sprawozdaniach traktują wszystkie polityki horyzontalne łącznie, inne zaś, po ogólnym wstępie, każdej poświęcają osobny podpunkt. Co najmniej kilka IZ zdawkowo potraktowało politykę równych szans, koncentrując się na pozostałych, głównie środowisku i społeczeństwie informacyjnym. W części sprawozdań,

- 1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, art. 16
- 2 przede wszystkim punkt 2.2 *Informacje na temat zgodności z prawem wspólnotowym* w znormalizowanym wzorze sprawozdania z realizacji RPO, chociaż w niektórych regionach również przy opisach stanu wdrożenia osi priorytetowych

np. w dolnośląskim, opolskim, zachodniopomorskim, opis realizacji polityk horyzontalnych podzielono zgodnie z poszczególnymi etapami wdrażania, w innych zaś podpunkty odnoszą się do zakresów poszczególnych polityk: równych szans, ochrony środowiska, budowy społeczeństwa informacyjnego, realizacji zasady partnerstwa, itd. Na podstawie tak różnorodnie przygotowanych sprawozdań niemożliwe jest dokonanie miarodajnych i jednoznacznych porównań między poszczególnymi programami regionalnymi, dlatego też badanie skupi się na opisie najważniejszych zjawisk.

Najczęściej omawiane w sprawozdaniach formy realizacji zasady równych szans w RPO, to:

- **uwzględnienie zasady równych szans w systemie kryteriów oceny projektów** – we wszystkich RPO kryteria wyboru projektów zawierają wymóg uwzględnienia w treści projektu realizacji wspólnotowych polityk horyzontalnych, w tym polityki równych szans. Wymóg ten umieszczono jednak w różnych grupach kryteriów, np. w lubelskim i mazowieckim RPO na etapie oceny formalnej, małopolskim i śląskim wśród kryteriów merytoryczno-technicznych, w warmińsko-mazurskim, dolnośląskim i świętokrzyskim wśród kryteriów merytorycznych, itd. W niektórych programach, np. w warmińsko-mazurskim ocena jest zerojedynkowa, w innych w systemie punktowym. System punktowy oceny realizacji polityk horyzontalnych funkcjonuje m.in. w pomorskim, a szczegółowo omawia go w swoim sprawozdaniu IZ RPO Województwa Świętokrzyskiego.
- **uwzględnienie zasady równości kobiet i mężczyzn w systemie wskaźników monitorowania** – dotyczy to przede wszystkim wskaźników zatrudnienia kobiet oraz tworzenia nowych miejsc pracy.
- **uwzględnienie zasady równych szans w dostępie do informacji o programie** – Instytucje Zarządzające deklarują pełną dostępność informacji o programie dla wszystkich, bez żadnych barier (patrz również rozdział 4 Polityka informacyjna).

## 12.1 Przykłady projektów promujących zasadę równych szans

We wszystkich sprawozdaniach IZ deklarują, że w żadnym z projektów, przyjętych do realizacji, nie występują czynniki sprzyjające nierówności płci i dyskryminacji. Dofinansowanie otrzymują jedynie projekty, których wpływ na realizację zasady równych szans jest neutralny lub pozytywny. W niektórych sprawozdaniach za 2009 r. zamieszczono przykłady takich projektów, wraz z uzasadnieniem ich wyboru:

### RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego

- „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w mieście Kcynia /.../ Projekt będzie miał pozytywny wpływ na politykę równych szans.”
- „Budowa kanalizacji sanitarnej w Gminie Choceń. /.../ Projekt wykazuje pozytywny wpływ na założenia polityki równych szans /.../. Poprzez wzmocnienie polityki równych szans w ramach tej inwestycji, należy rozumieć uwzględnienie w procesie realizacji projektu, interesów grup społecznych, znajdujących się w trudniejszej sytuacji: osób niepełnosprawnych, kobiet, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, np. długotrwale bezrobotnych i innych.”
- Budowa i przebudowa głównego szkieletowego układu drogowego miasta Torunia /.../ Projekt będzie miał pozytywny wpływ na równość szans, ponieważ po jego realizacji będzie zapewniona jednakowa dostępność do drogi zarówno dla kobiet i mężczyzn, jak i dla niepełno-

sprawnych. Przeznaczenie obiektu jest zgodne z polityką równych szans – dostępność dla wszystkich podmiotów i osób fizycznych bez względu na ich płeć, rasę i narodowość. /.../ Rozwiązania projektowe uwzględniają przepisy prawne odnośnie likwidacji barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych /.../”

- „*Zakup sprzętu i aparatury medycznej jako podstawowy element realizacji celów polityki jakości /.../* Projekt ma pozytywny wpływ na zagadnienia równości szans kobiet i mężczyzn; nie ma żadnych przeciwwskazań, żeby urządzenia i aparatura medyczna były obsługiwane zarówno przez kobiety jak i przez mężczyzn.”<sup>3</sup>

### **RPO Województwa Mazowieckiego**

- „*Uruchomienie innowacyjnych usług audytowych /.../* Projekt będzie miał pozytywny wpływ na realizację polityki równych szans. /.../ Cztery nowo tworzone stanowiska pracy dotyczyć będą kobiet i mężczyzn zatrudnionych na stanowisku projektantów przeprowadzających audyty energetyczne. Rekrutacja pracowników odbędzie się na podstawie zgłoszonych ofert pracy w wyniku opublikowanego ogłoszenia prasowego. Podstawowymi kryteriami wyboru będą posiadane kwalifikacje, wiek, staż pracy. Nie przewiduje się ograniczeń w związku z kolorem skóry, płcią lub pełnosprawnością. Projekt zakłada zakup maszyn i urządzeń oraz komputerów. /.../”
- „*Przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu w województwie mazowieckim poprzez budowę szkieletowej sieci szerokopasmowej i publicznych punktów dostępu do Internetu na terenie Miasta i Gminy Głinojeck /.../* Przedsięwzięcie uwzględnia politykę równych szans poprzez zapewnienie dostępu do jego produktów przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Równość szans promowana jest także pośrednio, poprzez upowszechnienie dostępu do Internetu dla mieszkańców, przedsiębiorców i wielu jednostek publicznych. Przedsięwzięcie uwzględnia politykę równych szans poprzez zapewnienie dostępu do jego produktów przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Równość szans promowana jest także pośrednio, poprzez upowszechnienie dostępu do Internetu dla mieszkańców, przedsiębiorców i wielu jednostek publicznych.”
- „*ENTER. Rozwój E-administracji w Przasnyszu /.../* Projekt będzie miał pozytywny wpływ na politykę równych szans i zapobiega jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie. Portal obsługi interesanta przez Internet ułatwi komunikację oraz pozwoli w wygodny sposób załatwić sprawę w Urzędzie Miejskim osobom niepełnosprawnym. /.../”
- „*Na tropie króla Władysława Jagiełły – renowacja cennego zabytku w Jedlni Poświętne z przystosowaniem do rozwoju turystyki kulturowej /.../* Wnioskowany projekt ma pozytywny wpływ politykę równych szans. Założenia projektu uwzględniają i gwarantują równouprawnienie mężczyzn i kobiet w zakresie ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy. Zasada równości szans będzie stosowana przy planowanym zatrudnianiu pracownika. /.../ Planowany charakter obowiązków w pracy jest skierowany w równym stopniu do kobiet i mężczyzn. Dostęp do zaadaptowanych na cele kulturalno-turystyczne obiektów będzie w tym samym stopniu dla mężczyzn i kobiet. /.../ Wykonany zostanie podjazd oraz przejazdy bezprogowe przez co planowana inwestycja wpłynie pozytywnie na wyrównanie szans osób niepełnosprawnych w dostępie do infrastruktury kultury.”
- „*Zaplecze noclegowe Matecznik Mazowsze wraz z adaptacją stajni na Karczmę Staropolską /.../* Realizacja analizowanej inwestycji będzie wywierać pozytywny wpływ na politykę równych szans. Wzbogacona w wyniku realizacji inwestycji oferta turystyczna Mazowsza będzie kierowana do wszystkich grup turystów zainteresowanych regionem, bez względu na ich wiek, płeć lub jakiegokolwiek inne kryterium. /.../ Projekt będzie wywierać pozytywny wpływ na zwiększe-

3 Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego za 2009 r. s. 74–75

nie dostępności infrastruktury turystycznej dla osób niepełnosprawnych. /.../ Wnioskodawca zaplanował likwidację barier architektonicznych /.../ Wnioskodawca zadba o zachowanie równego parytetu płci w obsadzie poszczególnych stanowisk. Przejrzysta polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego zagwarantuje równość wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w odniesieniu do tych samych stanowisk pracy. /.../”<sup>4</sup>

### **Wielkopolski RPO, m.in.**

- „Projekty wybierane do dofinansowania w ramach Priorytetu II promują zasadę równości szans. Przykładem takiego projektu jest: *Droga Nr 434 budowa II etapu obwodnicy m. Śrem i m. Zbrudzewo o dł. 3,12 km*. Projekt będzie miał pozytywny wpływ na zapewnienie równych szans dla osób niepełnosprawnych korzystających ze zrealizowanej infrastruktury komunikacyjnej. W projekcie przewidziano w obrębie przejść dla pieszych obniżenie krawężników w celu ułatwienia poruszania się na wózkach osobom niepełnosprawnym.”<sup>5</sup>
- „*Infrastruktura i wyposażenie ośrodka edukacyjnego Centrum Zarządzania Łęgami w Czeszewie* /.../ Budowana instalacja edukacyjna będzie mieć pozytywny wpływ na politykę równości szans, gdyż będzie przystosowana do obsługi osób niepełnosprawnych.” /.../
- „*Rozbudowa Leśnego Ogrodu Edukacyjnego i izby edukacyjnej w Nadleśnictwie Sieraków dla potrzeb edukacji przyrodniczo-leśnej niepełnosprawnych* /.../ Budowa obiektu przystosowanego dla osób, które nie mogą poznawać lasu za pomocą zmysłu wzroku./.../”<sup>6</sup>

W kolejnej grupie sprawozdań z realizacji RPO w 2009 umieszczono informację ogólną o zakresie działań na rzecz realizacji zasady równych szans przewidzianych w projektach przez ich beneficjentów.

I tak w **RPO Województwa Podkarpackiego** „wnioskodawcy najczęściej pozytywny wpływ projektu na politykę równych szans deklarują/wykazują m.in. poprzez dostosowanie wszystkich urządzeń, w tym sanitarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych (np. podjazdy, dźwignie, uchwyty i inne ułatwienia dla osób na wózkach inwalidzkich), zagwarantowanie kobietom i mężczyznom równego udziału w rozwoju gospodarczym, poprzez gwarancję jednakowego wynagrodzenia za taką samą pracę, stworzenie pracownikom możliwości podnoszenia kwalifikacji zgodnie z planem szkoleń (np. specjalne programy dla osób w wieku 50+), wprowadzenie elastycznych godzin pracy dla kobiet w celu zachęcenia ich do podjęcia pracy oraz dofinansowanie systemu dziennej opieki nad dziećmi, przygotowanie pomieszczeń z miejscami do wypoczynku w pozycji leżącej dla kobiet w ciąży i matek karmiących.”<sup>7</sup>

W sprawozdaniu z wdrażania **RPO Województwa Pomorskiego** przedstawiono „przykłady realizacji polityki równości szans w ramach wybranych projektów:

- stworzenie systemu orientacyjnego dla osób niewidomych na obszarze rewitalizowanego miasta poprzez zastosowanie elementów przestrzennych, akustycznych oraz radiowych (po konsultacjach z osobami niewidomymi),

4 Sprawozdanie roczne z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 w 2009 r., s. 40–43

5 Sprawozdanie roczne z wdrażania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 - 2013 za rok 2009, s. 84

6 Tamże, s. 92

7 Sprawozdanie roczne z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego 2007-2013 w 2009 r., s. 36–37

- zainstalowanie dźwigów do przenoszenia osób niepełnosprawnych na jednostki pływające z nabrzeża/pomostu w projekcie przebudowy przystani,
- tworzenie dodatkowych miejsc dla osób niepełnosprawnych (w ilości większej, niż przewidują to krajowe regulacje), a także odpowiednie ułatwienia w poruszaniu się i dotarciu do obiektów tworzonych w ramach projektów (specjalnie dostosowane windy, zjazdy itp.),
- budowa podjazdów i wind w budynkach dla osób niepełnosprawnych,
- wyposażenie wind w brajlowski opis przycisków i dwujęzyczny, głosowy system informacji,
- zastosowanie ponadnormatywnych szerokości korytarzy, umożliwiających montaż urządzeń głośnomówiących stanowisk komputerowych,
- oznakowanie drzwi od strony aktywnymi metkami (RFID) i etykietami brajlowskimi,
- wyposażenie stanowisk komputerowych w specjalne oprogramowanie i stanowiska książki mówionej,
- wprowadzenie nowej oferty dydaktycznej do laboratoriów zakładające rezygnację z używania odczynników szkodliwych dla kobiet w ciąży,
- zakup niskopodłogowych pojazdów komunikacji miejskiej z niskimi miejscami siedzącymi,
- przeprowadzenie cyklu szkoleń z zakresu problematyki rehabilitacji i rekreacji osób niepełnosprawnych w obiekcie rekreacyjnym będącym przedmiotem wsparcia,
- utworzenie systemu informacji o obiekcie objętym wsparciem przyjaznego dla osób niepełnosprawnych /.../”<sup>8</sup>

W RPO Województwa Zachodniopomorskiego „w projektach zakończonych w 2009 r. zasada równości szans została zrealizowana m.in. poprzez: [*przyp. pisownia oryginalna*]

- zatrudnianie przez beneficjentów osób, przez wzgląd na ich kompetencje;
- nie zamieszczenie przez beneficjenta w ogłoszeniach o zatrudnienie / w procedurze wyboru wykonawcy usługi sprecyzowanych wymagań co do płci, rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub światopoglądów, poziomu niepełnosprawności, wieku ani orientacji seksualnej;
- stosowanie przez beneficjenta gruntownych szkoleń specjalistycznych dla zatrudnianych pracowników /.../ oraz obejmowanie wsparciem merytorycznym tych osób przez doświadczonych pracowników firmy, co eliminowało bariery w dostępie do zatrudnienia osobom bez doświadczenia, w tym absolwentom;
- opracowanie przez beneficjenta schematu prowadzenia procesu rekrutacji oraz opis stanowisk pracy, który gwarantował równy dostęp do pracy zarówno kobietom jak i mężczyznom na tych samych warunkach (równe wynagrodzenie za taką samą pracę /.../;
- informowanie przez beneficjenta na swoich stronach internetowych oraz w ogłoszeniach rekrutacyjnych o naborach na stanowiska oraz o przyjętej polityce zatrudniania;
- realizację przez beneficjenta projektu w lokalu, który jest przystosowany dla osób niepełnosprawnych;
- wykonywanie przez beneficjenta usług skierowanych m.in. do osób o ograniczonej sprawności ruchowej.”<sup>9</sup>

W sprawozdaniach pozostałych IZ nie podano informacji na temat projektów ani też konkretnych działań podejmowanych przez beneficjentów w ramach wdrażania polityki równych szans. Z powyższych przykładów wynika, że realizacja wspólnotowej polityki równościowej

8 Sprawozdanie roczne za 2009 rok z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, s. 45-46

9 Sprawozdanie roczne za rok 2009 z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013, s. 56-58



i anty-dyskryminacyjnej w projektach dofinansowywanych w programach regionalnych polega przede wszystkim na:

- budowaniu/organizowaniu ułatwień dla osób niepełnosprawnych, w tym rozwiązań architektonicznych poprawiających dostępność obiektów
- realizowaniu inwestycji infrastrukturalnych, np. budowa dróg lub kanalizacji
- nieokreślanu płci przy rekrutacji na stanowiska pracy oraz tworzeniu stanowisk „zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet”, którzy będą jednakowo wynagradzani
- tworzeniu placówek kultury lub edukacji „dostępnych dla wszystkich”
- niedyskryminowaniu nikogo i z żadnej przyczyny
- zakupie sprzętu, który może być obsługiwany przez pracowników obu płci lub dla obu płci jest dostępny.

Jednak nie wszystkie IZ stosują taką samą interpretację polityki równościowej. W **Małopolskim RPO**, w jednej z osi priorytetowych – oś II Gospodarka regionalnej szansy – „zapropozowano rozważenie zmiany kwalifikacji kryterium ‘realizacja polityk horyzontalnych’ z merytorycznego na techniczne. Uwzględniając charakterystykę II osi priorytetowej MRPO i realizowanych w jej zakresie projektów, należy stwierdzić, że zdecydowana większość przedsięwzięć cechuje się i będzie cechować się neutralnym wpływem na politykę równości szans. Oznacza to, że projekty te nie prowadzą do jakiegokolwiek dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną religię lub światopogląd. W związku z powyższym przewidywany w niektórych projektach wzrost zatrudnienia wraz z deklaracją Beneficjenta o niestosowaniu jakichkolwiek kryteriów dyskryminacyjnych, nie może być interpretowany jako wpływ pozytywny, dający możliwość otrzymania dodatkowych punktów na ocenie merytorycznej. Inwestycje, które mogą wywierać pozytywny wpływ na politykę równości szans np. budowa miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych, co do zasady nie są przedmiotem działań opisanych w projektach, realizowanych przez przedsiębiorców. Zdecydowana większość Beneficjentów przewiduje zakup środków trwałych celem podniesienia własnej konkurencyjności i innowacyjności. Tym samym przyznanie dodatkowych punktów za pozytywny wpływ na politykę równości szans, w sytuacji gdy Beneficjent nie przewiduje w ramach projektu inwestycji mogącej być uznanej za likwidującą bariery w dostępie do pracy, a co więcej nie przewiduje jakiegokolwiek wzrostu zatrudnienia, należy uznać za nieprawidłowe.”<sup>10</sup> Z kolei w sprawozdaniu z realizacji **RPO Warmia i Mazury** czytamy: „IZ RPO WiM na lata 2007-2013 rozpatruje kwestie równości szans i niedyskryminacji w sposób określony w art. 16 Rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006. Uwzględniane są także przez naszych Wnioskodawców oraz IZ zasady ogólnie obowiązujące na podstawie źródeł prawa powszechnie obowiązującego np. Kodeksu Pracy. Artykuł 16 Rozporządzenia 1083/2006 mówi o konieczności zapewnienia wsparcia zasady równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględnienia problematyki płci na poszczególnych etapach wdrażania. IZ RPO WiM uznaje, że taka konstrukcja oznacza zakaz promowania przez Wnioskodawców każdej z płci. Nie oznacza to, że konieczne jest szczególnie premiowanie kobiet na rynku zatrudnienia. Formularz wniosku o dofinansowanie projektu przewiduje możliwość określenia płci pracownika, jednak IZ RPO uznaje to, jako deklarację, z której Wnioskodawca nie powinien być rozliczany. Przepisy Kodeksu Pracy nie dopuszczają możliwości przeprowadzenia rekrutacji, przewidującej zatrudnienie osoby konkretnej płci. Postępowanie uwzględniające równość szans to takie postępowanie, które umożliwia zatrudnienie osoby bez ograniczeń ze względu na płeć, ale także religię, światopogląd, wiek lub orientację. Wnioskodawca deklarując taki sposób rekrutacji zapewnia realizację zasady opisanej

10 Sprawozdanie roczne z realizacji Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, Sprawozdanie za 2009 rok, s. 39

w artykuł 16 Rozporządzenia 1083/2006. Istotne z punktu widzenia zapewnienia równości szans i niedyskryminacji jest także zapewnienie równego, nieograniczonego dostępu do powstałej infrastruktury. Oczywiście jest jednak, że nie wszystkie typy projektów mogą wskazywać na realizację ww. polityki. Warto zaznaczyć tu projekty dotyczące infrastruktury drogowej czy sanitarnej.<sup>11</sup> Dalej IZ deklaruje, że „projekty, które zaplanowano i wybrano do dofinansowania nie zakładały dyskryminowania żadnej spośród grup defaworyzowanych. Udzielane wsparcie kierowane było do wszystkich typów potencjalnych beneficjentów, bez ukierunkowywania na jedną grupę docelową. Większość realizowanych projektów /.../ zakładało eliminację barier fizycznych, psychologicznych itp. dla grup defaworyzowanych, np. /.../ barier architektonicznych (podjazdy, windy dla niepełnosprawnych, równy dostęp do informacji, zatrudnienia itp.)”<sup>12</sup>

Tym samym, w niektórych regionach, pewne typy projektów, np. infrastrukturalnych, czy polegających na zakupie sprzętu, uznawane są za realizację polityki równych szans, podczas, gdy w innych przeciwnie, uznano, że nie wnoszą wartości w działania równościowe i anty-dyskryminacyjne. Wskazuje to na znaczny chaos interpretacyjny pomiędzy regionami, brak jasnych punktów odniesienia, wytycznych, a w niektórych przypadkach przede wszystkim niedostatek elementarnej wiedzy na temat wdrażania polityki równościowej i anty-dyskryminacyjnej. Widać również zagubienie niektórych IZ, na siłę szukających przykładów realizowania polityki równych szans, na przykład poprzez budowę drogi, którą mogą jeździć wszyscy.

## 12.2 Polityka równych szans w komitetach monitorujących

Niektóre IZ jako element polityki równościowej opisują m.in. zasady formowania komitetów monitorujących oraz innych ciał biorących udział we wdrażaniu programów. Na przykład:

- **dolnośląskie:** „na etapie monitorowania, polityka równych szans realizowana jest poprzez dobór członków Komitetu Monitorującego /.../. Ze względu na niewielką liczbę kobiet udzielającą się w opiniotwórczych instytucjach czy organizacjach, nie udało się zapewnić równego udziału kobiet i mężczyzn w składzie Komitetu. Niemniej jednak, jednym z członków Komitetu jest przedstawicielka Demokratycznej Unii Kobiet – Klub Wrocławski /.../. Na łączną liczbę członków 46 osób, w pracach Komitetu uczestniczy 12 kobiet, co stanowi 26% całego gremium”<sup>13</sup>
- **kujawsko-pomorskie:** co prawda w odniesieniu do KM opisano tylko, że „Komitet Monitorujący powołany został zgodnie z zasadą równości szans, w jego składzie są przedstawiciele obu płci, zarówno mężczyzn, jak i kobiet”, ale „zachowanie zasady równości szans jest widoczne również w składach Zespołów Oceniających, które są wybierane w celu oceny merytorycznej projektów w ramach poszczególnych Działań RPO WK-P. W składach Zespołów Oceniających zasiadało 243 osób, w tym: 101 kobiet – 41,56 % całego składu, 142 mężczyzn – 58,44 % całego składu.”<sup>14</sup>
- **łódzkie:** „/.../aby propagować zasadę równości szans, przy wyłonieniu składu KM RPO WŁ, Instytucja Zarządzająca RPO WŁ umieściła w formularzu zgłoszeniowym sugestię, iż ‘dla za-

11 Sprawozdanie roczne za 2009 r. z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013, s. 35-36

12 Tamże, s. 38

13 Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, 2009 r. s. 67

14 Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego za 2009 r. s. 74-75

chowania równości szans, w przypadku, gdy rekomendowany przedstawiciel jest mężczyzną, stały zastępca powinien być kobietą i na odwrót.<sup>15</sup>”

- **podlaskie:** „Zasada zachowania równości szans na etapie monitorowania była przestrzegana przy wyborze członków KM, niemniej jednak proporcje pomiędzy przedstawicielami obu płci nie są jednakowe w składzie Komitetu Monitorującego RPOWP, w którym zasiada 5 kobiet. W grupie stałych zastępców jest 11 kobiet. Ponadto w obradach KM RPOWP biorą udział 2 kobiety w roli obserwatora.”<sup>16</sup>
- **świętokrzyskie:** „Na etapie monitorowania zasada równości szans zrealizowana została poprzez: dobór członków KM z zachowaniem równych proporcji pomiędzy przedstawicielami obu płci. Wśród 55 członków i stałych zastępców Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013 jest 16 kobiet.”<sup>17</sup>
- **wielkopolskie:** „Na etapie monitorowania równouprawnienie zapewnione jest m.in. poprzez udział zarówno mężczyzn, jak i kobiet w obradach Komitetu Monitorującego.”<sup>18</sup>

Choć poza przytoczonymi wyżej przykładami, sprawozdania za 2009 r. pomijają udział liczbowy kobiet w składzie KM RPO, to trzeba nadmienić, że był on niski we wszystkich 16 regionach. Kobiety stanowiły średnio około 23% członków KM, a nieco więcej, bo 37% było ich wśród zastępców członków.<sup>19</sup> Wielkości te ulegają nieznacznym wahaniom w związku ze zmianami personalnymi, szczególnie w grupie przedstawicieli–urzędników (zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego), ale nadal trzy czwarte członków KM to mężczyźni.

W sprawozdaniach niektórych RPO wspomniana jest teoretyczna rola KM w realizacji polityki równych szans, polegająca na monitorowaniu całości programu, przeglądzie dokumentów programowych oraz zatwierdzaniu kryteriów wyboru projektów, uwzględniających wymogi wspólnotowych polityk horyzontalnych. Jednocześnie polityka równych szans jest prawie nieobecna w trakcie dyskusji na forum komitetów. Z protokołów z posiedzeń wynika, że nie przykuwała również uwagi członków KM w trakcie przyjmowania systemu kryteriów oceny projektów. W dotychczasowej praktyce zaledwie raz czy dwa się do niej odnosiło, np. w trakcie obrad KM RPO Województwa Pomorskiego, gdzie przedstawicielka partnerów społeczno-gospodarczych wniosowała o przeprowadzenie szkoleń dla beneficjentów z realizacji horyzontalnej polityki równych szans.<sup>20</sup> (Na liście szkoleń, dostępnej na stronie internetowej RPO WP, takie szkolenie jednak nie figuruje.) W poszczególnych RPO komitety monitorujące nie zgłaszały również uwag do sposobu przedstawienia realizacji polityki równych szans w sprawozdaniach za 2009 r., choć funkcją KM jest monitorowanie całości procesu wdrażania RPO, łącznie z akceptacją treści sprawozdania (*patrz również rozdział 4 Komitety monitorujące i realizacja zasady partnerstwa*). Tym

15 Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 za rok 2009 r. s. 38

16 Sprawozdanie z realizacji w 2009 roku Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 za 2009 r., s. 53

17 Sprawozdanie roczne za 2009 rok z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013, s. 75

18 Sprawozdanie roczne z wdrażania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 - 2013 za rok 2009, s. 43

19 Porównaj m.in. *Dostęp do informacji oraz systemy wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009, rozdział *Realizacja zasady równości kobiet i mężczyzn*, s. 56–57

20 Protokół nr 7/09 z posiedzenia Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2009–2013 z dnia 22 kwietnia 2009 r., s. 11; Protokół nr 7/09 z posiedzenia Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2009–2013 z dnia 22 kwietnia 2009 r., s. 3

samym, można przyjąć, że komitety nie wypełniają dostatecznie roli monitorującej w odniesieniu do wdrażania polityki równych szans w programach regionalnych.

### 12.3 Ewaluacja wdrażania polityki równościowej i anty-dyskryminacyjnej

W bazach badań ewaluacyjnych na stronach internetowych poszczególnych RPO nie są dostępne żadne badania na temat wdrażania polityki równych szans w programach regionalnych. Jedynym wyjątkiem jest województwo opolskie, gdzie w 2009 r. przeprowadzono „*Ocenę wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO WO 2007–2013*”<sup>21</sup>, w ramach której przeanalizowano również politykę równościową i anty-dyskryminacyjną. W wyniku badania oceniono, że największym problemem wszystkim badanym grupom (m.in. pracownicy IZ, członkowie KM, beneficjenci, i in.) przysparza właśnie polityka równości szans, a prawidłowe jej rozumienie i rzeczywista akceptacja jej zasad, a zwłaszcza równego traktowania kobiet i mężczyzn, nie są satysfakcjonujące. Wśród najważniejszych wniosków z badania znalazły się m.in.:

- polityka równości szans – w ocenie zarówno kadry zarządzającej, jak i pracowników IZ RPO WO 2007-2013 i IP2 RPO WO 2007-2013 – ma mniejsze znaczenie dla efektywnej realizacji programu. Niedoceniając polityki równości szans przejawia się przede wszystkim w bagatelizowaniu znaczenia polityki równego traktowania kobiet i mężczyzn. Brakuje zrozumienia, że polityka równych szans jest narzędziem, które może uruchomić kapitał, tkwiący w grupach marginalizowanych społecznie i gospodarczo, zwłaszcza w kobietach.
- polityka informacyjna IZ i IP2 na temat polityk horyzontalnych jest niedostatecznie dopasowana do potrzeb wnioskodawców, a stopień upowszechnienia polityk horyzontalnych wśród wnioskodawców jest niewystarczający.
- teoretyczna znajomość polityk horyzontalnych niedostatecznie przekłada się na postawy osób zaangażowanych w proces zarządzania RPO WO 2007-2013.
- kadra zarządzająca i pracownicy IZ oraz IP2 traktują polityki horyzontalne rozdzielnie i bez dostatecznego zrozumienia, jakie korzyści wynikają z ich wdrażania. Również członkowie KM RPO WO 2007-2013 mają niedostateczną wiedzę na temat korzyści, wynikających z wdrażania polityk horyzontalnych oraz stanu wdrażania polityk horyzontalnych w ramach programu.

Wnioskodawcy traktują polityki horyzontalne jako biurokratyczny wymóg i nie doceniają korzyści stosowania się do nich.<sup>22</sup>

Z kolei w sprawozdaniu z realizacji w 2009 r. RPO dla Województwa Dolnośląskiego, wspomniano badanie, przeprowadzone w 50 programach operacyjnych 2007–2013 w krajach UE, w tym w województwie dolnośląskim, którego „tematem było zastosowanie zasad równości płci, niedyskryminacji i równego dostępu osób niepełnosprawnych”<sup>23</sup>. Przytaczane w sprawozdaniu wnioski z badania dotyczą m. in. niespójności analiz będących podstawą formułowania kryteriów oceny projektów odnoszących się do realizacji polityki równych szans, konieczności większego podkreślenia znaczenia polityki równościowej przy równoczesnym wykorzystaniu

21 *Ocena wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO WO 2007-2013*, Raport końcowy, Stowarzyszenie Doradców Gospodarczych Pro-Akademia, listopad 2009

22 Tamże, s. 90–103

23 Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, 2009 r. s. 67–68

potencjału równościowych organizacji pozarządowych, konieczności prowadzenia szkoleń z tej dziedziny dla ekspertów oceniających wnioski, braku w systemie wdrażania stanowiska do spraw polityki równościowej, a także niedostatku badań, analiz i ewaluacji dotyczących wdrażania polityki równych szans.<sup>24</sup>

Powyżej przytoczone wnioski, szczególnie z badania opolskiego, w dużej mierze pokrywają się z wnioskami z niniejszego badania, które, choć oparte o analizę dokumentów oficjalnych z wdrażania programów, jakimi są sprawozdania, a także analizę pracy komitetów monitorujących, wskazują, że problemy opolskie są również problemami większości RPO. Jednocześnie trzeba wspomnieć, że we wszystkich województwach realizowane są regionalne komponenty Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach którego prowadzone są działania na rzecz upowszechniania zasad polityki równościowej, między innymi poprzez opracowanie „Agendy działań na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn w ramach Programu Kapitał Ludzki”<sup>25</sup>, a także wydanie specjalnego poradnika omawiającego stosowanie zasady równości kobiet i mężczyzn w projektach PO KL<sup>26</sup>. Tym samym, teoretycznie w każdym samorządzie wojewódzkim, pełniącym rolę instytucji pośredniczącej PO KL oraz rolę instytucji zarządzającej RPO, powinny być specjaliści od wdrażania horyzontalnej polityki równościowej. Wydaje się jednak, że struktura zarządzania programami wspólnotowymi w ramach urzędów marszałkowskich, gdzie często do każdego programu powołana jest inna komórka, powoduje izolację, a czasem i rywalizację pomiędzy departamentami.<sup>27</sup> Nie ma również informacji, by gdzieś stworzono stanowisko służące koordynacji polityk horyzontalnych pomiędzy programami operacyjnymi zarządzanymi w ramach jednej instytucji. Możliwe również, że niska świadomość znaczenia polityki równych szans, powoduje postrzeganie wymogów równościowych jako wyłącznej domeny PO KL, nie dotyczącej programów regionalnych, gdzie dla wielu to jedynie wymóg formalny.

## 12.4 Podsumowanie

### Wnioski

- Mimo standaryzacji sprawozdań okresowych/rocznych z realizacji programów operacyjnych, sposób ich formułowania jest skrajnie różnorodny. Jaskrawym tego przykładem jest opisywanie przez poszczególne IZ realizacji wspólnotowej polityki równych szans.
- Chaos interpretacyjny w wyjaśnieniach składanych w sprawozdaniach za 2009 r. wskazuje, że większość Instytucji Zarządzających programami regionalnymi nie jest dostatecznie przygotowana do wdrażania wspólnotowej polityki równych szans ani też nie zdaje sobie sprawy z płynących z niej potencjalnych korzyści społecznych dla regionu. Dotyczy to w równym stopniu zarządzających programem, pracowników IZ, jak i członków komitetów monitorujących.
- O ile zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych wydają się jasne i podobnie interpretowane we wszystkich regionach, o tyle kwestia promowania zasady równości kobiet

24 Study on the Translation of Article 16 of Regulation (EC) N°1083/2006 on the Promotion of Gender Equality, Non-Discrimination and Accessibility for Disabled Persons, into Cohesion Policy Programmes 2007–2013 Co-Financed by the ERDF and the Cohesion Fund, Public Policy and Management Institute, (Vilno), September, 15 2009 – pełna wersja raportu niedostępna na stronach www KE i PPMI

25 *Agenda działań na rzecz równości szans kobiet i mężczyzn w ramach Programu Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2009*

26 Branka Maja, Rawłuszko Marta, Siekiera Agnieszka, *Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał ludzki*, Poradnik, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania EFS

27 Patrz również *Dostęp do informacji oraz systemy wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2009, rozdział Systemy administrowania RPO, s. 27–32*

i mężczyzn nie we wszystkich regionach jest podobnie rozumiana. Większość działań na rzecz niepełnosprawnych ma charakter „twardy”, materialny – to przede wszystkim likwidacja barier architektonicznych, zakup sprzętu i wprowadzanie fizycznych ułatwień. Takie działania łatwo ocenić. Działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn w większości mają charakter „miękki” i dotyczą bardziej kwestii kształtowania świadomości, tymczasem jedynym cytowanym wskaźnikiem jest liczba utworzonych miejsc pracy dla kobiet. Sposób oceny działań równościowych wyraźnie stanowi trudność. Z cytowanej w tekście listy przykładowych projektów uznawanych w niektórych regionach za „realizujące politykę równych szans” można wysnuć wniosek, że również poziom przygotowania ekspertów oceniających wnioski pod tym względem jest wysoce niezadowalający. Zaledwie jedna lub dwie IZ deklarowały w sprawozdaniach, że w ogóle uwzględniały tematykę równościową w zakresie szkoleń dla ekspertów.

- Komitety monitorujące nie spełniają swojej funkcji w zakresie monitorowania wdrażania polityki równych szans w RPO, nie przykładały również większej uwagi do jej uwzględniania w kształtowaniu systemu kryteriów oceny projektów.
- Brak analiz i badań ewaluacyjnych poświęconych polityce równych szans w RPO, a także w szerszym ujęciu regionalnym, szczególnie w odniesieniu do realizacji celów programów operacyjnych i strategii rozwoju.

### **Rekomendacje**

- Przeprowadzenie badań ewaluacyjnych w zakresie realizacji wspólnotowej polityki równościowej i anty-dyskryminacyjnej w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowania instytucji zarządzających do jej prowadzenia, a komitetów monitorujących do jej monitorowania.
- Wykorzystanie w Regionalnych Programach Operacyjnych doświadczeń wdrażania zasad równych szans kobiet i mężczyzn w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki.
- Prowadzenie szkoleń i akcji informacyjnych w celu upowszechnienia zasad wdrażania wspólnotowej polityki równościowej i anty-dyskryminacyjnej zarówno wśród członków zarządów województw, pracowników instytucji zarządzających RPO, członków komitetów monitorujących, ekspertów zewnętrznych (tzw. asesorów) oraz wśród beneficjentów.
- Szersze wprowadzenie zasad polityki równych szans do regionalnych strategii rozwoju