

RAPORT KOŃCOWY

Ewaluacja systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego 2014-2020 - etap II



Warszawa, maj 2022 r.

Badanie współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020

Opracował zespół w składzie:

- Anna Borowczak
- Andrzej Dziurdzik
- Adam Miller (koordynator badania)
- Tomasz Klimczak
- Tomasz Kupiec
- Wawrzyniec Stańczyk

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	5
STRESZCZENIE.....	7
SUMMARY	14
1. WPROWADZENIE (cel, zakres i metodyka badania)	21
2. PROMOCJA I INFORMACJA.....	24
2.1. Pozyskiwanie informacji o konkursach.....	24
2.2. Komunikacja i współpraca pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie RPO WM a Beneficjentami (w tym komunikacja na etapie ubiegania się o dofinansowanie)	29
2.3. Dostępność i jakość informacji o możliwościach uzyskania wsparcia w ramach RPO	31
2.4. Wprowadzanie nowych lub niestandardowych form przekazu informacyjnego.....	33
2.5. Podsumowanie	34
3. OGŁASZANIE I PRZEPROWADZANIE KONKURSÓW/NABORÓW I OCENA PROJEKTÓW	36
3.1. Dokumentacja konkursowa - usprawnienia w sposobie zapisu treści, kształcie i formacie dokumentów (w tym wnioski o dofinansowanie)	36
3.2. Przejrzystość i skuteczność kryteriów wyboru	44
3.3. Ocena wniosków o dofinansowanie.....	45
3.4. Odwołania od wyników oceny	50
3.5. Umowa o dofinansowanie.....	52
3.6. Podsumowanie	54
4. REALIZACJA PROJEKTU	56
4.1. Rozliczanie projektu	56
4.2. Zamówienia w projektach	69
4.3. Obowiązki informacyjno-promocyjne	76
4.4. Kontrola projektów	79
4.5. Aneksowanie i rozwiązywanie umów.....	88
4.6. Ocena pracy opiekunów	95
5. POMOC PUBLICZNA.....	102
6. OCENA WDRAŻANIA RPO WM W STOSUNKU DO INNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH ..	108
7. MONITORING REKOMENDACJI POWSTAŁYCH W PIERWSZYM ETAPIE BADANIA	140
7.1. Organizacja i funkcjonowanie	140
7.2. Zarządzanie procesami	142

7.3. Zarządzanie zasobami materialnymi i finansowymi.....	145
7.4. Współpraca z wnioskodawcami	148
7.5. Komunikacja wewnętrzna i współpraca oraz zarządzanie informacjami	150
7.6. Zarządzanie zasobami ludzkimi	153
7.7. Otoczenie systemu	156
7.8. Podsumowanie	159
8. PODSUMOWANIE	161
8.1. Zestawienie odpowiedzi na pytania badawcze postawione przez zamawiającego	161
8.2. Podsumowanie w układzie celów szczegółowych badania	174
9. TABELA REKOMENDACJI	190

WYKAZ SKRÓTÓW

Skrót	Rozwinięcie
BZZL	Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi UMWM
CATI	Ankieta prowadzona drogą telefoniczną
CAWI	Ankieta prowadzona drogą internetową
DG	Departament Generalny UMWM
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
e-RPO	Lokalny system informatyczny RPO WM
FE	Departament Funduszy Europejskich UMWM
FEM	Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021-2027
IK UP	Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa
IOK	Instytucja organizująca konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca RPO WM
JST	jednostki samorządu terytorialnego
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
KE	Komisja Europejska
KPO	Krajowy Program Operacyjny (np. PO IR, PO WER)
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MCP	Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MSP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
MW FE	Departament Monitorowania Wdrażania Funduszy Europejskich ¹
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NGO	Non-Government Organisations (organizacje pozarządowe)
PIFE	Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich
PO	Program Operacyjny
POLIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO PC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa
PO PW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
Pzp	Prawo zamówień publicznych
RODO	Rozporządzenie o Danych Osobowych
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO WM	Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego

¹ Zgodnie z Uchwałą Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 12 kwietnia 2022 r. zlikwidowano Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi. Powołano natomiast Departamentu Rozwoju Regionu oraz Departament Monitorowania Wdrażania FE. Szczegółowa ich struktura została określona w Zarządzeniach Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 14 kwietnia 2022 r.

RR	Departament Rozwoju Regionu UMWM
SL	System informatyczny SL2014
SMK	Stowarzyszenie Metropolia Krakowska
SWR	System Wdrażania Rekomendacji
SzOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
UMWM	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
WoD	Wniosek o dofinansowanie
WoP	Wniosek o płatność
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZZL	zarządzanie zasobami ludzkimi
ZPO	Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi UMWM

STRESZCZENIE

Wprowadzenie

Głównym celem badania była ocena skuteczności i użyteczności systemu realizacji RPO WM w opinii beneficjentów wraz z opracowaniem rekomendacji dla perspektywy finansowej 2021-2027. Opinie beneficjentów/wnioskodawców były pozyskiwane w odniesieniu do następujących elementów systemu realizacji RPO WM: promocja i informacja, ogłaszanie i przeprowadzanie konkursów/naborów i ocena projektów, realizacja projektu, pomoc publiczna w projektach, zamówienia w projektach. Dodatkowo porównano system wdrażania RPO WM z systemami obowiązującymi w innych programach operacyjnych a także dokonano monitoringu rekomendacji powstałych w pierwszym etapie badania dotyczącego systemu realizacji RPO WM, które zostało przeprowadzone w 2017 r.

W badaniu zrealizowano: 40 indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji systemu wdrażania RPO WM, beneficjentami projektów pozakonkursowych oraz przedstawicielami firm doradczych, 1114 ankiet z podmiotami wnioskującymi o wsparcie z RPO WM z czego 719 z beneficjentami i 395 z nieskutecznymi wnioskodawcami, 227 ankiet z pracownikami IZ i IP, 43 ankiety z osobami zajmującymi stanowiska kierownicze w UMWM, MCP i WUP oraz warsztat rekomendacyjny. Ponadto przeprowadzono analizy danych zastanych w tym analizy o charakterze benchmarkingowym.

Promocja i informacja

Głównym źródłem informacji o konkursach jest internet, a także informacje płynące od firm doradczych, z którymi współpracuje 50% badanych. Media lokalne odgrywają marginalną rolę w przekazie. Jeśli chodzi o strony internetowe, największą popularnością wśród wnioskodawców cieszyła się strona: www.rpo.malopolska.pl. Wnioskodawcy uznają też język komunikacji na stronie, ale także szerzej- w przekazie medialnym, na szkoleniach, w dokumentach konkursowych jako zrozumiałą. Ta kwestia została uwzględniona horyzontalnie w badaniu, a pozytywne wyniki potwierdzają, że reguły prostego języka są stosowane w Programie w sposób bardzo konsekwentny. Warto zauważyć, że sposób działania służb informacyjno-promocyjnych jest silnie uwarunkowany założeniami jednolitymi na poziomie całego systemu wdrażania Umowy Partnerstwa. Obejmuje to takie kwestie jak: poszczególne aspekty strategii komunikacyjnej Programu. Inne kwestie regulowane na poziomie krajowym obejmują takie zagadnienia jak: sposób i zakres funkcjonowania PIFE, przestrzeganie horyzontalnych zasad w postaci reguł prostego języka, przestrzeganie standardów dostępności m.in. skierowanych do osób z niepełnosprawnością, realizacja obowiązków informacyjno-promocyjnych przez beneficjentów Programu na poziomie projektów.

Ogłaszanie i przeprowadzanie konkursów/naborów i ocena projektów

Proces oceny wniosków zależał od wielu czynników tj. liczba zgłoszonych projektów, pula środków, obciążenia kadrowe systemu wdrażania. Jednak czas trwania procedur nie jest ostatecznym miernikiem procesu oceny wniosków. Najważniejsze są kwestie związane z jego jakością, gwarantujące standaryzację, powtarzalność, transparentność i efektywność procesu oceny. W założeniu jednym z istotnych celów systemu wdrażania zaprojektowanego w ramach RPO WM jest minimalizacja ewentualnej porażki beneficjenta (ryzyka utraty środków) na wszystkich kolejnych

etapach realizacji projektu. Na przestrzeni perspektywy nie odnotowano większych zmian w dokumentacji konkursowej. Zauważalne są dla wnioskodawców są jedynie zmiany dotyczące liczby załączników lub przesunięcia momentu ich dostarczenia na moment podpisywania umowy z wybranym beneficjentem. Te usprawnienia zostały ocenione bardzo pozytywnie. Warto wprowadzić w przypadku niektórych projektów kolejne drobne usprawnienia w Generatorze Wniosków m.in. automatyczne obliczanie limitów nałożonych na koszty kwalifikowalne projektu czy automatyczna instrukcja wypełniania wniosku. Beneficjenci wnieśli niewiele uwag w zakresie kryteriów oceny projektów. Wynika to po części z pracy, jaką w to zagadnienie- także na drodze aktualizacji i refleksji płynącej z systemu wdrażania, wnieśli pracownicy tego systemu. Obecna dojrzałość systemu wpływa na preferencję dla wprowadzania raczej niewielkich zmian o charakterze ewolucyjnym. W samym systemie realizacji warto podnieść jakość i efektywność pracy migrujących zasobów kadrowych, zwłaszcza w sytuacji dużego obciążenia naborami. Mogą temu sprzyjać drobne usprawnienia systemowe w ramach eRPO, ale także rozwiązania podnoszące kompetencje niezbędne w procesie oceny lub kreujące pozytywną atmosferę w miejscu pracy w związku z koniecznością adaptacji.

Realizacja projektu

Rozliczanie

Dla 45% beneficjentów rozliczenie projektu nie wiązało się z określonymi trudnościami. Niemal dwukrotnie częściej na brak problemów wskazywały te podmioty, które korzystały z usług firmy doradczej. 20% beneficjentów wskazało, że wyzwaniem było skompletowanie wszystkich wymaganych załączników do wniosku o płatność (najczęściej dokumentacji z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia), 16% - wypełnienie formularza wniosku o płatność (dominowały błędy rachunkowe oraz błędy polegające na pominięciu wymaganych pól WoP), 15% - prawidłowe opisanie dokumentów księgowych (najczęściej brak opisów, mylenie numeru projektu z numerem umowy), 13% - trudności związane z prowadzeniem ewidencji czasu pracy personelu zaangażowanego w projekt (np. błędnie podawane daty i godziny).

Upowszechnienie uproszczonych metod rozliczania wydatków należy uznać za jedno z kluczowych uproszczeń dotyczących etapu realizacji projektów. Kwoty ryczałtowe bardzo ułatwiają rozliczenie projektu natomiast posiadają też słabe strony takie jak ryzyko nadużyć (dążenie beneficjentów do osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników jak najmniejszym nakładem środków finansowych celem „wypracowania” zysku) oraz brak możliwości pomniejszenia dofinansowania proporcjonalnie do stopnia nieosiągnięcia wskaźnika. Stawki ryczałtowe, stosowane przede wszystkim w odniesieniu do kosztów pośrednich, były oceniane jako rozwiązanie trafione, upraszczające rozliczenie projektu i nie sprawiające istotnych problemów w stosowaniu. Do ryzyk z nimi związanych należy zaliczyć pokusę traktowania przez beneficjentów kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtowo w kategoriach zysku oraz niedopasowanie wysokości stawki ryczałtowej do specyfiki projektu.

Zamówienia w projektach

59% beneficjentów przeprowadzało procedurę rozeznania rynku, 57% procedurę konkurencyjności a 31% stosowało Pzp. Stosowanie Pzp nie wiązało się z problemami, o których można by powiedzieć, że mają charakter systemowy. Głównym problemem była czasochłonność całej procedury. Jeżeli chodzi o procedurę konkurencyjności to tylko dla 26% beneficjentów nie była ona w ogóle problematyczna.

Największe trudności sprawiało: poprawne sformułowanie kryteriów oceny ofert (formułowanie kryteriów odnoszących się do właściwości wykonawcy czy kryteriów pozostających w „luźnym związku” z przedmiotem zamówienia), ustalenie warunków udziału w postępowaniu (formułowanie warunków, nieadekwatnych do przedmiotu zamówienia), ustalenie wartości zamówienia (niewłaściwe udokumentowanie przeprowadzonego szacowania, zaniżanie wartości szacunkowej zamówienia lub jego podział w sytuacjach tożsamości rodzajowej lub funkcjonalnej) oraz opis przedmiotu zamówienia (trudności ze znalezieniem równowagi między opisem dostatecznie precyzyjnym a opisem, który nie będzie zbyt ogólnikowy lub zbyt szczegółowy). Zdecydowanie mniej złożoną od procedury konkurencyjności jest procedura rozeznania rynku. Za mocno skomplikowaną uznało ją jedynie 14% beneficjentów.

Obowiązki informacyjno-promocyjne

W opinii większości beneficjentów (57%) informowanie o tym, że projekt jest finansowany ze środków europejskich ma pozytywny wpływ na wizerunek firmy/institucji. Obowiązki informacyjno-promocyjne, w porównaniu z innymi trudnościami związanymi z realizacją projektu są marginalne – tylko dla 2% beneficjentów stanowią one źródło istotnych trudności w trakcie realizacji projektu. Potwierdzają to w wywiadach przedstawiciele komórek kontrolujących i nadzorujących realizację projektu ze strony IZ i IP. Najtrudniejsze w opinii beneficjentów jest poprawne zaplanowanie właściwych działań informacyjno-promocyjnych i ich zabudżetowanie na etapie aplikowania o dofinansowanie. Często, w trakcie realizacji, zaplanowany budżet okazuje się niedoszacowany. Najbardziej użytecznymi źródłami informacji o sposobie spełnienia wymagań związanych z informacją i promocją projektu jest Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji (57%) oraz opiekunowie projektów (33%).

Kontrola projektów

Zakres kontroli, w tym rodzaj i liczba przeglądanych dokumentów oraz weryfikowanych na miejscu dostaw, usług (np. szkoleń) czy obiektów infrastrukturalnych powstałych w wyniku realizowanych inwestycji, musi być dostosowany do specyfiki kontrolowanego projektu a także od sposobu dokumentowania operacji finansowych przez beneficjenta. Kontrola realizowana jest na próbie dokumentów co znacznie ogranicza jej pracochłonność i uciążliwość dla beneficjenta. Beneficjenci w badaniu ilościowym generalnie nie kwestionowali zasadności zakresu czynności kontrolnych i wymaganych przez kontrolerów dokumentów. Tylko 6% kontrolowanych uważało, że w trakcie kontroli na miejscu kontrolerzy dokonywali czynności, które w ich ocenie były zbędne z punktu widzenia celu kontroli, 8% - że wymagali dokumentów, które były zbędne. Generalnie beneficjenci byli w większości zdania, że czas przeprowadzenia kontroli był adekwatny do przedmiotu kontroli (tylko 6% uważało, że czas kontroli był nieproporcjonalnie długi do przedmiotu kontroli). Beneficjenci bardzo wysoko oceniają efektywność i organizację pracy zespołów kontrolujących (86% kontrolowanych beneficjentów biorących udział w badaniu oceniło je bardzo wysoko (43%) i wysoko (43%)).

Wizyta zespołu kontrolującego i możliwe negatywne konsekwencje kontroli są źródłem stresu dla kontrolowanych beneficjentów. Stąd też ważny jest sposób komunikacji i „przekaz” jaki beneficjenci otrzymują od kontrolerów. 50% beneficjentów w badaniu ankietowym określa atmosferę komunikacji z zespołem kontrolującym w trakcie wizyty kontrolnej na miejscu jako „przyjazną” a

dalsze 40% jako „neutralną”. Nawet w przypadku nałożenia korekty finansowej tylko 9% kontrolowanych ocenia atmosferę kontroli jako „nieprzyjazną i nacechowaną podejrzliwością”. Podobnie pozytywna jest ocena komunikacji telefonicznej (bardzo pozytywna i pozytywna ocena: łatwość kontaktu – 79%, użyteczność informacji – 87%, atmosfera rozmowy – 88%).

Najważniejszą zmianą w procedurach kontroli, pozwalającą na racjonalizację relacji efekty - koszty przeprowadzanych kontroli (kwota odzyskanych nieprawidłowo wykorzystanych środków publicznych do kosztów zasobów kadrowych i kosztów operacyjnych) było wprowadzenie kontroli na próbie dokumentów. Jest to zgodna opinia wszystkich przedstawicieli komórek organizacyjnych zajmujących się kontrolą w IZ i IP. Prawidłowość prowadzonych kontroli na próbach dokumentów potwierdzają audyty Instytucji Audytowej.

Kontrole uproszczone (bez wizyt na miejscu) były koniecznością wynikającą z obostrzeń wprowadzonych z powodu pandemii i w zgodnej opinii kontrolujących nie są alternatywa dla kontroli na miejscu. Niemniej jednak konieczność pracy zdalnej w trakcie pandemii miała pozytywny wpływ na nastawienie zespołów do korzystania ze środków komunikacji elektronicznej. Zespoły kontrolne pozytywnie oceniają możliwość procedowania wewnętrznych dokumentów w formie wyłącznie elektronicznej i nie wyobrażają sobie powrotu do procedowania dokumentów w formie papierowej.

Aneksowanie i rozwiązywanie umów

Na podstawie danych monitoringowych można oszacować, że aneksowanie umowy co najmniej 1 aneksem ma miejsce w przypadku 90% umów. Większość z nich jest aneksowana kilkakrotnie (prawie połowa aneksowanych umów jest aneksowana dwukrotnie) a zdarzają się umowy aneksowane nawet 8-krotnie. Jest to więc, oprócz weryfikacji wniosków o płatność, druga czynność zajmująca najwięcej czasu i uwagi opiekunów projektów.

Analiza powodów aneksowania pokazała, że dwa najczęstsze z nich to zmiany przepisów prawa (43%) oraz zmiany w budżecie projektu (39%). Pozostałe takie jak: zmiana danych beneficjenta (adres, nazwa itp.), zmiana sposobu wnoszenia wkładu własnego, wydłużenie okresu realizacji, zmiany wskaźników, mają kilkuprocentowy udział (każda z nich) w ogólnej liczbie aneksów.

Beneficjenci w badaniu ilościowym nie mieli generalnie zastrzeżeń do czasu procedowania aneksów (66% ocen bardzo pozytywnych i pozytywnych – tylko 9% ocen negatywnych i bardzo negatywnych) a procedurę aneksowania uznali za nieskomplikowaną (66% ocen bardzo pozytywnych i pozytywnych – tylko 7% ocen negatywnych i bardzo negatywnych).

W badanie ilościowym pracownicy przypisują długi czas trwania procedowania aneksu błędom popełnianych przez beneficjentów i problemom w komunikacji z beneficjentami. Jako najbardziej znaczące wąskie gardła procesu aneksowania umów po stronie IZ/IP pracownicy najczęściej wskazują na obsługę prawną aneksu. Procedowanie aneksu przyspieszyłoby, zdaniem pracowników, realizacja tego procesu w całości w formie elektronicznej (obecnie aneks podpisywany jest przez strony w formie papierowej).

Pomoc publiczna w projektach

Mimo bardzo dużego poziomu skomplikowania otoczenia prawnego zagadnień związanych z pomocą publiczną, stosunkowo niewielka grupa ankietowanych wnioskodawców wskazała na występowanie problemów związanych z pomocą publiczną.

Przeciętnie 20% ankietowanych potwierdziło występowanie problemów związanych z pomocą publiczną na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie, ale już jedynie 1% badanych wskazało na występowanie problemów na etapie realizacji. Jednocześnie w 32 projektach ocenianych przez FE kryterium dotyczące pomocy publicznej było przyczyną odrzucenia wniosku na etapie oceny formalnej.

Na podstawie badania jakościowego zidentyfikowano następujące problemy i możliwości usprawnień: 1) rozwijanie wiedzy pracowników odpowiedzialnych za ocenę wniosków o dofinansowanie, z uwzględnieniem aktualnego stanu wiedzy urzędu, wynikającego nie tylko z przepisów, ale także interpretacji, orzeczeń, decyzji Komisji Europejskiej oraz studiów przypadków, poprzez organizację oraz stworzenie bazy wiedzy dostępnych dla wszystkich pracowników; 2) doprecyzowanie i wprowadzenie do dokumentacji konkursowej przesłanki dotyczącej „efektu zachęty” na etapie realizacji projektu, przy jego modyfikacji i wprowadzenia nowych elementów do projektu.

Ocena wdrażania RPO WM w stosunku do innych programów operacyjnych

Ocena wdrażania RPO WM w stosunku do innych programów operacyjnych przeprowadzona została poprzez analizę benchmarkingową. W zakresie dostępnych wskaźników porównania dotyczyły wszystkich RPO oraz trzech województw (lubelskiego, opolskiego oraz pomorskiego) zidentyfikowanych jako liderzy kontraktacji i certyfikacji na koniec 2021 roku. Następnie przedstawione zostały wskazane przez beneficjentów/wnioskodawców oraz innych uczestników systemu wdrażania RPO WM rozwiązania stosowane w innych programach operacyjnych jako potencjalne źródła dobrych praktyk (m.in. przez NCBR, w PO WER, PW oraz RPO dla województwa śląskiego).

Korzystnie w benchmarkingu wypadła pozycja RPO WM w zakresach objętych wskaźnikami efektywności i wydajności zastosowanych rozwiązań, pokazującymi relacje pomiędzy pracochłonnością i kosztami realizacji RPO. Zidentyfikowane zostały wskaźniki, których poziom umiejscawia RPO WM wśród liderów (m.in. wskaźnik odsetka wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia w wyniku nieuzupełnienia braków w projektach lub niepoprawienia oczywistych omyłek zgodnie z wezwaniem, zanotowanych postępów w zakresie rozstrzygania konkursów, średniej długości trwania naborów, wykorzystania pracy ekspertów). A także takie, które mogą powodować zaniepokojenie (np. niższa intensywność działań szkoleniowych), jednak benchmarking wskazał tylko jeden obszar (zarządzanie alokacjami finansowymi na konkursy), w którym zasadne wydaje się poszukiwanie zewnętrznych inspiracji dla poprawy stosowanych rozwiązań. Wskazano na porównawczo istotną rolę jaką we wdrażaniu RPO WM spełnia stosowanie trybów pozakonkursowego oraz nadzwyczajnego (w kontekście pandemii COVID-19).

Podczas gdy 38% ankietowanych beneficjentów oraz nieskutecznych wnioskodawców RPO WM zadeklarowało posiadanie doświadczenia w realizacji projektów współfinansowanych z programów innych niż RPO WM, to równocześnie 50% z nich oceniło zasady aplikowania i realizacji projektów w ramach RPO WM jako "porównywalne" do tych stosowanych w innych programach operacyjnych. Nieco więcej odpowiedzi wskazywało na to, że zasady RPO WM były mniej korzystne czy przyjazne (21%), niż odpowiedzi oceniających rozwiązania RPO WM jako bardziej korzystne (12%) w porównaniu do systemów stosowanych w innych programach operacyjnych. Interpretacja i praktyka stosowania zasad realizacji RPO (podobnych we wszystkich programach operacyjnych) przez

zwłaszcza opiekunów projektów, wydaje się jednym z kluczowych elementów postrzeganej pozycji konkurencyjnej RPO WM. Zidentyfikowana została, także w wyniku badania opinii innych uczestników systemu wdrażania RPO, lista zastosowanych w innych programach rozwiązań, które można traktować jako inspirację w kolejnym okresie programowania.

Zaleca się kontynuowanie systematycznego monitoringu wyników benchmarkingu prowadzonego przez MFIPR i ostrożne reagowanie na niektóre wskaźniki oraz rekomenduje intensyfikację programu szkoleń, zwłaszcza w stosunku do opiekunów projektów.

Monitoring rekomendacji powstałych w pierwszym etapie badania w 2017 r.

Z ogólnej liczby 40 rekomendacji zatwierdzonych do realizacji po ewaluacji z 2017 r. za wdrożone można uznać 85%. Najniższy udział wdrożonych rekomendacji dotyczy obszaru zarządzania procesami, a najwyższy obszarów: organizacji i funkcjonowania, współpracy z wnioskodawcami i zarządzania zasobami ludzkimi. W niektórych sytuacjach wdrożenie rekomendacji nie nastąpiło zgodnie z rekomendowanym sposobem, ale poprzez inne działania, które IZ lub IP uznała za prowadzące do pożądanego stanu. W połowie przypadków rekomendacji niewdrożonych pożądanego stanu został osiągnięty mimo braku podjęcia rekomendowanych działań. W kolejnych kilku nie jest jednoznaczne, czy wdrożenie na tym etapie jest zasadne.

Rekomendacje z ewaluacji z 2017 r. zorientowane były na poprawę funkcjonowania systemu i wchodzących w jego skład organizacji, a nie bezpośrednio realizację RPO WM. Obserwowane efekty są bardzo różne. Stosunkowo dobrze oceniane są np. wyposażenie w sprzęt komputerowy, rozwój administracji elektronicznej, czy komunikacja wewnętrzna w systemie. Niejednoznaczny jest obraz w zakresie skuteczności zapobiegania konfliktom w zespołach i między nimi oraz poprawy atmosfery w pracy. Niedostateczne poprawiły się postrzegane możliwości rozwoju zawodowego i w związku z tym skłonność do pozostania w obecnym miejscu pracy, czy materialne warunki prowadzenia kontroli projektów.

Analiza efektów rekomendacji sugeruje, że w co najmniej kilku przypadkach wdrażanie powinno być kontynuowane. Wynika to zarówno ze, wskazanych już wyżej, niedostatecznych dotychczasowych efektów, jak i faktu, że w niektórych przypadkach efekty nie są trwałe, tzn. ich utrzymanie wymaga ciągłego działania. Tak jest np. z rozwojem administracji elektronicznej, czy zapewnianiem warunków do rozwoju poziomego.

Kluczowe rekomendacje z badania

- Rekomenduje się szersze zastosowanie stawek ryczałtowych m.in. w odniesieniu do kosztów bezpośrednich (np. dotyczących tzw. drobnych zakupów opiewających na niewielkie kwoty a skutkujących dużą ilością dokumentów księgowych);
- Należy w maksymalnym możliwym stopniu uspołnić między instytucjami systemu wdrażania wymogi dotyczące składania załączników do wniosku o płatność (w tym oświadczeń);
- Postulować należy zrównanie progu, po przekroczeniu którego beneficjent będzie zobowiązany do stosowania procedury konkurencyjności z progiem obowiązującym w prawie zamówień publicznych (obecnie 130 tys. zł). W konsekwencji stosowanie procedury rozeznania rynku do zamówień, których wartość mieścić się będzie w przedziale 50 – 130 tys. zł;

- Proces aneksowania umów powinien w całości odbywać się w formie elektronicznej – aneks również powinien mieć formę elektroniczną;
- Systemy bazodanowe SL i e-RPO, w których gromadzona jest duża liczba dokumentów elektronicznych (kopie elektroniczne lub oryginały elektroniczne dokumentacji załączanej do wniosków o płatność, dotyczące zamówień oraz korespondencja) powinny mieć funkcjonalność pozwalającą na „tagowanie” dokumentów (przypisywanie słów kluczowych) co w konsekwencji umożliwi ich filtrowanie i sortowanie;
- Należy rozważyć zintensyfikowanie działań szkoleniowych, zwłaszcza ukierunkowanych na opiekunów projektów i dostosowanych do obecnego etapu realizacji programu.

Pełen katalog rekomendacji znajduje się w tabeli rekomendacji w rozdziale 9.

SUMMARY

Introduction

The main objective of the study was to assess, in view of opinions held by programme beneficiaries, the effectiveness and utility of the Małopolska Voivodship Regional Operational Programme (MV ROP) implementation system and develop recommendations for the 2021-2027 financial perspective. Opinions of beneficiaries/project promoters were obtained with respect to the following components of the MV ROP implementation system: promotion and information, announcement and implementation of calls for proposals and evaluation of project proposals, project implementation, state aids in projects, procurement under projects. In addition the MV ROP implementation system was compared to systems run in other operational programmes, and a review was made of the recommendations developed in 2017, during the study's first phase. The assignment involved: 40 individual direct interviews with representatives of MV ROP implementation system institutions, beneficiaries of direct agreement projects and representatives of consulting businesses; 1114 survey responses from entities, which had applied for MV ROP support, of which 719 involved beneficiaries and 395 unsuccessful project promoters; 227 survey responses from Managing Authority (MA) and Intermediate Body (IB) staff; 43 survey responses from management level staff of the MV Marshal's Office, Małopolska Centre for Entrepreneurship, and Voivodship Labour Office; and recommendation workshop. Furthermore desk research and a benchmarking exercise were also conducted.

Promotion and information

Internet resources constituted the main source of information about calls for proposals, followed by information provided by consulting companies, with whom 50% of respondents cooperate. Local media play a marginal role. With respect to websites, www.rpo.malopolska.pl was the most popular among beneficiaries. Project promoters assess the language of communication on that website, but also more broadly in the media, during training sessions, and in calls for proposals documentation, as understandable. This issue has been addressed in the study in a horizontal manner, and the positive results confirm, that the rules for simplifying Programme language are applied in a very consistent manner. It is worth noting that the way in which information and promotion services operate is strongly conditioned by solutions adopted at the level of the overall Partnership Agreement implementation system. This involves particular aspects of the Programmes communication strategy. Other issues regulated at the national level include such issues as: the manner and scope of activities of European Funds Information Points; compliance with horizontal principles involving language simplification rules, compliance with accessibility standards, addressed among others to people with disabilities; implementation of information and promotion obligations by Programme beneficiaries at the project level.

Announcement and implementation of calls for proposals and project proposal evaluation

The project proposal evaluation process was dependent on a large number of factors i.e. numbers of submitted proposals, financial envelope, implementation system staffing levels. However, the lengthiness of the implementation of procedures is not the final measure of the project proposal evaluation process. The most important issues are related to the quality of the process, guaranteeing

standardisation, repeatability, transparency and efficiency of the evaluation process. The assumption has been made, that one of the important goals of the implementation system designed under the MV ROP, is to minimise the potential for failure of the beneficiary (the risk of losing funds) at all stages of project implementation. No major changes have been introduced to the calls for proposals documentation over this financial perspective period. Project promoters have only noted changes in the number of attachments or the postponing of their delivery to the moment of signing the contract with the selected beneficiary. These improvements were rated very positively. For some projects, it is worth introducing further minor improvements in the Project Proposal Generator, including automatic calculation of limits imposed on eligible project costs or automatic instructions for filling in the application form. Beneficiaries had only few comments on the project evaluation criteria used. This is partly a result of the work done on this issue - also involving introduction of updates and reflection undertaken on the functioning of the implementation system - by the employees of this system. The current maturity of the system influences the preference for introducing rather small changes of an evolutionary nature. In the implementation system itself, it is worth increasing the quality and efficiency of migrating human resources, especially in situations of high workloads connected with calls for proposals. This may be facilitated through minor systemic improvements under the eRPO, but also by solutions increasing the competences necessary in the project proposal evaluation process or through creating a positive atmosphere in the workplace in the context of the necessity to adapt to change.

Project implementation

Financial reporting

45% of the beneficiaries noted, that project financial reporting was not associated with any specific difficulties. Almost twice as often, the lack of issues was indicated by those entities that had used the services of a consulting company. 20% of beneficiaries indicated that the challenge was to complete all the required attachments to the requests for payments (most often procurement documentation), 16% - to complete the request for payment form (accounting errors and errors consisting in omitting required report form fields were dominant), 15 % - to provide a correct description of accounting documents (most often no description being provided, confusing the project number with the contract number), 13% - noted difficulties related to timesheet recording of staff involved in the project (e.g. incorrect dates and times).

Wider adoption of simplified financial reporting of expenses should be considered as one of the key simplifications concerning the project implementation phase. Use of lump sums facilitates financial reporting, but also has some weaknesses, such as the risk of fraud (the beneficiaries' striving to achieve the assumed values of the indicators with the least possible expenditure in order to "generate" a profit), and inability to reduce the co-financing in proportion to the degree of failure to achieve performance indicators. Flat rates, applied mainly to indirect costs, were assessed as an appropriate solution, simplifying project finances and free of any significant issues in implementation. Related risks include the temptation on the side of beneficiaries to treat indirect costs settled as a flat rate as profit, and noted mismatches between the flat rates used and the specific characteristics of individual projects.

Procurement in projects

59% of beneficiaries carried out the market review procedure, 57% the competitive procedure and 31% used the Public Procurement Law (PPL) procedures. The use of the PPL was not associated with any issues that could be said to be systemic in nature. The main problem was the time-consuming nature of the entire process. As for the competitive procedure, only 26% of beneficiaries did not have any issues with its implementation. The greatest difficulties were noted in the areas of: correct formulation of the tender evaluation criteria (use of criteria relating to the properties of the contractor or of criteria "loosely related" to the subject of the contract), determination of the terms and conditions for participation in the procedure (formulation of conditions inadequate to the subject of the contract), determination of the contract value (incorrect documentation of the performed value estimation, understating the estimated value of the contract or split purchasing in situations of generic or functional unity), and description of the subject of the contract (difficulties with finding a balance between a sufficiently precise description and a description that will not be too general or too detailed). The market review procedure is much less complex than the competitive procedure. Only 14% of the beneficiaries considered it very complicated.

Information and promotion requirements

In the opinion of the majority of beneficiaries (57%), informing that the project is financed from European funds has a positive impact on the image of the company / institution. Compared to other issues related to the implementation of the project, those stemming from information and promotion requirements are marginal - they constitute a source of significant difficulties during project implementation for only 2% of beneficiaries. This is confirmed in the interviews by the representatives of units controlling and supervising the implementation of the projects on the part of the MA and IB. In the opinion of beneficiaries, the most difficult task involves a correct planning of appropriate information and promotion activities and their budgeting at the stage of applying for funding. During project implementation it is often the case, that the planned budgets turn out to be underestimated. The most useful sources of information on how to meet the requirements related to information and promotion of the project are the Guide In the Field of Information and Promotion for Project Promoters and Beneficiaries of Cohesion Policy Programmes 2014-2020 (57% responses) and project supervisors (33%).

Project audits

The scope of audits, including the types and numbers of documents reviewed and on the spot verification of delivery of supplies, services (for example training) or infrastructure facilities resulting from the implemented investments, must be aligned with the specific character of the audited project and with the methods of documenting financial operations by the beneficiary. The audit is carried out on a sample of documents, which significantly reduces its labour intensity and burden for the beneficiary.

In the quantitative analysis, beneficiaries generally did not question the validity of the scope of audit activities and of documents, access to which was required by the auditors. Only 6% of those audited believed that during the on-the-spot checks, the auditors performed activities which, in their opinion, were unnecessary for the purpose of the audit, 8% - that they required documents which were unnecessary. In general, beneficiaries were of the opinion that the time of carrying out the audit was appropriate given the subject of the audit (only 6% believed that the timeframe of the

audit was disproportionately long given the subject of the audit). Beneficiaries rate the effectiveness and organisation of the work of audit teams very highly (86% of the audited beneficiaries participating in the study rated them very high (43%) and high (43%)).

The visit of the audit team and possible negative consequences of the audit are a source of stress for the audited beneficiaries. Hence, the method of communication and the "message" that the beneficiaries receive from the auditors is important. 50% of the beneficiaries in the survey described the atmosphere of communication with the audit team as "friendly" during the on-site inspection visit, and another 40% as "neutral". Even in the case of the imposition of a financial fines, only 9% of those audited assess the atmosphere of the audit as "hostile and suspicious". The assessment of telephone communication is similarly positive (very positive and positive: ease of contact - 79%, usefulness of information - 87%, conversation atmosphere - 88%).

The most important change introduced in audit procedures, allowing for the rationalisation of the relation between costs and benefits (the amount of incorrectly used public funds recovered, to the costs of human resources and operating costs) of audits, involved the introduction of checks on samples of documents. This is the common opinion of all representatives of organisational units responsible for audits in the MA and IB. The correctness of the checks carried out on samples of documents is confirmed by audits of the Audit Authority.

In the shared opinion of the auditors simplified audits (those without on-site visits), a necessity due to the restrictions introduced by the pandemic, are not an alternative to on-the-spot checks. Nevertheless, the need to work remotely during the pandemic had a positive impact on the teams' attitude to using electronic means of communication. The audit teams positively assess the possibility of internal processing of documents in electronic form only and cannot imagine a return to the processing of paper documents.

Annexing and termination of contracts

Based on the monitoring data, it can be estimated that 90% of contracts are annexed at least once. Most contracts are annexed several times (almost half of the annexed contracts are annexed twice) and there are contracts that have been annexed as many as 8 times. Therefore, apart from the verification of payment claims, this is the second activity that takes the most time and attention of project supervisors.

An analysis of the reasons for the introduction of annexes to contracts showed that the two most common involved changes in the law (43%) and changes in the project budget (39%). Others, such as: change of the beneficiary's data (address, name, etc.), change of the method of making own contribution, extension of the implementation period, changes in indicators, each have a share of several percent in the total number of annexes.

Beneficiaries in the quantitative study generally had no objections as for the time it took to process the annexes (66% very positive and positive - only 9% negative and very negative responses) and the annexing procedure was considered simple (66% very positive and positive - only 7% negative and very negative).

The quantitative research shows, that employees attribute the long duration of the annexing process to errors made by the beneficiaries and problems in communication with the beneficiaries.

Employees most often indicate legal services required in annexing as the most significant bottleneck in the process of annexing contracts on the part of the MA / IB. According to the employees, the

procedures would be accelerated by the implementation of this process entirely in electronic form (currently annexes are signed by the parties in paper form).

State aids in projects

Despite the very high level of complexity of the legal environment related to state aids, a relatively small group of surveyed project promoters indicated the existence of issues related to this area. On average, 20% of the respondents confirmed the existence of issues related to state aids at the stage of preparing the application for co-financing, but only 1% of the respondents indicated the existence of issues at the project implementation stage. At the same time in the case of 32 evaluated project proposals the state aids criterion was the reason for the rejection of the proposals at the stage of formal compliance assessment.

The following issues and options for improvements have been identified on the basis of the undertaken qualitative research: 1) developing the knowledge of employees responsible for assessing project proposals, taking into account the current state of institutional knowledge, stemming not only from regulations, but also interpretations, case law, decisions of the European Commission, and case studies, through organising and creating a knowledge base available to all employees; 2) clarification and introduction to the calls for proposals documentation of the premise concerning the "incentive effect" at the stage of project implementation, at introduction of modifications and of new elements to the project.

Assessment of MV ROP implementation in comparison to other operational programmes

The assessment of MV ROP implementation in comparison to other operational programmes has been conducted through a benchmarking exercise. Utilising available indicators comparisons involve all regional operational programmes (ROP) as well as the three voivodships (Lubelskie, Opolskie and Pomorskie) identified as the leaders of contracting and certification at the end of 2021. In the next step solutions identified by beneficiaries/project promoters and other participants of the MV ROP implementation system as potential sources of best practices from other operational programmes (including among others implemented by the National Centre for Research and Development, OP Knowledge Education Development, OP Eastern Poland, and Śląskie Voivodship ROP) have been presented.

The benchmarking points to a positive position of the MV ROP in the scope covered by effectiveness and efficiency indicators of the solutions applied, showing the relationship between the labour intensity and costs of ROP implementation. Indicators have been identified, whose levels of achievement place the MV ROP among the leaders (including the percentage of project proposals left unprocessed as a result of failure to fill in gaps in project proposals or to correct obvious errors as requested, the recorded progress in finalising calls for proposals, the average duration of calls for proposals, utilisation of external experts). Indicators that may cause concern have also been identified (e.g. lower intensity of training activities), but the benchmarking indicated only one area (management of financial allocations for calls for proposals), in which it seems justified to look for external inspirations to improve currently applied solutions. The comparatively important role in the implementation of the MV ROP of the non-competitive and extraordinary (in the context of the COVID-19 pandemic) modalities for project contracting have been indicated.

While 38% of the surveyed MV ROP beneficiaries and unsuccessful project promoters declared having experience in implementing projects co-financed from programmes other than MV ROP, at the same time 50% of them assessed the rules of applying for and implementing projects under the MV ROP as "comparable" to those used in other operational programmes. Somewhat more responses indicated that the MV ROP rules were less favourable or friendly (21%) than those answers assessing the MV ROP solutions as more favourable (12%) compared to the systems used in other operational programmes. Interpretation and the practice of applying ROP implementation rules (similar in all operational programmes), especially by project supervisors, seems to be one of the key elements of the perceived competitive position of the MV ROP. A list of solutions used in other programmes, which can be treated as inspiration in the next programming period, was identified, also as a result of a review of the opinions of other participants of the ROP implementation system. It is suggested to continue the systematic monitoring of the results of the benchmarking exercise conducted by the Ministry for Funds and Regional Policy and to react carefully to some indicators, and it is recommended to intensify the training programme, especially in relation to project supervisors.

Monitoring of recommendations identified in 2017 during the first phase of the study

Out of the total of 40 recommendations approved for implementation after the 2017 evaluation, 85% can be considered implemented. The lowest share of implemented recommendations relates to the area of process management, and the highest to: organisation and operations, cooperation with project promoters, and human resource management. In some situations, the implementation of the recommendations did not take place in line with the recommended method, but through other activities that the MA or IB considered as leading to the desired state. In half of the cases of unimplemented recommendations, the desired state was achieved despite the lack of taking the recommended actions. In a number of cases, it is not clear whether implementation at this stage is justified.

The recommendations from the 2017 evaluation focused on improving the functioning of the system and its organisations, and not directly on the implementation of the MV ROP. The observed effects vary significantly. For example, access to computers, the development of electronic administration tools, and internal communications in the system are rated relatively well. The picture regarding the effectiveness of preventing conflicts within and between teams and improving the atmosphere at work is ambiguous. The perceived possibilities of professional development, and therefore the tendency to stay in the current workplace, or the material conditions for delivering project audits, improved insufficiently.

The analysis of the effects of the recommendations suggests that implementation should be continued in at least a few cases. This is due both to the insufficient level of current effects, as indicated above, and the fact that in some cases the effects are not permanent, i.e. maintaining them requires continuous action. This is the case, for example, with the development of electronic administration or ensuring conditions for horizontal development.

Key recommendations

- It is recommended that flat rates be used more widely, inter alia in relation to direct costs (e.g. concerning the so-called small purchases, involving little amounts of financing and resulting in a large numbers of accounting documents);
- The requirements for submitting attachments to the request for payment (including declarations) should be harmonised as much as possible between the various institutions of the implementation system;
- It should be postulated that the threshold beyond which the beneficiary will be obliged to apply the competitive procedure should be aligned with the threshold in force in the public procurement law (currently PLN 130,000). As a consequence use of the market review procedure for procurement whose value will be in the range of PLN 50,000 - 130,000;
- The process of annexing contracts should be entirely electronic - the annex should also be in electronic form;
- SL and e-RPO database systems, in which a large number of electronic documents are collected (electronic copies or electronic originals of documentation attached to requests for payment, regarding procurement and correspondence) should have functionalities that allows for "tagging" of documents (assigning keywords) which, as a consequence, will enable their filtering and sorting;
- Intensification of training activities, especially targeting project supervisors and adapted to the current stage of program implementation, should be considered.

The full catalogue of recommendations can be found in the recommendation table in Chapter 9.

1. WPROWADZENIE (cel, zakres i metodyka badania)

Cel i zakres badania

Głównym celem badania była ocena skuteczności i użyteczności systemu realizacji RPO WM w opinii beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców² wraz z opracowaniem rekomendacji dla perspektywy finansowej 2021-2027. W kontekście niniejszego badania pod pojęciem systemu realizacji należy rozumieć całokształt regulacji, procedur, działań i praktyk obejmujących tzw. ścieżkę klienta RPO WM – wnioskodawcy oraz beneficjenta. Klient wkracza na ścieżkę w momencie, w którym zaczyna poszukiwać informacji o możliwości pozyskania dofinansowania natomiast „schodzi z niej” w momencie negatywnej oceny wniosku (nieskuteczny wnioskodawca) lub zakończenia realizacji projektu (beneficjent), rzadziej – rozwiązania umowy.

Opinie beneficjentów/wnioskodawców były pozyskiwane w odniesieniu do następujących elementów systemu realizacji RPO WM:

- Promocja i informacja;
- Ogłaszanie i przeprowadzanie konkursów/naborów i ocena projektów;
- Realizacja projektu;
- Pomoc publiczna w projektach;
- Zamówienia w projektach.

W badaniu uwzględniono, tam gdzie było to uzasadnione, różnice między systemami realizacji IZ RPO WM oraz Instytucji Pośredniczących. Dodatkowo porównano system wdrażania RPO WM z systemami obowiązującymi w innych programach operacyjnych a także dokonano monitoringu rekomendacji powstałych w pierwszym etapie badania dotyczącego systemu realizacji RPO WM, które zostało przeprowadzone w 2017 r.

Cel główny został osiągnięty poprzez eksplorację następujących celów szczegółowych:

1. Ocena czy i na ile stosowane podczas realizacji projektów z RPO WM procesy/procedury/zasady dotyczące wyboru i realizacji projektów, dostępności i komunikacji są zgodne z potrzebami/oczekiwaniem beneficjentów;
2. Ocena w jakim stopniu procesy/ procedury/ zasady w ramach wyboru i realizacji projektów, dostępności i komunikacji z RPO WM 2014-2020 przyniosły beneficjentom pożytek w aplikowaniu o środki;
3. Uzyskanie odpowiedzi na pytanie jakie procesy/ procedury/ zasady stosowane w systemie realizacji RPO WM są sprawdzone i pozwalają na zaadoptowanie ich jako dobrych praktyk w przyszłej perspektywie finansowej;
4. Sformułowanie wniosków/rekomendacji dla systemu realizacji programu regionalnego na przyszłą perspektywę finansową.

W badaniu zostały uwzględnione następujące kryteria ewaluacyjne:

² Badano podmioty, które składały wnioski o dofinansowanie/zawierały umowy w całym okresie wdrażania RPO WM

1. Skuteczność, pozwalająca ocenić w jakim stopniu procesy/ procedury/ zasady w ramach wyboru i realizacji projektów z RPO WM 2014-2020 są zgodne z oczekiwaniami beneficjentów;
2. Użyteczność, pozwalająca ocenić w jakim stopniu procesy/ procedury/ zasady w ramach wyboru i realizacji projektów z RPO WM 2014-2020 przyniosły beneficjentom pożytek w aplikowaniu o środki;
3. Trwałość, pozwalająca odpowiedzieć na pytanie jakie procesy/ procedury/ zasady stosowane w realizacji RPO WM 2014-2020 są pozytywne i sprawdzone i powinny zostać kontynuowane w przyszłej perspektywie finansowej jako dobre, wypracowane praktyki w realizacji systemu RPO.

Metodyka badania

W badaniu wykorzystano następujące metody badawcze

- Analiza danych zastanych

Analizą objęto przede wszystkim dokumentację programową, dokumentację konkursową RPO WM, dokumenty określające wewnętrzne procedury poszczególnych instytucji (regulaminy organizacyjne, podręczniki funkcji i procedur, roczne plany kontroli), krajowe dokumenty rzutujące na kształt systemu realizacji RPO WM (np. Wytyczne) a także dane o charakterze statystycznym przekazywane przez Zamawiającego (np. dane z systemu SL).

- Indywidualne wywiady pogłębione

Wywiadami objęto następujące rodzaje podmiotów: instytucje systemu wdrażania RPO WM (IZ i IP), w których przeprowadzono 29 wywiadów, znajdujące się w strukturze UMWM zespoły realizujące projekty pozakonkursowe (zrealizowano 4 wywiady), komórki odpowiedzialne za wdrożenie rekomendacji przyjętych do realizacji podczas I etapu badania (zrealizowano 5 wywiadów dotyczących stricte kwestii rekomendacji z 1-go etapu badania, dodatkowo wybrane zagadnienia związane z tą kwestią były poruszane w niemal wszystkich wywiadach z przedstawicielami IZ i IP), firmy doradcze obsługujące wnioskodawców/beneficjentów RPO WM (zrealizowano 6 wywiadów). Łącznie w badaniu zrealizowano 42 wywiady pogłębione. Wywiady z uwagi na sytuację pandemiczną były prowadzone z wykorzystaniem komunikatorów internetowych.

- Badanie ankietowe z beneficjentami RPO WM, z którymi zawarto umowy o dofinansowanie

Populację badania stanowiło 1293 unikatowych ze względu na numer NIP beneficjentów. Ankiety były adresowane do osób, które w danym podmiocie odpowiadały za proces aplikowania i realizacji projektu od strony formalno-prawnej. Zrealizowano 719 ankiet osiągając stopień zwrotu na poziomie 55,6%. W badaniu wykorzystano techniki CAWI oraz CATI.

- Badanie ankietowe z nieskutecznymi wnioskodawcami

Pod pojęciem nieskutecznych wnioskodawców rozumiano podmioty,

- z którymi rozwiązano umowy;
- których wnioski zostały ocenione negatywnie;

- których wnioski aplikacyjne zostały wycofane.

Populacja nieskutecznych wnioskodawców liczyła 1837 unikatowych podmiotów. Udało się zrealizować 395 ankiet osiągając tym samym respons rate na poziomie 21,5%. W badaniu wykorzystano techniki CAWI oraz CATI.

- Badanie ankietowe z pracownikami instytucji systemu wdrażania

Adresatami ankiety byli pracownicy wszystkich komórek Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Pośredniczących (550 osób). Ankieta została zrealizowana techniką CAWI – za jej dystrybucję wśród pracowników odpowiadał Zamawiający. Uzyskano 227 ankiet osiągając tym samym zwrot na poziomie 41%.

- Badanie ankietowe wśród kierowników komórek organizacyjnych

Badanie przeprowadzono wśród 59 kierowników dobranych w sposób celowy komórek organizacyjnych w UMWM, WUP, MCP oraz Stowarzyszenia Metropolia Krakowska. W badaniu uwzględniono te komórki organizacyjne, których można było uznać za potencjalnych adresatów lub odbiorców rekomendacji sformułowanych w pierwszym etapie badania. Ankieta została zrealizowana techniką CAWI – za jej dystrybucję wśród pracowników odpowiadał Zamawiający. Uzyskano 43 ankiety (stopień zwrotu na poziomie 73%).

- Benchmarking

Analiza benchmarkingowa stanowiła trzon podejścia do oceny wdrażania RPO WM w stosunku do innych programów operacyjnych. Wykonany został benchmarking pozycji konkurencyjnej województwa w aspekcie osiąganych wyników kluczowych procesów wdrażania RPO w stosunku do wszystkich RPO/PO. W uzupełnieniu na poziomie procesów wykonany został benchmarking w stosunku do RPO/PO wskazanych przez beneficjentów. Podsumowując wyniki oraz ograniczając porównanie do liderów krajowych w kontraktacji i certyfikacji benchmarking objął także porównanie RPO WM do 3 wskazanych województw.

- Warsztat rekomendacyjny

W warsztacie wzięli udział przedstawiciele Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Pośredniczących. Warsztat poświęcony

2. PROMOCJA I INFORMACJA

2.1. Pozyskiwanie informacji o konkursach

Główne źródła informacji o konkursach

Na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego wśród beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców Programu, można wnioskować, że **Internet jest głównym źródłem informacji o możliwościach pozyskania dofinansowania** (patrz Wykres 1). Na takie źródło wskazuje 57% respondentów, a odpowiedzi w obu grupach (beneficjentów i wnioskodawców) są raczej zbliżone. Częściej z Internetu pozyskują informacje beneficjenci projektów EFS (67%) niż beneficjenci projektów EFRR (53%). W dalszej kolejności respondenci podawali kontakt z firmą doradczą jako główne źródło informacji o zbliżających się konkursach. W ten sposób o naborach wniosków dowiadywała się niemal jedna czwarta część przebadanej populacji. Jak pokazuje Wykres 9 w dalszej części rozdziału, 51% ankietowanych beneficjentów i 48% wnioskodawców, korzystało z usług firmy doradczej. Należy tu odnotować, że znacznie częściej z usług i pośrednictwa informacyjnego firm doradczych korzystają beneficjenci EFRR (66%), niż EFS (21%). W związku z tym znaczenie firm doradczych jako kanałów dystrybucji informacji o konkursach jest różne w zależności od osi Programu, a także co się z tym wiąże, typu beneficjenta. Z reguły firmy doradcze obsługują przedsiębiorców (będących beneficjentami EFRR). Zgodnie z informacjami zgromadzonymi w badaniu, ta grupa beneficjentów rzadko ma świadomość możliwości pozyskania finansowania oraz źródeł wiedzy na jego temat. Oferta firm doradczych jest dla nich podstawowym źródłem informacji. Ponieważ dla przedsiębiorców forma finansowania własnych projektów ze środków UE nie jest podstawowym, lub przynajmniej nie jest zbyt częstym sposobem pozyskiwania środków, nie są oni także skłonni budować swojej wiedzy na temat wsparcia i jego warunków w sposób równie usystematyzowany jak inne podmioty, tj. np. JST lub NGO.

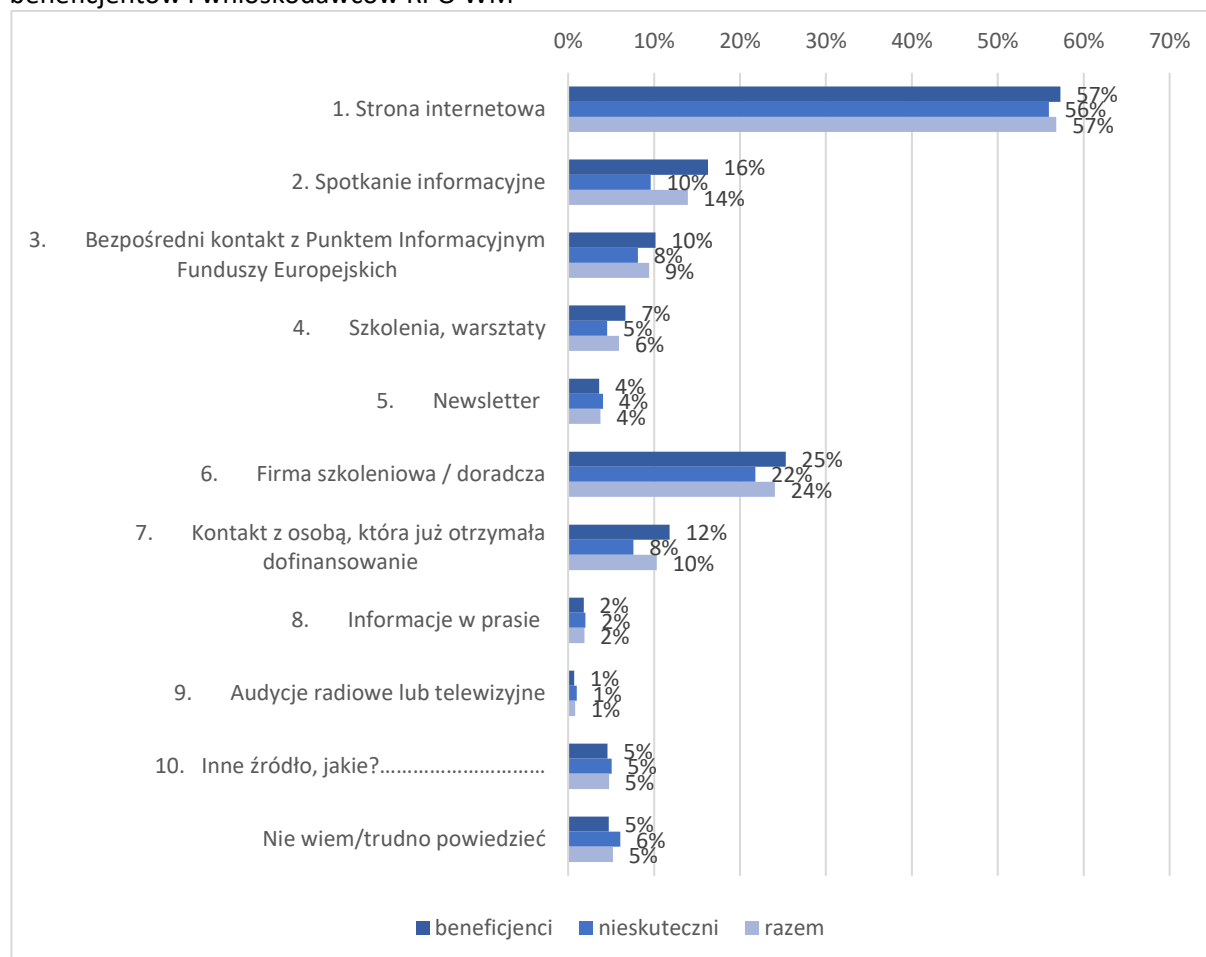
Skuteczną formą informowania o konkursach i warunkach udziału są bezpośrednie, osobiste kontakty z pracownikami IZ w formie spotkań informacyjnych, kontaktów z PIFE czy organizowanych przez te punkty szkoleń lub warsztatów. W szkoleniach i warsztatach uczestniczyli przedstawiciele IOK, co pozytywnie wpływało na wartość merytoryczną spotkań. Nieco lepiej oceniają je beneficjenci aniżeli nieskuteczni wnioskodawcy, ale wyniki badania są porównywalne w obu grupach. Zgodnie z hipotezą, sformułowaną na podstawie wyników ogólnopolskiego „Badania rozpoznawalności i wiedzy o funduszach europejskich w społeczeństwie polskim” (2020), najniższa jest skuteczność komunikatów przekazywanych za pośrednictwem mediów regionalnych, tj. informacji prasowych lub audycji radiowych i telewizyjnych³. Skuteczność tego typu kanałów komunikacji byłaby wyższa, gdyby mogły być przekazywane w mediach ogólnopolskich, jednak nie jest to możliwe w przypadku programów regionalnych⁴. Zakres działań informacyjno-promocyjnych wyznacza krajowa Strategia komunikacji polityki spójności na lata 2014-2020 (por. Rozdział 6.

³ W cytowanym badaniu oszacowany na losowej próbie 1000 publikacji, zasięg mediów regionalnych (tj. zasięg informacji wyrażony w potencjalnej liczbie klientów), wynosił 12%, podczas gdy zasięg mediów ogólnopolskich wynosił 47%.

⁴ Ibidem.

Koordinacja komunikacji FE), zgodnie z zapisami art. 115-117 oraz Załącznikiem XII Rozporządzenia Ogólnego nr 1303/2013.

Wykres 1 Źródła informacji o możliwościach dofinansowania projektów wskazane przez beneficjentów i wnioskodawców RPO WM



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów (N=719) i nieskutecznych wnioskodawców (N=395) RPO WM

Strony internetowe jako źródło informacji dla wnioskodawców i beneficjentów

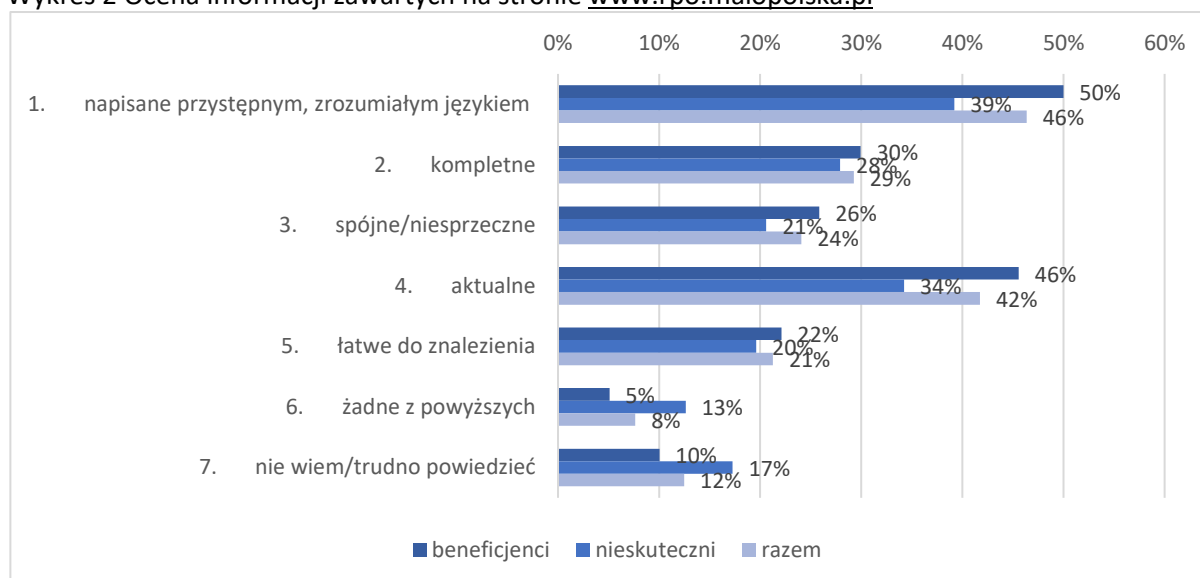
Jeśli chodzi o częstość wskazywania konkretnych stron internetowych, **największą popularnością cieszyła się strona: www.rpo.malopolska.pl** (34% beneficjentów i 29% wnioskodawców), na dalszym miejscu była strona: www.fundusze.malopolska.pl (26% beneficjentów i 21% wnioskodawców), a najmniejszą popularnością wśród serwisów IZ cieszyła się strona: www.malopolska.pl (odpowiednio 9% i 5% wskazań). Tylko 5% beneficjentów i 3% wnioskodawców biorących udział w badaniu zaglądało na strony prowadzone przez IP, tj. MCP, WUP czy ZIT. Jest to sytuacja zrozumiała w świetle przyjętego założenia systemowego o informowaniu i promocji funduszy europejskich w województwie małopolskim, które zakłada, że co do zasady strona www.rpo.malopolska.pl jest stroną bezpośrednio dedykowaną obsłudze Programu, natomiast IP nie prowadzą odrębnych stron w Programie. Oznacza to, że informacje dotyczące działań z zakresu RPO WM realizowanych przez IP publikowane są bezpośrednio na stronie rpo.malopolska.pl we współpracy edycyjnej z IZ (Zespół

ZPO-VII). Strony IP prowadzone są jako strony instytucji, na których znajdują się przekierowania do informacji w sprawie działań RPO WM właściwych danej IP i opublikowanych przez nią na stronie rpo.malopolska.pl.

Strona dedykowana Programowi, tj. www.rpo.malopolska.pl była wykorzystywana zarówno przez beneficjentów (82% pozytywnych odpowiedzi) jak i wnioskodawców (76% pozytywnych odpowiedzi) na etapie przygotowania wniosku oraz w przypadku beneficjentów także na etapie realizacji projektu (patrz Wykres 2). **Połowa ankietowanych beneficjentów uważa, że informacje na stronie są napisane w sposób przystępny, łatwym i zrozumiałym językiem.** Jest to wynik wyższy w relacji do nieskutecznych wnioskodawców, wśród których taką opinię sformułowało 39% ankietowanych. To także **wynik bardzo pozytywny w kontekście relatywnie dużej bariery jaką jest przystępność językowa dokumentów aplikacyjnych i związanych z realizacją projektów** (więcej na ten temat w dalszej części rozdziału).

Podobnie dobre oceny odnoszą się do aktualności prezentowanych informacji, co może oznaczać, że dość **rygorystyczne procedury dotyczące odstępów czasu publikowania informacji, zawarte w Podręczniku Procedur IZ są dochowywane także w bezpośrednim nawiązaniu do procedur IP.** Najniższe oceny uzyskują takie atrybuty strony internetowej jak nawigacja po niej ⁵, tj. łatwość znalezienia informacji, co potwierdza 21% ankietowanych, a także kompletność (29%) oraz spójność logiczna przekazywanych informacji (24%).

Wykres 2 Ocena informacji zawartych na stronie www.rpo.malopolska.pl



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów (N=580) i nieskutecznych wnioskodawców (N=301) RPO WM

Zapotrzebowanie na informacje niezbędne do właściwego opracowania WoD

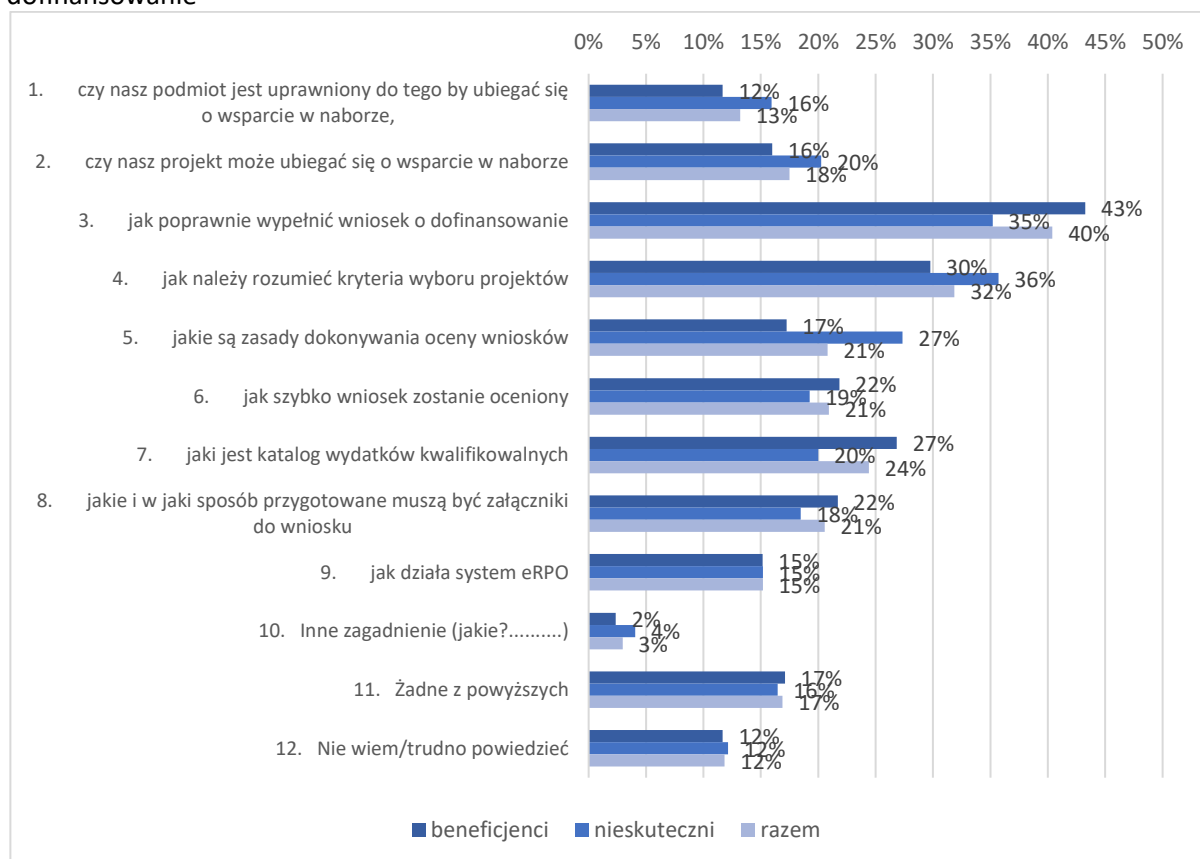
Nieco więcej światła na obszary niewiedzy oraz brakujące zagadnienia do właściwego opracowania wniosku o dofinansowanie pokazują Wykresy 3 oraz 4. Prezentowane na nich wyniki odnoszą się nie

⁵ Wymogi dotyczące standardów (w tym odnoszących się do projektu stron, umożliwiającego łatwą nawigację) dla portali internetowych informujących o środkach europejskich, zostały opracowane przez MFIR.

tylko do strony internetowej, ale mogą znaleźć zastosowanie także do pozostałych kanałów komunikacji, tj. szkolenia czy konsultacje bezpośrednie lub usprawnień w dokumentacji konkursowej. Co do zasady różne kategorie informacji oferowane w ramach komunikacji konkursowej, zostały ocenione raczej pozytywnie. Należą do nich takie zagadnienia jak: zasady kwalifikowalności beneficjentów, zasady przeprowadzania konkursu, sposób funkcjonowania systemu eRPO, itp. Największe wątpliwości budzi poprawny sposób wypełnienia wniosków o dofinansowanie (wyraża je 43% beneficjentów), interpretacja kryteriów wyboru projektów (na podstawie 30% wskazań beneficjentów i 36% wskazań nieskutecznych wnioskodawców) oraz katalogu kosztów kwalifikowalnych (formułuje je 27% beneficjentów) - więcej o kryteriach oceny projektów w kolejnym rozdziale. Zasadniczo odpowiedzi otrzymywane od beneficjentów EFS i EFRR były bardzo zbliżone, ale odnotować należy, że to beneficjenci EFRR zgłaszali większe problemy z wypełnianiem formularza wniosku (46%) niż beneficjenci EFS (37%).

W przypadku wypełniania wniosków o dofinansowanie wydaje się, że najskuteczniejszym sposobem eliminacji problemów z tym związanych jest zgłoszony w badaniu postulat dotyczący wbudowania automatycznej instrukcji wypełniania wniosków bezpośrednio w pola wniosku w generatorze wniosków. Obecnie taka funkcja jest niedostępna. Innym sposobem może być także uproszczenie formularza wniosków poprzez likwidację pól, które powielają elementy informacji udzielone już przez wnioskodawcę (więcej w rozdziale 3.)

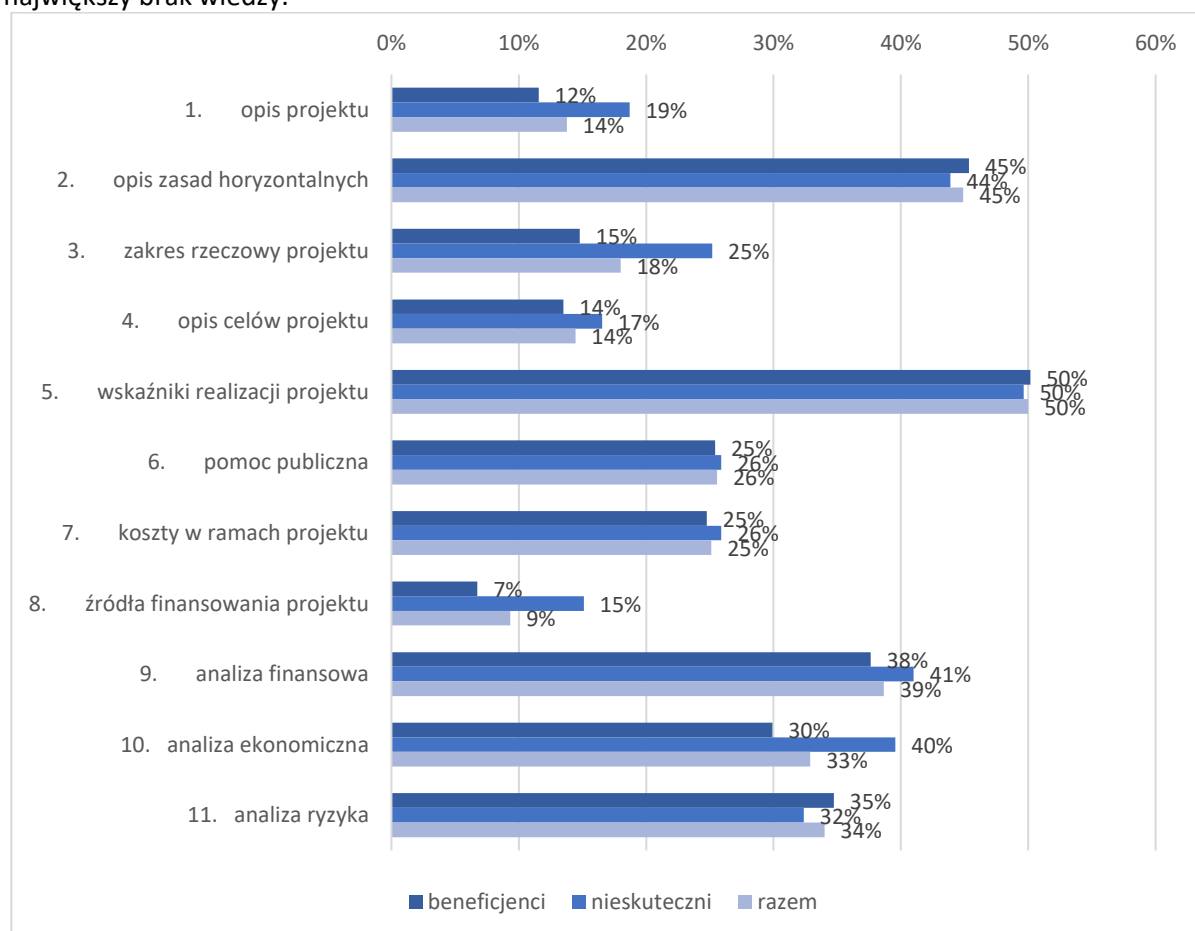
Wykres 3 Ocena brakujących zagadnień w momencie rozpoczynania prac nad wnioskiem o dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów (N=311) i nieskutecznych wnioskodawców (N=139) RPO WM

Jeśli chodzi o konkretne wskazania obszarów merytorycznych mało zrozumiałych dla beneficjentów i wnioskodawców Programu, to najczęściej wskazań odnosiło się do definicji wskaźników zastosowanych w Programie oraz opisu zasad horyzontalnych. Wskaźniki są bardzo trudne zarówno dla beneficjentów projektów EFS (55%) jak i EFRR (48%). Natomiast polityki horyzontalne jako trudne oceniane są przez 48% beneficjentów EFS i 44% beneficjentów EFRR. Te obszary zdobyły nawet więcej negatywnych wskazań niż bardzo techniczne obszary dotyczące analiz: ryzyka, ekonomicznej oraz finansowej. Wydaje się jednak, że zarówno wskaźniki jak i zasady horyzontalne to także obszary, które nie są sformułowane w sposób dostatecznie jasny i komunikatywny w opinii samych przedstawicieli systemu wdrażania (pracowników IZ oraz IP). Zważywszy, że definicje wskaźników są ujednolicone w polityce spójności na poziomie ponadnarodowym i krajowym (tj. na poziomie KE oraz IK UP) warto byłoby wnioskować o odpowiednie szkolenia dla przedstawicieli zespołów monitoringu i ewaluacji wszystkich programów operacyjnych, które upowszechniałyby wiedzę o istocie i celach tych instrumentów pomiarowych. Za pośrednictwem przedstawicieli odpowiednich zespołów wiedza ta mogłaby być odpowiednio komunikowana wewnętrznie m.in. w regionalnych systemach wdrażania. W definicji wskaźników warto byłoby zwrócić uwagę na zastosowanie zasad prostego języka oraz posługiwanie się jednoznacznymi, obiektywnymi opisami mierzonych zjawisk.

Wykres 4 Ocena obszarów w stosunku do których ubiegający się dofinansowanie odczuwali największy brak wiedzy.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów (N=311) i nieskutecznych wnioskodawców (N=139) RPO WM

W kontekście zasad horyzontalnych w badaniu sformułowano postulat dotyczący stworzenia na poziomie krajowym podręcznika dobrych praktyk, wyjaśniającego zastosowanie polityk w różnego rodzaju projektach.

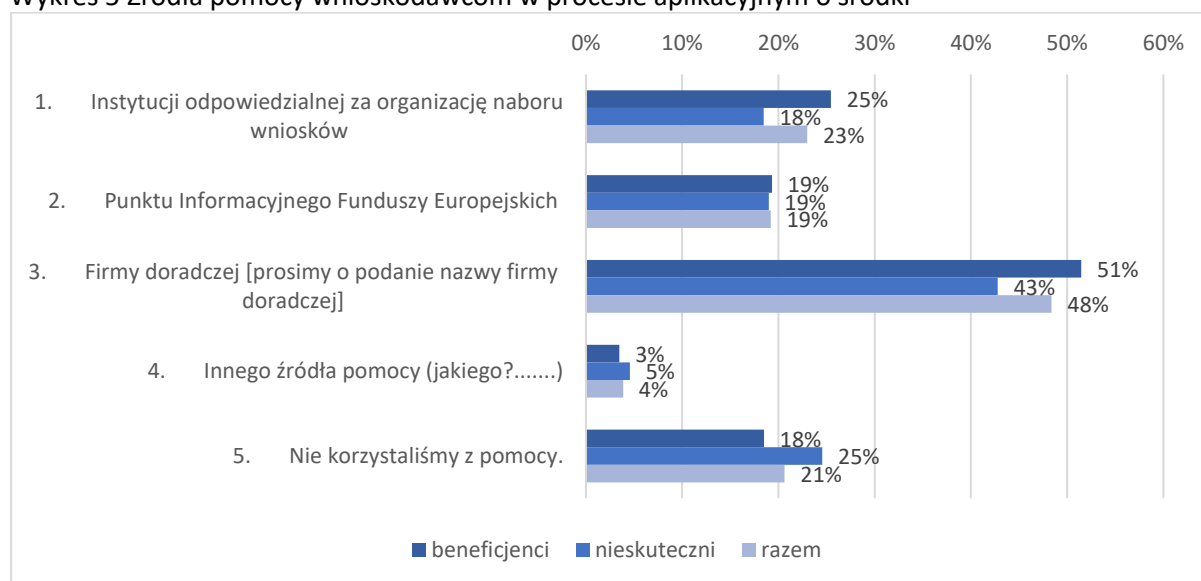
2.2. Komunikacja i współpraca pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie RPO WM a Beneficjentami (w tym komunikacja na etapie ubiegania się o dofinansowanie)

Podmioty udzielające pomocy wnioskodawcom ubiegającym się o dofinansowanie

Podczas procesu aplikacyjnego beneficjenci oraz wnioskodawcy Programu najchętniej korzystali ze źródeł zewnętrznych wobec systemu, tj. z usług firm doradczych (Wykres 5). Jak już wspomniano w raporcie z pomocy firm doradczych korzystały dwie trzecie ankietowanych beneficjentów EFRR i jedna piąta beneficjentów projektów EFS. Jeśli chodzi o źródła pomocy udostępnione w ramach systemu realizacji RPO WM to ogólnie można stwierdzić, że **obie możliwości tj. oficjalna ścieżka kontaktu zaprojektowana w ramach polityki informacyjnej RPO WM, jaką jest kontakt poprzez IZ PIFE, oraz nieformalna ścieżka komunikacji, tj. bezpośredni kontakt wnioskodawców z IOK, były wykorzystywane relatywnie chętnie i na zbliżonym poziomie** około 20% przypadków⁶, z nieznacznym wskazaniem na większe wykorzystanie kontaktów z IOK przez skutecznie aplikujących o środki (na poziomie 25%). Co prawda zdarza się, że wielokrotni beneficjenci (szczególnie reprezentowani przez firmy doradcze, które pośredniczą w procesie aplikacyjnym, ale nie są bezpośrednimi wnioskodawcami) wykorzystują chętniej dostępne możliwości bezpośredniego kontaktu z IOK w przypadku trudnych lub bardziej szczegółowych pytań, skracając w ten sposób czas uzyskania odpowiedzi. **Warto podkreślić także bardzo dobrą współpracę między IZ PIFE a IOK w zakresie konsultacji z koordynatorami konkursów (Przewodniczący KOP) znacznej części odpowiedzi merytorycznych, a także przygotowania znacznej części odpowiedzi na szczegółowe pytania merytoryczne oraz odpowiedzi do FAQ.** Jednak koordynacja tego procesu przez IZ PIFE (ZPO VIII) wydaje się być sprawdzoną i efektywną formą realizacji zadań informacyjnych i pomocowych w przypadku pytań kierowanych przez wnioskodawców, ponieważ w istotny sposób zmniejsza liczbę kwestii kierowanych bezpośrednio do IOK, których współuczestniczenie w systemie informowania o środkach jest bardzo istotne. Niektóre instytucje systemu, np. IP-MCP znalazły sposób umożliwiający im skuteczną kontynuację współpracy z IZ PIFE w procesie informowania o środkach, powołując dedykowany Referat Komunikacji i Analiz, który nie uczestniczy w ocenie wniosków. Zatem, zależnie od przyjętych rozwiązań systemowych, polityka informacyjna na temat konkursu ogłoszonego przez IP może być realnie prowadzona przez te instytucje, choć dotychczasowy sposób prowadzenia polityki informacyjnej należy uznać za efektywny i ocenić pozytywnie.

⁶ Odpowiedzi udzielone na pytanie o korzystanie z usług PIFE oraz możliwości kontaktu bezpośredniego z IOK przez beneficjentów EFS i beneficjentów EFRR są bardzo zbliżone.

Wykres 5 Źródła pomocy wnioskodawcom w procesie aplikacyjnym o środki



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów (N=719) i nieskutecznych wnioskodawców (N=395) RPO WM

Jakość informacji uzyskanych z poszczególnych źródeł na etapie ubiegania się o dofinansowanie

W kontekście współpracy pomiędzy IZ (zarówno ZPO VII jak i ZPO VIII- IZ PIFE) oraz poszczególnymi IOK zlokalizowanymi w ramach IZ lub IP **bardzo cenioną formą jest szczegółowa konsultacja sposobu komunikowania naboru (Zespół ZPO VII) oraz współpraca ekspercka podczas szkoleń organizowanych przez PIFE (Zespół ZPO VIII) z udziałem przedstawicieli IOK**. Te mechanizmy zweryfikowano w wywiadach pogłębionych z przedstawicielami IZ oraz IP, także w kontekście konkursów o przewidywalnie niskim zainteresowaniu wnioskodawców, i zostały one ocenione bardzo pozytywnie przez wszystkich interesariuszy systemu. Ta forma współpracy prowadzi do oczekiwanego przepływu wiedzy merytorycznej, np. podczas wspólnej realizacji szkoleń dla wnioskodawców, umożliwiając IZ PIFE odpowiedzi na większość pytań kierowanych do PIFE, a ewentualnie możliwość czasowego uzupełniania niedoborów kadrowych występujących w różnych zespołach IZ i IP podczas kumulacji prac związanych z naborami projektów (co miało miejsce na przestrzeni perspektywy).

Co do zasady, zarówno beneficjenci jak i wnioskodawcy Programu byli zadowoleni z uzyskanych informacji. Także odpowiedzi beneficjentów projektów EFS i EFRR kształtowały się w zbliżony sposób. Na pytanie, czy udało im się uzupełnić brakującą wiedzę 41% beneficjentów (a 26% wnioskodawców), przyznało, że w całości, natomiast 51% beneficjentów, że przynajmniej w części (56% wnioskodawców). Odpowiedniej wiedzy nie uzyskało jedynie 2% beneficjentów i 11% nieskutecznych wnioskodawców. 41% ankietowanych było zachęcanych do ponownych kontaktów z PIFE. Natomiast w pięciostopniowej skali zadowolenia z udzielonych informacji, 79% beneficjentów Programu jako bardzo przydatne i przydatne określiło informacje pochodzące od IOK, ale jednocześnie w ten sam sposób 74% beneficjentów oceniło informacje pochodzące od PIFE. Nieco częściej, najwyższą ocenę (bardzo przydatne) uzyskiwały informacje pochodzące z IOK. Wnioskodawcy nieskuteczni ocenili

informacje z obu źródeł w identyczny sposób jako identycznie przydatne i 61% z nich było usatysfakcjonowanych jakością informacji.

2.3. Dostępność i jakość informacji o możliwościach uzyskania wsparcia w ramach RPO

Działalność PIFE w systemie informowania o możliwościach dofinansowania

W województwie małopolskim działa sieć punktów PIFE, składająca się z Głównego Punktu Informacyjnego w Krakowie oraz czterech punktów lokalnych. Obecnie zatrudnionych jest w nich 15 osób. To doświadczeni pracownicy: minimalny staż pracy w PIFE wynosi 4 lata, a maksymalny 12 lat (tj. od początku istnienia PIFE). Sieć realizuje założenia zawarte w porozumieniu z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej. Jest zatem częścią sieci tych punktów informacyjnych w Polsce, realizując powierzone zadania i raportując do MFIPR. W opinii przedstawicieli IZ zarówno **wypracowany system informowania, jak i obecna liczba zatrudnionych osiągnęły optymalny stan** także w kontekście prac planowanych do realizacji w nowej perspektywie.

Także **rozmieszczenie przestrzenne PIFE jest uznane za adekwatne**. Warto poznać przy tym skalę usług świadczonych przez PIFE na przestrzeni lat 2014-2021. Zgodnie z danymi przedstawionymi w ogólnopolskim badaniu „Analiza efektywności funkcjonowania sieci Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich w latach 2017-2018” (2021), PIFE w Małopolsce zajmują pierwsze miejsce w rankingu województw zarówno w kontekście ogólnej oceny działalności, jak i największej liczby obsługiwanych klientów, udzielanych konsultacji oraz efektywności (najniższego średniego kosztu obsługi klienta).

Tabela 1 Zestawienie wybranych zadań realizowanych przez PIFE w latach 2014-2021

Typ zadań PIFE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Suma
Liczba konsultacji bezpośrednich	2178	7322	5738	4401	3895	4077	881	1701	30193
Liczba konsultacji poprzez e-mail/pismo	472	1653	2777	2958	2438	2116	2568	1473	16455
Liczba konsultacji telefonicznych	5215	18890	23419	29813	26480	24257	25971	14706	168751
Liczba konsultacji przeprowadzonych podczas Mobilnych Punktów Informacyjnych	371	574	567	487	1253	993	287	977	5509
Liczba przeprowadzonych spotkań informacyjnych (łącznie stacjonarnych i online)	37	211	48	14	26	44	20	42	442
Liczba przeprowadzonych szkoleń dla Wnioskodawców (łącznie stacjonarnych i online)	0	22	70	62	40	33	3	5	235

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IZ RPO WM

Formy realizacji usług świadczonych przez PIFE

W związku z wybuchem pandemii COVID w 2020 roku, PIFE uruchomiły **realizację wybranych usług zarówno w formie stacjonarnej, jak i w formie on-line**. Chodzi tu głównie o szkolenia i spotkania informacyjne, ale także możliwość konsultacji indywidualnych przez komunikator Skype. Trudno w pełni ocenić różnice pomiędzy jakością usług świadczonych w obu formach, ponieważ forma zdalna została wprowadzona dopiero pod koniec realizacji programu i zainteresowanie tymi usługami kształtowała się także pod wpływem takich czynników jak: moment realizacji Programu, liczba naborów, kolejność konkursów (z reguły nie był to pierwszy konkurs w danym działaniu) itp. W opinii przedstawicieli IZ forma szkoleń pozostała bez wpływu na liczbę uczestników. Warto odnotować, że **obie formy działań szkoleniowych znajdują swoich zwolenników i powinny być kontynuowane**.

Z pewnością forma zdalna bardziej odpowiada doświadczonym przedstawicielom firm doradczych, którzy jak często przyznawali w badaniu, są zainteresowani tylko niektórymi wątkami w ramach pięciogodzinnego programu szkolenia, a możliwość odtworzenia nagrania w dowolnym momencie gwarantuje im redukcję czasu zaangażowanego w pozyskanie tych informacji (jak również redukcję kosztów związanych z dojazdem na szkolenie).

Ułatwienia w komunikacji z wnioskodawcami ukierunkowane na zwiększenie dostępności do informacji o konkursach

Jedną z istotniejszych kwestii w zakresie informowania o funduszach europejskich jest zastosowanie tzw. **reguł prostego języka**. Te reguły są w zastosowaniu przez UMWM już od 2012 roku, a od dwóch lat istnieje odrębny zespół, który w sposób systematyczny dba o przestrzeganie tych zasad. W grudniu 2021 r. jako pierwszy Urząd Marszałkowski w Polsce, UMWM podpisał deklarację prostego języka z MFIPR. Pracownicy Zespołu ZPO VII w IZ uczestniczą w szkoleniach prowadzonych przez stowarzyszeni profesjonalne, aby móc przekazywać tę wiedzę departamentom, z którymi współpracują i fakt ten znajduje potwierdzenie w przeprowadzonym badaniu. Formy rozpowszechniania tej wiedzy w UMWM obejmują m.in.: mailingi, szkolenia, demonstrowanie przykładów dobrych praktyk, itp. Odpowiednie materiały są udostępnione departamentom m.in. w ramach cyklu „Prościej niż myślisz o Funduszach Europejskich”, przygotowanego przez MFIPR. W punktach PIFE stosowana jest aplikacja „Jasnopis,” program komputerowy, który pozwala ocenić, czy tekst jest trudny pod względem językowym. Poziom trudności jest mierzony w skali 1-7. W ramach zespołu PIFE funkcjonują także „liderzy prostego języka”. Przedstawiciele zespołów odpowiedzialnych za organizację naborów, a także pracownicy PIFE potwierdzają świadomość reguł prostego języka.

Konsekwentne stosowanie reguł prostego języka znajduje odzwierciedlenie w wynikach badania zarówno w wymiarze ilościowym jak i jakościowym. W badaniu ankietowym mało zrozumiałe język dokumentacji konkursowej nie stanowił bariery dla wnioskodawców. Żadnych uwag w tym obszarze nie sformułowały także firmy doradcze, z którymi prowadzono wywiady pogłębione.

Reguły prostego języka są jedną z form **zwiększania dostępności do informacji o funduszach europejskich także dla osób z niepełnosprawnościami**. Oprócz tych reguł stosowane są „Standardy dostępności dla polityki spójności 2014-2020”, które mają charakter horyzontalny w całym systemie realizacji funduszy europejskich. Podlegają im wszelkie działania informacyjno-promocyjne, w tym m.in. utwory wyprodukowane przez Zespół ZPO VII, takie jak dostosowania plików tekstowych, audio deskrypcja spotów radiowych lub filmowych z napisami i/lub lektorem, czy działania informacyjno-promocyjne w projektach podejmowane przez beneficjentów Programu. Jak pokazuje jednak

praktyka badania ewaluacyjnego, **warto te wymagania zastosować nie tylko w stosunku do własnych utworów czy działań UMWM, ale także wobec wszystkich podwykonawców jakichkolwiek aktywności związanych z funduszami**, a więc także np. w zastosowaniu do **realizacji badań terenowych w ramach badań ewaluacyjnych**.

Także w zakresie **obowiązków informacyjno-promocyjnych, skierowanych do beneficjentów, prowadzone czynności są uregulowane przez horyzontalne wytyczne MFiPR**. Sposób wdrożenia tych obowiązków jest gwarantowany przez odpowiednie zapisy umów o dofinansowanie, które monitoruje zespół ZPO-VIII (IZ PIFE).

2.4. Wprowadzanie nowych lub niestandardowych form przekazu informacyjnego

78% respondentów badania wyraziło zainteresowanie otrzymywaniem informacji z IOK lub PIFE dotyczących możliwości realizacji projektów. Najchętniej respondenci chcieliby otrzymywać takie informacje w formie newsletteru przesyłanego e-mailem (89%). Najchętniej respondenci badania chcieliby być informowani o zbliżających się konkursach (98%), ich rozstrzygnięciach (56%), ale także szkoleniach organizowanych przez PIFE (56%) oraz spotkaniach informacyjnych (49%).

Wykres 6 Zagadnienia tematyczne w zakresie nowych form informowania o procesie aplikacyjnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców RPO WM, (N=310)

W reakcji na konkursy o **małym zainteresowaniu** (czyli z reguły konkursy o trudnych warunkach dostępu do środków) ustanowiono skuteczny sposób komunikacji pomiędzy departamentami IZ lub IP a IZ ZPO-VII. **ZPO-VII kierował do wszystkich jednostek wcześniejsze zapytania, dotyczące konkursów wymagających wzmocnienia akcji promocyjnych, natomiast IOK sygnalizowały takie zapotrzebowanie z wyprzedzeniem oraz przedstawiały koncepcje dotarcia do „problematycznych odbiorców”**. Działania są prowadzone z dużym zaangażowaniem ze strony zespołów odpowiedzialnych za promocję. Jednym z przykładów jest dz. 9.1.1., skierowane do dla OPS-ów i

PCPR-ów, gdzie ZPO-VIII wdrażał doraźnie działania promocyjne, np. większa liczba spotkań, listy intencyjne do wójtów, starostów według pomysłów i ustaleń z IOK. Inne z wymienionych przez respondentów badania jakościowego form wsparcia działań informacyjnych to także prowadzenie przez zespoły ZPO-VII i ZPO-VIII na wniosek IOK akcji telefonicznych, lub umieszczanie artykułów promocyjnych w mediach branżowych, skierowanych do konkretnego segmentu odbiorców. W zakresie działań informacyjno-promocyjnych zastosowane działania wyczerpywały dostępne możliwości. **Powodzenie naborów nie zależy jedynie od zaangażowania IOK oraz ZPO-VII i ZPO -VIII, jeśli niewłaściwie rozpoznano potencjał absorpcyjny beneficjentów działań lub ich użytkowników na etapie programowania, co w niektórych przypadkach jest bardzo utrudnione.** Przykładem tej sytuacji jest dz. 8.6.1 - zarządzanie wiekiem w przedsiębiorstwach, w którym barierą dostępu były kryteria udziału w konkursie (tj. liczba pracowników powyżej określonego wieku, którzy mają wziąć udział w projekcie) oraz warunki rynkowe i bariery mentalne, które w warunkach polskich nie są jeszcze dostosowane do trendów wynikających z koncepcji Silver Economy. Mimo intensywnej akcji promocyjnej udało się pozyskać mało zróżnicowane przestrzennie projekty (tylko z jednego obszaru) lub projekty o słabej jakości, które nie uzyskały dofinansowania. W odpowiedzi na to doświadczenie, WUP przygotowuje formy pilotażowe podobnych działań z myślą o przygotowaniu lepszych warunków do absorpcji podobnie ukierunkowanych środków.

2.5. Podsumowanie

Główne źródła informacji o konkursach

Głównym źródłem informacji o konkursach jest internet, a także informacje płynące od firm doradczych, z którymi współpracuje 50% badanych. Media regionalne odgrywają marginalną rolę w przekazie. Jeśli chodzi o strony internetowe, największą popularnością cieszyła się strona: www.rpo.malopolska.pl. W marginalnym stopniu wnioskodawcy korzystali ze stron IP.

Wnioskodawcy uznają też język komunikacji na stronie, ale także szerzej- w przekazie medialnym, na szkoleniach, w dokumentach konkursowych jako zrozumiałą. Ta kwestia została uwzględniona horyzontalnie w badaniu, a pozytywne wyniki potwierdzają, że reguły prostego języka są stosowane w sposób bardzo konsekwentny. Warto zauważyć, że sposób działania służb informacyjno-promocyjnych jest dość silnie uwarunkowany założeniami jednolitymi na poziomie całego systemu wdrażania Umowy Partnerstwa. Warunkują to zapisy art. 115-117 oraz Załącznik XII Rozporządzenia Ogólnego 1303/2013. Obejmuje to takie kwestie jak poszczególne aspekty strategii komunikacyjnej Programu, sposób i zakres funkcjonowania PIFE, przestrzeganie horyzontalnych zasad w postaci reguł prostego języka, standardów dostępności m.in. skierowanych do osób z niepełnosprawnością, obowiązków informacyjno-promocyjnych realizowanych przez beneficjentów Programu na poziomie projektów.

Największe zapotrzebowanie na dodatkową informację zostało zidentyfikowane w obszarze polityk horyzontalnych oraz definicji wskaźników.

Ocena komunikacji według uczestników procesu

Beneficjenci równie pozytywnie ocenili komunikację z PIFE jak i z IOK. Oba źródła pomocy są cenne i komplementarne wobec siebie. Realizacja zadań informacyjnych wyłącznie za pośrednictwem IOK nie byłaby efektywnym systemowo rozwiązaniem. Bardzo pozytywnie została oceniona rola IŻ ZPO VII

we współpracy nad kanałami komunikacji konkursów, zwłaszcza konkursów skierowanych do trudno dostępnych grup docelowych. Mimo zaangażowania i współpracy na linii IZ ZPO-VII i ZPO - VIII a IOK, promocja i informacja nie jest w stanie w każdym przypadku zagwarantować odpowiedniego zainteresowania naborem, jeśli z różnych przyczyn niewłaściwie została zinterpretowana zdolność absorpcyjna tych podmiotów podczas etapu programowania wsparcia.

3. OGŁASZANIE I PRZEPROWADZANIE KONKURSÓW/NABORÓW I OCENA PROJEKTÓW

3.1. Dokumentacja konkursowa - usprawnienia w sposobie zapisu treści, kształcie i formacie dokumentów (w tym wnioski o dofinansowanie)

Ogólna ocena uproszczeń

Ogólna ocena uproszczeń w prowadzonych na przestrzeni perspektywy w dokumentacji konkursowej obowiązującej w Programie, jest trudna do uchwycenia w badaniu ilościowym realizowanym wśród beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców Programu. Z jednej strony połowa ankietowanych korzystała z usług firmy doradczej w procesie aplikacyjnym (patrz rozdział 2.), z drugiej strony pozostała część ankietowanych może mieć tylko pojedyncze doświadczenia związane z aplikowaniem o środki a/lub proces ten przebiegał relatywnie dawno. Dlatego analiza percepcji zmian wprowadzonych w dokumentacji konkursowej jest utrudniona i relatywnie niewielki odsetek respondentów potwierdza, że dostrzega jakieś zmiany w dokumentacji konkursowej (56% nie ma zdania na ten temat). Wyniki w tym zakresie są bardzo zbliżone w populacjach beneficjentów i wnioskodawców, a co ciekawe również bardzo zbliżone w populacjach korzystających ze środków EFS i EFRR, stąd można omówić je łącznie. Niemal jedna trzecia ankietowanych nie dostrzega żadnych uproszczeń w dokumentacji, a od 2% do 7% zauważyło odpowiednie zmiany: w treści regulaminu (6%), w formularzu WoD (5%), w zakresie załączników do WoD (7%), w instrukcji wypełniania WoD (4%), lub w innych dokumentach (2%). Sami wnioskodawcy, tak skuteczni i nieskuteczni, wskazywali w odpowiedziach otwartych na trzy zasadnicze uproszczenia, które były dla nich pomocne:

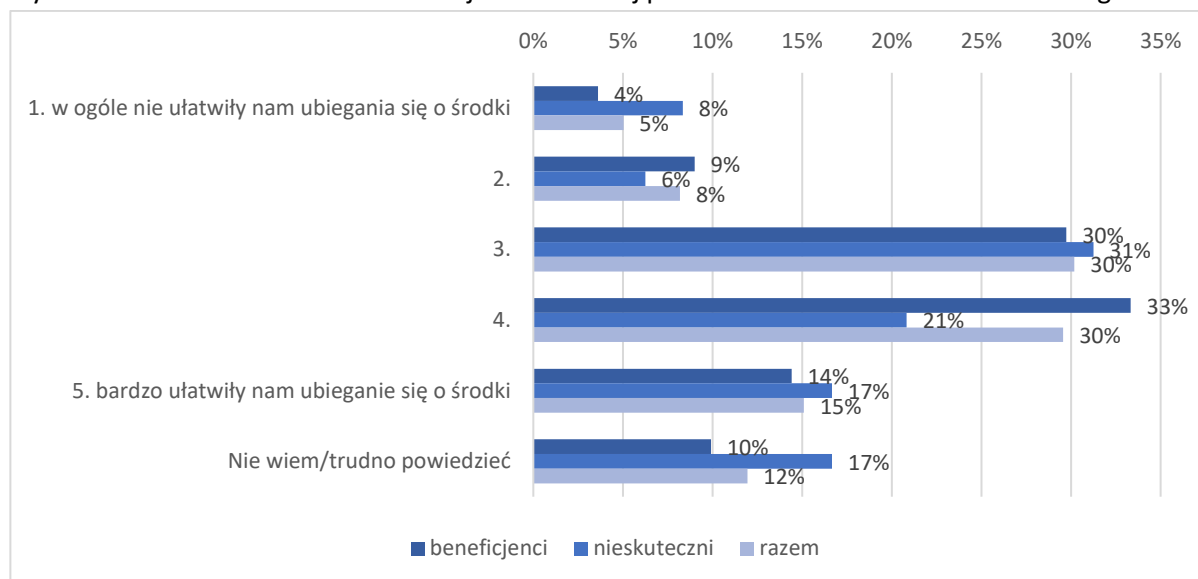
- bardziej szczegółowy opis w instrukcji wypełniania wniosków;
- uproszczenia w formularzu wniosku (bez konkretnych wskazań o jakie uproszczenia chodzi, poza formą elektroniczną formularza);
- rezygnacja z niektórych załączników.

Pogłębiona analiza przeprowadzona w ramach wywiadów, w tym z firmami doradczymi potwierdziła, że rzeczywiście **redukcja załączników do WoD jest najbardziej widocznym uproszczeniem w dokumentacji konkursowej**, w tym nie tylko w ramach tej perspektywy, ale także w porównaniu pomiędzy poprzednią a uptywającą perspektywą (np. studium wykonalności, biznesplan):

„Pojawiło się coś takiego jak ocena formalna drugiego stopnia, dzięki czemu takie formalne szczegóły były sprawdzane już dla projektów właściwie wybranych do dofinansowania. Jakby w odniesieniu do podpisania już decyzji i podpisania umowy” (cytat z wywiadu z przedstawicielem firmy doradczej).

Respondenci, którzy dostrzegli zmiany w dokumentacji konkursowej (n=159), oceniają je co najmniej neutralnie (ok. 30%) lub raczej pozytywnie i pozytywnie (łącznie 45%).

Wykres 7. Ocena zmian w dokumentacji konkursowej przez uczestników badania ankietowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów (n=111) i nieskutecznych wnioskodawców (n=48) RPO WM

Jednym z praktycznych postulatów sformułowanych w badaniu przez przedstawicieli firm doradczych jest **publikacja wykazu lub sygnalizowanie wprowadzonych zmian w dokumentacji** poszczególnych konkursów w ramach jednego działania:

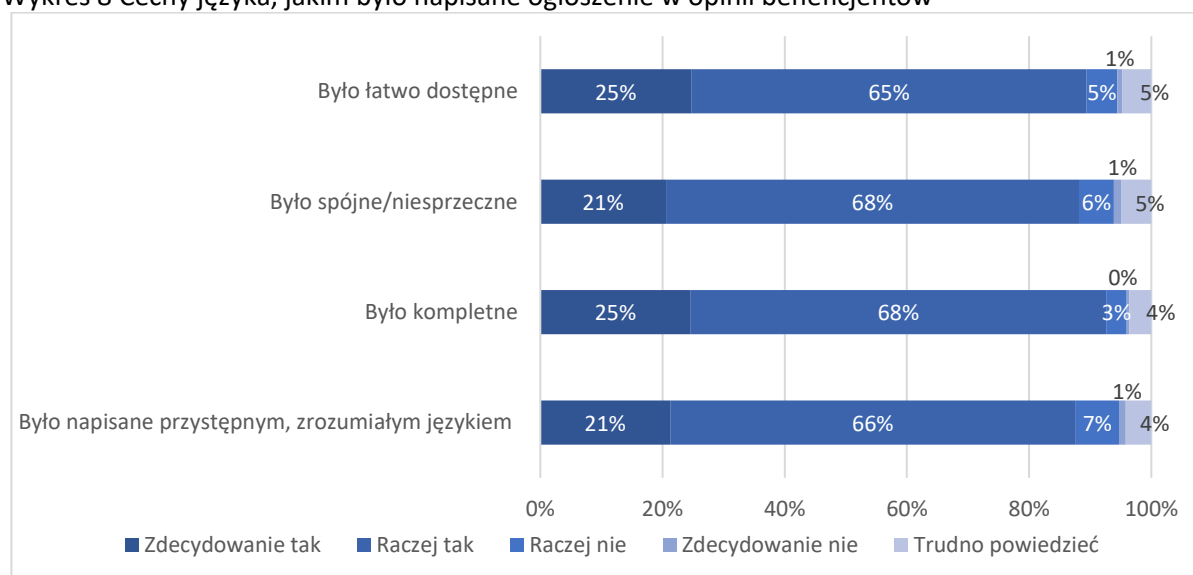
„Cały czas ewoluuje ta dokumentacja. Tutaj jakąś sugestię jaką mógłbym mieć to jest kwestia wskazywania różnic pomiędzy poszczególnymi konkursami organizowanymi w ramach jednego działania, więc można by było wprowadzić, jeżeli co roku jest organizowany jakiś konkurs i co roku publikowana jest dokumentacja to można by było napisać co się zmieniło od ostatniego roku” (cytat z wywiadu z przedstawicielem firmy doradczej).

Analizy przedstawione poniżej dotyczą poszczególnych elementów dokumentacji konkursowej, którym w ankiecie dedykowano odrębne pytania.

Ocena ogłoszeń o konkursie

Jeśli chodzi o **ogłoszenie o konkursie** wnioskodawcy oceniali je przeważnie bardzo pozytywnie lub pozytywnie pod względem następujących parametrów: przystępny i zrozumiały język (84% ocen co najmniej pozytywnych), kompletność (89% ocen pozytywnych), spójność logiczna (95%), łatwy dostęp do informacji (86%). Nieznacznie słabiej oceniali te parametry nieskuteczni wnioskodawcy (Wykres 9.) niż beneficjenci (Wykres 8.). Odpowiedzi udzielane przez beneficjentów EFS i EFRR można uznać za zbliżone.

Wykres 8 Cechy języka, jakim było napisane ogłoszenie w opinii beneficjentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=795)

Wykres 9 Cechy języka, jakim było napisane ogłoszenie w opinii nieskutecznych wnioskodawców

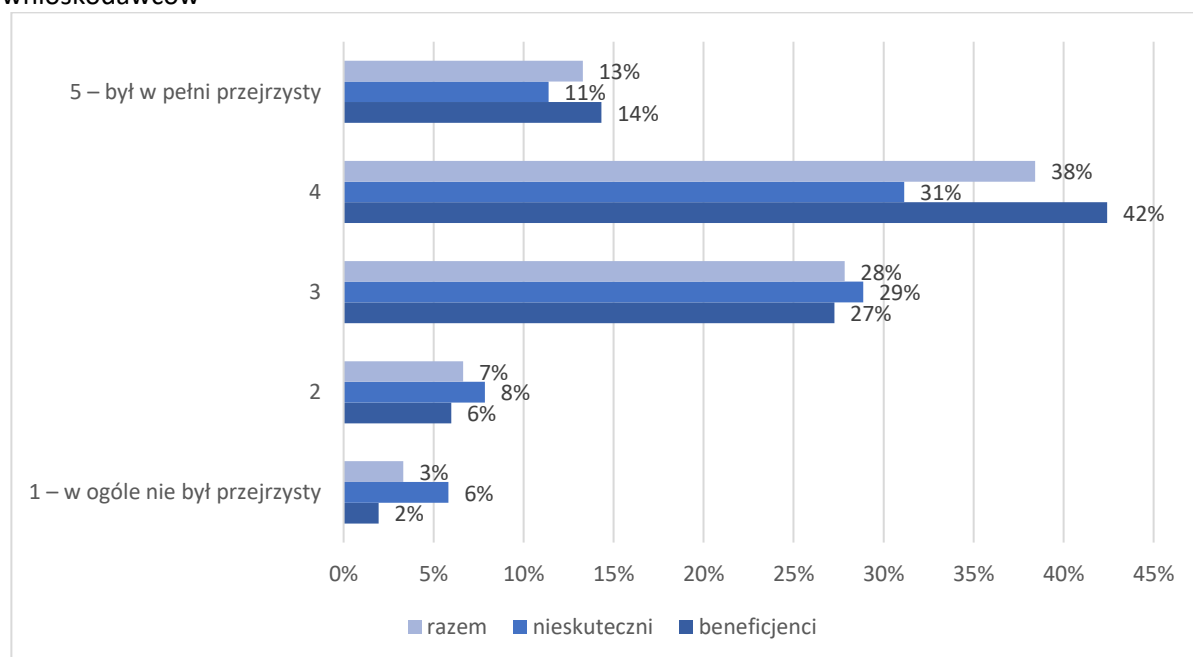


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród nieskutecznych wnioskodawców RPO WM (N=319)

Ocena formularza WoD

Jeśli chodzi o **formularz WoD** ocena respondentów badania ankietowego odnosiła się do przejrzystości tego dokumentu. Niemal 30% badanych nie ma zdecydowanej opinii na ten temat, ale blisko 40% uważa formularz za raczej przejrzysty dokument. Jeśli podsumować oceny bardzo pozytywne i pozytywne, to **przejrzystość formularza dobrze ocenia prawie połowa wnioskodawców skutecznych i nieskutecznych**. Podobnie odpowiedzi kształtują się w grupach korzystających ze środków w ramach EFRR i EFS. W ocenie formularza uwidacznia się nieznacznie większe różnicowanie ocen pomiędzy beneficjentami i wnioskodawcami nieskutecznymi, którzy przejawiają nieco większą tendencję krytyczną wobec formularza WoD.

Wykres 10 Przejrzystość formularza wniosku w opinii beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów (N=719) i nieskutecznych wnioskodawców (N=395) RPO WM

Można to uznać za bardzo dobrą ocenę, zwłaszcza w sytuacji gdy formularz WoD jest rozbudowany m.in. w kontekście pól, które dawniej mogły stanowić obszerny załącznik do wniosku:

„Jesteśmy bodajże jedynym województwem, który nie wymaga tak zwanego studium wykonalności projektu. Myśmmy wyjęli ze studium wszystkie ważne elementy według nas, włożyliśmy je do wniosku o dofinansowanie, nie mamy dodatkowego dokumentu, za który beneficjent z reguły dość sporo płaci i zleca go na zewnątrz. Jedynym jakby ekstraktem takim ze studium, który jest jego tam jakąś częścią to jest analiza finansowa, którą mamy w formie xls, natomiast założenia do niej są opisane już we wniosku o dofinansowanie. Nasz wniosek się może wydawać bardzo obszerny, natomiast on konsumuje 20 razy bardziej obszerny dokument, jakim jest studium wykonalności, który jest w większości województw” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

Pogłębione wywiady z przedstawicielami IZ oraz IP odpowiedzialnymi za proces oceny wniosków potwierdziły, że jednym z głównych kierunków zmian, proponowanych w formularzu wniosku jest **usunięcie pól, w których wnioskodawcy wpisują powielające się informacje** z innymi obszarami wniosku a także **uproszczenie pól, które wnioskodawcom sprawiały najwięcej kłopotów**.

„Kolejny element jest taki, że jakby my teraz na pewno będziemy wniosek upraszczać, będziemy się starali jakby zlikwidować pewne pola, które się nie sprawdziły. Niepotrzebne jest tyle pól, dotyczących analizie odbiorców, chcemy to, że tak powiem ścisnąć w jedno pole mówiąc wprost. Chcemy zrobić bardziej matrycowo i prościej zagadnienia związane z pomocą publiczną, bo to jest kolejny kamień po prostu, który jest strasznie ciężki dla naszych beneficjentów, zresztą dla nas też. To jest mi się wydaje,

że oprócz analizy finansowej pomoc publiczna jest chyba drugim najmniej przyjemnym i najtrudniejszym dla naszych beneficjentów obszarem.” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania). Te spostrzeżenia znajdują potwierdzenie w badaniu ankietowym (por. informacje zawarte w sekcji poświęconej załącznikom do WoD).

Z kolei jednym z postulatów odnotowanym w badaniu ilościowym z udziałem wnioskodawców (w ramach pytania otwartego) jest **rezygnacja ze zbyt precyzyjnych wymagań odnośnie opisu wariantów technicznej realizacji projektu, zwłaszcza w dziedzinach charakteryzującym się szybkim postępem technologicznym.**

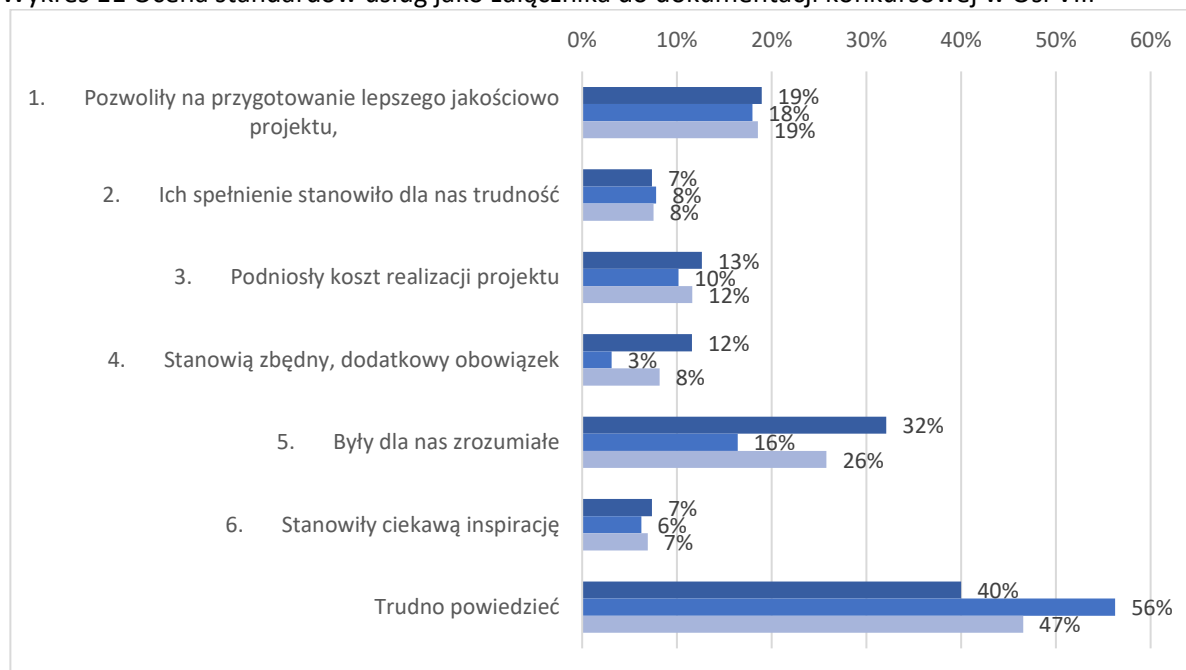
Ocena załączników do WoD

Jak już wspomniano elementem, który był relatywnie częściej wskazywany jako obszar o potencjale do dalszych usprawnień były **załączniki do formularza WoD**. Co prawda 69% ankietowanych nie ma zdania na temat załączników, 23% nie widzi potrzeby zmian, a tylko ok. 10% wszystkich respondentów wskazało, że istnieje obszar do poprawy i podało konkretne pomysły zmian. Wydaje się, że to niewielki odsetek ankietowanych, ale ponownie- wracając do ogólnie trudnego w percepcji respondentów pytania o uproszczenia w dokumentacji konkursowej- ten obszar zarysowuje się najwyraźniej ze wszystkich. Wśród załączników, które respondenci najczęściej typowali oni do usunięcia (spośród 96 odpowiedzi o charakterze jakościowym), znajdują się następujące:

- analiza finansowa;
- deklaracja Natura 2000;
- dokumenty, w tym strategiczne, które są dostępne on-line;
- formularz pomocy de minimis w formacie xls;
- prawo do dysponowania nieruchomością;
- wszystkie załączniki które generują koszt dla wnioskodawcy.

Wybranych beneficjentów i wnioskodawców projektów EFS (n= 318) zapytano o ocenę załącznika do dokumentacji konkursowej w Osi VIII, jakim są **standardy usług**. Ich celem było ujednolicenie jakości świadczonych usług przy wsparciu środków UE, niezależnie od miejsca, w którym są świadczone. Dokładnie 60% beneficjentów tej Osi, którzy wyrazili zdanie na temat tego dokumentu, wskazało najczęściej, że jego wprowadzenie było dla nich zrozumiałe (32% beneficjentów), pozwoliło na przygotowanie lepszego jakościowo projektu (19% beneficjentów), ale odpowiednio 13% i 12% uznało także odpowiednio, że standardy podniosły koszt realizacji oraz są zbędnym obowiązkiem w ich ocenie.

Wykres 11 Ocena standardów usług jako załącznika do dokumentacji konkursowej w Osi VIII



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców RPO WM (N=318)

Priorytety zmian dokumentacji konkursowej projektów

Analizując kierunki zmian możliwych do wprowadzenia w dokumentacji konkursowej konkursu, w tym do formularza WoD oraz jego załączników, warto mieć na uwadze priorytety systemu realizacji RPO WM. W opinii przedstawicieli tego systemu, różne procesy w jego ramach są wzajemnie połączone, wpływają na siebie. W związku z tym **zmiany w sposobie przygotowania projektów mogą wpłynąć na przebieg ich realizacji i znacząco podwyższyć ryzyko** utraty niewłaściwie wykorzystanych środków:

„Dla mnie najważniejsze jest to, żeby projekty, które trafiają do realizacji były właściwie przygotowane pod tym względem formalnym merytorycznym prawnym, czyli żebyśmy przez to sito oceny nie przepuścili projektów, które są na wstępie przygotowane niezgodnie z zasadami programu, to jest pierwsze. Po drugie, żeby te projekty oferowały to, co rzeczywiście mają oferować, czyli żeby wnioskodawcy byli (...) jak najlepiej przygotowani do realizacji wsparcia na rzecz uczestników projektów, na rzecz Małopolan. To jest dla mnie najistotniejsza kwestia, a wszystkie kwestie formalne tylko mają temu służyć, żeby jakby to osiągnąć” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

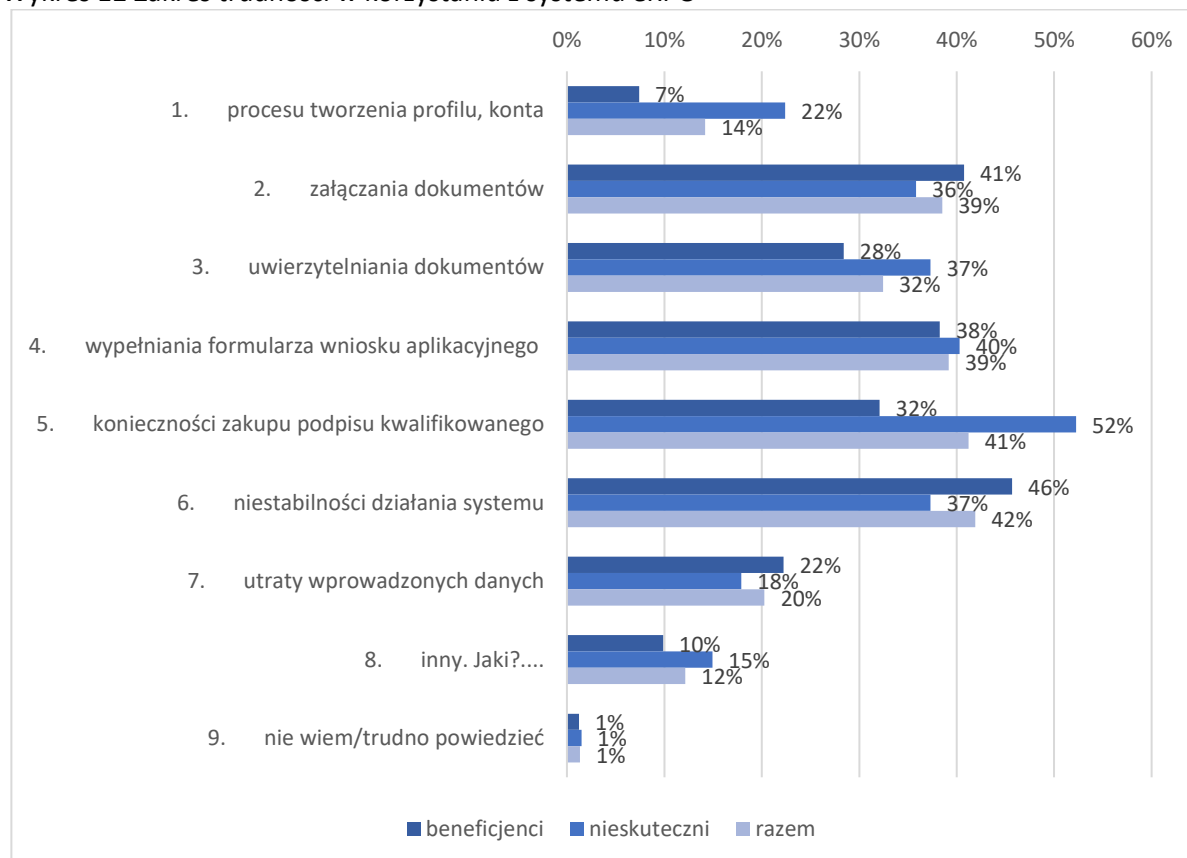
Ryzyko nienależytego wykonania projektu jest względnie wysokie także dla doświadczonych, wielokrotnych beneficjentów systemu np. JST, biorąc pod uwagę kompleksowość proceduralną projektów oraz nieustanne zmiany w sposobie ich wdrażania projektów w każdej kolejnej perspektywie.

Ocena dostępu do systemu eRPO

Dostęp do systemu eRPO został oceniony bardzo pozytywnie przez dwie trzecie wszystkich respondentów. Tylko 13% badanych wskazało na problemy w korzystaniu z systemu, przy czym gorzej na tym polu radzili sobie nieskuteczni wnioskodawcy (17%) niż beneficjenci (11%). Ogólnie można zauważyć, że z systemem nieco lepiej radzili sobie beneficjenci projektów EFS niż EFRR. Niemal 10% więcej beneficjentów projektów EFS (tj. 79%) nie odnotowało trudności w korzystaniu z systemu w porównaniu do 70% beneficjentów projektów EFRR.

Na podstawie udzielonych trudno wskazać jednoznacznie elementy użytkowania systemu, które powodują ewentualne trudności. Uzyskane wyniki prowadzą raczej do wniosku, że jeśli użytkownik systemu uznał korzystanie z niego za trudne, to niemal wszystkie elementy tego doświadczenia stanowiły dla niego wyzwanie.

Wykres 12 Zakres trudności w korzystaniu z systemu eRPO



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów (n=81) i nieskutecznych wnioskodawców (n=67) RPO WM

Oprócz wspomnianej już w poprzednim rozdziale funkcjonalności w postaci **automatycznej instrukcji wypełniania wniosku**, w toku badań pogłębionych zaproponowano dodatkowo następujące usprawnienie Generатора Wniosków w ramach systemu eRPO dla wnioskodawców, jakim jest **możliwość samodzielnego odwieszenia przesłanej do oceny propozycji projektu przed terminem zakończenia naboru**:

„To co bym zmienił w generatorze, to to jest taka rzecz, którą zaobserwowałem w konkursach organizowanych przez Komisję Europejską. Tam to wygląda w ten sposób, bo mamy... załóżmy termin złożenia projektu, który mija dziesiątego listopada o godzinie szesnastej, i teraz konkurs trwa na przykład dwa miesiące. Technicznie to wygląda w ten sposób, że my musimy wniosek o dofinansowanie umieścić w generatorze. Jak on już jest umieszczony to walidujemy sobie go, czyli sprawdzamy czy wszystkie pola są wypełnione i później naciskamy przycisk wyślij i jak naciśniemy sobie ten przycisk wyślij trzy dni wcześniej, ale na przykład przyszłoby nam do głowy, że jeszcze można byłoby coś dodać, to już tego nie możemy zrobić oficjalnie. Bo nieoficjalnie jak się ma numer telefonu do osoby, która jest informatykiem w eRPO na przykład, to można zadzwonić i prosić o odblokowanie projektu, ale to pójdzie drogą okrężną. Generalnie w Komisji Europejskiej zatwierdza się wniosek, ale później do momentu zakończenia konkursu, o tej godzinie szesnastej dziesiątego listopada istnieje możliwość samodzielnego odwieszenia tego wniosku” (cytat z wywiadu z przedstawicielem firmy doradczej).

Inne problemy w procesie ubiegania się o dofinansowanie

Jeśli chodzi o inne problemy, które wnioskodawcy napotykali w procesie ubiegania się o środki, w badaniu zidentyfikowano następujące kwestie, stanowiące pole do ewentualnych usprawnień:

- **Kalkulatory limitów dla wnioskodawców**, a szerzej być może automatyzacja obliczeń budżetu projektu w oparciu o formuły, które oprócz limitów wynikających z Programu uwzględniałyby także inne kwestie tj. obliczenie kwalifikowalności podatku VAT itp.
„Uważam, że najbardziej popłacałaby dobra praca z beneficjentem, żeby mu uświadomić i przygotować go na te wszystkie rzeczy, dać mu narzędzia proste typu na przykład kalkulatory limitów, jeżeli jest więcej, niż dwa, trzy limity w projekcie, on powinien mieć kalkulator, do którego to wrzuci i sobie obliczy, zobaczy, jak mu to wyjdzie. Plus wniosek powinien to automatycznie wyliczać tak, żeby nie było pomyłek w tym zakresie. Więc takie rozwiązania na pewno proponujemy, na ile będziemy mogli” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania);
- **Powiązania spółek rozwiązane na płaszczyźnie systemowej**, w sposób ujednolicony dla systemu wdrażania funduszy europejskich na poziomie krajowym i regionalnym.
*„każda instytucja ma inny sposób podejścia do wielkości przedsiębiorstwa i określenia powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju ma swoje podejście, PARP ma swoje podejście, NCP swoje, a Urząd Marszałkowski ma swoje, to jest duży problem.
Składam projekt z firmą do jednej instytucji i oni nie mają z nią żadnego problemu, a druga instytucja mówi nie, my z nimi umowy nie podpiszemy, ponieważ oni są dużym przedsiębiorstwem. Składam raz projekt do instytucji i oni powiedzą, że jest dobrze, a później jak drugi raz składam, to oni mówią, że już nie jest dobrze” (cytat z wywiadu z przedstawicielem firmy doradczej).*

3.2. Przejrzystość i skuteczność kryteriów wyboru

Kryteria oceny projektów raczej nie stanowiły poważnego problemu dla beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców Programu. 75% beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców bądź nie ma zdania, bądź nie odnotowało problemów w związku ze sformułowaniem kryteriów oceny. Zastrzeżenia do kryteriów formalnych zgłosiło 3% beneficjentów i 8% nieskutecznych wnioskodawców, a zastrzeżenia do kryteriów punktowanych dwukrotnie więcej (odpowiednio 6% i 13%). Choć odpowiedzi w grupach beneficjentów środków EFS i EFRR nie odbiegają od siebie w znaczący sposób, można jednak zauważyć, że kryteria oceny lepiej postrzegali projektodawcy EFS niż EFRR. (Jest to jednak relatywnie niewielki odsetek populacji beneficjentów w obu przypadkach). Jeśli chodzi o przykłady kryteriów sformułowanych w sposób niejednoznaczny, relatywnie często wnioskodawcy podawali kryteria: „Wpływ projektu na rozwój społeczno-gospodarczy regionu” oraz „Adekwatność doboru grupy docelowej”. Zauważalna też była **krytyka kryteriów stosowanych w naborach, w których uczestniczyli przedsiębiorcy**. Były to kryteria dotyczące projektów B+R (OŚ I) oraz projektów energetycznych (audyt energetyczny) (OŚ IV). Pewną trudność powoduje także odpowiedź na kryterium „zapotrzebowanie rynkowe”. Należy jednak zauważyć, że taka ocena beneficjentów może wynikać z faktu, że kryteria są raczej dobrze zdefiniowane. Zespoły IZ oraz IP dokonujące oceny wniosków na podstawie tych kryteriów, miały możliwość przekazania uwag do sposobu ich formułowania przez Komitety Monitorujące i niejednokrotnie korzystały z tej opcji. **Praca nad kryteriami trwała zatem na bieżąco i była oparta o refleksję płynącą z wdrażania.** W badaniu ustalono, że najważniejsze cechy dobrego zestawu kryteriów uwzględniają:

- **Kryteria dostępne, które są zgodne z określonymi zapisami programu, ale napisane w przystępny sposób:**

„Kryteria nie są idealne, ale nie będę ich krytykować, ponieważ ja też nie mam dobrego pomysłu na lepsze kryteria. Na pewno uważam, że specyficzne warunki, które są na etapie oceny formalnej, które wynikają z zapisów SzOOP-u powinny być wskazane wprost w kryteriach, a nie są, są odwołania do punktu 5. SzOOP-u, do punktu 23 SzOOP-u.” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

„Należy zwrócić uwagę na kryteria, bo tutaj akurat często zdarzają się konkursy, gdzie pojawiają się kryteria oceny, które nie były związane w żadnym stopniu z zakresem danego działania, na przykład kwestie lokalizacji organu podatkowego czy uczestnictwa w klastrze w projektach, gdzie nie mieliśmy do czynienia w ogóle z klastrem jako takim obszarem wsparcia. I to troszkę tak rozmywało naszą ocenę. Więc tutaj te kryteria powinny być stricte tylko zgodne z tym, co jest w punkcie 5. SzOOP-u, czyli tym opisem poddziałania” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

- **Kryteria merytoryczne, które odpowiednio różnicują populację projektów poddanych ocenie (ze względu na obowiązek wybrania do dofinansowania wszystkich projektów o tej samej liczbie przyznanych punktów).**

W kontekście przyznawanej punktacji wnioskodawcy nie zgłaszali większych uwag odnośnie kryteriów, które ich zdaniem mogły być przeszacowane lub niedoszacowane. Niedoszacowane kryteria spostrzegło 3% beneficjentów i 6% nieskutecznych wnioskodawców, natomiast przeszacowane potrafiło zinterpretować odpowiednio 4% i 7% ankietowanych w tych populacjach. W tym pytaniu nie odnotowano różnic pomiędzy odpowiedziami beneficjentów EFRR i EFS.

System wagowy obowiązujący w RPO WM wydaje się dość skomplikowany, liczba kryteriów oceny wydaje się być większa niż w porównywalnych działaniach programów na poziomie krajowym (wybrane działania POIR czy POWER). Dla osoby, która nie jest dobrze zaznajomiona z systemem wagowym, może to stanowić pewną trudność.

„Zdarzały się nam sytuacje zwłaszcza w tych takich konkursach, gdzie wybieraliśmy na przykład po jednym operatorze w subregionie, że projekty odpadały jednym punktem, ale po przemnożeniu przez wagę to były już 3 punkty, no i to robiło już różnicę punktową. A błąd niejednokrotnie był jakiś tak no naprawdę marginalny typu nie wiem ktoś kupował komputery w związku z tym dostał uwagę w kryterium dotyczącym potencjału technicznego, że nie ma w pełni potencjału, taka uwaga po przemnożeniu przez 3 już dawała jakąś tam różnicę. Więc system nie jest przejrzysty po prostu dla kogoś, kto w nim nie uczestniczy na bieżąco i myślę, że jest trudny do wyjaśnienia w takich prostych słowach komuś jakiemuś laikowi, komuś, kto po prostu tym się na co dzień nie zajmuje.” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

Jednak w kontekście tego, o czym wspomniano wyżej **system wagowy posiadał zaletę różnicowania ocen w warunkach dużej konkurencji o środki**. Alternatywą byłoby wybranie odpowiednio konkurencyjnego zestawu „odważnych” kryteriów, premiujących projekty, które w największej mierze lub w najbardziej innowacyjny sposób realizują misję wyrażoną w Programie. Takie kryteria tj. punktowe a nie {0,1} dają możliwość wykorzystania potencjału zewnętrznych ekspertów merytorycznych oceniających wnioski.

W badaniu sformułowano także pomysł, aby nagradzać dodatkowymi punktami projekty, które promują nowe, nierozpowszechnione rozwiązania lub wprowadzają je w większej skali- ta propozycja dotyczyła oceny realizacji zasad horyzontalnych w projektach.

3.3. Ocena wniosków o dofinansowanie

Parametry systemu oceny projektów w RPO WM

W toku badania terenowego zidentyfikowano następujące wartości, którymi kierują się zespoły oceny projektów zlokalizowane w IZ oraz IP RPO WM. Tymi wartościami są:

- powtarzalność;
- standaryzacja;
- transparentność;
- efektywność (nakład pracy związanej z oceną WoD w relacji do czasu).

Cele te akcentują jakość procesu. Są zatem bardziej złożone niż cel zorientowany na minimalizację czasu trwania procedury, choć ten parametr jest najbardziej widoczny „na zewnątrz” zarówno od

względem oceny systemowej tj. tempo kontraktacji środków, jak i dla wnioskodawców. Ich oczekiwania w tym zakresie mogą być sprecyzowane równie jasno, jak w wypowiedzi poniżej:

„Od zamknięcia konkursów do wyników to uważam, że cztery miesiące to powinno być maks” (cytat z wywiadu z przedstawicielem firmy doradczej).

Dla samych instytucji systemu wnioskowanie o wydłużenie czasu trwania procedury oceny wniosków nie stanowiło formalnie większego problemu, jeśli znajdowało odpowiednie uzasadnienie. Czynniki, które miały na to wpływ były przede wszystkim liczba złożonych wniosków oraz zasoby kadrowe zespołu, obsługującego nabór.

Ze względu na wspomnianą już w rozdziale dynamikę przebiegu tej perspektywy i kwestii, które na nią oddziaływały, największe kumulacje naborów występowały w latach 2017-2019. W dalszej części rozdziału omówione zostaną różne strategie optymalizacji zasobów kadrowych systemu, zwiększające doraźnie jego efektywność w momentach największych obciążeń pracą.

Harmonogramy i organizacja naborów

W badaniu poruszono dwa wątki związane oceną czasu na przygotowanie się do konkursu, tj.: **dostępność harmonogramów, a także czas na przygotowanie się do nich od momentu publikacji ogłoszenia.** Czas potrzebny na przygotowanie dokumentacji okazał się czynnikiem różnicującym odpowiedzi wśród beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców Programu. Odpowiednia dostępność harmonogramów została oceniona pozytywnie przez 41% beneficjentów i 34% nieskutecznych wnioskodawców. Takich samych odpowiedzi udzielali oni na pytanie o czas na przygotowanie dokumentacji konkursowej, dostępny od momentu ogłoszenia o naborze, co może wskazywać na fakt, że respondenci nie dostrzegają większej różnicy pomiędzy tym dwiema kwestiami. Na pewno jednak **połowa ankietowanych uznała, że czas na przygotowanie dokumentacji był dla nich raczej krótki i zbyt krótki.** Tymczasem pogłębiona analiza jakościowa w ramach przeprowadzonych wywiadów pozwala zróżnicować te kwestie i ustalić, że **harmonogramy ogłaszane z wyprzedzeniem rocznym stanowiły odpowiedni instrument powiadamiania o planowanych naborach,** co potwierdziły zarówno firmy doradcze jak i przedstawiciele systemu wdrażania, odpowiedzialni za organizację pracy zespołów przygotowujących ich realizację. Cennym instrumentem koordynacji okazał się przygotowywany przez Departament ZPO Ramowy Plan Realizacji Działań, który jest dodatkowym dokumentem w systemie realizacji RPO WM. Pewne **wątpliwości zgłoszono jedynie w odniesieniu do odstępów czasu organizacji konkursów, zaadresowanych do tych samych grup kwalifikowalnych podmiotów.** Nie odnosiły się one do przedsiębiorców, ale raczej do innych potencjalnych beneficjentów tj. np. JST.

„Tak czy inaczej beneficjenci mają też ograniczone możliwości składania wniosków. Proszę sobie wyobrazić, że jest nie wiem gmina przeciętnej wielkości jakaś nieduża, miasto średnie, która ma nawet miasto powiedzmy, które ma nie wiem 25 tysięcy mieszkańców, ileż może osób mieć być w Urzędzie Gminy i ile osób będzie oddelegowanych do przygotowania projektów, dwie, trzy, czy one są w stanie przygotować dokumentację konkursową do 6-7 konkursów równolegle” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

Jednak, jak zgodzili się rozmówcy uwzględnieni w badaniu, istniały czynniki wpływające na przebieg kontraktacji środków, które usprawiedliwiały tę sytuację na przestrzeni wpływającej perspektywy. Do czynników tych należały:

- opóźnienia w rozpoczęciu procesu wdrażania perspektywy;
- duża skala środków przeznaczonych do wydatkowania;
- konieczność wykazania odpowiednich poziomów realizacji wskaźników Programu w perspektywie śródkresowej.

Ocena procesu korekt i uzupełnień przez wnioskodawców

41% respondentów badania było przekonanych, że uczestniczyli w naborze, w którym złożono dużą liczbę wniosków, a 34% uważa, że jedynie niewielki odsetek projektów złożonych w konkursie uzyskał dofinansowanie. Jednocześnie 69% ankietowanych uczestniczyłoby w podobnym naborze, nawet gdyby wiedzieli z góry, że będzie duża konkurencja. Co do zasady zatem, **nabory konkursowe były zjawiskiem mocno konkurencyjnym, co jest akceptowalne przez wnioskodawców. Większość uczestników konkursów, którzy wzięli udział w badaniu** (62% beneficjentów Programu), **potwierdziło, że ich wniosek był kierowany do wyjaśnień** w ramach procesu oceny⁷. Jednak **zdecydowana większość** (83%) przyznaje także, że **rozumie dlaczego wniosek został skierowany do korekt lub uzupełnień**. Podobnie wysokie oceny uzyskały odpowiedzi na pytanie, czy beneficjent wiedział w jaki sposób dokonać korekt (80% odpowiedzi pozytywnych) oraz w jakim czasie powinien to zrobić (88% odpowiedzi pozytywnych). W nieco mniejszy, ale wysokim stopniu beneficjenci byli w stanie przewidzieć, w jaki sposób czynność dokonywania korekt i uzupełnień, wpłynie na czas oceny wniosku (64% odpowiedzi pozytywnych). Można zatem uznać, że **proces dokonywania korekt i uzupełnień jest postrzegany bardzo pozytywnie** przez beneficjentów. Nie zajęli oni zdecydowanego stanowiska w ocenie sytuacji, czy taka propozycja jest efektywna pod względem zaangażowania zasobów (kadrowych lub czasowych) z ich strony. Różnica pomiędzy odpowiedziami pozytywnymi (41%) i negatywnymi (53%) na to pytanie nie jest bardzo duża, zważywszy że jest to proces pracochłonny. Wydaje się, że ważnym czynnikiem dla wnioskodawców pozostaje utrzymanie się w wniosku w procedurze.

W opinii pracowników zespołów oceniających wnioski w ramach IZ oraz IP **element korekt i uzupełnień jest także środkiem komunikacji z beneficjentami**, formą pomocy we właściwym uzupełnianiu formularzy wniosków. Jak wynika z wypowiedzi uczestników badania jakościowego zarówno po stronie przedstawicieli systemu wdrażania jak i po stronie beneficjentów (firmy doradcze), taki sposób procedowania jest pożądany i nie powinien zostać zmieniony. Z jednej strony jest to pewne założenie przyjęte na poziomie systemowym (zarówno w IZ jak IP) przez zespoły wyboru projektów jako dodatkowa forma pracy z wnioskodawcą na konkretnych, przedłożonych przez niego dokumentach w celu wypracowania możliwie najwyższej jakości wniosku. Z drugiej strony, nie istnieją obiektywne możliwości wyselekcjonowania na wstępnych etapach procedowania

⁷ Nieco rzadziej do wyjaśnień kierowano wnioski projektodawców EFS niż EFRR. Na pytanie czy wniosek został skierowany do korekty lub wyjaśnień przecząco odpowiedziało 21% ankietowanych projektodawców EFS, a tylko 10% ankietowanych projektodawców EFRR.

wniosków, które projekty ma szansę przejść z powodzeniem ocenę merytoryczną. Taka decyzja byłaby arbitralna i obciążona dużym ryzykiem błędu:

„Uważam, że wszystkie, tutaj powinna być równość dlatego że to jest subiektywna ocena oceniającego: Ten ma szansę, a ten nie ma. Nie daje nam to możliwości wyjaśnić czegoś co może być kluczowe i zmienić całkowicie sytuację tego wniosku. Tutaj równość we wszystkim powinna być zachowana. Tak, nie powinno być arbitralnej oceny urzędnika” (cytat z wywiadu z przedstawicielem firmy doradczej).

Elastyczność systemu wdrażania a czasowe obciążenie pracą związaną z naborami i oceną WoD
System realizacji RPO WM wykazał się bardzo dużą elastycznością w zakresie kadr, niezbędnych do obsługi kumulacji prac związanych z cyklem życia Programu. Jak już zauważono, procesy w ramach systemu są wzajemnie powiązane, proces naboru i oceny projektów znajduje bezpośrednie przełożenie na procesy realizacji i kontroli. Fala związana z kumulacją naborów przesuwając obciążenia na kolejne zespoły funkcjonujące w ramach systemu. Jest to naturalna cecha systemów wdrażania funduszy UE i muszą one cechować się odpowiednią elastycznością. W ramach systemu zidentyfikowano **różne strategie migracji kadr w ramach instytucji wdrażania**. Bazują one na wykorzystywaniu wewnętrznego potencjału kadrowego organizacji, ale ich realizacja różni się.

IZ- zespół FE III

W badaniu zidentyfikowano następujące czynniki wpływające na elastyczność zespołu, którego liczebność na przestrzeni perspektywy mogła wahać się od 16 do 28 osób. Dodatkowo w okresie natężenia prac do zespołu oddelegowano dodatkowo ok. 10 osób z innych departamentów.

- Mocną cechą zespołu jest jego wewnętrzna organizacja funkcjonalna w podziale na trzy sekcje: (1.) oceny formalnej z opcją oceny merytorycznej w zastępstwie brakujących ekspertów, (2.) silną sekcję oceny finansowej; (3.) sekcja obsługi KOP;
- W okresie 2017-2020 wyodrębniono oddzielny zespół FE XIII odpowiedzialny za ocenę merytoryczną i finansową. Obecnie zespoły połączono;
- Zespół w okresie obciążenia pracą czerpał z trzech źródeł zasobów kadrowych UMWM: (1.) pracowników zespołów kontroli i rozliczania projektów; (2.) pracowników PIFE; (3.) pracowników pozostałych departamentów merytorycznych UMWM- z tym, że proces ich przystosowania do zadań był wydłużony w relacji do pracowników stricte systemu wdrażania. Wyzwaniem dla organizacji pracy był fakt niepełnej dyspozycyjności pracowników innych wydziałów- zadania związane z oceną realizowali dodatkowo, a także przede wszystkim odpowiednie zarządzanie procesem oceny realizowanej przez 40 osób z różnym doświadczeniem.

IP-WUP- zespół PKN

W badaniu zidentyfikowano następujące czynniki wpływające na elastyczność zespołu, którego liczebność obecnie wynosi 2 etaty. Maksymalnie w latach 2017-2018 zespół liczył 16 pracowników. Obecnie pracownicy zespołu zostali oddelegowani do innych zadań w miejscach, gdzie obciążenie pracą jest największe, co pozwala im zdobyć dodatkowe doświadczenie.

Zespół odpowiada za etap naboru od momentu przygotowania naboru po kontraktację projektów z wyłączeniem procedury odwoławczej.

- Mocne strony organizacji to duże i wielowymiarowe doświadczenie w realizacji różnych programów, w tym przedakcesyjnych, a obecnie jednocześnie wdrażanie wybranych działań w ramach programów regionalnego i krajowego. Zespół obsługuje ponadto inne nabory wniosków składanych do WUP (np. przez organizacje pożytku publicznego oraz na podstawie ustawy z Funduszu Pracy dla powiatowych urzędów pracy). Stąd też pojawia się możliwość wykorzystywania tych zasobów kadrowych i zasobów wiedzy oraz doświadczenia również na innych polach.

IP-MCP-zespół ZW. W badaniu ustalono, że liczebność zespołu wahała się w przedziale od 5 osób w 2015 roku do 25 osób w kulminacyjnym momencie realizacji perspektywy.

- Mocną cechą funkcjonalnego podziału pracy w zespole jest zasada, że jedna z osób w zespole zostaje wyznaczony/a jako przewodniczący KOP-u w każdym konkursie z danego poddziałania i odpowiada za przygotowanie dokumentacji konkursowej. Co do zasady w zespole utrzymywana jest ciągłość w ramach danego poddziałania, czyli jeżeli dana osoba była przewodniczącym KOP-u właśnie w tym poddziałaniu w jednym konkursie to później ona dalej prowadzi te kolejne konkursy w ramach tego samego poddziałania.
- Mocną stroną organizacji są zdecydowane decyzje kadrowe. W MCP nową perspektywę poprzedzała bardzo duża reorganizacja kadrowa z uwagi na przygotowanie do wdrażania środków w ramach EFS.

Podobnie jak w innych instytucjach, także w MCP kadry systemu migrują w zależności od poziomu natężenia realizacji zadań wdrożeniowych, z tym że pracownicy są delegowani na czas określony (min. 3 miesiące, ale okresy delegacji są trudne do przewidzenia). Wynikają z tego nie tylko korzyści, ale także określone problemy kadrowo-logistyczne. Nie wszyscy pracownicy są mentalnie przygotowani do takich zmian, zwłaszcza jeśli pracują na jakimś stanowisku lub zespole dłuższy czas. Słabą stroną tego typu organizacji pracy, z którą borykają się z pewnością także pozostałe instytucje systemu wdrażania, jest brak odpowiedniej komunikacji zmian i adaptacyjnego przygotowania pracowników do nowych sytuacji. Warto zwrócić uwagę na perspektywę pracowników systemu, co jest zgodne z nowszymi trendami np. *employee-oriented organisation*.

Użyteczne rozwiązania wspomagające zarządzanie elastycznymi zespołami

- Stworzenie **funkcjonalności systemu informatycznego, umożliwiające monitorowanie poziomu obciążenia pracą/** zadaniami oraz tempa ich realizacji przez poszczególnych pracowników, zastępujących doraźne rozwiązania zaproponowane przez zespół FE-VII.

„Dla mojego zespołu wprowadziłam dodatkowe monitoringi na przykład pracy w Excelu, żeby to jakoś ogarnąć, ponieważ niestety nie mam takiego automatycznego monitoringu, gdzie mogę wyjąć z systemu, kto ile ocenia, ile ma wniosków przypisanych, mogę to robić ręcznie w dużej mierze.” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

„System obsługuje jakby tam pracownicy wprowadzają swoje oceny, natomiast nie mam czegoś takiego jak podsumowanie, mam je z AKSES-a z takiego jakby równoległego systemu. Ale ten AKSES z

kolei mi nie pokazuje pewnych rzeczy, które widzę w systemie eRPO.” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

- Stworzenie możliwości **pracy zdalnej dla pracowników zespołów oceny i wyboru** projektów:

„Do tego dochodzą kwestie związane powiedzmy z logistyką, konieczność pracy zdalnej, telepracy, na początku jeszcze zasoby techniczne, jak i samo oprogramowanie nie do końca było przygotowane... pewne rzeczy jednak da się zrobić, da się w taki sposób zabezpieczyć i komputery i umożliwić pracownikom łączenie się z zasobami sieciowymi z domu, aby jakoś to ta praca mogła być realizowana” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

- Stworzenie **funkcjonalnego modułu oceny dla koordynatora konkursów KOP w ramach eRPO, umożliwiającego m.in. składanie podpisów elektronicznych przez ekspertów**, co wyeliminuje obieg dokumentów papierowych i przyspieszy procedurę;
- Wprowadzenie **egzaminu wewnętrznego na członka KOP** na przykładzie dobrej praktyki IP WUP:
„[Egzamin] na pewno otwiera oczy osobom, które wcześniej nawet pracowały przez rok, dwa na stanowisku na przykład opiekuna projektu czy kontrolera projektu, ale otwiera oczy pod tym względem, że pokazuje, jak różni się ta procedura oceny wniosków od tego, co później się dzieje z wnioskami na etapie wdrażania. Etap, za który my odpowiadamy jest mocno sformalizowany, on jest taki mocno analityczny niejednokrotnie, no i trzeba po prostu na ten formularz wniosku popatrzeć przez pryzmat kryteriów, które są w karcie i troszeczkę inaczej to oceniać, niż później ocenia się to, co wnioskodawca robi na etapie realizacji. Więc też to jest takie uświadomienie po prostu tego, co czeka daną osobę, jak już się zdecyduje być członkiem Komisji Oceny Projektu i jak ta praca będzie wyglądać.” (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania);
- Stworzenie **przyjaznego środowiska pracy migrującym kadrom systemu**. Zadbanie o odpowiednią komunikację wewnętrzną i adaptację pracowników. Stworzenie możliwości wyboru miejsc delegacji, informowanie o delegacji z odpowiednim wyprzedzeniem. Zadbanie o odporność psychiczną pracowników.

3.4. Odwołania od wyników oceny

Jednym z bardziej obiektywnych parametrów oceny jakości procesu selekcji projektów jest analiza liczby protestów i skarg wniesionych w ramach odwołań od wyników procedur konkursowych. Na 220 procedur naboru zorganizowanych przez instytucje systemu wdrażania wniesiono 1435 protestów w 128 konkursach (ok. 60% wszystkich naborów). Średnio w Programie uwzględniano dwa protesty w naborze a dziewięć odrzucano. Największą liczbę protestów wniesiono w osiach dedykowanych konkursom dla przedsiębiorców Osi 1,4 i 8. Największą średnią liczbą uwzględnionych protestów charakteryzowały się Osi 2. oraz 11.

Tabela 2. Liczba protestów w procedurach konkursowych wniesionych przez wnioskodawców

OŚ	Liczba konkursów	Suma wszystkich protestów	Średnia liczba protestów Uwzględnionych	Średnia liczba protestów odrzuconych
OS 1.	15	229	2	13
OS 2.	4	44	4	7
OS 3.	18	151	2	6
OS 4.	9	190	1	20
OS 5.	9	54	2	4
OS 6.	15	148	3	6
OS 7.	4	10	1	1
OS 8.	22	241	1	8
OS 9.	15	85	1	5
OS 10.	9	111	1	11
OS 11.	5	170	7	25
OS 12.	1	9	2	6
Razem	128	1435	2	9

Źródło: opracowanie na podstawie danych SL udostępnionych przez Zamawiającego (stan na dzień 30 czerwca 2021).

Jak pokazują wyniki pogłębionego badania jakościowego obiektywnych błędów w procesie oceny było względnie mało. Mogły one dotyczyć typowo: pomocy publicznej (z reguły nieuwzględniane), lub kwestii formalnych różnego rodzaju, jak np. sposób prezentacji dokumentów, które kształtowały później praktykę oceny w danym konkursie. Większość odwołań odnosiła się jednak do kwestii interpretacji zapisów Programu, które stanowiły podstawę konkursu. Odnosiły się one do kwalifikowalności samego projektu, ale bardzo często była ona kwestionowana także w oparciu o kwalifikowalność przedstawionych w budżecie kosztów. Dobrze naświetla tę kwestię następująca wypowiedź respondenta:

Wykładanie wynikające ze skutecznych odwołań stają się podstawą interpretacji podobnych kwestii w kolejnych rundach naboru.

Z 1435 wniesionych protestów, na drodze sądowej uwzględniono w sumie 41 skarg⁸, co stanowi niecałe 3%.

⁸ : Spośród 41 uwzględnionych skarg, 23 dotyczyły tego samego przypadku związanego z błędem proceduralnym powielonym w wielu ocenach, w ramach jednego z konkursów. W odniesieniu do wszystkich ww. tożsamyh spraw, WSA przyjął jednolitą linię orzecniczą, uwzględniając łącznie 23 skargi. Przyjmując zatem, 23 analogiczne skargi, za jedną sprawę, można uznać, że na etapie sądowym uwzględniono jedynie 19 skarg wnioskodawców.

Tabela 3. Liczba skarg złożonych przez wnioskodawców

	Liczba skarg do WSA	WSA w %	Liczba skarg do NSA	NSA w %
OGÓŁEM	132	100%	9	100%
ODDALONO	61	46%	4	44%
ODRZUCONO	4	3%	0	0%
BEZ ROZPOZNANIA	19	14%	4	44%
UWZGLĘDNIONO	41**	31%	1	11%
W TRAKCIE	0	0%	0	0%
UMORZONO	7	5%	0	0%
W TYM ZAWIESZONE	0	0%	0	0%

Źródło: opracowanie na podstawie danych SL udostępnionych przez Zamawiającego (stan na dzień 30 czerwca 2021).

** według danych podanych w przypisie nr 7, można przyjąć, iż liczba skarg uwzględnionych przez WSA wynosi 19.

3.5. Umowa o dofinansowanie

Ocena dokumentacji

65% beneficjentów oceniło **bardzo pozytywnie lub pozytywnie zapisy umowy o dofinansowanie**, pod kątem ich zrozumiałości. Tylko 5% beneficjentów wyraziło się negatywnie. Oceny tego zagadnienia sformułowane przez beneficjentów EFS i EFRR nie pokazują różnic pomiędzy tymi populacjami. Zapytani o załączniki, których przedstawianie na etapie umowy wydaje się niecelowe, beneficjenci wskazali na **zbyt dużą ich zdaniem liczbę oświadczeń**, które proponują:

- zredukować;
- zebrać w jeden załącznik;
- ujednolicić sposób podpisywania.

Jeśli chodzi o załączniki, które beneficjenci chcieliby wyeliminować, podawali oni następujące przykłady załączników:

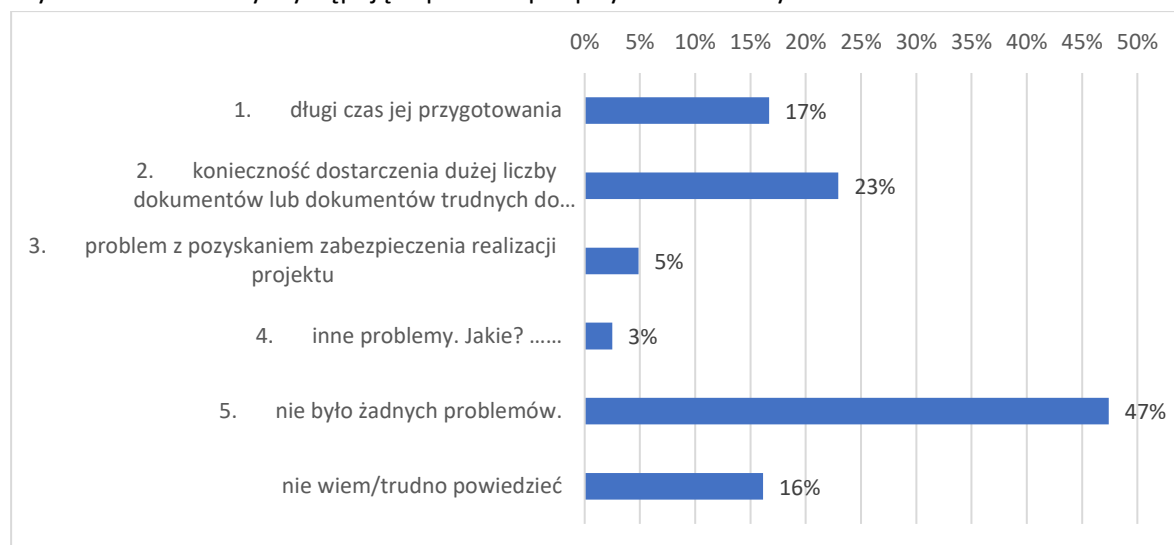
- Analiza powiązań, dostarczenie danych o dochodach i zatrudnieniu w spółkach powiązanych;
- Oświadczenie o statusie MŚP (aktualnie przepisy nie wskazują konkretnie i jednoznacznie które podmioty należy uwzględnić);
- Dokumenty zawierające informacje z ogólnodostępnych rejestrów;
- Oświadczenia np. o adresie czy sposobie reprezentacji;
- Oświadczenia o przyznanej pomocy de minimis - można wyczytać z SUDOP;
- Oświadczenia o rachunkach bankowych;
- Oświadczenia o zgodności danych;
- Oświadczenie o VAT;
- Potwierdzenie zabezpieczenia wkładu własnego w przypadku Państwowych Jednostek Budżetowych;

- Sprawozdania finansowe;
- Umowa najmu lokalu;
- Zestawienie realizowanych projektów.

Ocena barier procesu kontraktacji

Przedstawienie takiego **zakresu dokumentacji stanowi największą barierę w procesie kontraktacji** z punktu widzenia beneficjentów według wskazań 23% respondentów. Jest to utrudnienie większe niż długi czas kontraktacji, na który wskazuje 17% badanych, ale bezpośrednio z tym się wiąże.

Wykres 13. Problemy występujące podczas podpisywania umowy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=719)

Jak obliczono na podstawie danych udostępnionych w badaniu dla 55 naborów realizowanych przez IZ w Osiach 1-7 oraz Osi 11, średni czas jaki minął od uruchomienia procedury naboru do momentu podpisania pierwszej umowy to 266 dni, a ostatniej umowy to średnio 636 dni. Najkrótszy czas kontraktacji udało się uzyskać w naborze w dz. 5.1.1, gdzie pierwszą umowę podpisano po 118 dniach. Najdłużej trwała kontraktacja w dz. 11.4, gdzie pierwszą umowę podpisano po 441 dniach (por. *Dane IZ RPO WM*). 83% beneficjentów potwierdza, że chciałoby, aby umowa mogła być podpisywana za pośrednictwem systemu eRPO w formie podpisu kwalifikowanego. Podobnie obliczono wyniki dla próby 26 konkursów realizowanych przez WUP w osi VIII (dz. 8.2-8.6). Średni czas jaki minął od uruchomienia procedury naboru do momentu podpisania pierwszej umowy to 262 dni, a ostatniej umowy to średnio 359 dni. Najkrótszy czas kontraktacji udało się uzyskać w naborach do dz. 8.2, gdzie pierwszą umowę podpisano po 147 dniach. Najdłużej trwała kontraktacja w dz. 8.5 (nabór z2015 r.), gdzie pierwszą umowę podpisano po 503 dniach⁹.

⁹ W dz. 8.5 (konkursie nr RPMP.08.05.00-IP.02-12-022/17) czas na podpisanie umów został wydłużony decyzją IP i IZ na korzyść Wnioskodawców (z oceną pozytywną), w związku z występującym problemem z dostępnością lokali na potrzeby utworzenia żłobków, które spełniałyby wymogi sanepidowskie (wydłużenie zapewniło czas by Wnioskodawcy znaleźli odpowiedni lokal). Dodatkowo konkurs nr RPMP.08.05.00-IP.02-12-005/19 był

Ocena sposobu zabezpieczenia umowy

Pozyskanie zabezpieczenia umowy nie stanowi większego problemu zdaniem beneficjentów. Typowe zabezpieczenia finansowej realizacji umowy to:

- weksel in blanco;
- promesa bankowa;
- poręczenie, gwarancje.

Zdaniem 59% przebadanych beneficjentów zabezpieczenie w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową jest odpowiadającą formą zabezpieczenia (27% nie wyraziło zdania).

Zasadniczo beneficjenci nie informowali o problemach związanych z pozyskaniem zabezpieczenia.

Zgłoszono jedynie, że ze względu na długi czas procedowania w naborze bank unieważnił promesę.

3.6. Podsumowanie

Dokumentacja konkursowa

Na przestrzeni perspektywy nie odnotowano większych zmian (usprawnień) w dokumentacji konkursowej. Zauważalne są zmiany dotyczące liczby załączników lub przesunięcia momentu ich dostarczenia na moment podpisywania umowy z wybranym beneficjentem. Te usprawnienia zostały ocenione bardzo pozytywnie. W ramach rekomendacji proponuje się rewizję pól formularza WoD w celu usunięcia dublujących się pól lub rewizji pól, w których wnioskodawcy popełniali najwięcej błędów w procesie aplikacyjnym (np. w zakresie pomocy publicznej). Należy podjąć dialog horyzontalny nad sposobem uwzględniania tematu powiązań spółek we wszystkich IZ, aby ujednolicić interpretację tego zagadnienia na poziomie krajowym. Warto wprowadzić drobne usprawnienia w Generatorze Wniosków m.in. automatyczne obliczanie limitów nałożonych na koszty kwalifikowalne projektu. Obecna dojrzałość systemu wpływa na preferencję dla wprowadzania raczej niewielkich zmian o charakterze ewolucyjnym

Kryteria oceny

Beneficjenci wnieśli niewiele uwag w zakresie kryteriów oceny projektów. Wynika to po części z pracy, jaką w to zagadnienie – także na drodze aktualizacji i refleksji płynącej z systemu wdrażania, wnieśli pracownicy tego systemu. Ustalono pożądane cechy kryteriów, którymi w przypadku kryteriów dostępowych powinny być jasne i nie budzące wątpliwości warunki dostępu do konkursu opisane w Programie (por. pkt.5 SZOOP), a w przypadku kryteriów punktowanych – rezygnacja z części kryteriów 0,1 na rzecz kryteriów o wyższej liczbie punktów. Powinny to być kryteria merytorycznie różnicujące ocenę projektów. Zastosowanie systemu wagowego spełnia cel w postaci silniejszego różnicowania przyznanej punktacji w warunkach wysokiej konkurencji o środki, jednak jest to ogólnie system mało przejrzysty i zrozumiały.

konkursem, w którym projekty były przyjmowane w V rundach – ogłoszenie konkursu nastąpiło 15.02.2019 r., a zamknięcie naboru w ostatniej rundzie 04.11.2019 r. – tak liczony czas trwania naboru znacząco przekraczał średni czas, jaki przeznaczony był na składanie wniosków w innych konkursach i wpływa na ogólną średnią.

Ocena wniosków o dofinansowanie

Czas trwania naboru zależał od wielu czynników tj. liczba zgłoszonych projektów, wysoka pula środków, obciążenia kadrowe systemu wdrażania. Jednak czas trwania procedur nie jest ostatecznym miernikiem procesu oceny wniosków. Najważniejsze są kwestie związane z jego jakością, gwarantujące standaryzację, powtarzalność, transparentność i efektywność procesu oceny. W założeniu celem systemu jest minimalizacja ewentualnej porażki beneficjenta (ryzyka utraty środków) na wszystkich kolejnych etapach realizacji projektu. Dlatego też rekomenduje się utrzymać założenia o korekcie lub uzupełnieniach we wszystkich wnioskach jako pozytywnie oceniany sposób komunikacji pomiędzy IOK a wnioskodawcą. W związku z oceną beneficjentów dotyczącą zbyt krótkiego czasu na przygotowanie projektu, można rozważyć ewentualne wydłużenie procedur naboru. W samym systemie realizacji warto podnieść jakość i efektywność pracy migrujących zasobów kadrowych, zwłaszcza w sytuacji dużego obciążenia naborami. Mogą temu sprzyjać drobne usprawnienia systemowe w ramach eRPO, ale także rozwiązania podnoszące kompetencje niezbędne w procesie oceny lub kreujące pozytywną atmosferę w miejscu pracy w związku z koniecznością adaptacji.

Odwołania:

Wnioskodawcy złożyli 1435 odwołań dotyczących 60% naborów zorganizowanych w Programie. Jedynie 3% z nich zostało pozytywnie rozpatrzonych na korzyść wnioskodawców w sądzie. Oznacza to, że jakość procesu oceny, „mierzona” wskaźnikiem liczby rozstrzygnięć na korzyść wnioskodawcy jest wysoka. Wnoszone odwołania dotyczą zazwyczaj kwestii interpretacyjnych zapisów Programu. Rekomendacją jest możliwie precyzyjne określenie kryteriów dostępowych, które nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

Umowa o dofinansowanie

Beneficjenci uznali treść umowy o dofinansowanie za zrozumiałą. Choć sama umowa jest oceniana pozytywnie lub bardzo pozytywnie przez 65% beneficjentów, jaką największą z barier procesu kontraktacji wymieniają oni liczbę załączników do umowy. Jest to w ich opinii większy problem niż czas kontraktacji (druga w kolejności bariera). Redukcja liczby oświadczeń i umożliwienie podpisu elektronicznego umowy to najważniejsze rekomendacje, które mogą potencjalnie zredukować czas trwania czynności związanych z kontraktacją.

4. REALIZACJA PROJEKTU

4.1. Rozliczanie projektu

Wnioski o płatność / załączniki do wniosków

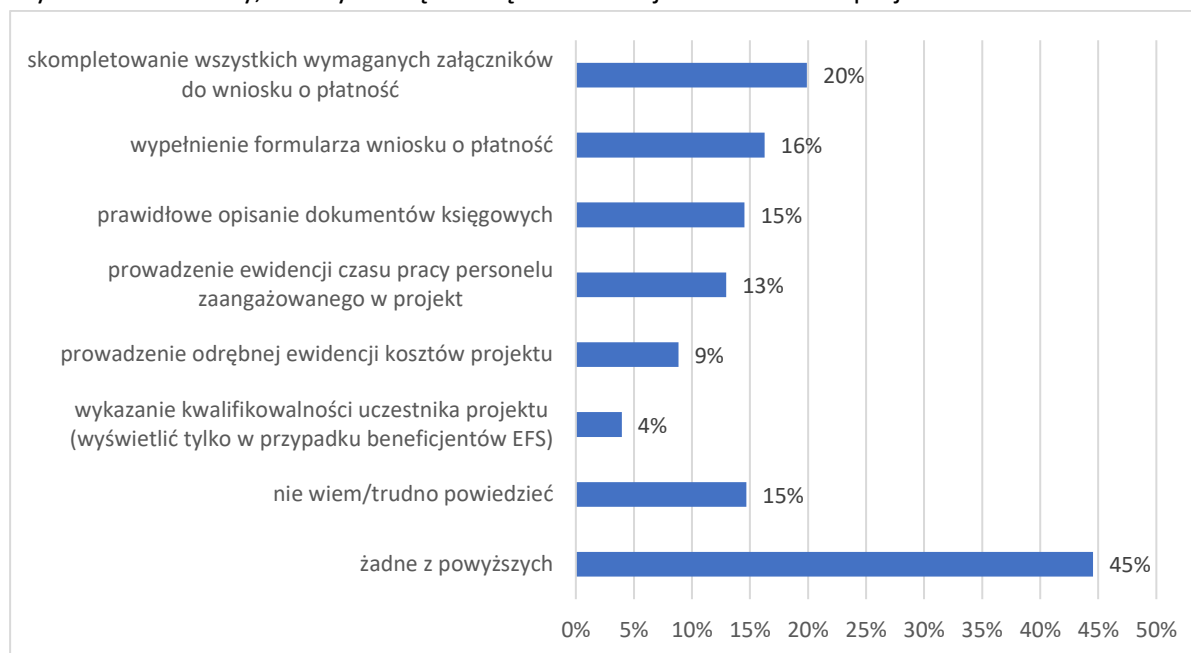
Rozliczenie projektu dofinansowanego ze środków unijnych wymaga spełnienia szeregu obowiązków poczynając od składania za pośrednictwem systemu SL wniosku o płatność na dokumentowaniu poniesionych wydatków i opisywaniu dokumentów księgowych skończywszy¹⁰. Z przeprowadzonych wśród beneficjentów badań wynika, że **dla 45% z nich rozliczenie projektu nie wiązało się z określonymi trudnościami** co należy uznać za odsetek relatywnie wysoki. Warto przy tym zauważyć, że niemal dwukrotnie częściej na brak problemów wskazywały te podmioty, które w związku z rozliczaniem projektu korzystały z usług firmy doradczej (57% wskazań w porównaniu do 31% w grupie podmiotów rozliczających projekt samodzielnie). Zjawisko to można interpretować w dwójnasób – z jednej strony rzeczywiście wynajęcie firmy doradczej mogło skutkować brakiem problemów w rozliczeniu, z drugiej strony uczestnik badania ankietowego reprezentował beneficjenta i mógł po prostu nie mieć pełnej wiedzy na temat ewentualnych trudności w rozliczeniu projektu, bowiem ich przezwyciężenie spoczywało na barkach firmy doradczej. Widoczne są też pewne różnice między typami beneficjentów wyróżnionymi ze względu na ich formę prawną. Najczęściej brak problemów deklarowały podmioty publiczne (52%), nieco rzadziej organizacje pozarządowe (47%) a najrzadziej przedsiębiorstwa (41%). Analogiczne ustalenia zostały poczynione w trakcie wywiadów z opiekunami projektów, którzy wskazywali, że podmioty gospodarcze, są grupą, w przypadku której ryzyko wystąpienia trudności w rozliczeniu projektu jest największe. Brak problemów nie był równoznaczny z brakiem błędów we wniosku o płatność. Z badań ankietowych wynika, że **do poprawienia wniosku o płatność / złożenia wyjaśnień / dokonania uzupełnień było wezwanych 84% beneficjentów** (81% rozliczających projekt w IZ, 82% w MCP i 95% w WUP).

Jeżeli chodzi o podmioty, które zadeklarowały problemy z rozliczaniem projektu to należy na wstępie zauważyć, że **poszczególne rodzaje problemów były wskazywane z umiarkowaną częstotliwością** – żaden z problemów nie dominował (pod względem częstości wskazań) wyraźnie nad pozostałymi.

Najczęściej beneficjenci sygnalizowali, że wyzwaniem było skompletowanie wszystkich wymaganych załączników do wniosku o płatność, samo wypełnienie formularza wniosku o płatność oraz prawidłowe opisanie dokumentów księgowych. Ponad 10% badanych wskazało również na trudności związane z prowadzeniem ewidencji czasu pracy personelu zaangażowanego w projekt. Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres.

¹⁰ Innymi zasadami rządzą się projekty rozliczane w oparciu o kwoty ryczałtowe, które zostały szerzej omówione w dalszej części raportu.

Wykres 14 Problemy, z którymi wiązało się dla beneficjenta rozliczenie projektu



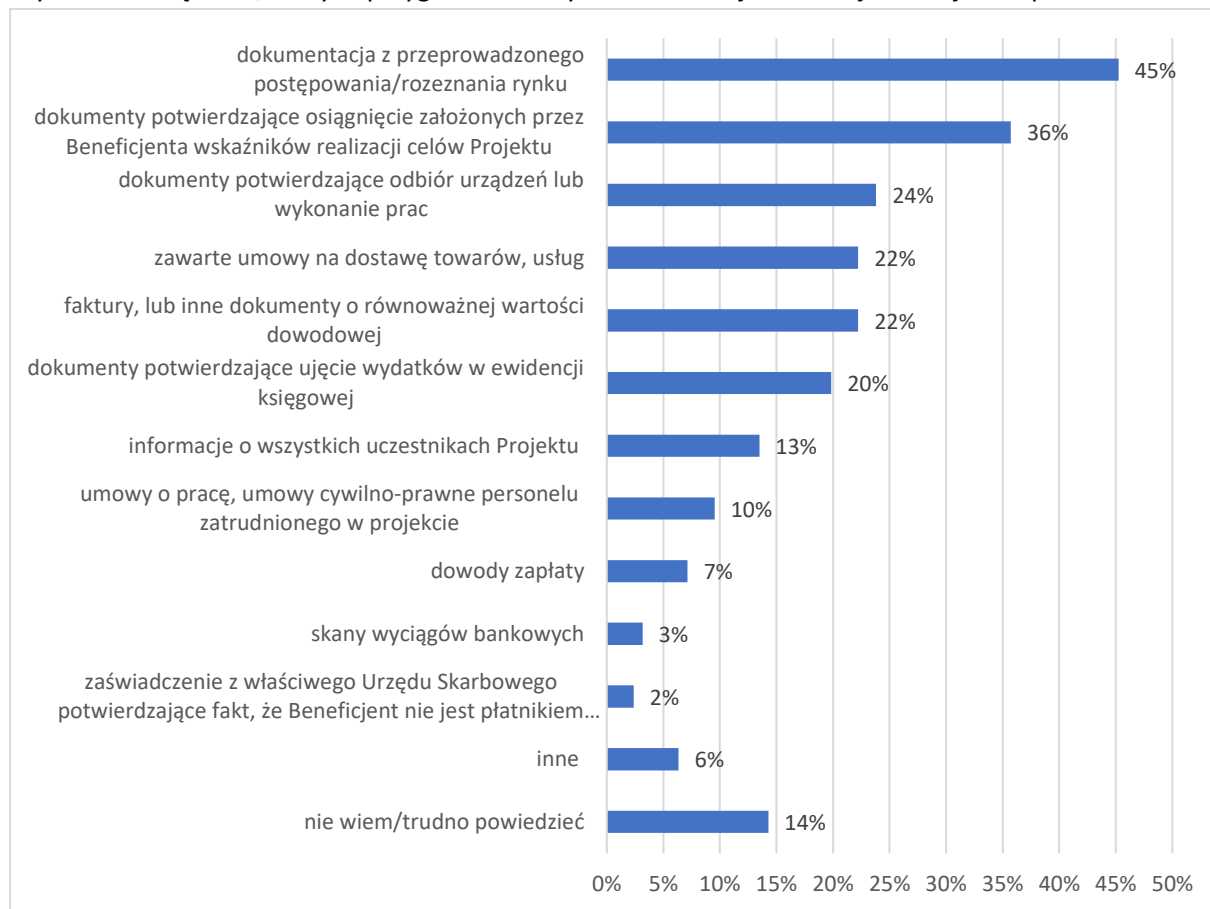
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=633)

Warto w tym momencie omówić bliżej najczęściej wskazywane rodzaje trudności.

Skompletowanie wszystkich wymaganych załączników do wniosku o płatność

Trudności najczęściej były sygnalizowane w przypadku takich załączników jak: dokumentacja z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia oraz dokumenty potwierdzające osiągnięcie założonych przez Beneficjenta wskaźników realizacji celów Projektu (patrz poniższy wykres). Jeżeli chodzi o dokumenty dotyczące postępowań to rzeczywiście złożoność procedur – czy to Pzp czy procedury konkurencyjności – przekłada się na liczbę koniecznych do sporządzenia dokumentów, które ponadto muszą spełniać określone wymogi formalne. Nie powinno zatem dziwić, że problemy z przygotowaniem tego rodzaju dokumentów były przez beneficjentów sygnalizowane najczęściej. Jeżeli chodzi o drugą pod względem częstości wskazań odpowiedź, czyli wskaźniki to wyjaśnień może być kilka. Po pierwsze temat wskaźników generalnie jest przez beneficjentów uznawany za sprawiający trudności. Warto przypomnieć, że to właśnie w odniesieniu do wskaźników beneficjenci (ale i podmioty aplikujące nieskutecznie) odczuwały na etapie przygotowywania projektu największy brak wiedzy (50% wskazań). Z pewnością części beneficjentów ten brak wystarczającej wiedzy dotyczącej wskaźników towarzyszył również na etapie realizacji projektu. Po drugie dla beneficjentów problematyczne mogło być udowodnienie, że wskaźnik został osiągnięty (np. w prowadzonej przez nich dokumentacji mogły występować braki chociażby w zakresie oświadczeń od uczestników projektu). Po trzecie sam sposób monitorowania wskaźnika mógł stanowić dla beneficjenta duże obciążenie administracyjne (np. jeżeli wiązało się z koniecznością wygenerowania dużej liczby dokumentów lub przeprowadzenia specjalistycznych pomiarów).

Wykres 15 Załączniki, których przygotowanie było dla beneficjentów najbardziej skomplikowane



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=126)

Beneficjenci najczęściej sygnalizowali, że przygotowanie załączników było dla nich skomplikowane (46% wskazań) a czas na ich przygotowanie był zbyt krótki (39%). Pozostałe trudności były wskazywane zdecydowanie rzadziej (patrz wykres 16).

Jeżeli chodzi o poziom skomplikowania załączników do wniosku o płatność to na najczęstsze wskazywanie tej odpowiedzi mogło rzutować kilka okoliczności. **Po pierwsze** w projektach, w których skala dokonywanych zakupów jest znacząca rzeczywiście ich udokumentowanie – zarówno w zakresie dotyczącym dowodów księgowych jak i dokumentów dotyczących przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia może być postrzegane jako skomplikowane. Tutaj pewnym rozwiązaniem redukującym obciążenia związane z przygotowywaniem załączników do WoP są stawki ryczałtowe – zostały one szerzej omówione w dalszej części raportu. **Po drugie** wyzwaniem dla beneficjentów mogło być dostarczenie kompletu wymaganych przez instytucję finansującą załączników. Ich zestaw był najbardziej rozbudowany w przypadku projektów dofinansowanych przez IZ RPO WM, obejmował bowiem m.in. kilka oświadczeń, które nie były wymagane przez IP. Łącznie w załączniku 1a do Załącznika nr 6 do Umowy o dofinansowanie/ Uchwały w sprawie podjęcia decyzji o dofinansowaniu/ Porozumienia o dofinansowanie wymienione są 32 rodzaje załączników (niektóre wymagane tylko w konkretnych działaniach). Jakkolwiek samą formułę oświadczenia należy traktować w kategoriach uproszczenia tak z pewnością w kategoriach potencjalnej komplikacji należy

traktować ich dużą liczbę, tylko częściową standaryzację (do niektórych oświadczeń zostały przygotowane formularze a do niektórych nie) oraz zróżnicowane wymogi dotyczące częstotliwości składania oświadczeń (niektóre składane są tylko jednorazowo, niektóre do każdego wniosku o płatność). W kontekście powyższego wyzwania można postulować:

- Redukcję liczby oświadczeń dołączanych do wniosku o płatność np. poprzez zastąpienie ich odpowiednimi zapisami w umowie o dofinansowanie. Przykładowo zbędne wydaje się być składanie oświadczenia dotyczącego prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej (wymaganego zresztą tylko przez IZ) w sytuacji, gdy w umowie o dofinansowanie/załączniku do umowy znajduje się zapis obligujący beneficjentów do prowadzenia takiej ewidencji. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku oświadczenia o braku podwójnego finansowania. W umowie można też zawrzeć zobowiązanie beneficjenta do ponoszenia wydatków o szacunkowej wartości poniżej 20 tys. netto na podstawie wewnętrznych procedur/regulacji Beneficjenta, którego dotyczy jedno z wymaganych przez IZ oświadczeń;
- Przygotowanie gotowych do wypełnienia wzorów, do wszystkich oświadczeń w przypadku, których to będzie możliwe (brakowało przykładowo takiego wzoru dla oświadczenia o prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej co prowadziło do pewnej dezorientacji po stronie beneficjentów – nie byli pewni czy wzoru rzeczywiście nie ma czy też nie potrafią go znaleźć w załącznikach do umowy; wzór oświadczenia o kwalifikowalności VAT funkcjonował w MCP natomiast już nie w IZ, wzory oświadczeń np. dotyczących niezalegania z zapłatą zaliczki na podatek dochodowy do US czy niezalegania z zapłatą do ZUS różniły się między instytucjami systemu wdrażania);
- W przypadku oświadczeń, których złożenie będzie wymagane wraz z wnioskiem o płatność i dla których możliwe będzie opracowanie wzoru można by ich treść udostępnić w systemie SL i wymagać od beneficjenta jedynie akceptacji treści oświadczenia (bez konieczności jego przesyłania jako załącznika do WoP, dzięki czemu powinno zostać wyeliminowane zjawisko zapomniania przez część beneficjentów o konieczności dołączenia oświadczeń do WoP). Wdrożenie zalecenia wymagałoby jednak podjęcia odpowiednich działań przez administratorów systemu SL, czyli Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa.

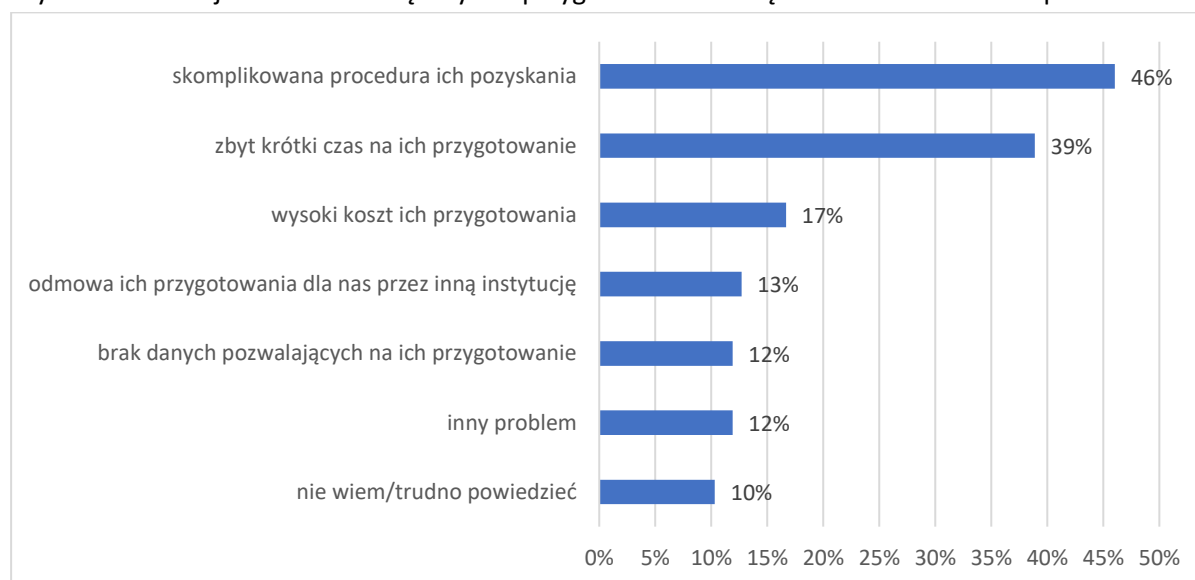
W perspektywie 2021-2027 powyższe postulaty znajdują uzasadnienie o ile utrzymany zostanie obowiązek składania przez beneficjentów oświadczeń a ich liczba nadal będzie znacząca (pojawili się głosy, iż planowane jest odchodzenie od oświadczeń choć na chwilę obecną brakuje informacji pozwalających na stwierdzenie na czym miałyby ono polegać).

Po trzecie, z pewnością okolicznością wpływającą na trudności związane ze skompletowaniem wszystkich wymaganych załączników do wniosku o płatność był katalog dokumentów oczekiwanych przez instytucję finansującą. Ten był najszerszy w przypadku IZ RPO WM – zgodnie z zapisami umowy/załączników do umowy beneficjent miał obowiązek dostarczenia wraz z WoP wszystkich wymaganych załączników. W przypadku Instytucji Pośredniczących beneficjent dostarczał tylko dokumenty poświadczające wydatki tylko do tych wydatków, które zostały wytypowane do kontroli¹¹. **Przekazanie dokumentów miało miejsce de facto już po złożeniu WoP, na wezwanie**

¹¹ Wraz z WoP były dostarczane niektóre załączniki nie dotyczące poniesionych wydatków np. zaświadczenie z Urzędu Skarbowego czy karty czasu pracy.

Instytucji Pośredniczącej. Rozwiązanie to należy traktować w kategoriach dobrej praktyki, którą warto upowszechnić również w Instytucji Zarządzającej (w ślad za nim warto rozszerzyć w IZ RPO WM zakres zastosowania kontroli na próbie dokumentów, który obecnie dotyczy wyłącznie dokumentów księgowych o wartości wydatków kwalifikowalnych równych lub mniejszych niż 20 000 PLN)¹². Jeżeli chodzi o czas na przygotowanie załączników to inaczej sytuacja wyglądała w przypadku IZ, gdzie załączniki musiały być przesłane od razu z WoP a inaczej w przypadku IP gdzie załączniki były przysyłane na wezwanie IP. W pierwszym przypadku czas na przygotowanie załączników wynikał zatem z terminu, w którym beneficjent powinien złożyć WoP. Tym samym w odniesieniu do wydatków poniesionych, krótko przed terminem składania WoP czas ten mógł być rzeczywiście krótki. W IP czas na dostarczenie załączników wynosił co do zasady 5 dni roboczych. Przedstawiciele IP wskazywali, że często beneficjenci wnioskowali o przedłużenie tego terminu (co dopuszczała umowa o dofinansowanie).

Wykres 16 Rodzaje trudności związanych z przygotowaniem załączników do wniosku o płatność



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=126)

W kontekście trzeciej z omówionych okoliczności zbadano czy poziom znajomości przez beneficjentów nałożonych na nich obowiązków związanych z przekazywaniem załączników do WoP zależał od trybu składania załączników. Nie stwierdzono istotnych różnic – niezależnie od tego czy beneficjenci składali załączniki razem z WoP czy też na wezwanie instytucji, wiedza na temat postawionych przed nimi wymagań była wysoka. **W przypadku każdego z czterech rodzajów uwzględnionych wymogów odsetek beneficjentów deklarujących, że wymóg był jasno sformułowany przekraczał 80%.** Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

¹² Przykładowo w MCP do kontroli na etapie weryfikacji WoP wybierane jest 10% wydatków kwalifikowanych przedstawionych we wniosku o płatność z przy czym są to nie mniej niż 2 dokumenty

Tabela 4 Poziom wiedzy beneficjentów na temat ciężących na nich wymagań dotyczących załączników w zależności od tego czy były dostarczane od razu z WoP czy na wezwanie instytucji.

	Jakie dokumenty powinny zostać dostarczone		W jakiej formie dokumenty powinny zostać dostarczone		Jakie informacje powinny zawierać dokumenty		W jaki sposób dokumenty powinny zostać opisanie / podpisane	
	Od razu z WoP	Na wezwanie	Od razu z WoP	Na wezwanie	Od razu z WoP	Na wezwanie	Od razu z WoP	Na wezwanie
Zdecydowanie tak	28%	56%	37%	62%	25%	45%	28%	40%
Raczej tak	59%	40%	51%	32%	58%	42%	57%	45%
Raczej nie	9%	2%	8%	2%	10%	5%	10%	7%
Zdecydowanie nie	2%	1%	0%	1%	3%	5%	1%	5%
Nie wiem/trudno powiedzieć	2%	1%	4%	2%	4%	2%	4%	4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=529)

Wypełnienie formularza wniosku o płatność

Wzory wniosków o płatność są określone w załącznikach do Wytocznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020. Z przeprowadzonych badań wynika, że katalog błędów popełnianych przez beneficjentów podczas wypełniania w systemie SL formularza WoP jest szeroki. Dominują błędy o charakterze rachunkowym polegające np. na niezgodności wartości wskazywanych przez beneficjenta w „zestawieniu wydatków” dotyczących wydatków ogółem i wydatków kwalifikowalnych z danymi z arkusza „źródła finansowania wydatków”; czy rozbieżności między wartościami wpisanymi do systemu a wartościami z dokumentów księgowych bądź wyodrębnionej ewidencji księgowej oraz błędy polegające na pominięciu wymaganych pól WoP (np. brak uzupełniania pola w arkuszu „problemy napotkane w trakcie realizacji projektu”). Wskazywano również na sytuacje zapominania przez beneficjentów o obowiązku złożenia WoP w terminie wynikającym z umowy.

W kontekście składania wniosków o płatność wskazywano na duże znaczenie systemu SL jako narzędzia, które dzięki wzbogaceniu o nowe funkcjonalności, mogłoby sprzyjać redukcji popełnianych przez beneficjentów błędów. Pojawiały się w tym zakresie pomysły na następujące funkcjonalności:

- Sprawdzanie zgodności kwot wpisanych w arkuszu „źródła finansowania wydatków” z kwotami z „zestawienia wydatków”;

- Rozszerzenie „podsumowania” o kolumny zawierające wyliczane automatycznie wartości dotyczące kwot z budżetu państwa oraz podatku VAT;
- Zablokowanie możliwości dodawania załączników do wniosku o płatność po jego złożeniu;
- Zablokowanie możliwości wysłania WoP, jeżeli wszystkie pola nie zostaną wypełnione
- Wysyłanie przez system powiadomień np. o zbliżającym się terminie na złożenie WoP, terminie zakończenia umowy;
- Wprowadzenie rozwiązań, które sprzyjałyby większemu uporządkowaniu maili/dokumentów przesyłanych za pomocą modułu „korespondencja” – np. opatrywanie każdego maila/dokumentu datą przesłania, zobligowanie beneficjentów do wyboru tematów maili/załączników z predefiniowanych list.

Sama konstrukcja wniosku o płatność i zakres wymaganych informacji nie budziły raczej zastrzeżeń. Tylko 8% opiekunów projektów uczestniczących w badaniu ankietowym wskazało, że możliwe jest uproszczenie formularza wniosku.

Prawidłowe opisanie dokumentów księgowych

Zgodnie z zapisami umów o dofinansowanie beneficjenci są zobligowani do opisywania dokumentów księgowych. IZ oraz MCP w odniesieniu do działań finansowanych z EFRR przygotowały wzór takiego opisu. Z kolei WUP oraz MCP w odniesieniu do działań finansowanych z EFS nie posługują się wzorem ograniczając się do wskazania elementów składowych opisu w treści umowy o dofinansowanie.

Warto też zauważyć, że zakres informacji wymaganych na opisie jest zróżnicowany między instytucjami/funduszami. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela

Tabela 5 Zakres informacji wymaganych na opisie dokumentu księgowego w zależności od rodzaju instytucji/funduszu

	IZ	MCP - EFRR	MCP – EFS i WUP
Numer projektu	X	X	
Numer umowy			X
Adnotacja o numerze ewidencyjnym	X		
Kwota wydatków kwalifikowanych	X	X	
W tym VAT kwalifikowalny	X		
Kwota wydatków niekwalifikowalnych	X		
Kwota wydatków poza projektem	X		
Kurs wg, którego zaksięgowano dokument księgowy	X		
Kurs wg., którego zapłacono dokument księgowy	X		
Informacja o współfinansowaniu przez UE			X
Kwota dofinansowania			X
Kwota wkładu własnego			X

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy treści umów o dofinansowanie i załączników do umów

Niewątpliwie, myśląc o perspektywie finansowej 2021-2027 pożądanym byłoby przyjęcie w ramach systemu wdrażania FEM wspólnego dla wszystkich instytucji/funduszy sposobu opisywania dokumentów księgowych – najlepiej w postaci gotowego do wykorzystania wzoru (o ile tylko będzie to możliwe biorąc pod uwagę zróżnicowanie dofinansowywanych projektów). Standard opisu powinien być maksymalnie uproszczony.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że najczęściej popełnianym przez beneficjentów błędem jest wpisywanie zamiast numeru projektu numeru umowy i na odwrót. W przypadku podmiotów realizujących projekty zarówno z EFS jak i EFRR popełnieniu błędu sprzyja to, że w zależności od funduszu wymagane jest podanie albo numeru projektu albo numeru umowy. Zdarzały się również sytuacje, gdzie beneficjenci w ogóle zapominali opisać dokumentów księgowych.

Generalnie należy pozytywnie ocenić niewielki zakres informacji jaki wymagany jest na opisie dokumentu księgowego – w szczególności w porównaniu do wymogów obowiązujących w perspektywie finansowej 2007-2013.

Prowadzenie ewidencji czasu pracy personelu zaangażowanego w projekt

Beneficjenci zobligowani są do wprowadzenia do SL danych dotyczących personelu projektu, w szczególności dotyczących wymiaru godzinowego zaangażowania w projekt. Obowiązek ten wynika z zapisów wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków¹³. Obowiązek wypełniania bazy personelu jest dużym obciążeniem dla beneficjentów, który skutkuje również istotnymi obciążeniami po stronie instytucji finansujących projekty – weryfikacja danych zawartych w bazie jest czasochłonna. Obciążenia są oczywiście tym większe im liczniejszy personel jest zaangażowany w projekt.

Najczęściej popełniane przez beneficjentów błędy związane są z datami i godzinami zaangażowania w projekt – np. nie znajdują one potwierdzenia w kartach czasu pracy personelu (których beneficjenci nie są zobligowani załączać, ale część z nich z uwagi na przyzwyczajenia wyniesione z poprzedniej perspektywy finansowej mimo wszystko to robi), pokrywają się z datami/godzinami z ewidencji dotyczących innych projektów realizowanych przez tego samego beneficjenta lub deklarowana jest praca w dni świąteczne.

Rozmówcy, przedstawiciele IZ i IP, często zwracali uwagę na trudność lub wręcz brak możliwości zweryfikowania czy dane podane w ewidencji odzwierciedlają rzeczywiste zaangażowanie danej osoby w projekt. W praktyce weryfikacja sprowadza się przede wszystkim do sprawdzenia spójności przedstawionych danych. Wskazywano też na problem występujący w przypadku beneficjentów wypełniających ewidencję dla dwóch lub większej liczby projektów – ponieważ powszechnym jest wypełnianie ewidencji „hurtowo” – w danym momencie wstecz za cały okres objęty danym wnioskiem o płatność – to zdarzały się sytuacje, kiedy „pokrywanie się godzin” w obu projektach było identyfikowane już po akceptacji wniosku o płatność w ramach jednego z nich. Zwracano również uwagę na to, że ewidencja w praktyce nie pozwala na zweryfikowanie czy spełniony jest wymóg

¹³ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020

wytycznych mówiący o tym, że łączne zaangażowanie zawodowe personelu projektu, niezależnie od formy zaangażowania, w realizację wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych i FS oraz działań finansowanych z innych źródeł, w tym środków własnych beneficjenta i innych podmiotów, nie przekracza 276 godzin miesięcznie – w ewidencji nie jest wskazywane zaangażowanie w działania dofinansowane z innych źródeł niż fundusze unijne.

Biorąc pod uwagę czasochłonność czynności związanych z prowadzeniem i kontrolowaniem ewidencji a także ograniczonymi możliwościami weryfikacji czy zawarte w ewidencji dane odzwierciedlają stan faktyczny postulować należałoby zwolnienie beneficjentów z obowiązku prowadzenia ewidencji i zastąpienie jej oświadczeniem dotyczącym liczby godzin przepracowanych w projekcie w danym okresie sprawozdawczym.

W trakcie wywiadów, w związku z omawianiem procesu rozliczania projektów, pojawiały się również następujące wątki wskazujące na konieczność podjęcia działań zaradczych:

- Na beneficjentach ciąży obowiązek aktualizacji harmonogramów płatności. Przedstawiciele IZ i IP wskazywali, że beneficjenci często zapominają o aktualizacjach harmonogramów podkreślając jednocześnie, że mają ograniczone możliwości (poza wysyłaniem ponagleń) wyegzekwowania tego obowiązku. Możliwe, że z tego powodu, zdaniem przedstawicieli firm doradczych, opiekunowie różnią się między sobą, jeżeli chodzi o wywieranie na beneficjentów presji (w pozytywnym tego słowa znaczeniu) dotyczącej przesyłania aktualnych harmonogramów. Warto w tym kontekście w system SL wbudować funkcję, uzależniającą możliwość wysłania WoP od zaktualizowania przez beneficjenta harmonogramu płatności (lub oświadczenia, że harmonogram nie uległ zmianie). Optymalną sytuacją byłaby ta, w której harmonogramy byłyby wypełniane w dedykowanym temu module SL (a nie w Excelu poprzez moduł korespondencja) dzięki czemu system automatycznie wykrywałby czy dany WoP jest składany zgodnie z harmonogramem i sygnalizował konieczność aktualizacji harmonogramu;
- Beneficjenci nieprowadzący pełnej księgowości mają obowiązek sporządzania tzw. Kumulatywnego Zestawienia. Zgodnie z załącznikami do umów o dofinansowanie po zakończeniu każdego miesiąca kalendarzowego zestawienie powinno zostać wydrukowane i podpisane przez osobę je sporządzającą i zatwierdzającą oraz dołączone do dokumentacji projektu potwierdzającej poniesione wydatki. W trakcie wywiadów ustalono, że instytucje finansujące nie analizują zestawień w cyklach miesięcznych i wystarczającym byłoby ich przygotowywanie za okresy odpowiadające okresom, których dotyczą poszczególne wnioski o płatność. Wskazywano ponadto, że nie jest doprecyzowane znaczenie kolumny nr 16 „w tym VAT” – beneficjenci nie wiedzą, czy VAT należy liczyć od kwoty ogółem czy kwoty wydatków kwalifikowalnych. Ponadto, biorąc pod uwagę, że zestawienie ma być przygotowywane w postaci arkusza kalkulacyjnego warto jego wzór opracować w takiej właśnie postaci;
- Osoby zajmujące się rozliczaniem projektów, zarówno po stronie IZ/IP jak i firm doradczych sygnalizowały, że zdarzają się sytuacje czasochłonnego poszukiwania tzw. groszowych różnic np. między kwotami z dokumentów księgowych a kwotami wpisanymi do SL. Ich źródłem są np. zaokrąglenia kwot. Postulować należałoby przyjęcie rozwiązania polegającego na konieczności rozliczenia projektu z dokładnością do określonej kwoty (np. kilkudziesięciu,

kilkuset złotych w przypadku większych kwotowo projektów) co pozwoliłoby na wyeliminowanie sytuacji, w których nakład pracy włożony w poszukiwanie różnicy przewyższa jej wartość;

- Między poszczególnymi instytucjami systemu wdrażania RPO WM obowiązują różne zasady dotyczące rozliczania zaliczek. Przykładowo w osi drugiej wdrażanej przez IZ oraz osi ósmej wdrażanej przez WUP przyjęto, że przekazanie kolejnych transz zaliczki jest uzależnione od rozliczenia otrzymanych wcześniej transz zaliczki na poziomie nie niższym niż 70% dotychczas otrzymanych kwot. Z kolei np. w osiach 9 i 10 wdrażanych przez MCP kolejne transze dofinansowania (n+1) przekazywane są: a) po złożeniu¹⁴ wniosku o płatność częściowo lub w całości rozliczającego ostatnią otrzymaną przez Beneficjenta transzę dofinansowania (n), potwierdzającego realizację projektu i zasadność wypłaty kolejnej transzy, b) po zatwierdzeniu przez IP wniosku o płatność rozliczającego przedostatnią transzę dofinansowania (n-1). Warto ujednolicić zasady rozliczania zaliczek między instytucjami. Rozwiązanie stosowane w MCP jest korzystniejsze dla beneficjentów.

Procedury związane z rozliczaniem projektów ryczałtowych

Zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków do ryczałtowych metod rozliczania wydatków należały kwoty ryczałtowe i stawki ryczałtowe. Wydatki rozliczane za pomocą tych metod są traktowane jako wydatki poniesione. Nie ma obowiązku gromadzenia ani opisywania dokumentów księgowych w ramach projektu na potwierdzenie poniesienia wydatków rozliczanych uproszczoną metodą. **Upowszechnienie tej metody w trakcie trwania perspektywy finansowej 2014-2020 należy uznać za jedno z kluczowych uproszczeń dotyczących etapu realizacji projektów.**

Kwoty ryczałtowe

Kwotą ryczałtową jest kwota uzgodniona za wykonanie określonego w projekcie zadania na etapie zatwierdzenia wniosku o dofinansowanie projektu. W przypadku kwot ryczałtowych – weryfikacja wydatków polega na sprawdzeniu, czy działania zadeklarowane przez beneficjenta zostały zrealizowane i określone w umowie o dofinansowanie projektu wskaźniki produktu lub rezultatu osiągnięte. W RPO WM ta metoda rozliczania była stosowana w przypadku projektów, których wartość nie przekraczała równowartości 100 tys. EUR (np. w działaniu 8.2, 8.5, 8.6.1 czy 9.1.2). Z badań ankietowych wśród beneficjentów wynika, że **generalnie nie mieli oni problemów z rozliczeniem wydatków w oparciu o kwoty ryczałtowe** z powodu niezrealizowania zakładanych działań lub nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników czy dostarczeniem uzgodnionych w umowie o dofinansowanie dokumentów, na podstawie, których miało zostać dokonane rozliczenie projektu w oparciu o kwoty ryczałtowe. Na problemy ze spełnieniem tych wymagań wskazało odpowiednio 7% i 8% respondentów. Generalnie 89% beneficjentów spośród tych którzy rozliczali projekt w oparciu o kwoty ryczałtowe uznało je za wygodne rozwiązanie, które upraszcza rozliczenie projektu (tylko 3% oceniło je negatywnie). Na zagrożenia związane ze stosowaniem kwot ryczałtowych wskazywali przede wszystkim przedstawiciele IP wymieniając następujące:

¹⁴ Podkreślenia ewaluatora

- Pojawiająca się ze strony beneficjentów pokusę by osiągnąć zakładane efekty projektu jak najmniejszym nakładem środków finansowych i zaoszczędzone w ten sposób środki traktować w kategoriach zysku. Z wypowiedzi rozmówców wynikało, że w praktyce część beneficjentów obierała taką strategię co odbijało się negatywnie na jakości projektu.

Na kontroli na miejscu okazywało się to jest jakieś pomieszczenie kuchenne do którego ktoś wchodzi, ktoś obiera kartofle a obok jest prowadzony wywiad z osobą potrzebującą wsparcia [w postaci usług psychologicznych – przyp. ewaluatora]. To był problem instytucji, bo beneficjent mógł się roześmiać w twarz, bo nikt nie nakazał szczegółowo określić. (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

Określano w kwocie ryczałtowej przeszkolenie 15 osób w jakiejś tam firmie i to szkolenie miało prowadzić do przekwalifikowania, miało z iluś tam godzin co najmniej się składać i prowadzić do jakichś takich konkretnych celów. Ale nagle okazywało się, że to nie jest, szkolenie, które według dokumentów zostało zrobione, bo to była w cudzysłowie ściema. Ono fizycznie gdzieś się tam odbyło to było 8 godzin, ale z tematyki zupełnie nieistotnej. Kiedy doszło do sytuacji takiej, że to zakwestionowaliśmy to beneficjent śmiejąc się powiedział, macie rację, ale mi się należą te pieniądze (...) Jeżeli ktoś przychodzi z zamiarem oszukania systemu i zrobienia tego ze słabą jakością, to w przypadku kwot ryczałtowych jest to dużo łatwiejsze, znaczy, to niesie ze sobą takie niebezpieczeństwo, że beneficjenci ulegają czasami tym pokusom. (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

W tym kontekście należy uznać, że w przypadku kwot ryczałtowych szczególnie uzasadnione byłoby posługiwanie się Standardami usług jak również organizowanie wizyt kontrolnych w miejscu realizacji projektu celem weryfikacji czy jego realizacja przebiega zgodnie ze Standardami. Pożądane też byłoby zwrócenie na etapie oceny wniosku szczególnej uwagi na potencjał beneficjenta do realizacji projektu tak by dawał on rękojmię przywiązywania należytej uwagi do jakości podejmowanych działań;

- Brak (co do zasady) możliwości zmieniania założonych wartości docelowych wskaźników (pewne odstępstwa w tym zakresie dopuszczono w związku z pandemią);
- Dotkliwa sankcja w przypadku nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników – zgodnie z zapisami wytycznych w przypadku niezrealizowania w pełni specyficznych dla projektu wskaźników produktu lub rezultatu objętych kwotą ryczałtową, dana kwota jest uznana za niekwalifikowalną (rozliczenie w systemie „spełnia – nie spełnia”). Nie ma zatem możliwości proporcjonalnego do stopnia nieosiągnięcia wskaźnika pomniejszenia dofinansowania. W tym kontekście warto przywołać doświadczenia z poddziałania 3.3.2, w którym w naborze z 2018 r. zastosowano kwotę ryczałtową by zrezygnować z niej w kolejnym naborze na rzecz stawki jednostkowej. Zawarte w dokumentacji konkursowej uzasadnienie było następujące: *specyfika projektów wymusza większą elastyczność ze względu na m.in. zmiany w zakresie liczby osób biorących udział w imprezach targowych, które wynikają m.in. z bieżącego zapotrzebowania lub okoliczności niemożliwych do przewidzenia na etapie sporządzania wniosku o dofinansowanie. W przypadku kwot ryczałtowych niezrealizowanie w pełni*

wskaźnika „Liczba osób w podróżach służbowych” skutkowało brakiem możliwości rozliczenia zadania objętego kwotą ryczałtową np. gdy przedsiębiorca zadeklarował we wniosku o dofinansowanie, że w danej imprezie targowo-wystawienniczej wezmą udział 3 osoby, a finalnie pojechały 2 – co z punktu widzenia projektodawcy postrzegane jest jako działanie oszczędne, powodujące mniejsze obciążenie budżetu, racjonalne – wówczas taki Beneficjent nie mógł w ogóle otrzymać środków za udział w targach 2 osób, których obecność tam udokumentował. W przypadku stawek jednostkowych, rozliczenie następowało według ustalonej stawki w zależności od faktycznie zrealizowanych wskaźników produktu specyficznych dla projektu objętego mechanizmem stawki jednostkowej, przy czym maksymalną liczbę stawek możliwą do rozliczenia w ramach zadania określał wniosek o dofinansowanie.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej informacje należy uznać kwoty ryczałtowe za rozwiązanie znacząco upraszczające rozliczenie projektu a tym samym warte dalszego stosowania. Stwarza ono jednak ryzyko nadużyć ze strony beneficjentów stąd koniecznym jest równoczesne stosowanie mechanizmów minimalizujących ryzyko ich wystąpienia – w szczególności sprzyjających zapewnieniu odpowiedniej jakości podejmowanych w ramach projektów działań. Należy też ograniczać ich stosowanie tylko do tych projektów, w których weryfikacja stopnia osiągnięcia wskaźników jest nieskomplikowana a ryzyko nieosiągnięcia wskaźników relatywnie niewielkie.

Stawki ryczałtowe

Zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków - w przypadku stawek ryczałtowych – weryfikacja rozliczanych wydatków polega na sprawdzeniu, czy beneficjent prawidłowo zastosował określoną wysokość stawki ryczałtowej oraz czy prawidłowo wykazał kwotę wydatków będących podstawą wyliczenia stawek ryczałtowych. W RPO WM stawki ryczałtowe stosowano w odniesieniu do tzw. kosztów pośrednich tj. kosztów niezbędnych do realizacji projektu, ale niedotyczących bezpośrednio głównego przedmiotu projektu (np. koszty koordynatora, obsługi księgowej, utrzymania powierzchni biurowych, działania informacyjno – promocyjne). W bardzo ograniczonym zakresie stawki ryczałtowe zostały zastosowane w odniesieniu do kosztów bezpośrednich – w poddziale 1.2.1 metodą stawki ryczałtowej¹⁵ można było rozliczyć tzw. koszty ogólne, do których zaliczono m.in. koszty materiałów np. surowców, półproduktów, odczynników, koszty sprzętu laboratoryjnego¹⁶ czy koszty elementów służących do budowy i na stałe zainstalowane w prototypie, instalacji pilotażowej lub demonstracyjnej.

Z badań ankietowych wśród beneficjentów wynika, że **generalnie nie mieli oni problemów z rozliczeniem wydatków z wykorzystaniem stawek ryczałtowych**. Na problemy z prawidłowym zastosowaniem określonej wysokości stawki ryczałtowej wskazało jedynie 5% badanych a problemy z prawidłowym wykazaniem kwoty wydatków będących podstawą wyliczenia stawek ryczałtowych 8%.

¹⁵ wysokości równej 10% bezpośrednich wydatków kwalifikowalnych projektu, w części dotyczącej kosztów badań przemysłowych i prac rozwojowych lub prac rozwojowych

¹⁶ zakupy niezaliczane do kategorii środków trwałych, zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami rachunkowości

Generalnie 90% beneficjentów spośród tych którzy wykorzystywali stawki ryczałtowe uznało je za wygodne rozwiązanie, które upraszcza rozliczenie projektu (tylko 2,5% oceniło je negatywnie). Na pewne problemy oraz ryzyka związane ze stosowaniem stawek ryczałtowych wskazywali przedstawiciele IZ i IP:

- Część beneficjentów koszty pośrednie rozliczane ryczałtem traktowała jak zysk, co przejawiało się w dążeniu do tego by jak najmniejszą ich część przeznaczyć faktycznie na realizację projektu.

Często na spotkaniach jakichś jakieś negocjacje prowadzimy i gdzie mamy jakiegoś koordynatora przed sobą i właściciela, prezesa albo dyrektora, który siedzi z boku i przysłuchuje się tym negocjacjom i dochodzimy do sytuacji takiej, gdzie wychodzi z tego, że będą musieli za coś zapłacić, że będą musieli jakieś tam zrobić zadanie. I ten koordynator odwraca się do tego swojego decydenta i mówi, panie dyrektorze, czy otworzy pan sejf z pośrednimi? (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

W rozmowach, gdzie argumentowali, że jakieś koszty powinny być wprowadzone a my odpowiadaliśmy że macie na to pieniądze w ramach kosztów pośrednich to budziło konsternację. Te koszty pośrednie to nasza sprawa co my z tym zrobimy a wy macie cały projekt nam sfinansować w ramach kosztów bezpośrednich. (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania).

Zdaniem rozmówców takie stawianie sprawy przez beneficjentów odbijało się negatywnie m.in. na jakości procesów zarządczych (w koordynację/rozliczanie projektu były angażowane zbyt szczupłe zasoby kadrowe) czy działań informacyjno-promocyjnych (podejmowano działania niewystarczające co np. skutkowało problemami w rekrutacji uczestników do projektu);

- Pojawiały się opinie, że wysokość kosztów pośrednich nie zawsze była optymalna biorąc pod uwagę specyfikę konkretnych projektów – wskazywano zarówno na koszty zbyt wysokie jak i zbyt niskie. Oczywiście wysokość kosztów pośrednich, które są określane na poziomie działań/poddziałów stanowi pewne oszacowanie, które jak każde może być wrażliwe na przypadki nietypowe, skrajne. Zjawiska niedopasowania wysokości kosztów pośrednich do potrzeb beneficjentów nie sposób zatem całkowicie wyeliminować natomiast można rozważyć pozostawienie beneficjentom wyboru sposobu rozliczania kosztów pośrednich. Beneficjent na etapie składania wniosku o dofinansowanie mógłby mieć możliwość wskazania czy będzie stosował stawkę ryczałtową czy będzie się rozliczał na podstawie wydatków rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych. Warto zauważyć, że takie rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do kosztów ogólnych w poddziałaniu 1.2.1 W kontekście omawianego zjawiska w przypadku projektów pozakonkursowych warto rozważyć indywidualne negocjowanie wysokości stawki ryczałtowej na koszty zarządzania projektem, które powinny być dopasowane do specyfiki i zakresu poszczególnych projektów;
- Zdarzały się przypadki, kiedy beneficjent w praktyce nie mógł rozliczyć kosztów zarządzania stawką ryczałtową. Dotyczyło to sytuacji, kiedy całościowe zarządzanie projektem powierzał podmiotowi zewnętrznemu – wtedy był zobowiązany rozliczyć je jako wydatki rzeczywiście

poniesione (tj. z pełnym udokumentowaniem wydatków). Źródłem problemu była m.in. zmiana treści załącznika nr 7 do SzOOP RPO WM, w którym takie ograniczenie pierwotnie nie figurowało;

- W poddziałaniu 1.2.1 zdarzało się, że beneficjenci liczyli ryczałt również od kosztów usług zleconych.

W toku badania zidentyfikowano również zasadność szerszego zastosowania stawek ryczałtowych w odniesieniu do kosztów bezpośrednich. W tym kontekście padały przykłady tzw. drobnych zakupów – opiewających na niewielkie kwoty a skutkujących dużą ilością dokumentów księgowych; koszty staży organizowanych w przedsiębiorstwach czy koszty osobowe personelu merytorycznego. Kierunek polegający na zwiększaniu zastosowania stawek ryczałtowych w odniesieniu do kosztów bezpośrednich należy uznać za słuszny wszędzie tam gdzie skutkować będzie redukcją obciążeń administracyjnych zarówno po stronie beneficjentów jak i instytucji finansujących projekty a także tam gdzie stwarzał będzie niewielkie ryzyko pojawiania się nadużyć ze strony beneficjentów (czyli np. uprawnionymi do skorzystania w pewnym zakresie z ryczałtu na koszty bezpośrednie mogłyby być w szczególności podmioty publiczne). Padł również postulat stosowania ryczałtu w odniesieniu do przedsiębiorców, którzy przyjmują osoby na staże. Obecnie przedsiębiorcy są zobligowani do wyliczania i dokumentowania kosztów faktycznie poniesionych w związku z przyjęciem stażysty co stanowi dla nich duże obciążenie administracyjne i negatywnie wpływa na zainteresowanie tego rodzaju działaniami. W tym przypadku ryczałt powinien polegać na określeniu z góry kwoty jaką przedsiębiorca mógłby otrzymać za przyjęcie stażysty (można też sobie wyobrazić stawkę jednostkową stanowiącą iloczyn liczby stażystów i liczby dni na jaką są przyjmowani).

W przeprowadzonych rozmowach padał również pomysł ustalania – w odniesieniu do projektów finansowanych z EFRR - wysokości przynajmniej niektórych stawek ryczałtowych na poziomie centralnym co uczyniłoby system dystrybucji środków bardziej przejrzystym i czytelnym dla potencjalnych wnioskodawców – stawki byłyby zunifikowane w skali kraju. Takie rozwiązanie można by zastosować do tych kategorii kosztów, w przypadku których różnice między poszczególnymi regionami nie były znaczące co musiałaby ustalić Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa. Dzięki takiemu rozwiązaniu regiony byłyby zwolnione z konieczności opracowywania metodyki wyliczania wysokości stawek ryczałtowych.

4.2. Zamówienia w projektach

Zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie projektu zobowiązuje beneficjenta w tej umowie do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia o wartości szacunkowej przekraczającej 50 tys. PLN netto, w sposób zapewniający przejrzystość oraz zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Spełnienie powyższych wymogów następuje w drodze zastosowania Pzp albo zasady konkurencyjności. W przypadku zamówień o wartości od 20 tys. PLN netto do 50 tys. PLN beneficjent jest zobligowany do przeprowadzenia tzw. rozeznania rynku.

Rodzaj zamówień stosowanych w projekcie

Z badań ankietowych wśród beneficjentów wynika, że 59% z nich przeprowadzało procedurę rozeznania rynku, 57% procedurę konkurencyjności a 31% stosowało prawo zamówień publicznych. Rodzaj zastosowanej procedury w istotnym stopniu zależał od typu podmiotu – Pzp było domeną podmiotów publicznych natomiast procedura konkurencyjności podmiotów gospodarczych. Należy w tym miejscu zauważyć, że podmioty publiczne były zobligowane do stosowania zasady konkurencyjności w odniesieniu do wydatków, których wartość przekraczała 50 tys. zł netto a była niższa kwota określona w art. 2 ust. 1 Pzp (obecnie 130 tys. zł).

Tabela 6 Rodzaje zamówień stosowanych w projektach w podziale na typ podmiotu

	Podmiot gospodarczy	Podmiot publiczny	Organizacja pozarządowa
Rozeznanie rynku	59%	55%	75%
Procedura konkurencyjności	65%	37%	67%
PZP	12%	75%	16%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=719)

Pzp było najczęściej stosowane w drugiej i jedenastej osi priorytetowej RPO WM natomiast najrzadziej w osi pierwszej i ósmej.

Problemy w przygotowaniu i realizacji zamówień

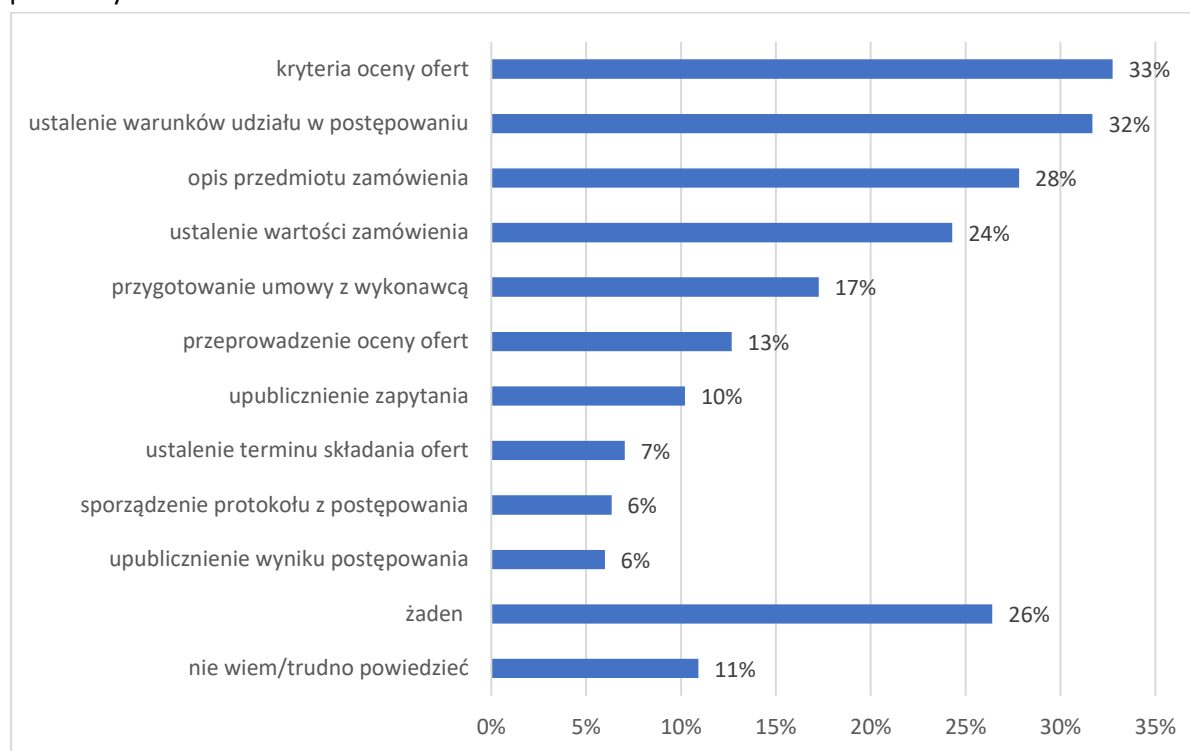
Jeżeli chodzi o prawo zamówień publicznych to z przeprowadzonych badań nie wynika by stosowanie tej procedury wiązało się z problemami, w odniesieniu do których można by stwierdzić, że mają charakter systemowy. PZP stosowane było przez podmioty publiczne, doświadczone w prowadzeniu postępowań przetargowych. Nie oznacza to, że w trakcie kontroli nie identyfikowano żadnych błędów natomiast katalog zidentyfikowanych był na tyle zróżnicowany, że nie można na jego podstawie formułować postulatu dotyczącego konieczności nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych. Rozmówcy za główny problem związany ze stosowaniem PZP uznawali czasochłonność całej procedury – w szczególności w sytuacjach, gdy któryś z oferentów decydował się na złożenie odwołania.

Zdecydowanie bardziej problematyczną dla beneficjentów jest procedura konkurencyjności – co z jednej strony wiąże się z jej złożonością i mnogością wymogów, których beneficjent musi dopełnić a niewielkim doświadczeniem beneficjentów dokonywaniu zamówień w ten sposób – procedurę stosują przede wszystkim podmioty prywatne, które w bieżącej działalności wybierają kontrahentów/kooperantów w zdecydowanie mniej sformalizowany sposób. To tłumaczy, dlaczego 36% podmiotów gospodarczych będących beneficjentami RPO WM zdecydowało się na powierzenie w całości lub znacznej części przeprowadzenia tej procedury firmie doradczej (dla porównania wśród podmiotów publicznych uczyniło tak 9%).

Tylko 26% beneficjentów, którzy stosowali procedurę konkurencyjności zadeklarowało, że żaden z jej etapów nie był dla nich problematyczny. Z deklaracji pozostałych wynika, że z największymi wyzwaniem wiąże się poprawne sformułowanie kryteriów oceny ofert, ustalenie warunków udziału

w postępowaniu, ustalenie wartości zamówienia oraz opis przedmiotu zamówienia. Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres.

Wykres 17 Elementy procedury konkurencyjności, które sprawiały beneficjentom największe problemy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=284)

Kryteria oceny ofert

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że popełniane przez beneficjentów błędy polegają np. na formułowaniu kryteriów odnoszących się do właściwości wykonawcy czy kryteriów pozostających w „luźnym związku” z przedmiotem zamówienia. Identyfikowano również sytuacje formułowania kryteriów w sposób, który rodził podejrzenia o faworyzowanie konkretnych podmiotów. Za szczególnie trudne należy uznać formułowanie kryteriów w odniesieniu do zatrudniania personelu, gdzie w typowych, biznesowych okolicznościach decyzja o nawiązaniu współpracy z konkretną osobą jest podejmowana nie tylko w oparciu o sztywno sformułowane kryteria, lecz również czysto subiektywne odczucia z rozmowy kwalifikacyjnej. Z rozmów z przedstawicielami IZ/IP wynika, że zdarzały się przypadki wyboru oferentów niezgodnie ze sformułowanymi kryteriami oceny.

Ustalenie warunków udziału w postępowaniu

Przeprowadzone wywiady wskazują na to, że beneficjenci mają najczęściej problem z takim sformułowaniem warunków, które byłyby adekwatne do przedmiotu zamówienia. Z jednej strony określają warunki zbyt wygórowane, mające charakter dyskryminacyjny (np. wymagają doświadczenia w świadczeniu usług o wartości X podczas gdy zamówienie opiewa na kwotę wyraźnie

niższą od X) z drugiej strony zdarzają się też warunki określone w sposób zbyt łagodny/łatwy do spełnienia.

Opis przedmiotu zamówienia

Beneficjenci mają problem ze znalezieniem równowagi między opisem dostatecznie precyzyjnym (takim, który potencjalnym oferentom umożliwi prawidłowe oszacowanie zamówienia, a zamawiającemu da gwarancję, iż otrzyma produkt spełniający jego oczekiwania) a opisem, który nie będzie zbyt ogólnikowy lub zbyt szczegółowy. W pierwszym przypadku błędem popełnianym przez beneficjentów jest np. całkowite pominięcie wskazania parametrów planowanego do nabycia sprzętu (podawano przykład zakupu lodówki bez określenia chociażby jej przybliżonych wymiarów czy funkcji). W drugim przypadku opisy zamówienia albo wprost wskazują na konkretnego producenta/konkretny produkt (np. system operacyjny Windows) albo zawierają na tyle dokładną/rozbudowaną specyfikację, że w praktyce można ją uznać za opisującą konkretny produkt. Poza celowym działaniem źródłem tego błędu jest posługiwanie się przez beneficjentów specyfikacjami zaczerpniętymi z ogólnie dostępnych zasobów i kopiowanie ich do opisu przedmiotu zamówienia. Beneficjenci nie biorą pod uwagę, że na rynku mogą istnieć produkty o nieco innych specyfikacjach, lecz w praktyce posiadających wszelkie właściwości/funkcjonalności, na których beneficjentowi zależy.

Rozumiem, że ktoś sobie bierze jakąś kartę katalogową konkretnego producenta nie patrząc, że być może są inni, którzy te parametry jakieś by tam były drobne odchylenia jak najbardziej by też spełniały. (cytat z wywiadu z przedstawicielem instytucji systemu wdrażania)

Rozmówcy sygnalizowali również problemy związane z opisami przedmiotów zamówienia dotyczących zatrudnienia (np. na umowę zlecenie, umowę o dzieło) personelu merytorycznego. Opisy te odwołują się do oczekiwanych umiejętności. Wyzwaniem dla zespołów kontrolujących jest stwierdzenie czy sformułowane opisy w praktyce nie wskazują na konkretną osobę.

Ustalenie wartości zamówienia

Wyzwaniem dla beneficjentów było właściwe udokumentowanie przeprowadzonego szacowania. Zgodnie z wytycznymi powinno ono być dokumentowane w sposób zapewniający właściwą ścieżkę audytu, które to sformułowanie było dla beneficjentów niejasne. Pozytywnie w tym kontekście należy oceniać zmianę wytycznych, w myśl której właściwa ścieżka jest zapewniona również wtedy, gdy szacowanie zostało w przedstawione zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie projektu. Tym samym beneficjenci zostali zwolnieni z obowiązku ustalania wartości zamówienia nie wcześniej niż 3 miesiące (w przypadku dostaw lub usług) lub 6 miesięcy (w przypadku robót budowlanych) przed dniem wszczęcia postępowania. Zdarzały się sytuacje, kiedy beneficjenci zapominali o konieczności dochowania tych terminów.

Problemem było również zaniżanie wartości szacunkowej zamówienia lub jego podział w sytuacjach tożsamości rodzajowej lub funkcjonalnej. Dla beneficjentów nie jest intuicyjnie zrozumiałe, w jakich przypadkach mają do czynienia z zamówieniami tożsamymi. Ponadto niektórzy błędnie utożsamiają zakaz podziału z koniecznością ujęcia wszystkich zamówień w ramach jednego postępowania.

Zdarzały się sytuacje, kiedy beneficjenci błędnie stosowali procedurę rozeznania rynku zamiast procedury konkurencyjności.

Wśród innych popełnianych przez beneficjentów błędów wymieniano:

- Błędne obliczanie terminów;
- Niewłaściwe miejsce upublicznianie zapytań, w szczególności przez podmioty, które zaczynały realizację projektu przed podpisaniem umowy o dofinansowanie – problem obowiązywał przede wszystkim w pierwszych latach perspektywy finansowej 2014-2020 i związany był z brakiem jednolitego trybu publikacji dla wszystkich zamówień niezależnie od momentu ich przeprowadzania oraz m.in. ze zmianami wymogów w tym zakresie.

W czasie pandemii wzrosła częstotliwość popełniania błędów związanych ze zmianami w przedmiocie zamówienia. Beneficjenci dopuszczali zmiany, których możliwości wprowadzenia nie przewidzieli w treści umowy z wykonawcą. Zdarzały się również przypadki zmian uzgadnianych ustnie i nieznajdujących żadnego odzwierciedlenia w dokumentacji.

Zdaniem przedstawicieli IZ i IP popełniane przez beneficjentów błędy wynikają głównie z przeoczeń, niedopatrzeń (tzw. czeskie błędy) oraz niedokładnego zapoznania się z Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków.

Wykres 18 Opinie opiekunów projektów na temat przyczyn popełniania przez beneficjentów błędów w procedurze konkurencyjności



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród pracowników instytucji systemu wdrażania RPO WM (N=45)

Co trzeci badany wskazał na niejasność zapisów Wytycznych. Rozmówcy uczestniczący w wywiadach wskazywali w tym kontekście m.in. na to, że stosowana w Wytycznych terminologia odwołuje się do przepisów prawa zamówień publicznych, które z kolei nierzadko doprecyzowywane są np. w

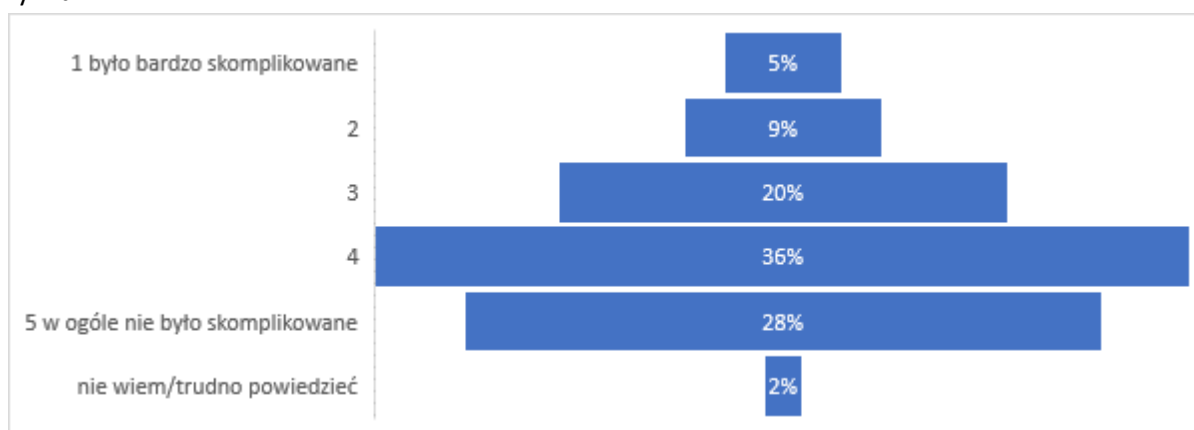
orzecznictwie KIO. Ta okoliczność powoduje, że podmiotom nieposługującym się Pzp stosowanie w praktyce procedury konkurencyjności stwarza wyraźnie większe problemy niż podmiotom publicznym.

Równolegle należy zauważyć, że w procedurze wprowadzono szereg modyfikacji ukierunkowanych na usunięcie pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych czy upraszczających procedurę. Do zasadniczych należy zaliczyć:

- Zwolnienie beneficjentów z obowiązku przeprowadzania oszacowania w określonym terminie przed dniem wszczęcia postępowania – wystarczy oszacowanie, które zostało udokumentowane np. we wniosku aplikacyjnym;
- Wskazanie, że zamówień na usługi hotelowe, czy dostawę biletów lotniczych w przypadku projektów dotyczących organizacji misji gospodarczych i targów nie obejmuje tzw. tożsamość czasowa;
- Zwolnienie beneficjentów z obowiązku stosowania procedury konkurencyjności/rozeznania rynku w odniesieniu do personelu B+R wskazanego w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie projektu;
- Wskazanie wprost w Wytycznych, że w przypadkach, gdy w opisie przedmiotu zamówienia są odniesienia charakteryzujące produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę to muszą im towarzyszyć słowa „lub równoważne”;
- Ujednolicenie miejsca upubliczniania zapytań.

Zdecydowanie mniej złożoną od procedury konkurencyjności jest procedura rozeznania rynku. **Za mocno skomplikowaną uznało ją jedynie 14% beneficjentów.**

Wykres 19 Rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące stopnia skomplikowania procedury rozeznania rynku



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=421)

Problemy związane z tą procedurą dotyczyły niedochowywania wymogów związanych z upublicznieniem zapytania na własnej stronie lub wysłania zapytania do trzech potencjalnych wykonawców – wymóg w ogóle nie był spełniony lub beneficjent nie był w stanie w wiarygodny sposób udokumentować jego spełnienia.

W oparciu o przeprowadzone badania można sformułować następujące propozycje zmian dotyczących sposobu dokonywania zamówień w projektach, których adresatem jest IK UP:

- Zrównanie progu po przekroczeniu, którego beneficjent będzie zobowiązany do stosowania procedury konkurencyjności z progiem obowiązującym w prawie zamówień publicznych (obecnie 130 tys. zł). Obecny próg 50 tys. zł wydaje się być zbyt niski, zwłaszcza w kontekście obserwowalnych procesów inflacyjnych. Jego konsekwencją jest nierzadko duża ilość postępowań jakie muszą przeprowadzić beneficjenci. Z badania obciążeń administracyjnych PO IR wynikało, że podwyższenie progu do proponowanego poziomu pozwoliłoby na redukcję postępowań o około 20%. W świetle możliwości rozliczania projektów do 100 tys. EUR w oparciu o kwoty ryczałtowe próg 130 tys. zł nie wydaje się być nadmiernie wysoki;
- W ślad za podwyższeniem progu dla procedury konkurencyjności zmianie powinny ulec progi dla procedury rozeznania rynku tak by była ona stosowana do zamówień, których wartość mieścić się będzie w przedziale 50 – 130 tys. zł;
- W świetle zidentyfikowanych błędów w dokumentacji dotyczącej zamówienia warto podręcznik dotyczący zamówień udzielanych w ramach projektów wzbogacić o przykłady kompletnej dokumentacji np. z już przeprowadzonych, wolnych od błędów postępowań (przykładowo po jednym z każdej kategorii: zatrudnianie personelu, zlecenie usług, zakup środka trwałego, zlecenie wykonania robót budowlanych);
- Należałoby zwolnić beneficjentów z obowiązku przeprowadzania procedury konkurencyjności, jeżeli wybór najkorzystniejszej oferty jest możliwy w oparciu o ogólnodostępne cenniki/porównywarki ofert (w szczególności, jeżeli miałyby zostać utrzymany dotychczasowy próg, od którego procedura obowiązuje).

Na zakończenie warto poruszyć kwestię kontroli zamówień przez IZ i IP RPO WM. W każdej z instytucji słusznie, w trakcie okresu programowania, zdecydowano się na kontrolę zamówień na próbie. Takie rozwiązanie pozwala na redukcję obciążenia pracą po stronie instytucji. W kontekście kontroli przeprowadzanej na próbie warto w IZ, wzorem IP, zrezygnować z obligowania beneficjenta do przekazywania pełnej dokumentacji z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia w terminie do 14 dni od daty zawarcia umowy z wykonawcą wyłonionym w ramach przeprowadzonego postępowania. W IP dokumentacja przekazywana jest na wniosek IP i dotyczy zamówień wytypowanych do kontroli.

Pozytywnie należy też ocenić przyjęte we wszystkich instytucjach rozwiązanie polegające na kontrolowaniu zamówień już w trakcie realizacji projektu. Dzięki temu beneficjent relatywnie szybko otrzymuje informację zwrotną na temat prawidłowości przyjętego sposobu postępowania i może tym samym uniknąć błędów w kolejnych postępowaniach. Zdarzały się również sytuacje, kiedy beneficjent unieważniał postępowanie, w którym kontrola z instytucji finansującej zidentyfikowała błędy.

Trafną jest również przyjęta praktyka polegająca na kontroli zamówień co do zasady przed złożeniem wniosku o płatność¹⁷ dzięki czemu beneficjent nie uwzględnia w WoP tych wydatków, które mogłyby

¹⁷ W WUP z uwagi na powszechny zaliczkowy system płatności praktyka wygląda nieco inaczej.

zostać uznane za niekwalifikowalne z tytułu błędnego przeprowadzenia zamówienia. Usprawnia to proces kontroli wniosku o płatność. Beneficjent nie ponosi też negatywnych konsekwencji finansowych w postaci obniżenia dofinansowania – kwotę, która została uznana za niekwalifikowalną może uwzględnić w kolejnych wnioskach o płatność.

Podczas dyskusji dotyczących kontroli zamówień pojawiał się również wątek systemu SL i braku modułu dedykowanego umieszczaniu informacji i dokumentów dotyczących postępowań przeprowadzonych w oparciu o procedurę konkurencyjności. Dla celów przesyłania takiej dokumentacji wykorzystywany jest moduł „korespondencja”, który jednak posiada swoje ograniczenia – przykładowo dostarczenie dokumentów w ten sposób uniemożliwia powiązanie poniesionych wydatków z przeprowadzonymi postępowaniami (co z kolei jest wykonalne w odniesieniu do zamówień przeprowadzanych w oparciu o Pzp i wykazywanych w module „zamówienia publiczne”). Wskazywano również na nie w pełni ustrukturyzowany sposób przekazywania informacji/dokumentów z wykorzystaniem modułu „korespondencja” co również opiekunom/osobom kontrolującym zamówienia niejednokrotnie utrudnia odnalezienie konkretnych danych. W kontekście powyższych informacji postulowano by informacje o postępowaniach prowadzonych w oparciu o zasadę konkurencyjności były wprowadzane do SL w analogiczny sposób jak informacje o postępowaniach prowadzonych w oparciu o Pzp.

4.3. Obowiązki informacyjno-promocyjne

Ocena przez beneficjentów konieczności wypełniania obowiązków informacyjno-promocyjnych. Napotymane trudności. Ocena otrzymywanego wsparcia.

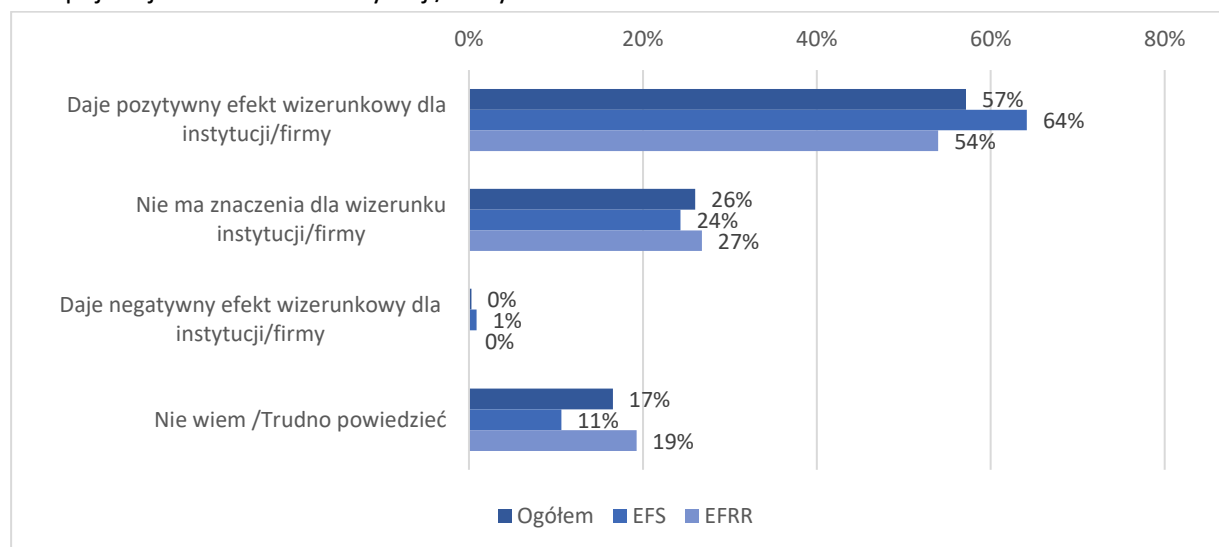
W zgodnej opinii, wyrażonej w badaniach jakościowych, przedstawiciele komórek organizacyjnych zajmujących się nadzorem nad realizacją projektów (opiekunowie projektów) i kontrolą, kwestie związane ze spełnieniem przez beneficjentów wymagań dotyczących informowania, że projekt jest dofinansowany ze środków europejskich, nie sprawiają im trudności. Opiekunowie projektów, w sytuacji, gdy w większości przypadków koszty informacji i promocji znajdują się kosztach pośrednich, nie zajmują się nimi. Obszar informacji i promocji jest najszerzej kontrolowany w trakcie wizyt monitoringowych mających miejsce na początku realizacji projektu, ale też jest obszarem zainteresowania wszystkich innych kontroli¹⁸. W trakcie kontroli pojawia się czasami kwestia skuteczności działań informacyjno-promocyjnych w kontekście problemów z rekrutacją do szkoleń lub podobnych wydarzeń, w projektach finansowanych z ESF.

Beneficjenci w większości odnoszą się pozytywnie do wymagania informowania o źródłach finansowania projektu, gdyż w ich opinii poprawia to wizerunek instytucji/firmy (57% - wykres poniżej). Grupa ta jest większa w przypadku projektów finansowanych z ESF, gdyż w tych zwykle, oprócz informowania o tym, że projekt jest finansowany ze środków Unii Europejskiej, realizowane są

¹⁸ Znaczenie właściwego wykonania obowiązków informacyjno-promocyjnych wzrośnie prawdopodobnie w perspektywie 2021-2027 w związku z planowanym mechanizmem obniżenia dofinansowania w przypadku niewywiązania się beneficjenta z tych obowiązków.

działania promocyjne, związane z rekrutacją uczestników projektów „miękkich”. Dla co czwartego beneficjenta (26%) wpływ informacji o finansowaniu ze środków UE na wizerunek firmy jest neutralny.

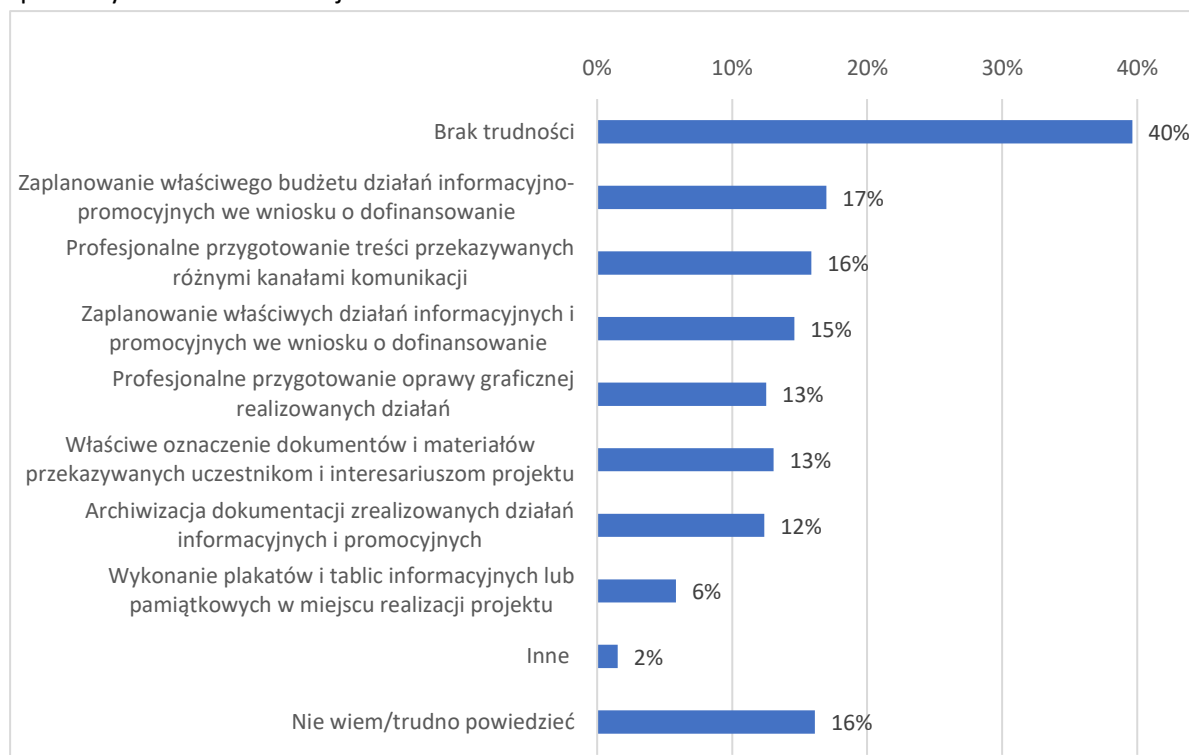
Wykres 20. Opinia beneficjentów o wpływie informacji, że projekt jest finansowany ze środków Unii Europejskiej na wizerunek instytucji/firmy.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=719)

Sam proces realizacji działań związanych z wymaganiami informacyjno-promocyjnymi zaczyna się już na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie, kiedy to trzeba zaplanować te działania i je zabudżetować. Kończy się zaś, w sensie aktywnych działań, archiwizacją dokumentacji zrealizowanych działań informacyjno-promocyjnych. Zdaniem beneficjentów (wykres poniżej), na etapie aplikowania najtrudniejsze jest zaplanowanie właściwych działań informacyjno-promocyjnych i ich zabudżetowanie w trakcie przygotowywania wniosku o dofinansowanie – łącznie prawie co trzeci beneficjent (32%) wskazuje na trudności na którymś z tych etapów. W konsekwencji, jak na to wskazują odpowiedzi w kategorii „Inne”, zaplanowany budżet okazuje się często niewystarczający. W tym kontekście beneficjenci zwracają też uwagę, że trudno zmieścić koszty działań informacyjno-promocyjnych w zbyt niskim, ich zdaniem, limicie kosztów pośrednich mieszczących wiele innych rodzajów kosztów. Na etapie realizacji najtrudniejsze jest „profesjonalne przygotowanie treści promocyjnych przekazywanych różnymi kanałami komunikacji” (np. ulotek, broszur, komunikatów prasowych itp.) na które wskazuje 16% badanych beneficjentów. Różnego typu inne trudności wskazuje co dziesiąty beneficjent. Niemniej jednak 40% beneficjentów nie widzi żadnych trudności w spełnieniu wymagań informacyjno-promocyjnych. **Obowiązki informacyjno-promocyjne, w porównaniu z innymi trudnościami związanymi z realizacją projektu są marginalne – tylko dla 2% beneficjentów stanowią one źródło istotnych trudności w trakcie realizacji projektu** (zobacz wykres 29 – dalej).

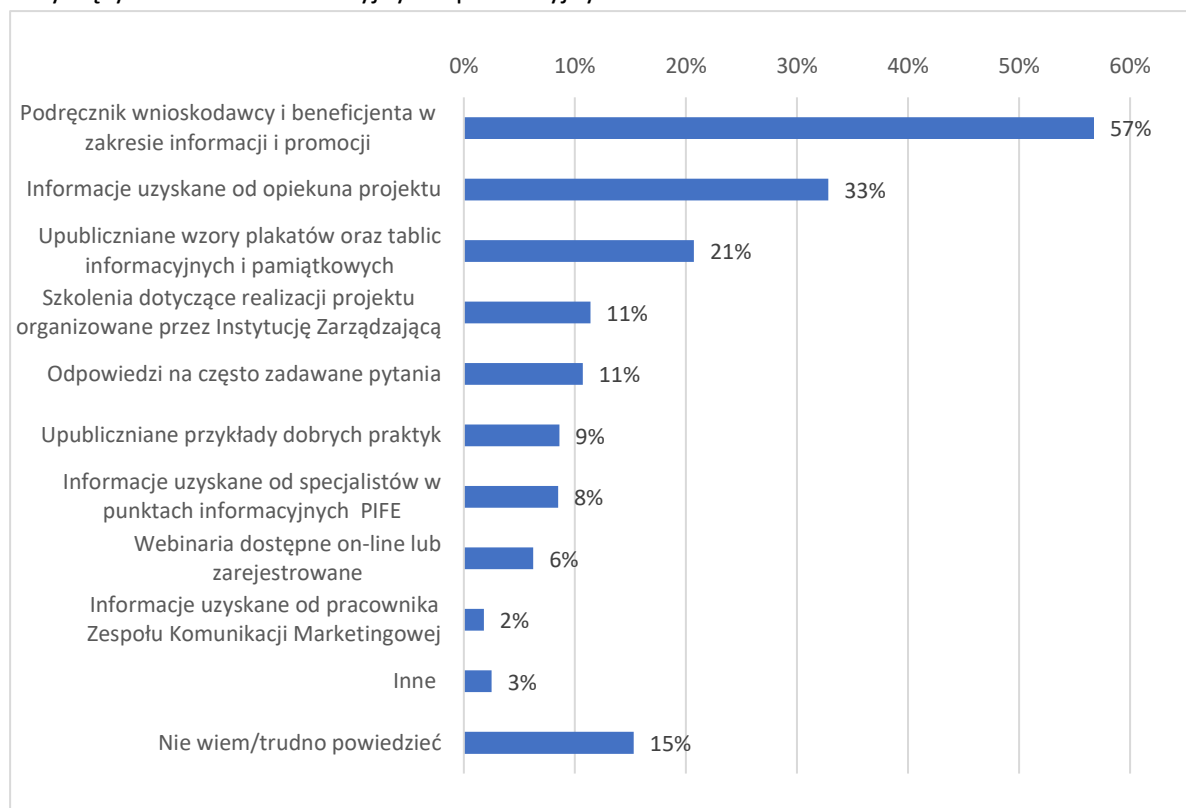
Wykres 21. Elementy procesu planowania i realizacji działań informacyjno-promocyjnych, które sprawiały trudności beneficjentom.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=719)

Najbardziej użytecznym źródłem informacji o sposobie spełnienia wymagań informacyjno-promocyjnych jest, zdaniem największej grupy beneficjentów (57%), Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji. Drugim najbardziej użytecznym źródłem informacji o tych wymaganiach jest opiekun projektu (33%). Podręcznik jest dostępny na etapie aplikowania. Kwestie dotyczące planowania działań informacyjno-promocyjnych i ich budżetowania potraktowane są w nim bardzo skrótowo. Można by zatem przejrzeć fragmenty dotyczące planowania i budżetowania działań informacyjnych i promocyjnych pod kątem ich ewentualnego uzupełnienia. Pomocne byłyby np. udostępnione w załączniku tzw. „ślepe kosztorysy” (lista kosztów bez kwotowania) najbardziej typowych działań informacyjno-promocyjnych, jakie mają miejsce w różnych typach projektów. Na etapie realizacji kontakt z opiekunem projektu najczęściej wystarcza dla właściwej realizacji wymagań informacyjno-promocyjnych. Kwestie profesjonalnego redagowania tekstów przekazów komunikacyjnych wykracza zapewne poza standardowe kompetencje opiekunów projektu i samych beneficjentów. Można by jednak pomyśleć o podręcznikach lub webinarach poruszających zagadnienia prostego języka i sposobu komunikowania lub też adaptować/upowszechniać dokumenty i publikacje dostępne na stronach <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/prosty-jezyk> (np. Komunikacja pisemna. Rekomendacje, KPRM, 2017).

Wykres 22. Najbardziej użyteczne formy/źródła informacji na temat sposobu wypełnienia wymagań dotyczących działań informacyjnych i promocyjnych w RPO WM.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=719)

4.4. Kontrola projektów

Zakres kontroli

Celem kontroli jest potwierdzenie, (1) że współfinansowane **towary i usługi zostały dostarczone** oraz faktyczny stan realizacji projektu odpowiada informacjom ujętym w umowie oraz (2) że **wydatki** zadeklarowane przez beneficjenta w związku z realizowanym projektem **zostały rzeczywiście poniesione** i są zgodne z wymaganiami RPO WM oraz zasadami unijnymi i krajowymi.

Zakres kontroli wynika z konieczności udokumentowania tzw. ścieżki audytu, czyli przejrzystego opisu przebiegu operacji finansowych i gospodarczych od samego początku aż po zakończenie, z opisem sposobu dokumentowania i kontroli kolejnych operacji. Zatem zakres kontroli, w tym rodzaj i liczba przeglądanych dokumentów oraz weryfikowanych na miejscu dostaw, usług (np. szkoleń) czy obiektów infrastrukturalnych powstałych w wyniku realizowanych inwestycji, musi być dostosowany do specyfiki kontrolowanego projektu a także od sposobu dokumentowania operacji finansowych przez beneficjenta.

Z wywiadów z przedstawicielami komórek organizacyjnych w IZ i IP zajmujących się kontrolami wynika, że kontrole przeprowadzane są na próbie dokumentów. Stąd w trakcie kontroli, gdy zachodzi

konieczność dodatkowego wyjaśnienia niektórych operacji, beneficjent proszony jest o dostarczenie dodatkowych dokumentów.

Generalnie jednak, jak wynika z wywiadów, efektywne¹⁹ prowadzenie kontroli projektów wymusza pewną samodyscyplinę w sposobie prowadzenia kontroli przez zespoły kontrolujące. Co do zasady czas trwania kontroli na miejscu nie przekracza 2 dni²⁰. Pierwszy dzień to kontrola dokumentów na miejscu i rozmowy z personelem beneficjenta a drugi to zwykle wizja lokalna. Właściwe udokumentowanie ścieżki audytu w tym krótkim czasie wymaga skupienia się tylko na tym co konieczne. Jak to ujął jeden z kontrolujących:

Kontrola jest procesem czasochłonnym, w związku z tym same jednostki dążą do optymalizacji tej kontroli i do sprawdzania absolutnie tylko tego, co jest wymagane. Ilość kontroli do przeprowadzenia jest ogromna, a zasób kadrowy jest, jaki jest, w związku z tym (...) nie staramy się na tych kontrolach weryfikować więcej niż potrzeba (cytat z wywiadu z przedstawicielem komórki kontrolnej w IZ).

W badaniu ankietowym pracowników komórek kontrolujących projekty, część pracowników (8 (16%) z 50 ankietowanych) uważa, że możliwe jest uproszczenie kontroli poprzez rezygnację z pewnych czynności. W odpowiedziach na pytanie otwarte o rodzaj czynności, które są zbędne z punktu widzenia celów kontroli, wymieniali najczęściej działania wykonywane przez zespół kontrolujący na etapie przygotowania kontroli lub opracowywania wyników.

Postulowano tu w odniesieniu do projektów finansowanych z EFRR:

- Rezygnację z drukowania elektronicznej dokumentacji projektu na etapie przygotowania kontroli, które mogłyby być archiwizowane w wersji cyfrowej z podpisami elektronicznymi;
- Redukcję pól opisowych w listach sprawdzających na rzecz odpowiedzi TAK/NIE, SPEŁNIA/NIE SPEŁNIA;
- Uproszczenie taryfikatora;
- Rezygnację protokołu z kontroli (przy pozostawieniu listy kontrolnej i informacji pokontrolnej).

W przypadku projektów dofinansowanych z EFS - rezygnację z części dokumentów dotyczących kwalifikowalności uczestników szkoleń.

Beneficjenci biorący udział w badaniu ilościowym²¹, u których przeprowadzono kontrolę na miejscu, generalnie nie kwestionowali zasadności zakresu czynności kontrolnych i wymaganych przez kontrolerów dokumentów. Tylko 6% beneficjentów biorących udział w badaniu, u których przeprowadzono kontrolę na miejscu (w tym 3 (9%) z 35 z nałożoną w jej wyniku korektą finansową) uważało, że w trakcie kontroli na miejscu kontrolerzy dokonywali czynności, które w ich ocenie były

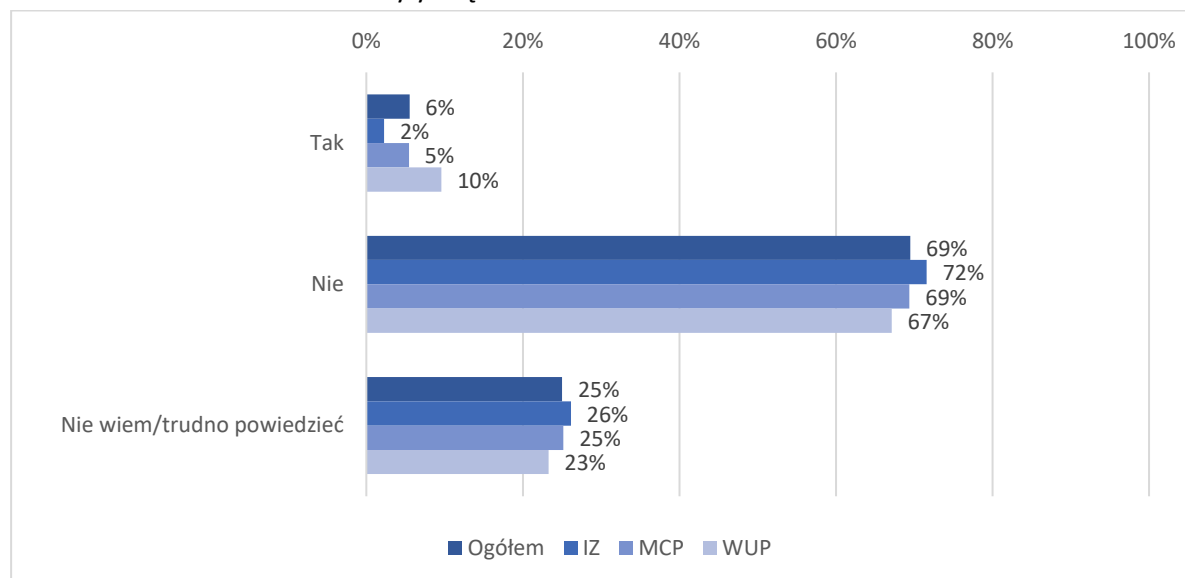
¹⁹ Efektywność rozumiana jako porównanie wartości „odzyskanych” niewłaściwie wykorzystanych środków ch porównany z kosztem prowadzenia kontroli (koszty osobowe i operacyjne zespołów kontrolujących).

²⁰ W przypadku MCP jest to nawet 1 dzień, bowiem kontrolę na miejscu realizowaną zwykle pod koniec realizacji projektu poprzedza kontrola zamówień publicznych mająca miejsce na początku projektu. Zamówienia nie są więc w większości przypadków kontrolowane w trakcie kontroli na miejscu.

²¹ W próbie 719 beneficjentów biorących udział w badaniu 308 (43%) było kontrolowanych, w tym 186 w trakcie realizacji projektu, 162 – po jego zakończeniu a 8 w okresie trwałości. W przypadku 35 (11%) z nich nałożone zostały korekty finansowe. 88 beneficjentów biorących udział w badaniu było kontrolowanych przez IZ, 147 przez MCP a 73 przez WUP.

zbędne (wykres poniżej) a 69% nie miało zastrzeżeń do zasadności prowadzonych czynności kontrolnych (przy ok ¼ nie mających zdania na ten temat).

Wykres 23. Odsetek beneficjentów, którzy uważali, że niektóre czynności wykonywane przez kontrolerów w trakcie kontroli były zbędne.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM u których przeprowadzono kontrolę na miejscu (N=308)

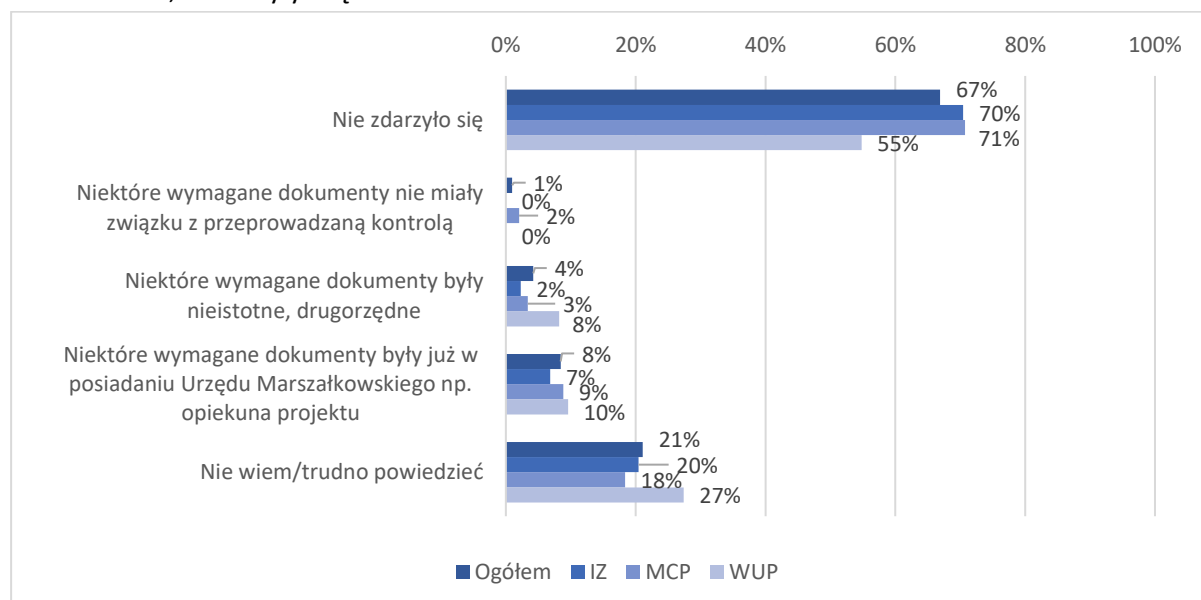
Podobnie w przypadku wymaganych w trakcie kontroli dokumentów – **67% kontrolowanych uważało** (w tym 20 (57%) z 35 z nałożoną korektą), **że nie zdarzyło się, aby w trakcie kontroli kontrolujący wymagali dokumentów, które były zbędne**. Ci którzy byli przeciwnego zdania najczęściej (8%) wskazywali, że wymagane przez kontrolerów dokumenty ich zdaniem były już w posiadaniu IZ lub IP (np. u opiekuna projektu).

W wywiadach z doradcami wspierającymi beneficjentów na etapie realizacji projektów również pojawił się wątek ponownego wymagania do kontroli oryginałów dokumentów, które były już przekazywane w formie kopii elektronicznych do systemu informatycznego SL przy okazji wniosku o płatność. Takie sytuacje rzeczywiście mogły się zdarzyć. Instytucje systemu wdrażania mają różne podejścia do losowania dokumentów do próby. MCP losuje dokumenty do kontroli z próby wylosowanej przez opiekuna projektu do weryfikacji wniosku o płatność, wychodząc z założenia, że kopie dokumentów (jak wynika z wcześniejszych doświadczeń) nie zawsze są wiarygodne²². WUP co do zasady losuje dokumenty z tych, które nie były wylosowane przez opiekuna projektu do weryfikacji wniosku o płatność. Przestanką takiego podejścia jest chęć skontrolowania jak największej liczby dokumentów w łącznej 10% próbie. IZ z kolei łączy oba podejścia starając się rozszerzyć próbę o nieweryfikowane przez opiekuna dokumenty a jednocześnie kontrolować na oryginałach część dokumentów zweryfikowanych już przez opiekuna projektu. Z wywiadu z przedstawicielami IZ

²² Istotą kontroli projektu w miejscu realizacji projektu jest sprawdzenie zgodności realizowanego projektu z umową o dofinansowanie oraz informacjami przedstawianymi we wnioskach o płatność na podstawie **oryginałów** dokumentacji merytorycznej i finansowej, dostępnej w miejscu realizacji projektu.

wynika, że zostawiono tu pewną elastyczność ufając, że doświadczone zespoły kontrolne stosują najbardziej adekwatne podejście. Audyty zewnętrzne nie kwestionują, żadnego z prezentowanych podejść.

Wykres 24. Odsetek beneficjentów, którzy uważali, że kontrolerzy w trakcie kontroli wymagali dokumentów, które były zbędne.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=308)

Niektórzy pracownicy z zespołów kontrolujących w badaniu ankietowym (5 (10%) na 50 ankietowanych) uważają, że możliwa jest rezygnacja z pewnych dokumentów przedstawianych przez beneficjenta w trakcie kontroli. Wskazują w pytaniu otwartym na dokumenty, których analiza nie ma wpływu na wynik kontroli tzn. wynik analizy takich dokumentów stanowi jedynie odpowiedź na wymaganie sformułowane w liście sprawdzającej a ewentualne nieprawidłowości nie wpływają na kwalifikowalność wydatków. Kwestie adekwatności list sprawdzających do celów kontroli były dyskutowane w trakcie wywiadów indywidualnych z kierownikami komórek prowadzących kontrole systemowe i na miejscu z IZ i IP. W ich zgodnej opinii obecnie stosowane listy sprawdzające powstały w wyniku doświadczeń zdobywanych w trakcie wieloletniej działalności kontrolnej, wynikają z zaleceń audytów systemowych i zewnętrznych i zapewniają zarówno ścieżkę audytu jak i jednolite standardy kontroli w ramach całego zespołu kontrolującego. Co do zasady więc, w ich opinii, są adekwatne do celów kontroli.

Częściej zasadność wymaganych dokumentów kwestionowali beneficjenci kontrolowani przez WUP (tylko 55% z nich nie miało zastrzeżeń do wymaganych w trakcie kontroli dokumentów – wykres 24) wskazując na drugorzędność niektórych wymaganych dokumentów (8%) lub wymaganie dokumentów, które już są w posiadaniu IP (10%). W wywiadzie z przedstawicielem komórki kontrolującej w WUP wskazywano na specyfikę kontroli projektów finansowanych z EFS, która może być źródłem takich ocen beneficjentów. Na specyfikę tę wpływają następujące czynniki:

- Projekty finansowane z EFS są w większości przypadków są projektami miękkimi, wymagającymi właściwego dokumentowania przeprowadzanych usług, w tym np. sposobu gromadzenia i przechowywania danych osobowych uczestników wydarzeń, list obecności, dzienników zajęć, kwalifikowalności uczestników, dokumentów potwierdzających prowadzone działania promocyjne w kontekście skuteczności procesu rekrutacji, itp.;
- WUP realizuje kontrole dla RPO WM oraz POWER. Podejście instytucji zarządzających obu programów do kontroli nieco się różni. Musiały więc powstać w zespole kontrolującym standardy kontroli, które godzą wymagania obu IZ - stąd mogło niekiedy powstać wrażenie u beneficjentów, że wymagane przez kontrolerów dokumenty nie są kluczowe dla realizacji ich projektu;
- Część beneficjentów projektów kontrolowanych przez WUP nie ma doświadczenia w realizacji projektów dofinansowanych z funduszy europejskich (np. beneficjenci działania 8.5, fundacje, stowarzyszenia), stąd może wynikać niezrozumienie wymagań związanych z dokumentowaniem ścieżki audytu.

Czas kontroli

Beneficjent zawiadamiany jest o terminie kontroli, z minimum 5 dniowym wyprzedzeniem. Jest to czas na przygotowanie pomieszczeń, dokumentów i zapewnienie obecności właściwych osób z zespołu realizującego projekt. Następnie odbywa się kontrola na miejscu, która trwa standardowo dwa dni²³. Na zakończenie kontroli na miejscu, co do zasady, przygotowany jest protokół z oględzin podpisywany przez obie strony. Po powrocie z kontroli przygotowana jest informacja pokontrolna, która jest podpisywana przez osoby decyzyjne po stronie IZ lub IP a następnie prezentowana beneficjentowi do podpisu²⁴. Beneficjent może podpisać informację pokontrolną lub zgłosić do niej zastrzeżenia.

Poszczególne etapy tego procesu mogą ulegać wydłużeniu. Po pierwsze często beneficjenci proszą o przesunięcie terminu rozpoczęcia kontroli, bo chcą mieć więcej czasu na przygotowanie się. W okresie pandemii COVID-19 beneficjenci szczególnie często korzystali z tej możliwości powołując się na niedostępność z powodu choroby osób zaangażowanych w projekt. Co do zasady, jak wynika z wywiadów z kontrolującymi, przystają oni na jednorazowe przesunięcie terminu kontroli. Do rzadkości należy wydłużenie czasu trwania samej kontroli na miejscu. Są to wyjątkowe przypadki związane z podejrzeniem wystąpienia nieprawidłowości i koniecznością sprawdzania dodatkowych dokumentów.

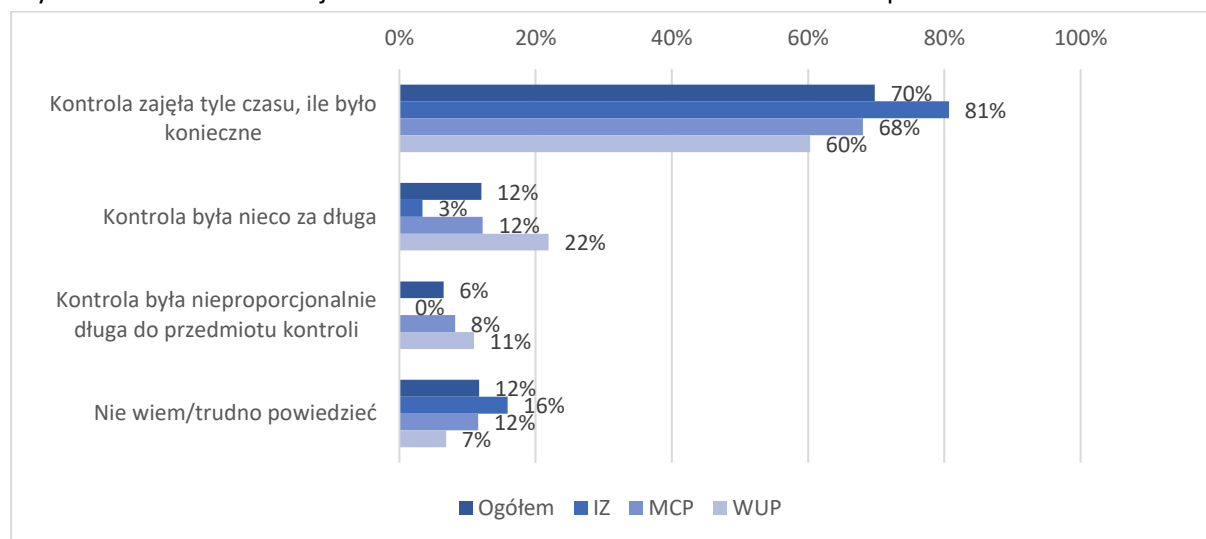
Dalsze etapy procesu mogą ulec wydłużeniu w przypadku, gdy przygotowanie informacji pokontrolnej wymaga dalszych wyjaśnień lub w przypadku, gdy beneficjent zgłasza zastrzeżenia wyników kontroli i związanych z tym korekt, zawartych w informacji pokontrolnej.

²³ W MPC, kontrole najczęściej realizowane są w momencie znaczącego zaawansowania projektu. Co do zasady na początku realizacji projektu kontrolowane są zamówienia publiczne. W takiej sytuacji na kontrolę na miejscu najczęściej wystarcza 1 dzień.

²⁴ Z wyjątkiem WUP. W WUP nie ma wymagania podpisywania informacji pokontrolnej

Większość kontrolowanych beneficjentów uczestniczących w badaniu ankietowym (70%) uważa, że kontrola zajęła tyle czasu, ile było konieczne, 12% ocenia czas trwania kontroli jako nieco za długi a tylko 6% jako nieproporcjonalnie długi do przedmiotu kontroli (8 (23%) z 35 ankietowanych z nałożoną korektą wskazało tę odpowiedź). Wśród instytucji kontrolujących pod względem adekwatności czasu kontroli, obejmującego cały proces kontroli, najlepiej wypada zespół kontrolujący IZ. Beneficjenci częściej mają zastrzeżenia do czasu trwania kontroli realizowanych przez zespół kontrolujący WUP (najmniejszy odsetek (60%) wskazań pozytywnych, największy odsetek (22%) wskazań na „nieco za długi czas kontroli”), co może się wiązać ze wspomnianą wcześniej specyfiką projektów „miękkich” finansowanych z ESF.

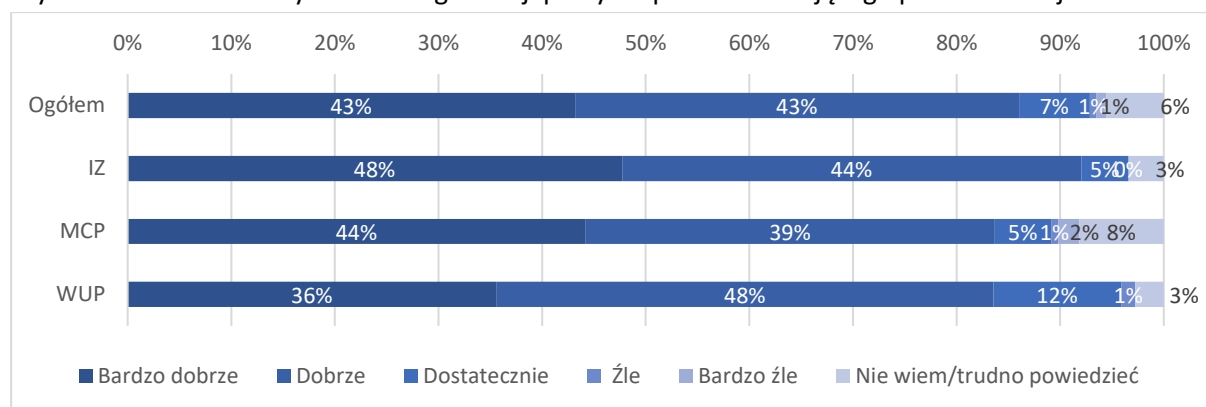
Wykres 25. Ocena beneficjentów adekwatności czasu trwania kontroli do przedmiotu kontroli.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=308)

W kontekście powyższych wyników nie dziwi **bardzo wysoka ocena efektywności i organizacji pracy zespołu kontrolującego (wykres poniżej) – aż 86% kontrolowanych beneficjentów biorących udział w badaniu oceniło je bardzo wysoko (43%) i wysoko (43%)** (25 (71%) z 35 z nałożoną korektą).

Wykres 26. Ocena efektywności i organizacji pracy zespołu kontrolującego przez beneficjentów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=308)

Osiągana wysoka efektywność czasu kontroli jest jednocześnie wyzwaniem dla wielu pracowników zajmujących się kontrolą – 19 (38%) z 50 ankietowanych pracowników uważa, że na ogół planowany czas kontroli jest zbyt krótki w stosunku do przedmiotu kontroli. Co czwarty pracownik (24%) zajmujący się kontrolą wskazuje, że planowany czas kontroli ulega wydłużeniu (bardzo często -12% i często – 12%). Najczęściej jednak, według nich, przyczyna przedłużenia czasu kontroli leży po stronie beneficjenta (opóźnienie w przekazywaniu dokumentów/wyjaśnień/uzupełnień przez beneficjentów; niewłaściwa/błędna dokumentacja przekazywana do kontroli, nieobecność osób decyzyjnych, konieczność zbadania dodatkowych dokumentów z uwagi na stwierdzone uchybienia), choć wpływ mają też kumulacje działań kontrolnych i niedostateczne zasoby kadrowe po stronie instytucji oraz pandemia COVID-19.

Istotną zmianą w procedurach kontroli, pozwalającą na racjonalizację relacji efekty - koszty kontroli (odzyskane nieprawidłowo wykorzystane środki publiczne do kosztów zasobów kadrowych i kosztów operacyjnych kontroli) było wprowadzenie kontroli na próbie dokumentów. Jest to zgodna opinia wszystkich przedstawicieli komórek organizacyjnych zajmujących się kontrolą w IZ i IP. Prawdliwość prowadzonych kontroli na próbach dokumentów potwierdzają audyty Instytucji Audytowej²⁵.

Pandemia COVID-19 wymusiła opracowanie procedur kontroli uproszczonych, które odbywały się zdalnie w okresie obowiązywania obostrzeń. W opinii wszystkich rozmówców w wywiadach indywidualnych **kontrola zdalna uproszczona nie jest alternatywą dla kontroli na miejscu**. Jest ona nie tylko obarczona większym ryzykiem przeoczenia nieprawidłowości, ale jest też znacznie mniej efektywna od wizyty na miejscu. Weryfikacja dokumentów skanowanych lub dostępnych w wersjach elektronicznych, ich uzupełnianie i dosyłanie wyjaśnień jest bardziej czasochłonne niż podobna praca na dokumentach bezpośrednio w siedzibie beneficjenta.

Zespół kontrolujący przed kontrolą powinien się zapoznać z dotychczasowym przebiegiem projektu. Pomocna jest tu dokumentacja projektu zgromadzona w SL. Kontrolerzy w wywiadach wskazywali na ogrom zgromadzonej dokumentacji bez możliwości jej sortowania czy filtrowania. Pomocne w tym przypadku byłoby tagowanie dokumentów za pomocą uzgodnionych słów kluczowych, która to funkcjonalność nie jest obecnie dostępna w systemach informatycznych SL i e-RPO.

Niemniej jednak konieczność pracy zdalnej w trakcie pandemii miała pozytywny wpływ na nastawienie zespołów do korzystania ze środków komunikacji elektronicznej. **Zespoły kontrolne pozytywnie oceniają możliwość procedowania wewnętrznego dokumentów w formie wyłącznie elektronicznej**, wszyscy kontrolerzy zostali wyposażeni w podpisy elektroniczne, a zespoły MCP, korzystające z rozwiązania chmurowego, dodatkowo wskazują na możliwość wykorzystania współdzielonego oprogramowania do lepszego planowania i zarządzania zespołami. W wywiadach indywidualnych te zespoły, które w pełni procedowały wewnętrznie dokumenty w formie elektronicznej, nie wyobrażają sobie powrotu do wcześniejszych praktyk papierowego obiegu dokumentów. Istnieją jeszcze bariery techniczne pełnego wykorzystania komunikacji elektronicznej.

²⁵ Miernikiem w tym zakresie jest zapewnienie, że poziom błędów stwierdzony przez Instytucję Audytową w wyniku przeprowadzonych audytów operacji nie przekroczy 2%.

W badaniu ankietowym pracowników zajmujących się kontrolą 37% z nich wskazało na niedoskonałości stosowanych rozwiązań mających zapewnić mobilny dostęp do Internetu.

Można sobie wyobrazić, że kontrola dokumentów mogłaby się odbywać wyłącznie poprzez system SL, gdyby wszystkie dokumenty były w formie elektronicznej, opatrzone podpisami elektronicznymi. Wtedy kontrola na miejscu sprowadziłaby się do wizji lokalnej. Takie rozwiązanie jest jednak w najbliższych latach nierealistyczne biorąc pod uwagę niedostateczny stopień cyfryzacji procesów gospodarczych zewnętrznych i wewnętrznych w wielu grupach potencjalnych beneficjentów (np. MSP, NGO, JST i innych).

Komunikacja

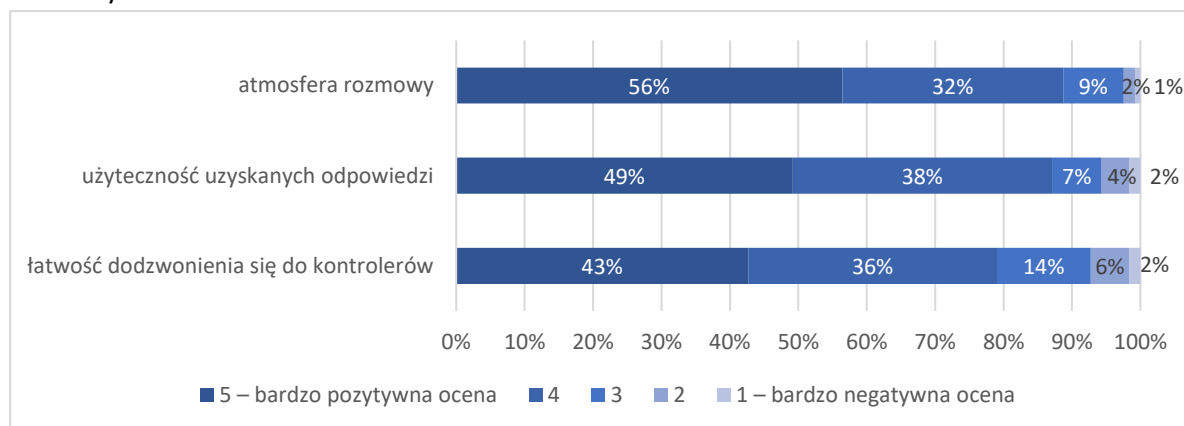
Wizyta zespołu kontrolującego i możliwe negatywne konsekwencje kontroli są źródłem stresu dla kontrolowanych beneficjentów. Stąd też ważny jest sposób komunikacji i „przekaz” jaki beneficjenci otrzymują od kontrolerów.

Z wywiadów z przedstawicielami zespołów kontrolujących wynika, że starają się, aby przekaz był pozytywny – kontrola ma wskazać potencjalne obszary problemowe i znaleźć rozwiązania dla zidentyfikowanych problemów. Ta filozofia kontroli przyświeca też przyjętemu w obecnej perspektywie rozwiązaniu polegającemu na kontroli zamówień na jak najwcześniejszym etapie realizacji projektu, po to aby możliwa była korekta działań (czasami unieważnienie przetargu lub rozwiązanie umowy i powtórzenie postępowania) a korekta finansowa nie była obciążona odsetkami liczonymi kilka lat wstecz, jak to miało czasami miejsce w przypadku kontroli zamówień przy okazji kontroli zamykających projekty w poprzedniej perspektywie finansowej. Interes jest wspólny, bo korekty finansowe są dotkliwe dla beneficjentów, ale także pomniejszają wydatkowanie po stronie systemu wdrażania (certyfikowane wydatki).

Niezależnie od minimalnego wymaganego procedurą 5 - dniowego terminu zawiadamiania o kontroli na miejscu, zespoły kontrolujące najczęściej informują o kontroli z dwutygodniowym wyprzedzeniem. Ułatwia harmonogram planowanych wizyt kontrolnych, w którym planuje się terminy kontroli z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem. Zawiadomienie o kontroli zawiera informacje o przedmiocie kontroli, wymaganych dokumentach oraz dane kontaktowe do zespołu kontrolującego. Większość kontrolowanych beneficjentów już na tym etapie kontaktuje się mailowo lub telefonicznie z kontrolerami w celu upewnienia się jakie dokumenty przygotować i jak będzie przebiegała wizyta kontrolująca. Pomaga to też, jak wskazała przedstawicielka kontrolujących w wywiadzie, „przełamać pierwsze lody” i nawiązać bardziej osobiste relacje pomiędzy stronami.

W badaniu ankietowym 37% kontrolowanych beneficjentów deklaroowało kontakty telefoniczne z zespołem kontrolującym w trakcie kontroli. **Pozytywne i bardzo pozytywne oceny (wykres poniżej) w zakresie możliwości skontaktowania się telefonicznego z zespołami kontrolującymi wystawiło 79% kontrolowanych beneficjentów, w zakresie użyteczności informacji – 87%, a 88% w zakresie atmosfery rozmowy.**

Wykres 27. Ocena dostępności kontrolerów, użyteczności otrzymanych informacji i atmosfery rozmowy.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=124)

W trakcie kontroli atmosfera najczęściej, zdaniem kontrolujących, jest przyjazna, nakierowana na rozwiązywanie problemów. To pozwala na wyjaśnienie wielu spraw i uzupełnienie braków, które mogłyby stać się źródłem korekt finansowych. Samo podejście kontrolerów zależy też od cech osobowościowych osoby kontrolującej. Jak powiedziała jedna z rozmówczyń:

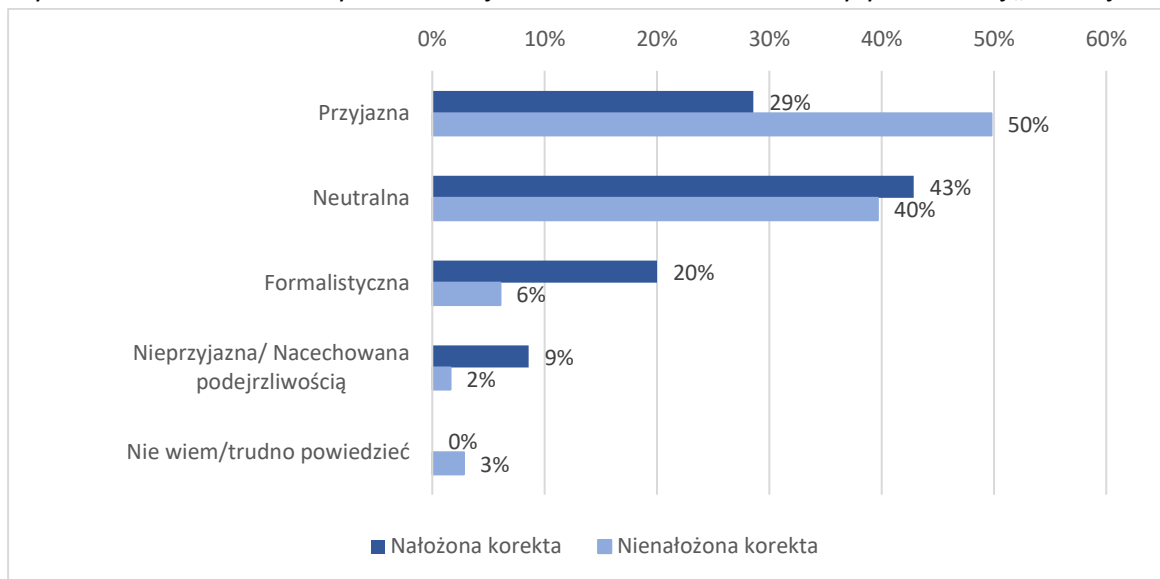
Jedni są bardziej takimi urzędnikami na 100%, drudzy są bardziej tacy pro-beneficjenci, którzy powiedzą, okej to możemy znaleźć rozwiązanie (...) to jest kwestia tylko wskazania, nakierowania, co ma pokazać, jakie dokumenty ma zdobyć, bo niektórzy po prostu są troszkę zagubieni, bo to pewne rzeczy paraliżują przy kontrolach (cytat z wywiadu z przedstawicielką zespołu kontrolującego IP)

Pozytywny „przekaz” kontrolujących jest zauważany przez kontrolowanych:

...Koniec końców jednak chyba zawsze było to nastawienie jednak takie, żeby dostarczyć jakieś dokumenty, jeżeli coś im <kontrolerom> się nie zgadzało to jednak, żeby dać tę szansę na to żeby te dokumenty do nich dotarły (...), więc raczej nie miałem takiego wrażenia żeby ktoś jakoś celowo chciał nam coś udowodnić, wręcz przeciwnie, raczej to nastawienie było takie żeby pomóc (cytat z wywiadu z przedstawicielem firmy doradczej wspierającej beneficjentów na etapie realizacji projektu)

Dobłą samoocenę zespołów kontrolujących potwierdzają kontrolowani beneficjenci w ankiecie (wykres poniżej). Na wykresie podano wyniki otrzymane w grupie kontrolowanych beneficjentów biorących udział w badaniu, którym nałożono korektę po kontroli na miejscu i w grupie beneficjentów, dla których kontrola zakończyła się pozytywnie. Jak można było oczekiwać **ocena atmosfery komunikacji z kontrolerami w trakcie wizyty kontrolnej, w odczuciu beneficjentów, w przypadku kontroli zakończonej korektą, była niższa niż w przypadku pozytywnego wyniku kontroli. Niemniej jednak nawet w przypadku nałożenia korekty finansowej tylko 9% kontrolowanych (3 z 35) ocenia atmosferę kontroli jako nieprzyjazną i nacechowaną podejrzliwością. Świadczy to o profesjonalizmie zespołów kontrolujących.**

Wykres 28. Ocena atmosfery komunikacji z kontrolerami w trakcie wizyty kontrolnej „na miejscu”.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (n=308)

Ważnym elementem komunikacji, niejako wieńczącym kontrolę, jest informacja pokontrolna. Z wywiadów z zespołami kontrolującymi wynika, że forma i język informacji pokontrolnej ewoluował. Informacja pokontrolna w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub uchybień musi precyzyjnie podawać podstawy prawne, które sankcjonują nałożone korekty, bowiem dokument ten potencjalnie może stać się elementem sporu sądowego pomiędzy beneficjentem a instytucją finansującą. Wypracowano taki model informacji pokontrolnej, który w pierwszej części w sposób przejrzysty i prostym językiem komunikuje wyniki kontroli – w szczególności czy stwierdzono czy nie stwierdzono nieprawidłowości i jakie są ich konsekwencje. Następnie w części drugiej informacji podawane są precyzyjne podstawy prawne uzasadniające zalecenia pokontrolne i ewentualne korekty finansowe – już, z konieczności, bardziej hermetycznym językiem prawniczym. Wydaje się pożyteczne dalsze doskonalenie tego modelu i ogólnie sposobu komunikowania się z beneficjentem w oparciu o materiały i wytyczne znajdujące się na stronach dostępne na stronach <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/prosty-jezyk> (np. Komunikacja pisemna. Rekomendacje, KPRM, 2017).

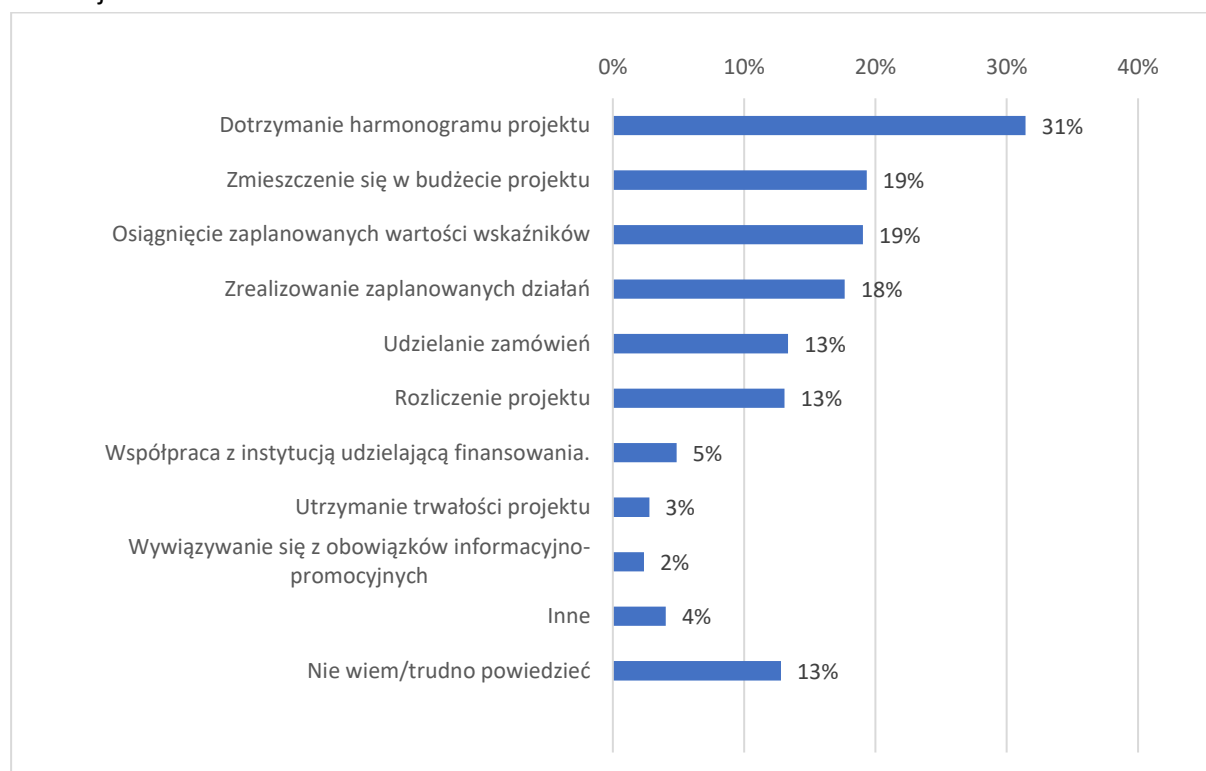
4.5. Aneksowanie i rozwiązywanie umów

Problemy realizacyjne

Z perspektywy beneficjentów specyficzne wymagania regulujące sposób realizacji i rozliczania projektów dofinansowanych ze środków europejskich nie stanowią głównych trudności w realizacji projektów (wykres poniżej). W badaniu ilościowym beneficjentów takie kwestie jak udzielanie zamówień czy rozliczanie wniosków o płatność – główne źródło uchybień i nieprawidłowości stwierdzanych przez kontrole i opiekunów projektów – były istotnym problemem dla zaledwie 13% beneficjentów. Znacznie ważniejsze okazują się czynniki zewnętrzne mające wpływ na samą realizację inwestycji lub dostarczenie usługi – dotrzymanie harmonogramu projektu (31%),

nieprzekroczenie budżetu projektu (19%) oraz zrealizowanie zaplanowanych działań (18%) i osiągnięcie zaplanowanych celów/wskaźników (19%).

Wykres 29. Najważniejsze trudności, które wystąpiły przy realizacji projektu z perspektywy beneficjentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=719)

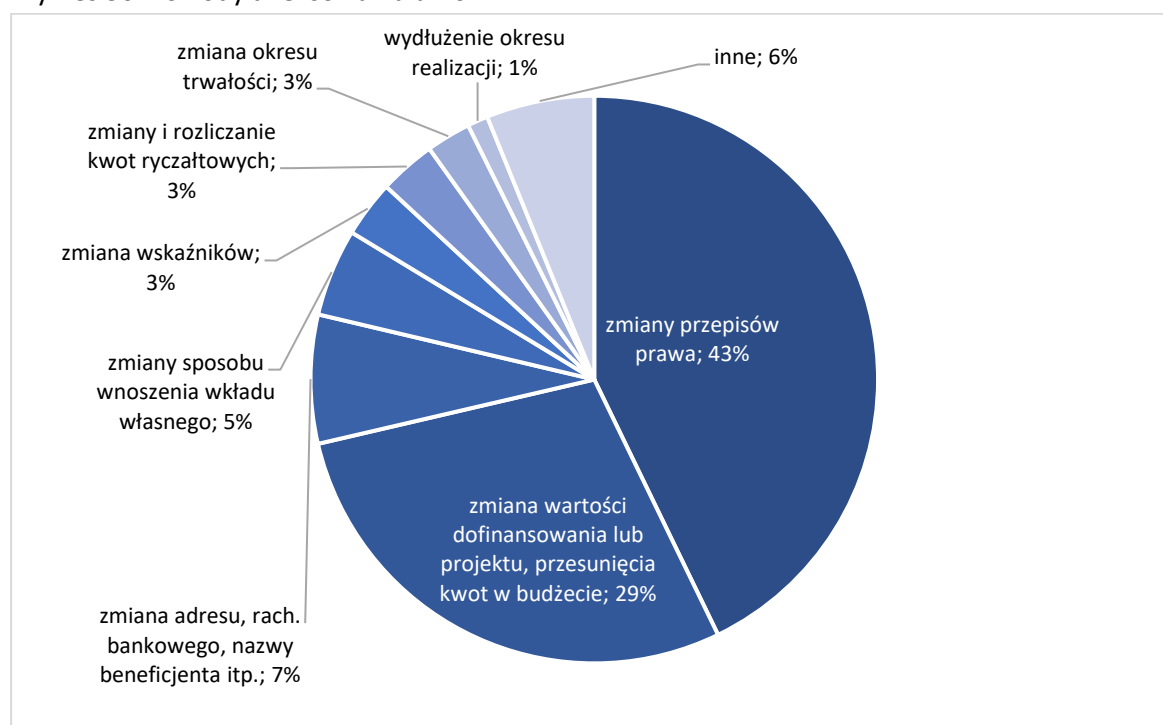
Na ten nieco zaskakujący obraz sytuacji wpłynęła zapewne pandemia COVID-19, wymieniana prawie przez wszystkich respondentów w odpowiedzi na pytanie otwarte w kategorii „Inne”, jako źródło utrudnień. Pandemia i związane z nią restrykcje oraz przerwane łańcuchy dostaw spowodowały utrudnienia w realizacji robót budowlanych, polegające m.in. na braku materiałów na rynku, trudnościach z uzyskaniem dokumentów niezbędnych do realizacji i zakończenia projektu (jak np. pozwolenie na użytkowanie obiektu) z powodu ograniczonej działalności instytucji publicznych oraz opóźnienia w dostawach maszyn i urządzeń. Wzrost kosztów i cen spowodował z kolei opóźnienia w rozstrzyganiu przetargów (kilkukrotne ogłaszanie postępowań, ze względu na nieaktualne kosztorysy projektowe w kontekście rosnących cen materiałów i usług) i realizacji robót budowlanych. Beneficjenci projektów innych niż infrastrukturalne wskazują z kolei na konieczność przestawienia się ze szkoleń stacjonarnych na szkolenia on-line, trudności z rekrutacją uczestników, odwoływanie lub przesuwanie imprez wystawienniczych i targowych. Wszyscy doświadczali okresowych trudności z utrzymaniem płynności finansowej. Trudności realizacyjne skutkowały koniecznością aneksowania umów.

Aneksowanie umów

Zmiany w dofinansowanych projektach skutkujące aneksowaniem umowy zdarzają się bardzo często. Na podstawie niepełnych danych monitoringowych²⁶ można oszacować, że **aneksowanie umowy co najmniej 1 aneksem ma miejsce w przypadku 90% umów**. Większość z nich jest aneksowana kilkakrotnie (prawie połowa aneksowanych umów jest aneksowana dwukrotnie) a zdarzają się umowy aneksowane nawet 8-krotnie. Jest to więc, oprócz weryfikacji wniosków o płatność, druga czynność zajmująca najwięcej czasu i uwagi opiekunów projektów.

Wykres poniżej pokazuje **najczęstsze powody wprowadzania zmian aneksem** do umowy. Zdecydowanie dominują sytuacje związane ze zmianami przepisów prawa²⁷ (43%) oraz zmiany w budżecie projektu (29%). Zmiany w umowach wynikające ze zmian przepisów prawa są konieczne, jednak mają tę zaletę, że mogą być w większości przypadków wprowadzone w formie standardowych zapisów i nie wymagają najbardziej pracochłonnego i czasochłonnego etapu procesu aneksowania polegającego na uzgadnianiu z beneficjentem istoty zmian i treści aneksu. Co ciekawe często wspomniane w wywiadach indywidualnych wydłużenie okresu realizacji projektu stanowi stosunkowo niewielki odsetek powodów aneksowania umów (1%)²⁸.

Wykres 30. Powody aneksowania umów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych WUP

²⁶ MCP prowadzi wewnętrzną bazę zgłaszanych przez beneficjentów zmian, takich które wymagają aneksu jak również akceptowanych bez konieczności jego sporządzania. Nie ma automatycznej możliwości filtrowania tego rejestru zmian w celu zidentyfikowania zmian wymagających aneksu.

²⁷ Przepisy, regulacje, wytyczne dotyczące RODO, podatku VAT, ustawy wdrożeniowej, świadczeń związanych ze zwalczaniem epidemii COVID, zmianami systemu informatycznego SL, itp.

²⁸ Analiza została przeprowadzona dla umów nadzorowanych przez WUP. Inne dane były niedostępne. Być może jest to specyfika projektów dofinansowanych z ESF.

Duża część zmian w projektach nie wymaga akceptacji w formie aneksu. Zmiany proponowane przez beneficjentów są akceptowane w formie pisma akceptującego wysyłanego do beneficjenta. Zdarza się także, że zgłoszenie zmiany jest rezultatem uzupełnień i wyjaśnień do wniosku o płatność lub z nich wynika. **Katalog zmian wymagających aneksu do umowy, jak wynika z wywiadów, był systematycznie redukowany po to by ograniczyć liczbę aneksów. W zgodnej opinii przedstawicieli zespołów nadzorujących realizację projektów (opiekunów projektów) jest on w tej chwili optymalny obejmując: istotne zmiany w budżecie projektu, zmianę wartości wskaźników projektu oraz wydłużenie terminu zakończenia umowy.** Niemniej jednak w badaniu ankietowym pracowników – opiekunów projektów – znalazły się postulaty dalszej redukcji tego katalogu. Proponuje się wyłączenie konieczności aneksowania umowy w sytuacjach opisanych w kolumnie pierwszej poniższej tabeli. W kolejnych kolumnach wskazano jaka jest obecnie praktyka procedowania takich zmian w IP i IZ. W rozmowach z przedstawicielami IZ i IP rozmówcy zastrzegali, że są to generalne zasady traktowania zmian, od których możliwe są odstępstwa w sytuacjach szczególnych. Jak widać z tabeli praktyki stosowane przez poszczególne instytucje systemu wdrażania są różne. Różnice w podejściu wynikają po części ze specyfiki projektów wdrażanych przez poszczególne instytucje, ale też z ugruntowanej w danej instytucji praktyki. Fakt, że w różnych instytucjach taka sama zmiana wymaga aneksowania umowy lub nie, powinien być powodem do co najmniej wspólnego zastanowienia się, które z podejść jest właściwsze z punktu widzenia bezpieczeństwa środków publicznych i efektywności zarządzania programem.

Tabela 7 Sytuacje w których w opinii pracowników IZ i IP, można byłoby zrezygnować z aneksowania umów i praktyka IZ i IP

Opinia pracowników w badaniu CAWI	MCP EFS	MCP EFRR	WUP	IZ
zmiany budżetu pomiędzy zadaniami bez zmiany wartości dofinansowania ogółem i bez zmiany formy pomocy - zwiększenie limitu takich zmian ponad 10%;	tak	nie	nie	nie*
przesunięcia kwot budżetu pomiędzy latami lub rezygnację z podziału budżetu na poszczególne lata;	nie	nie	nie*	nie*
zmiany zmniejszające kwotę dofinansowania;	nie	nie	tak	tak
zmiany dotyczące sposobu wnoszenia wkładu własnego -źródeł jego finansowania	nie**	nie	tak	tak
zmiany zakresu rzeczowego, które nie rzutują na koszty projektu oraz jego cele;	nie	nie	nie	nie
zmiany administracyjne - tytułu projektu, zmiana adresu siedziby beneficjenta, itp.;	nie*	nie	tak	nie*
zmiany wskaźników rozliczenia kwot ryczałtowych;	tak	nie dotyczy	tak	nie dotyczy

Legenda: tak – zmiana akceptowana w formie aneksu do umowy, nie- zmiana akceptowana w drodze wymiany korespondencji.

* zmiany wprowadza się do aneksu, jeśli jest podpisywany z innych powodów;

** aneks jest podpisywany przy zmianie wkładu pieniężnego na rzeczowy.

Ponadto postuluje się, aby możliwe było technicznie zmienianie tylko tych pól wniosku o dofinansowanie, które są istotne ze względu na aneks. W chwili obecnej do umowy dołączany jest nowy, zmieniony WoD co zmusza opiekunów projektu do sprawdzania czy nie zmieniono „przy okazji” innych, nieistotnych dla danego aneksu, pól WoD.

Długi **czas trwania procesu aneksowania** może mieć wpływ na realizację projektu, bowiem do czasu zaakceptowania zmian, beneficjent nie powinien ich wprowadzać w życie. Brak aneksu, może wstrzymać także wypłatę środków do czasu, gdy do tabel finansowych w SL nie zostaną wprowadzone zmiany wynikające z aneksu do umowy.

Ogólnie proces aneksowania składa się z dwóch etapów. Pierwszy etap rozpoczyna się od zgłoszenia zmiany przez beneficjenta i kończy się na ustaleniu treści zmian. Po ustaleniu treści aneksu jest on procedowany w instytucji (kontrola „drugą parą oczu”, akceptacja prawna, podpisanie przez osoby upoważnione, rejestracja i wysłanie aneksu do beneficjenta w celu uzyskanie jego podpisu na aneksie).

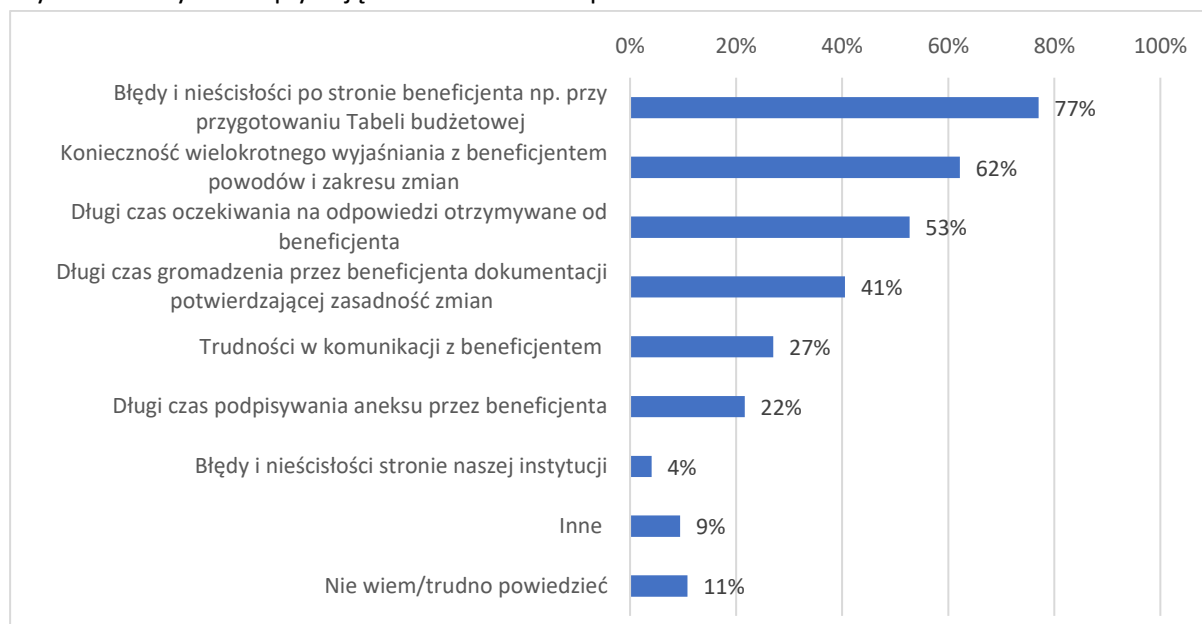
Z wywiadów wynika, że najbardziej czasochłonny jest pierwszy etap akceptacji zmian. Na tym etapie trwa uzgadnianie czego dotyczy zmiana, czy konieczny jest aneks i jaka ma być jego treść. Zdarza się, że wymiana korespondencji i ustalanie powodów i konsekwencji zmian zajmuje nawet w skrajnych przypadkach kilka miesięcy.

Drugi etap procesu – procedowanie aneksu w instytucji będącej stroną umowy - jest, według relacji pracowników w badaniach jakościowych, dość krótki. Potencjalnie ten etap mógłby być wydłużony przez ponowną ocenę wniosku o dofinansowanie, konieczną w przypadku zmian wpływających na wartości wskaźników. Jednak sytuacje takie, jak wynika z wywiadów indywidualnych, są bardzo rzadkie, Potwierdza to analiza na wykresie 7 – tylko 3% aneksów wynika z konieczności zmiany wskaźników²⁹.

W badanie ilościowym (wykres poniżej) pracownicy przypisują długi czas trwania pierwszego etapu błędom popełnianych przez beneficjentów. Najczęściej są to: błędy w tabeli finansowej (77%) oraz nieefektywna korespondencja z beneficjentem (wielokrotne wyjaśnianie powodów zmian (62%), długi czas oczekiwania na odpowiedzi beneficjenta (53%) i generalnie trudności w komunikacji z beneficjentem (27%)).

²⁹ W IZ niespełna 1% projektów wymagało ponownej oceny wniosku o dofinansowanie

Wykres 31. Czynniki wpływające na czas trwania procesu aneksowania umów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI pracowników IZ i IP (N=74)

W odpowiedzi na pytanie otwarte o inne czynniki wpływające na czas procedowania aneksów 9% pracowników biorących udział w badaniu wskazało długi obieg dokumentu po stronie IZ/IP, w tym najczęściej wskazywano na długi czas weryfikacji treści aneksu przez obsługę prawną. Na pytanie otwarte o najbardziej znaczące wąskie gardła procesu aneksowania umów po stronie IZ/IP ponownie najczęściej wskazywano na obsługę prawną aneksów³⁰.

W zależności od instytucji procedowanie aneksu po stronie IZ/IP odbywa się w większym lub w mniejszym stopniu elektronicznie. Niemniej jednak sam aneks do umowy przygotowywany jest w wersji papierowej i ta wersja podpisywana jest przez obie strony, co wymaga papierowego obiegu tego dokumentu pomiędzy komórkami organizacyjnymi (niekiedy znajdującymi się w różnych lokalizacjach) i wysyłki aneksu pocztą do beneficjenta.

Przedstawiciele komórek uczestniczących w tym procesie nie widzieli przeszkód, aby aneks miał postać elektroniczną i cały proces aneksowania odbywał się elektronicznie, co wymagałoby oczywiście posiadania podpisów elektronicznych przez wszystkich uczestników procesu.

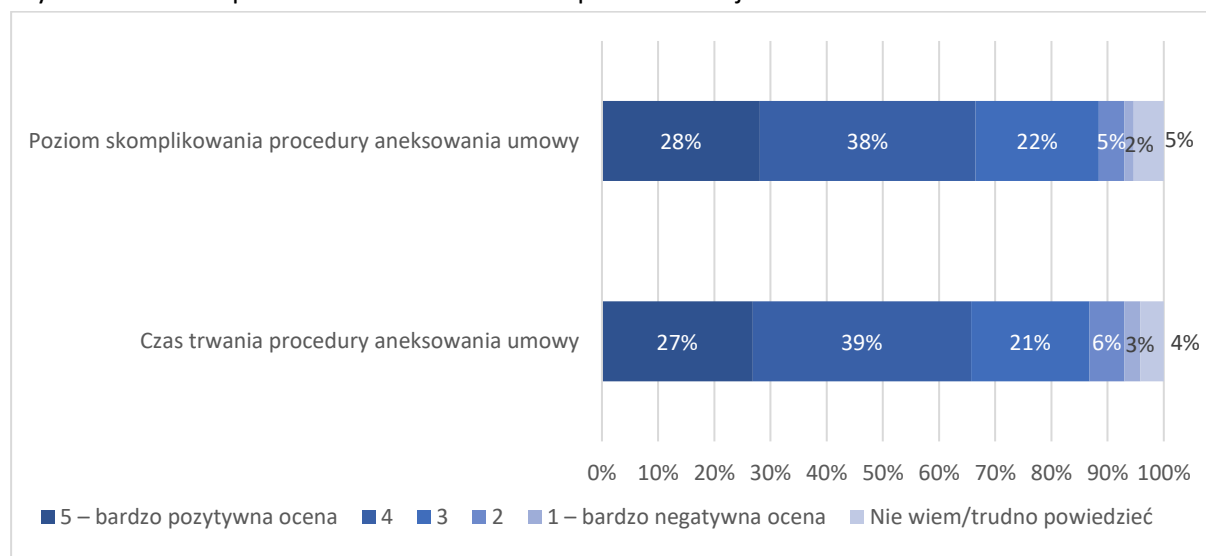
Nie ma też przeszkód technicznych – wszystkie trzy instytucje systemu wdrażania mają rozwiązania sieciowe dostępne na miejscu lub zdalnie przez VPN (IZ i WUP) lub rozwiązanie chmurowe (MCP). Zasadniczo oba rozwiązania techniczne mają podobne funkcjonalności, niemniej jednak **bardziej przyszłościowym rozwiązaniem wydaje się rozwiązanie chmurowe, które, bazując na zasobach i kompetencjach wyspecjalizowanego usługodawcy, daje komfort pracy zgodnie z najnowszymi i stale aktualizowanymi standardami bezpieczeństwa i zarządzania danymi.** W wywiadach indywidualnych z kierownikami komórek organizacyjnych MCP przewijał się wątek wyższej użyteczności obecnie stosowanego w MPC rozwiązania chmurowego (od listopada 2020 r.) w

³⁰ 8 z 22 pracowników, którzy identyfikowali takie wąskie gardła na 74 biorących udział w badaniu, przy 40/74 nie mających zdania i 12/74 nie widzących wąskich gardeł po stronie IZ/IP

porównaniu do poprzednio funkcjonującej sieci zbudowanej na bazie serwerów wewnętrznych. Z rozmów wynika, że rozwiązanie chmurowe poprawia standardy zarządzania w instytucji - usprawnia proces delegowania spraw, zarządzania własnym czasem i efektywnością pracy pracowników w sposób dla nich przejrzysty i zrozumiały. Usprawnia też proces zarządzania współdzielonymi danymi, które są standaryzowane i strukturyzowane, przez co wzrasta komfort pracy pracowników.

Beneficjenci w badaniu ilościowym nie mieli generalnie zastrzeżeń do czasu procedowania aneksów (66% ocen bardzo pozytywnych i pozytywnych – tylko 9% ocen negatywnych i bardzo negatywnych) a procedurę aneksowania uznali za nieskomplikowaną (66% ocen bardzo pozytywnych i pozytywnych – tylko 7% ocen negatywnych i bardzo negatywnych).

Wykres 32. Ocena procesu aneksowania umów przez beneficjentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=242)

Rozwiązywanie umów

Według rozmówców w badaniach jakościowych i na podstawie analizy danych monitoringowych można stwierdzić, że rozwiązywanie umów występuje dość rzadko. W WUP i IZ rozwiązane umowy stanowią po 6% wszystkich umów, w MCP – 5%. W przypadku WUP 66% umów rozwiązano z inicjatywy beneficjenta a 36% z inicjatywy instytucji finansującej. Powody rozwiązania umów po stronie beneficjenta najczęściej związane były z pandemią COVID-19 i nieuzyskaniem pozwolenia na użytkowanie lokalu (działanie 8.5). W przypadku MCP proporcje były podobne – 64% umów rozwiązano z inicjatywy beneficjentów a 36% z inicjatywy IP³¹. **Sporadycznymi przyczynami rozwiązywania umów z inicjatywy IP były stwierdzone nieprawidłowości. Najczęściej beneficjent zaprzestawał realizacji projektu (nie składał wniosków o płatność) co skutkowało rozwiązaniem umowy z inicjatywy IP.**

³¹ Brak danych dla IZ.

4.6. Ocena pracy opiekunów

Ocena przez Beneficjentów dostępności do opiekuna projektu w zakresie codziennego wdrażania projektu oraz szybkości/efektywności działania opiekuna.

Znaczący, bo wynoszący 37% odsetek beneficjentów zadeklarował, że w trakcie realizacji projektu zmienił się jego opiekun. Najczęściej taką deklarację składali beneficjenci rozliczający projekty w WUP. Z badań przeprowadzonych wśród przedstawicieli IZ i IP wynika, że na zmiany opiekunów wpływa rotacja kadr, którą większość rozmówców uznała za wysoką. Warto natomiast zauważyć, że w większości przypadków zmiana opiekuna nie stanowiła dla beneficjenta problemu co zdaje się świadczyć o dobrym przygotowaniu „nowych” opiekunów do wykonywania powierzonych zadań. Ustalono też, że „nowym” opiekunom powierzane są prostsze, nieproblematyczne projekty co również jest strategią słuszną. Tym samym jakkolwiek samą skalę zjawiska rotacji opiekunów można uznać za niepokojącą tak w ograniczonym zakresie przekłada się ona na sytuację beneficjentów.

Tabela 8 Odsetek projektów, w których doszło do zmiany opiekuna w podziale na instytucje systemu wdrażania

	IZ	MCP	WUP
Tak, i stanowiło to dla nas problem	6%	13%	12%
Tak, ale nie stanowiło to dla nas problemu	27%	23%	37%
Łącznie	34%	35%	49%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=719)

Respondenci relatywnie wysoko oceniali łatwość skontaktowania się z opiekunem projektu we wszystkich jednostkach. W pięciostopniowej skali gdzie 1 oznaczało bardzo niską ocenę a 5 bardzo wysoką ocenę, oceny 4 i 5 zaznaczyło 71% respondentów. Widoczne są różnice między instytucjami systemu wdrażania – beneficjenci, których opiekun był zatrudniony w IZ lub WUP w wysoko oceniali łatwość skontaktowania się z nim. Biorąc pod uwagę typ podmiotu to przedsiębiorcy, którzy wysoko i bardzo wysoko oceniali kontakt z opiekunem stanowili 63% respondentów, natomiast jednostki samorządu terytorialnego czy NGO-sy (80%). Jeżeli chodzi o osie priorytetowe to odpowiedzi na najwyższym poziomie tj. 4 i 5 najczęściej wybierali beneficjenci osi 11 i 12 (odpowiednio 93% i 87%).

Respondenci byli proszeni również o ocenę czasu w jakim opiekun reagował na ich pytania/prośby. Średnio we wszystkich jednostkach 72% respondentów uznało tempo reakcji za bardzo wysokie lub wysokie. Najlepiej w tym zakresie zostali ocenieni opiekunowie z IZ (81% pozytywnych ocen), w WUP 77% pozytywnych ocen, w MCP 67%. Biorąc pod uwagę podział na typy podmiotów: najwięcej pozytywnych ocen wyrażały podmioty publiczne (79%), przedsiębiorcy (68%). Podobnie jak w przypadku oceny łatwości skontaktowania się z opiekunem tak i w przypadku oceny tempa reakcji najwyższy odsetek pozytywny ocen charakteryzował beneficjentów osi 11 i 12 (odpowiednio 81% i 80%).

Jeżeli chodzi o przykłady szczególnie szybkiego działania opiekunów to najczęściej wskazywano na „ekspresowy” tryb weryfikacji wniosków o płatność. Wskazywano, że opiekunowie potrafili się

wykazać zrozumieniem i nadawali priorytet np. wnioskowi opiewającym na duże kwoty, od których rozliczenia potrafiła zależeć płynność finansowa danego podmiotu czy zdolność do wywiązania się ze zobowiązań wobec kontrahentów.

Warto odpowiedzi beneficjentów zestawzić z opiniami opiekunów projektów z IZ i IP dotyczącymi ich obciążenia pracą, które należy uznać za podstawowy czynnik wpływający na poziom dostępności opiekuna dla beneficjenta i tempo reagowania na jego pytania/prośby. Na pytanie dotyczące liczby projektów, dla których respondenci pełnili funkcję opiekuna 53% uznało, że w 2021 r. była ona zbyt duża. Zdecydowanie najczęściej takie deklaracje składali przedstawiciele MCP. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

Tabela 9 Opinie opiekunów projektów na temat liczby projektów, którymi się opiekowali w 2021 r.

	Instytucja Zarządzająca	Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości	Wojewódzki Urząd Pracy
Zdecydowanie zbyt duża	6%	40%	5%
Nieco zbyt duża	19%	40%	30%
Odpowiednia	44%	20%	55%
Nieco zbyt mała	13%	0%	0%
Nie wiem/trudno powiedzieć	19%	0%	10%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród pracowników instytucji systemu wdrażania RPO WM (N=66)

Powyższe wyniki powinny stanowić przyczynek do przeprowadzenia bardziej pogłębionych badań dotyczących obciążenia pracą opiekunów w poszczególnych instytucjach systemu wdrażania RPO WM tak by uniknąć w przyszłości (np. w związku z wdrażaniem FEM 2021-2027) sytuacji, kiedy to obciążenie będzie stwarzało zagrożenie dla sprawnej realizacji powierzonych opiekunom zadań. Badania powinny zmierzać do ustalenia: liczby projektów przypadających na jego opiekuna, liczby wniosków o płatność w weryfikacji na opiekuna, liczby zgłaszanych zmian w projektach na opiekuna, liczby, objętości i stopnia skomplikowania załączników do wniosku o płatność. Należy też zauważyć, że zaprezentowane w tabeli dane dotyczą roku 2021. Możliwe, że w poprzednich latach sytuacja w zakresie liczby projektów przypadających na opiekuna w poszczególnych instytucjach wyglądała inaczej co również wymagałoby przeprowadzenia stosownych badań, które wykraczają poza zakres niniejszej ewaluacji. Tym samym na zaprezentowane w tabeli dane należy patrzeć jak na subiektywne odczucia opiekunów projektów na temat liczby przypadających na nich projektów w roku 2021. Nie można na ich podstawie wyciągać daleko idących wniosków dotyczących poziomu obciążenia pracą w poszczególnych instytucjach systemu wdrażania RPO WM.

Tylko 31% opiekunów uznało, że czas jaki zazwyczaj mieli na weryfikację wniosku o płatność był odpowiedni. Najczęściej na problem niedostatecznego czasu wskazywali opiekunowie z MCP. Warto

w tym kontekście wskazać, że podstawowy termin na weryfikację wniosku o płatność wynosi 27 dni³² w IZ, 32 dni w MCP³³ i 32 dni robocze w WUP.

Tabela 10 Opinie opiekunów na temat czasu jakim dysponowali na weryfikację wniosków o płatność

	Instytucja Zarządzająca	Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości	Wojewódzki Urząd Pracy
Odpowiedni	54%	11%	43%
Nieco zbyt krótki	33%	55%	43%
Zdecydowanie zbyt krótki	8%	27%	11%
Nie wiem/trudno powiedzieć	4%	7%	4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród pracowników instytucji systemu wdrażania RPO WM (N=96)

Przez pryzmat ustaleń z badania pracowników instytucji można zaobserwować zależność, że mniej wysokich i bardzo wysokich ocen dotyczących współpracy z opiekunami wskazywali Beneficjenci instytucji, w której pracownicy częściej wskazywali na nadmierne obciążenie pracą. Nie jest to jednak prosta zależność, mniej wysokich i bardzo wysokich ocen przyznawali beneficjenci pierwszej i trzeciej osi, gdy tymczasem MCP wdraża również działania z innych osi RPO WM. Wytłumaczenia tego zjawiska należy również upatrywać w strukturze beneficjentów osi 1 i 3, na którą składały się niemalże wyłącznie przedsiębiorstwa. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że poziom oczekiwań tej grupy w stosunku do opiekunów projektów był relatywnie wyższy aniżeli w przypadku JST czy NGOs-ów. Mniejsze było też jej zrozumienie dla czasu trwania określonych czynności (np. związanych z weryfikacją wniosku o płatność). Wiązało się to z brakiem lub niewielkim doświadczeniem części przedsiębiorców w realizacji projektów unijnych, niewłaściwym zaplanowaniem terminu rozliczenia poniesionych wydatków oraz obawami o płynność finansową firmy, na którą wpływ mogło mieć tempo refundacji poniesionych wydatków.

4.7 Podsumowanie

Rozliczanie projektu

Dla 45% beneficjentów rozliczenie projektu nie wiązało się z określonymi trudnościami. Do czterech najczęściej wskazywanych problemów należały:

- skompletowanie wszystkich wymaganych załączników do wniosku o płatność (np. brak niektórych dokumentów);
- wypełnienie formularza wniosku o płatność (dominowały błędy rachunkowe oraz błędy polegające na pominięciu wymaganych pól WoP);
- prawidłowe opisanie dokumentów księgowych (najczęściej brak opisów, mylenie numeru projektu z numerem umowy);

³² Dotyczy wniosku o płatność pośrednią wraz z załącznikami

³³ 21 dni w przypadku poddziałania 1.2.3

- trudności związane z prowadzeniem ewidencji czasu pracy personelu zaangażowanego w projekt (np. błędnie podawane daty i godziny).

Dostrzegalny jest potencjał w zakresie ujednolicenia procedur dotyczących rozliczania projektów między instytucjami systemu wdrażania RPO WM. Zidentyfikowano również przestrzeń do wprowadzenia modyfikacji systemu SL – nowych funkcjonalności, które pomogą usprawnić pracę zarówno po stronie beneficjentów jak i instytucji finansujących oraz przyczynią się do ograniczenia liczby popełnianych błędów.

Upowszechnienie uproszczonych metod rozliczania wydatków należy uznać za jedno z kluczowych uproszczeń dotyczących etapu realizacji projektów. Zarówno kwoty ryczałtowe jak i stawki ryczałtowe ułatwiają rozliczanie projektu i stanowią przykład redukcji obciążeń administracyjnych. Pamiętać należy jednak o ryzykach związanych ze stosowaniem tych rozwiązań dotyczących np. nadużyć ze strony beneficjentów, którzy mogą dążyć do traktowania ryczałtu jako źródła zysku czy braku możliwości pomniejszenia dofinansowania proporcjonalnie do stopnia nieosiągnięcia wskaźnika w przypadku stosowania kwoty ryczałtowej.

Zamówienia w projektach

59% beneficjentów przeprowadzało procedurę rozeznania rynku, 57% procedurę konkurencyjności a 31% stosowało Pzp. Stosowanie Pzp nie wiązało się z problemami, o których można by powiedzieć, że mają charakter systemowy. Głównym problemem była czasochłonność całej procedury. Jeżeli chodzi o procedurę konkurencyjności to tylko dla 26% beneficjentów nie była ona w ogóle problematyczna. Największe trudności sprawiało: poprawne sformułowanie kryteriów oceny ofert (formułowanie kryteriów odnoszących się do właściwości wykonawcy czy kryteriów pozostających w „luźnym związku” z przedmiotem zamówienia), ustalenie warunków udziału w postępowaniu (formułowanie warunków, nieadekwatnych do przedmiotu zamówienia), ustalenie wartości zamówienia (niewłaściwe udokumentowanie przeprowadzonego szacowania, zaniżanie wartości szacunkowej zamówienia lub jego podział w sytuacjach tożsamości rodzajowej lub funkcjonalnej) oraz opis przedmiotu zamówienia (trudności ze znalezieniem równowagi między opisem dostatecznie precyzyjnym a opisem, który nie będzie zbyt ogólnikowy lub zbyt szczegółowy). Zdecydowanie mniej złożoną od procedury konkurencyjności jest procedura rozeznania rynku. Za mocno skomplikowaną uznało ją jedynie 14% beneficjentów.

Obowiązki informacyjno-promocyjne

W opinii większości beneficjentów (57%) informowanie o tym, że projekt jest finansowany ze środków europejskich ma pozytywny wpływ na wizerunek firmy/instytucji. Obowiązki informacyjno-promocyjne, w porównaniu z innymi trudnościami związanymi z realizacją projektu są marginalne – tylko dla 2% beneficjentów stanowią one źródło istotnych trudności w trakcie realizacji projektu. Potwierdzają to w wywiadach przedstawiciele komórek kontrolujących i nadzorujących realizację projektu ze strony IZ i IP. Najtrudniejsze na etapie aplikowania o dofinansowanie, w opinii beneficjentów, jest poprawne zaplanowanie właściwych działań informacyjno-promocyjnych (17%) i ich zabudżetowanie (15%). Na etapie realizacji – profesjonalne przygotowanie treści materiałów informacyjno-promocyjnych (16%). Często, w trakcie realizacji, zaplanowany budżet okazuje się niedoszacowany. Najbardziej użytecznymi źródłami informacji o sposobie spełnienia wymagań związanych z informacją i promocją projektu jest Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta

programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji (57%) oraz opiekunowie projektów (33%).

Kontrola projektów

Zakres kontroli, w tym rodzaj i liczba przeglądanych dokumentów oraz weryfikowanych na miejscu dostaw, usług (np. szkoleń) czy obiektów infrastrukturalnych powstałych w wyniku realizowanych inwestycji, musi być dostosowany do specyfiki kontrolowanego projektu a także od sposobu dokumentowania operacji finansowych przez beneficjenta. Z wywiadów z przedstawicielami komórek organizacyjnych w IZ i IP zajmujących się kontrolami wynika, że efektywne prowadzenie kontroli projektów (mierzone relacją odzyskanych nieprawidłowo wykorzystanych środków publicznych do kosztów zasobów kadrowych i kosztów operacyjnych przeprowadzanych kontroli) wymusza samodyscyplinę w sposobie prowadzenia kontroli przez zespoły kontrolujące. Dla wielu pracowników zajmujących się kontrolą jest to wyzwaniem – (38%) ankietowanych pracowników uważa, że na ogół planowany czas kontroli jest zbyt krótki w stosunku do przedmiotu kontroli.

Beneficjenci w badaniu ilościowym generalnie nie kwestionowali zasadności zakresu czynności kontrolnych i wymaganych przez kontrolerów dokumentów. Tylko 6% kontrolowanych uważało, że w trakcie kontroli na miejscu kontrolerzy dokonywali czynności, które w ich ocenie były zbędne z punktu widzenia celu kontroli, 8% - że wymagali dokumentów, które były zbędne. Generalnie beneficjenci byli zdania, że czas przeprowadzenia kontroli był adekwatny do przedmiotu kontroli (tylko 6% uważało, że czas kontroli był nieproporcjonalnie długi do przedmiotu kontroli). Beneficjenci bardzo wysoko oceniają efektywność i organizację pracy zespołów kontrolujących (86% kontrolowanych beneficjentów biorących udział w badaniu oceniło je bardzo wysoko (43%) i wysoko (43%)).

Wizyta zespołu kontrolującego i możliwe negatywne konsekwencje kontroli są źródłem stresu dla kontrolowanych beneficjentów. Stąd też ważny jest sposób komunikacji i „przekaz” jaki beneficjenci otrzymują od kontrolerów. 50% beneficjentów w badaniu ankietowym określa atmosferę komunikacji z zespołem kontrolującym w trakcie wizyty kontrolnej na miejscu jako „przyjazną” a dalsze 40% jako „neutralną”. Nawet w przypadku nałożenia korekty finansowej tylko 9% kontrolowanych ocenia atmosferę kontroli jako „nieprzyjazną i nacechowaną podejrzliwością”. Podobnie pozytywna jest ocena komunikacji telefonicznej (bardzo pozytywna i pozytywna ocena: łatwość kontaktu – 79%, użyteczność informacji – 87%, atmosfera rozmowy – 88%).

Najważniejszą zmianą w procedurach kontroli, pozwalającą na racjonalizację relacji efekty - koszty kontroli było wprowadzenie kontroli na próbie dokumentów. Jest to zgodna opinia wszystkich przedstawicieli komórek organizacyjnych zajmujących się kontrolą w IZ i IP. Prawdopodobnie prowadzonych kontroli na próbach dokumentów potwierdzają audyty Instytucji Audytowej.

Kontrole uproszczone (bez wizyt na miejscu) były koniecznością wynikającą z obostrzeń wprowadzonych z powodu pandemii i w zgodnej opinii kontrolujących nie są alternatywą dla kontroli na miejscu. Poza oczywistymi negatywnymi efektami (np. zwiększenie ryzyka niewykrycia nieprawidłowości) kontrole uproszczone miały paradoksalnie negatywny wpływ na czas kontroli. Wymiana elektroniczna dokumentów i zdalna komunikacja istotnie opóźniały proces kontroli.

Niemniej jednak konieczność pracy zdalnej w trakcie pandemii miała pozytywny wpływ na nastawienie zespołów do korzystania ze środków komunikacji elektronicznej. Zespoły kontrolne

pozytywnie oceniają możliwość procedowania wewnętrznych dokumentów w formie wyłącznie elektronicznej i nie wyobrażają sobie powrotu do procedowania dokumentów w formie papierowej.

Zespół kontrolujący przed kontrolą powinien się zapoznać z dotychczasowym przebiegiem projektu. Pomocna jest tu dokumentacja projektu zgromadzona w SL. Kontrolerzy w wywiadach wskazywali na ogrom zgromadzonej dokumentacji bez możliwości jej filtrowania i sortowania. Pomocne w tym przypadku byłoby tagowanie dokumentów za pomocą słów kluczowych, która to funkcjonalność nie jest obecnie dostępna w systemach informatycznych SL i e-RPO.

Aneksowanie i rozwiązywanie umów

Na podstawie danych monitoringowych można oszacować, że aneksowanie umowy co najmniej 1 aneksem ma miejsce w przypadku 90% umów. Większość z nich jest aneksowana kilkakrotnie (prawie połowa aneksowanych umów jest aneksowana dwukrotnie) a zdarzają się umowy aneksowane nawet 8-krotnie. Jest to więc, oprócz weryfikacji wniosków o płatność, druga czynność zajmująca najwięcej czasu i uwagi opiekunów projektów

W badaniu ankietowym pracowników – opiekunów projektów – znalazły się postulaty dalszej redukcji katalogu zmian wymagających aneksu. Proponuje się wyłączenie konieczności aneksowania umowy w takich sytuacjach jak:

- zmiany budżetu pomiędzy zadaniami bez zmiany wartości dofinansowania ogółem i bez zmiany formy pomocy - zwiększenie limitu takich zmian ponad 10%;
- przesunięcia kwot budżetu pomiędzy latami lub rezygnację z podziału budżetu na poszczególne lata;
- zmiany zmniejszające kwotę dofinansowania;
- zmiany dotyczące sposobu wnoszenia wkładu własnego;
- zmiany zakresu rzeczowego, które nie rzutują na koszty projektu oraz jego cele;
- zmiany administracyjne - tytułu projektu, zmiana adresu siedziby beneficjenta itp.;
- zmiany wskaźników rozliczenia kwot ryczałtowych.

Ponadto postuluje się, aby możliwe było technicznie zmienianie przez beneficjenta tylko tych pól wniosku o dofinansowanie, które są istotne ze względu na aneks, aby uniknąć sprawdzania całego WoD załączanego do aneksowanej umowy.

Analiza powodów aneksowania pokazała, że dwa najczęstsze powody aneksowania umów to zmiany przepisów prawa (43%) oraz zmiany w budżecie projektu (39%). Pozostałe takie jak: zmiana danych beneficjenta (adres, nazwa itp.), zmiana sposobu wnoszenia wkładu własnego, wydłużenie okresu realizacji, zmiany wskaźników, mają po kilkuprocentowy udział w ogólnej liczbie aneksów.

Beneficjenci w badaniu ilościowym nie mieli generalnie zastrzeżeń do czasu procedowania aneksów (66% ocen bardzo pozytywnych i pozytywnych – tylko 9% ocen negatywnych i bardzo negatywnych) a procedurę aneksowania uznali za nieskomplikowaną (66% ocen bardzo pozytywnych i pozytywnych – tylko 7% ocen negatywnych i bardzo negatywnych).

W badanie ilościowym pracownicy przypisują długi czas trwania procedowania aneksu błędom popełnianym przez beneficjentów. Najczęściej są to: błędy w tabeli finansowej (77%) oraz nieefektywna korespondencja z beneficjentem (wielokrotne wyjaśnianie powodów zmian (62%),

długi czas oczekiwania na odpowiedzi beneficjenta (53%) i generalnie trudności w komunikacji z beneficjentem (27%)). Jako najbardziej znaczące wąskie gardła procesu aneksowania umów po stronie IZ/IP pracownicy najczęściej wskazują na obsługę prawną aneksu. Procedowanie aneksu przyspieszyłaby, zdaniem pracowników, realizacja tego procesu w całości w formie elektronicznej (obecnie aneks podpisywany jest przez strony w formie papierowej).

Rozwiązane umowy stanowią niewielki odsetek umów (ok. 6%). Umowy w ok. 2/3 rozwiązywane są z inicjatywy beneficjenta a w ok. 1/3 z inicjatywy instytucji finansującej. Sporadycznymi przyczynami rozwiązywania umów z inicjatywy instytucji finansującej były stwierdzone nieprawidłowości. Najczęściej beneficjent zaprzestawał realizacji projektu (nie składał wniosków o płatność) co skutkowało rozwiązaniem umowy z inicjatywy IP.

Ocena pracy opiekunów.

37% beneficjentów zadeklarowało, że w trakcie realizacji projektu zmienił się jego opiekun. W większości przypadków zmiana opiekuna nie stanowiła dla beneficjenta problemu. 71% beneficjentów wysoko i bardzo wysoko oceniła łatwość skontaktowania się z opiekunem projektu a 72% tempo reakcji za pytania/prośby. 53% opiekunów uznało, że w 2021 r. liczba projektów, dla których respondenci pełnili funkcję opiekuna była ona zbyt duża. Tylko 31% opiekunów uznało, że czas jaki zazwyczaj mieli na weryfikację wniosku o płatność był odpowiedni.

5. POMOC PUBLICZNA

Zagadnienia związane z pomocą publiczną są jednym z najbardziej złożonych aspektów wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Wynika to w głównej mierze z faktu, iż zasady udzielania pomocy publicznej są określone bezpośrednio przez Komisję Europejską. Jednocześnie w ramach polskich przepisów funkcjonuje wiele różnych rozporządzeń odnoszących się do udzielania pomocy publicznej oraz pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych. W wielu wdrażanych w ramach regionalnego programu operacyjnego działaniach ma zastosowanie wiele z nich.

Co prawda podstawowe rozporządzenie Komisji Europejskiej regulujące zagadnienia dotyczące pomocy publicznej nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu nie uległo zasadniczym zmianom od czasu jego wprowadzenia, jednakże pojawiają się nieustająco nowe interpretacje prawne, orzeczenia sądowe lub dodatkowe wyjaśnienia udzielone na poziomie Komisji Europejskiej lub UOKiK.

Mimo tak licznych przepisów prawnych, wiele aspektów nie zostało uregulowanych jednoznacznie, przez co konieczne jest uzyskanie indywidualnych interpretacji, które nie mogą być stosowane do ogółu przypadków. Uzyskane indywidualne interpretacje są następnie podstawą do podejmowania decyzji na etapie wnioskowania oraz realizacji projektów, powodując, że system wydaje się nieprzejrzysty a decyzje mają wpływ m.in. na przyznanie dofinansowania lub uznanie wydatków za kwalifikowalne.

Sytuacja ta wymusiła w jednostkach organizacyjnych wdrażających Urzędu Marszałkowskiego wyznaczenie osób odpowiedzialnych za koordynację tematyki związanej z pomocą publiczną, które śledzą szczegółowo aspekty dotyczące pomocy publicznej. Stanowią pewnego rodzaju punkt kontaktowy dla pozostałych pracowników, udzielają wyjaśnień, występują poprzez IZ o interpretacje do ministerstwa rozwoju oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z jednej strony ta specjalizacja wybranych osób jest zasadna z punktu widzenia czasu i kwalifikacji wymaganych do poznania wszystkich aspektów pomocy publicznej. Z drugiej strony uzależnienie podejmowanych decyzji i delegowanie wszystkich aspektów mających zastosowanie do znakomitej większości projektów do konkretnych pracowników, może powodować „wąskie gardła” w procesach wdrażania. Może także powodować poczucie braku odpowiedzialności i chęci podejmowania decyzji przez pozostałych operacyjnych pracowników, nawet w przypadkach niewymagających skomplikowanych interpretacji.

Na podstawie wywiadów wskazano, iż istotnym jest jednak zwiększanie poziomu wiedzy w zakresie pomocy publicznej wszystkich pracowników operacyjnych jednostek wdrażających. Z przekazanych informacji wynikało, iż zinstytucjonalizowane szkolenia grupowe były organizowane na początku okresu wdrażania programu operacyjnego 2014-2020, co oznacza, iż w większości miały one charakter ogólny i teoretyczny, nie uwzględniający całego spektrum praktycznych elementów oraz interpretacji, które pojawiły się w czasie okresu wdrażania.

Poniżej przedstawiono zestawienia udzielonej pomocy dla poszczególnych IOK:

A) Departament Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego:

Na 1371 projektów pomoc publiczną zidentyfikowano w 230 projektach, w tym:

- Pomoc de minimis – 125 przypadków;
- Regionalna pomoc inwestycyjna (z wyłączeniem celu tematycznego 3) – 16 przypadków;
- Regionalna pomoc inwestycyjna (w zakresie celu tematycznego 3 - wzmacnianie konkurencyjności MŚP) – 0 przypadków;
- Pomoc inwestycyjna w zakresie efektywności energetycznej – 2 przypadki;
- Pomoc inwestycyjna na infrastrukturę lokalną - 24 przypadki;
- Pomoc inwestycyjna w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz wysokosprawnej kogeneracji – 0 przypadków;
- Pomoc inwestycyjna w zakresie infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej i innowacyjnej – 5 przypadków;
- Pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego – 47 przypadków;
- Pomoc inwestycyjna w zakresie infrastruktury energetycznej – 31 przypadków;
- Pomoc inwestycyjna na efektywny energetycznie system ciepłowniczy i chłodniczy – 2 przypadki;
- Pomoc na infrastrukturę sportową lub wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną – 27 przypadków;
- Pomoc publiczna zgodna ze wspólnym rynkiem (w ramach Usług w ogólnym interesie gospodarczym – UOIG) – 43 przypadki;
- Inna pomoc – 1 przypadek.

Należy zauważyć, iż w poszczególnych projektach mogły występować różne rodzaje pomocy.

B) Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości:

Pomoc publiczna została udzielona w 1198 przypadkach (dane na podstawie sprawozdań o udzielonej pomocy w ramach SHRIMP2), w tym:

- pomoc na projekty badawczo-rozwojowe – 720 przypadki;
- pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw na wspieranie innowacyjności – 28 przypadków;
- pomoc na studia wykonalności – 16 przypadków;
- pomoc inwestycyjna na środki wspierające efektywność energetyczną – 57 przypadków;
- pomoc na wysokosprawną kogenerację – 13 przypadków;
- pomoc na badania środowiska – 11 przypadków;
- pomoc na usługi doradcze – 48 przypadków;
- pomoc na udział w targach – 104 przypadki;
- pomoc inwestycyjna regionalna – 201 przypadków.

C) Wojewódzki Urząd Pracy:

Na 540 projektów pomoc publiczną zidentyfikowano w 238 projektach, w tym:

- pomoc udzielona bezpośrednio przez IOK – poziom I – 5 przypadków;
- pomoc transferowana przez Wnioskodawcę na inne podmioty – poziom II – 230 przypadków;
- pomoc udzielana bezpośrednio oraz jako transfer od Wnioskodawcy – poziom I i II – 3 przypadki.

Do kluczowych zagadnień związanych z udzielaniem pomocy publicznej powodujących problemy na różnych etapach wdrażania projektów należy zaliczyć:

- Ustalenie prawidłowej podstawy prawnej dla wnioskowanej pomocy publicznej i jaki rodzaj pomocy występuje w danym projekcie;
- Występowanie wielu rodzajów pomocy w jednym projekcie;
- Weryfikacja spełnienia warunku „efektu zachęty” zarówno na etapie wnioskowania, jak i przede wszystkim na etapie realizacji;
- Ustalenie poziomu dofinansowania dla wydatków kwalifikowalnych objętych poszczególnymi formami pomocy;
- Ustalenie i monitorowanie statusu przedsiębiorcy w okresie realizacji projektu, z uwzględnieniem podmiotów powiązanych i partnerskich;
- Weryfikacja przesłanej tzw. „trudnej sytuacji” przedsiębiorcy;
- Ustalenie czy jednostka nie przekroczyła limitu pomocy de minimis, wielkość tego limitu, uwzględnienie podmiotów powiązanych i partnerskich;
- Zakwalifikowanie wydatków kwalifikowalnych do poszczególnych rodzajów pomocy;
- Kwalifikowalność wydatków objętych regułami pomocy publicznej;
- Udzielanie pomocy publicznej na etapie beneficjenta w stosunku do odbiorców (weryfikacja i dokumentowanie spełniania warunków przez odbiorców pomocy de minimis);
- Sprawozdawczość w zakresie udzielania pomocy publicznej dla odbiorców (SHRIMP);
- Mechanizm monitorowania i wycofania w zakresie wykorzystania infrastruktury do działalności gospodarczej.

W wyniku badania ilościowego stwierdzono, iż na pytanie dotyczące występowania problemów związanych z pomocą publiczną na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie, przeciętnie 20% uczestniczących w badaniu (zarówno będących beneficjentami jak i w przypadku nieskutecznych wnioskodawców) potwierdziło występowanie problemów, a przeciętnie 60% osób wskazało jednoznacznie, iż nie miało żadnych problemów (pozostała część osób ankietowanych wskazała opcję „nie wiem/trudno powiedzieć”).

Poniżej zaprezentowano wyniki badania ilościowego dotyczącego problemów związanych z zagadnieniami pomocy publicznej na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie:

Tabela 11 Problemy związane z pomocą publiczną na etapie przygotowania projektu

Czy w trakcie przygotowania wniosku o dofinansowanie napotkali Państwo na problemy związane z	TAK	NIE	NIE WIEM/ TRUDNO POWIEDZIEĆ
1) Ustaleniem czy nie przekroczyliśmy limitu pomocy de minimis	10%	72%	19%
2) Ustaleniem czy w naszym projekcie powinna być zastosowana pomoc de minimis, pomoc publiczna czy brak jakiegokolwiek pomocy	21%	58%	21%
3) Ustaleniem jaki konkretnie rodzaj	24%	54%	22%

pomocy publicznej powinniśmy zastosować w projekcie			
4) Ustaleniem jaki poziom dofinansowania wiąże się w wyborze danego rodzaju pomocy	20%	57%	23%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców RPO WM, (N=1114)

Z powyższych danych można wywnioskować, iż **mimo bardzo dużego poziomu skomplikowania, zagadnienia dotyczące pomocy publicznej, nie stanowiły jednak bardzo dużego problemu dla wnioskodawców**. Nie należy jednak bagatelizować tego problemu, gdyż na podstawie otrzymanych danych do analizy stwierdzono, że w 32 projektach kryterium pomocy publicznej było przyczyną odrzucenia wniosku w trakcie oceny formalnej.

Z kolei w zakresie pytań dotyczących występowania problemów związanych z zagadnieniami pomocy publicznej na etapie realizacji projektu, zaledwie mniej niż 2% osób badanych, do których zastosowanie miały przepisy pomocy publicznej, potwierdził występowanie takich problemów.

Poniżej zaprezentowano wyniki badania ilościowego dotyczącego problemów związanych z zagadnieniami pomocy publicznej na etapie realizacji projektu:

Tabela 12 Problemy związane z pomocą publiczną na etapie realizacji projektu

Czy w trakcie realizacji projektu napotkali Państwo problemy związane ze spełnieniem warunków pomocy publicznej w oparciu, o którą udzielono Państwu wsparcia?	%
Tak	1,86%
Nie	58,35%
Nie wiem/trudno powiedzieć	39,96%
Razem:	100%
Nie dotyczy – nasz projekt był realizowany bez pomocy publicznej	

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród beneficjentów RPO WM (N=719).

Niski poziom odpowiedzi wskazujących na występowanie problemów związanych z pomocą publiczną na etapie realizacji projektu, częściowo można wytłumaczyć tym, że większość problemów związanych z pomocą publiczną dotyczy procesu przygotowania i oceny wniosku. Prawidłowo przygotowany i oceniony wniosek o dofinansowanie nie powinien generować problemów na dalszych etapach realizacji.

Wśród problemów wskazanych przez beneficjentów należy wymienić:

- wysoki stopień skomplikowania przepisów dot. pomocy publicznej;
- konieczność zatrudnienia wymaganej liczby personelu z odpowiednimi kwalifikacjami;
- zbyt mały limit (dla pomocy de minimis);
- brak jasnych wytycznych i jednoznacznej interpretacji wymogów;

- horyzont czasowy rozliczenia limitu pomocy de minimis: limit określony w dniu podpisania umowy a nie w dniu rozpoczęcia realizacji;
- jak określić limit, gdy czas realizacji przekracza czas limitu.

Nie zmienia to faktu, iż również na etapie realizacji projektu występują problemy, w szczególności dotyczące spełniania efektu zachęty w przypadku modyfikacji projektu o nowe elementy, spełnienia zasady monitorowania i wycofania pomocy publicznej związanej z wykorzystaniem infrastruktury do działalności gospodarczej, czy też wyboru i działalności operatorów infrastruktury publicznej wyłanianych przez jednostki sektora finansów publicznych spośród jednostek sektora prywatnego.

Na podstawie badania jakościowego obejmującego wywiady z osobami odpowiedzialnymi za aspekty dotyczące zagadnień pomocy publicznej zidentyfikowano następujące problemy:

- konieczność posiadania specjalistycznej wiedzy przez osoby dokonujące oceny wniosku o dofinansowanie, a co za tym idzie konieczność prowadzenia szkoleń rozwijających dla personelu obsługującego program operacyjny;
- konieczność indywidualnej weryfikacji zagadnień dotyczących pomocy publicznej w każdym przypadku, ze względu na brak jednoznacznych przepisów i liczne interpretacje indywidualne;
- występowanie elementów działalności gospodarczej w przypadku instytucji publicznych (np. uczelnie publiczne, jednostki kościelne, instytucje kultury) w aspekcie działalności pomocniczej, konieczność wprowadzenia mechanizmu monitorowania i wycofania;
- weryfikacja trudnej sytuacji przedsiębiorcy
- interpretowanie przesłanki obejmującej tzw. „efekt zachęty na etapie realizacji projektu, w przypadku jego modyfikacji i wprowadzania nowego elementu. Z wyjaśnień osoby odpowiedzialnej wynika, iż powszechne założenie, iż przesłanka jest spełniona, jeśli wydatki zostały poniesione po złożeniu wniosku o dofinansowanie, która jest tak sformułowana w ogólnie obowiązujących przepisach, jest jednak zdecydowanie rozszerzane w interpretacjach UOKiK. Z interpretacji tych jednoznacznie wynika, że na etapie realizacji wprowadzenie nowego elementu wynikającego np. z oszczędności przetargowych, nieuwzględnionego w pierwotnym wniosku o dofinansowanie nie będzie spełniało przesłanki „efektu zachęty”, a co za tym idzie wydatki związane z wprowadzeniem takiej modyfikacji będą uznane za niekwalifikowalne. Niestety te interpretacje nie są udostępniane beneficjentom, powodując odczucie nieprzejrzystości. Niezbędnym zatem jest doprecyzowanie tej definicji, w dokumentach dostępnych beneficjentom.

Zalecenia:

- zwiększenie zakresu szkoleń dla pracowników instytucji organizujących konkurs oraz odpowiedzialnych za realizację i kontrolę projektów, uwzględniających aktualne zagadnienia, omówienie przypadków praktycznych, uwzględnienie obowiązujących interpretacji;
- opracowanie i udostępnienie baz wiedzy dostępnych w poszczególnych instytucjach (ze względu na brak wspólnych zasobów sieciowych) dla wszystkich pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie programu operacyjnego (we wszystkich IOK), uwzględniających otrzymane interpretacje i korespondencję w zakresie pomocy publicznej

zarówno od instytucji zewnętrznych takich jak Komisja Europejska, Ministerstwo Rozwoju oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również wewnętrzne notatki odnoszące się do analizy konkretnych przypadków;

- doprecyzowanie definicji przesłanki „efektu zachęty” w dokumentacji konkursowej uwzględniającej zastrzeżenie, że wprowadzenie modyfikacji nieuwzględnionych w pierwotnym wniosku o dofinansowanie, wynikającej np. z oszczędności przetargowych może powodować niekwalifikowalność wydatków z wprowadzeniem takiego nowego elementu;
- wprowadzenie dodatkowych szczegółowych informacji w Instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie dotyczących sposobu identyfikacji przedsiębiorstw w trudnej sytuacji ekonomicznej.

6. OCENA WDRAŻANIA RPO WM W STOSUNKU DO INNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH

Ocena wdrażania RPO WM w stosunku do innych programów operacyjnych przeprowadzona została poprzez analizę benchmarkingową. W pierwszej kolejności dokonana została prezentacja i jakościowa interpretacja wyników regularnie prowadzonego przez MFIPR podstawowego benchmarkingu pozycji poszczególnych RPO³⁴, m.in. w kategoriach: efektywności i wydajności RPO; efektywności prowadzenia naborów projektów w trybie konkursowym; efektywności identyfikacji i realizacji projektów w trybie pozakonkursowym; korzystania z pracy ekspertów zewnętrznych; podejście do wyboru projektów w związku z wystąpieniem COVID-19. Najnowsze dostępne raporty dotyczą okresu do końca czerwca 2021 roku, w kilku przypadkach natomiast analizowana jest także sytuacja na koniec 2020 roku, gdyż niektóre dane pojawiają się w raportach tylko w ujęciach rocznych. Ze względu na cel badania analiza porównawcza wykonana została głównie w stosunku do pozostałych RPO. Częścią analizy benchmarkingowej jest prezentacja pozycji RPO WM w porównaniu do wybranych województw, będących na koniec 2021 roku liderami w kontraktacji i certyfikacji. Identyfikacja liderów nastąpiła poprzez uwzględnienie raportowanych przez MFIPR poziomów kontraktacji i certyfikacji dla wszystkich RPO i KPO. Głównym celem tej części opracowania jest, poprzez określenie pozycji konkurencyjnej województwa, wskazanie obszarów, w których zwłaszcza zasadnym jest szukanie u innych dobrych praktyk (bo obecne w jakiś sposób powodują, że województwo pozostaje „w tyle” za innymi RPO). W drugiej części rozdziału przeprowadzona została także, oparta na wynikach badania jakościowego i ilościowego, analiza ocen wybranych procesów RPO WM, w porównaniu do RPO oraz KPO wskazanych przez beneficjentów oraz innych uczestników procesu wdrażania RPO WM. W tej części opracowania identyfikowane są poszczególne praktyki możliwe - w opinii różnych grup respondentów - do zastosowania w RPO WM. Poprzez porównanie wyników tych dwóch podrozdziałów otrzymaliśmy informacje do refleksji nad tym, czy i jakie potrzebne są zmiany.

6.1. Pozycja konkurencyjna województwa w porównaniu do pozostałych RPO oraz trzech województw zajmujących czołowe miejsca w kontraktacji i certyfikacji³⁵

Korzystając z opracowanej i udostępnionej³⁶ analizy typu heat-mapowej (wykres poniżej) pozycji wszystkich RPO i KPO, postrzegamy, że pięć RPO (wśród nich RPO dla województwa małopolskiego, a także dolnośląskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego i wielkopolskiego) znajduje się wśród szeroko pojętych liderów certyfikacji, natomiast pozostaje nieco w tyle w zakresie kontraktacji (pole 2. na wykresie, poniżej). Kolejne trzy RPO (dla województw podlaskiego, śląskiego i kujawsko-

³⁴ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/raporty/opracowania/#/domyslne=1>

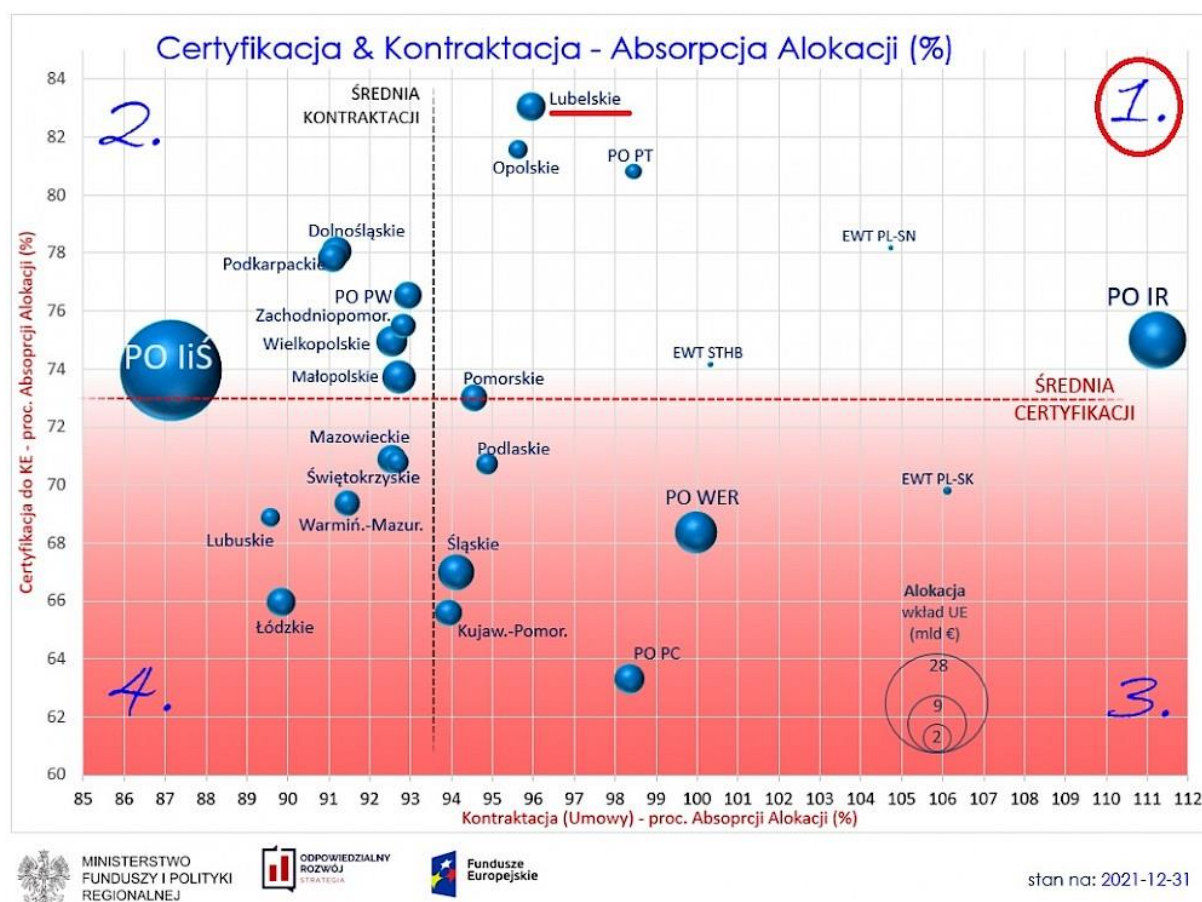
³⁵ Większość danych na podstawie: Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności (stan na 30 czerwca 2021), MFIPR, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Warszawa, październik 2021 oraz Wybór projektów w krajowych i regionalnych programach operacyjnych na lata 2014-2020 (stan na 30 czerwca 2021), MFIPR, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Warszawa, listopad 2021

³⁶ Lubelskie liderem wdrażania funduszy europejskich, 13.01.2022, Serwis Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego, dostęp 08.03.2022 na stronie <https://rpo.lubelskie.pl/rpo/wiadomosci/aktualnosci/lubelskie-liderem-wdrazania-funduszy-europejskich/>

pomorskiego) charakteryzują się zaawansowaną kontraktacją, pozostając natomiast w tyle średniej dla wszystkich RPO/KPO w zakresie certyfikacji (RPO w polu 3.). Umieszczone w polu 4. RPO dla województw mazowieckiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, lubuskiego i łódzkiego charakteryzują się niższą od średniej kontraktacją i certyfikacją.

Pośród RPO dostrzegamy zatem dwóch wyraźnych liderów. W przypadku RPO dla województw lubelskiego oraz opolskiego tak kontraktacja jak i certyfikacja znajdują się na poziomach wyższych od średnich dla wszystkich RPO/KPO (pole zaznaczone jako 1.). Kolejnym RPO w takiej klasyfikacji jest RPO dla województwa pomorskiego, które charakteryzuje się lepszym od średniej poziomem kontraktacji oraz średnim poziomem certyfikacji (granica pół 1. i 3.). Te trzy województwa przyjęte zostały zatem jako liderzy kontraktacji i certyfikacji na koniec 2021 roku.

Wykres 33 Wykres za: Lubelskie liderem wdrażania funduszy europejskich, 13.01.2022, Serwis Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego



Case 1. RPO województwa lubelskiego - jak dotychczas oceniano system realizacji?

W ramach przeprowadzonej ewaluacji mid-term RPO województwa lubelskiego³⁷ dokonana została analiza funkcjonowania i skuteczności systemu realizacji RPO WL. Raport wskazuje m.in. na:

³⁷ Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego i systemu realizacji RPO WL 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania, Raport końcowy, czerwiec 2019

- systematyczny wzrost zatrudnienia w instytucjach systemu RPO WL;
- odpowiednią realizację funkcji informacyjnej i promocyjnej, zgodnie z założeniami przyjętej strategii komunikacji;
- w większości dobrą ocenę stosowanej dokumentacji aplikacyjnej;
- większe obciążenia na etapie ubiegania się o środki wśród wnioskodawców EFRR i pracowników instytucji ogłaszających konkursy (szersza wymagana dokumentacja);
- potrzebę wykorzystywania na etapie oceny wniosków ekspertów zewnętrznych i problemy ze spełnianiem oczekiwań finansowych ekspertów;
- korzyści wynikające z częściowej digitalizacji procesów ubiegania się o dofinansowanie i zarządzania realizacją projektów;
- występujące nadmierne obciążenia systemu na etapie realizacji projektów, w stosunku do których podjęte zostały kroki naprawcze (elastyczność w zarządzaniu zasobami ludzkimi).

Case 2. RPO województwa opolskiego - jak dotychczas oceniano system realizacji?

W ewaluacji śródkresowej RPO województwa opolskiego³⁸ podkreślone zostały następujące główne czynniki sukcesu w skutecznym funkcjonowaniu systemu realizacji RPO WO:

- wczesne uruchomienie pierwszych naborów i liczne działania informacyjne;
- odpowiednia priorytetyzacja zadań i elastyczne zarządzanie zasobami ludzkimi, zwłaszcza w okresach spiętrzenia zadań;
- szerokie komunikowanie i ścisła współpraca wewnątrz oraz pomiędzy instytucjami systemu oraz beneficjentami;
- skuteczne wsparcie wnioskodawców i beneficjentów.

Zwracano natomiast uwagę m.in. na zbyt skomplikowane zasady rozliczania wydatków w ramach projektów EFS, większość zidentyfikowanych obciążeń administracyjnych wynikała jednak z wymogów określonych w dokumentach wyższego rzędu.

Case 3. RPO województwa pomorskiego - jak dotychczas oceniano system realizacji?

W przypadku ewaluacji mid-term RPO województwa pomorskiego³⁹ nie została wykonana ocena systemu realizacji RPO WP, uwaga została natomiast skupiona na skuteczności głównych zastosowanych instrumentów wdrażania RPO - mechanizmów terytorialnych, przedsięwzięć strategicznych oraz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza. Zgodnie z optyką przyjętą w województwie, polegającą niejako na "podporządkowaniu" systemu realizacji RPO szerszemu systemowi realizacji strategii rozwoju województwa pomorskiego (SRWP) i regionalnych programów strategicznych (RPS), ocena systemu realizacji RPO WP 2014-2020 pojawia się w kontekście prac nad tym szerszym systemem (SRWP 2020 i SRWP 2030)⁴⁰. W szczególności jako dobrą praktykę

³⁸ Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego i systemu realizacji RPO WO 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji zapisów ram i rezerwy wykonania, Raport końcowy, kwiecień 2019

³⁹ Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego i systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, Raport końcowy, maj 2019

⁴⁰ Ocena ex ante projektów strategicznych i programowych województwa pomorskiego dla perspektywy finansowej 2021+, raporty z etapu 1. (luty 2021) i etapu 2. (listopad 2021)

podkreślono głęboko konsultacyjny i uzgodnieniowy charakter prac na etapach programowania interwencji, prowadzących do znacznego zmniejszenia ryzyk związanych z późniejszym wdrażaniem programu. Wysoko oceniono sposoby zarządzania: okresem przejściowym ("pomiędzy" perspektywami finansowymi); oczekiwaniami w zakresie zmian prawnych; planowaniem i sprawozdawczością; organizacją; procedurami; zasobami oraz osiąganiem celów.

Efektywność i wydajność RPO

Jednym ze wskaźników pomagających ocenić ogólny poziom pracochłonności realizacji RPO jest liczba etatów przypisanych do wdrażania programu. Według danych MFiPR pod względem ogólnej liczby etatów uczestniczących we wdrażaniu poszczególnych RPO województwo małopolskie zajmowało w połowie 2021 roku miejsce trzecie (liczone od województwa z najwyższą liczbą etatów). Najwięcej etatów przypisanych do wdrażania RPO zanotowano w tym czasie w województwie śląskim (825), łódzkim (674) i małopolskim (656); najmniejsze liczby występowały z kolei w województwach świętokrzyskim (313), opolskim (297) oraz lubuskim (295). Średnia liczba etatów dedykowanych realizacji RPO w skali kraju wynosiła 489, przy czym siedem województw przekraczało średnią (obok wymienionej powyżej trójki jeszcze województwa mazowieckie, lubelskie, dolnośląskie i wielkopolskie). W porównaniu z liderami kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa małopolskiego charakteryzuje się zdecydowanie wyższą tak mierzoną pracochłonnością niż RPO opolskiego i pomorskiego oraz porównywalną z RPO dla województwa lubelskiego. **Wskaźnik wskazuje na porównawczo niski potencjał dla wprowadzania rozwiązań wymagających zwiększania poziomów zatrudnienia przy realizacji RPO dla województwa małopolskiego.**

Tabela 13. Liczba etatów dedykowanych RPO

Pozycja	RPO dla województwa	etaty
5	lubelskiego	621
13	opolskiego	297
11	pomorskiego	351
3	małopolskiego	656
(7-8)	średnia dla 16 RPO	489

Źródło: Opracowanie własne

Ważniejszy od samej liczby etatów przeznaczonych do realizacji RPO wydaje się stosunek całkowitej alokacji dla poszczególnych RPO do liczby etatów zaangażowanych do realizacji danego programu. Wskaźnik ten pomaga ocenić pracochłonność w odniesieniu do skali wydatkowania środków w ramach programu. W tym przypadku województwo małopolskie razem ze świętokrzyskim z wynikiem 4,4 milionów Euro na etat plasowały się na trzecim/czwartym miejscu wśród wszystkich RPO, za województwami pomorskim (5,3 milionów Euro na etat) oraz wielkopolskim (4,8 milionów Euro). Najmniejsze kwoty finansowania obsługiwane były przez statystyczny etat w województwach łódzkim (3,3 milionów Euro), opolskim i lubuskim (w obu przypadkach 3,1 milionów Euro). Średni wynik dla wszystkich RPO to 3,98 milionów Euro na etat, przy czym obok wymienionych już czterech województw jeszcze dolnośląskie, podkarpackie, śląskie i zachodniopomorskie osiągały rezultaty wyższe od tej średniej. W porównaniu z liderami kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa

małopolskiego notuje niższy wskaźnik od RPO pomorskiego oraz wyższy od opolskiego i lubelskiego. **Wartość wskaźnika wskazuje na stosunkowo silną pozycję konkurencyjną województwa.**

Tabela 14. Stosunek alokacji do liczby etatów (miliony Euro alokacji przypadającej na 1. etat)

Pozycja	RPO dla województwa	etaty
Pozycja	RPO dla województwa	MEUR
11	lubelskiego	3,6
15	opolskiego	3,1
1	pomorskiego	5,3
3/4	małopolskiego	4,4
(8-9)	średnia dla 16 RPO	3,98

Źródło: Opracowanie własne

Z kolei według stanu na koniec czerwca 2021 intensywność utylizacji etatów liczona stosunkiem liczby podpisanych umów w ramach poszczególnych RPO do liczby etatów zaangażowanych w realizację danego programu dla województwa małopolskiego wynosiła 6,2 umowy na etat (pozycja 12/13 wśród wszystkich RPO, razem z pomorskim). Najwięcej umów na etat odnotowano w województwie świętokrzyskim (14,2), podlaskim (13,1) i lubelskim (12,4); najmniej w zachodniopomorskim (6), opolskim (5,4) oraz lubuskim (4). Średnio wśród wszystkich RPO odnotowano 8,38 umów na etat, przy czym w sumie 7 województw osiągało wyższe od średniej wskaźniki (obok wymienionych powyżej województw dotyczy to województw dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego i łódzkiego). W porównaniu z liderami kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa małopolskiego ma taki sam poziom wskaźnika jak RPO pomorskiego, nieco wyższy niż RPO opolskiego oraz dwukrotnie niższy od RPO lubelskiego. **Wartość wskaźnika wskazuje na porównawczo niższe obciążenie statystycznych etatów liczbą umów. Sugeruje to, w skali całego RPO, możliwość uwzględniania w przyszłości rozwiązań wymagających większego niż dotychczas rozdrobnienia działań na liczbę umów, gdyby istniała taka merytorycznie uzasadniona konieczność. Ponieważ jednak pomiędzy poszczególnymi częściami RPO istnieją pod tym względem bardzo duże różnice, dopiero analiza wskaźnika w rozbiciu na poszczególne obszary może stanowić podstawę do wnioskowania na temat kierunku ewentualnych przyszłych zmian systemowych w poszczególnych IP.**

Tabela 15. Stosunek liczby umów do liczby etatów

Pozycja	RPO dla województwa	etaty
3	lubelskiego	12,4
15	opolskiego	5,4
12/13	pomorskiego	6,2
12/13	małopolskiego	6,2
(7-8)	średnia dla 16 RPO	8,38

Źródło: Opracowanie własne

Przy uwzględnieniu kolejnego wskaźnika z raportu, stosunku wartości dofinansowania ze środków UE umów podpisanych w ramach poszczególnych RPO do liczby etatów zaangażowanych w realizację danego programu, intensywność utylizacji etatów była najwyższa w województwie pomorskim (22,6 milionów złotych na etat). Województwo małopolskie plasowało się na wysokim trzecim miejscu (18,5 milionów złotych), wyprzedzone bezpośrednio jeszcze przez RPO województwa wielkopolskiego (18,9). Najniższe stosunki dofinansowania umów do etatów odnotowane zostały w przypadku województw lubuskiego (12,3 milionów złotych), łódzkiego (13,4), opolskiego i mazowieckiego (13,6 milionów złotych na etat). W sumie 9 województw osiągnęło poziom wyższy od średniej dla wszystkich RPO, wynoszącej 16,5 milionów złotych na etat. Lider kontraktacji i certyfikacji, RPO dla województwa lubelskiego, ulokowany jest poniżej średniej dla wszystkich RPO. **Poziom wskaźnika sugeruje porównawczo wysoką wydajność (tzw. "bang for the buck") rozwiązań implementacyjnych RPO dla województwa małopolskiego.**

Tabela 16. Stosunek dofinansowania umów do liczby etatów

Pozycja	RPO dla województwa	etaty
11	lubelskiego	15,7
14	opolskiego	13,6
1	pomorskiego	22,6
3	małopolskiego	18,5
(9-10)	średnia dla 16 RPO	16,5

Źródło: Opracowanie własne

W raporcie MFIPR pojawiają się także dane na temat średniego poziomu wynagrodzeń brutto (wszystkie składniki wynagrodzenia oprócz nagród i premii motywacyjnych), liczonego dla wszystkich instytucji realizujących poszczególne RPO. Dane pokazane zostały oddzielnie: łącznie z kadrą kierowniczą oraz bez kadry kierowniczej. Średnia różnica procentowa pomiędzy wysokością wynagrodzenia liczonego razem z kadrą kierowniczą i bez tych kadr dla ogółu RPO wynosi ok. 9%, taki jest też wynik dla województwa małopolskiego. Największe rozwarstwienie pomiędzy tymi średnimi pojawia się w województwie dolnośląskim (15%), łódzkim (12%), opolskim (11%) oraz podlaskim (10%); wszystkie pozostałe województwa mieszczą się w przedziale pomiędzy 7% a 9%. **Osiągana wartość wskaźnika wskazuje, w analizie porównawczej, na istnienie pewnej rezerwy w RPO dla województwa małopolskiego na prowadzenie bardziej agresywnej polityki płacowej w zakresie nagradzania i utrzymywania talentów szczebla kierowniczego.**

Tabela 17. Różnica średnie wynagrodzenie z kadrą kierowniczą oraz bez kadry kierowniczej

Pozycja	RPO dla województwa	etaty
13-16	lubelskiego	7%
3	opolskiego	11%
13-16	pomorskiego	7%
5-8	małopolskiego	9%
(5-8)	średnia dla 16 RPO	9%

Źródło: Opracowanie własne

Ogólnie struktura średnich wynagrodzeń w poszczególnych RPO charakteryzuje się dużą rozpiętością pomiędzy najlepiej płacącym RPO mazowieckim i najslabiej płacącym warmińsko-mazurskim (2088 PLN na etacie liczonym razem z kadrą kierowniczą) oraz silnym spłaszczeniem różnic w bardzo licznych środku tabeli. 1108 PLN traci już do lidera znajdujące się na drugim miejscu w tabeli województwo dolnośląskie, a pomiędzy czwartym zachodniopomorskim i piętnastym lubelskim jest z kolei stosunkowo niska rozpiętość 453 PLN na etacie.

Województwo małopolskie (5383 PLN średnia łącznie z kadrą kierowniczą oraz 4892 PLN bez kadry kierowniczej) sklasyfikowane zostało na siódmej pozycji licząc od województwa z najwyższymi średnimi (mazowieckie - odpowiednio 6804 oraz 6271 PLN). Oznacza to, że w porównaniu z "najdroższym" w tej kategorii województwem RPO małopolskie "jest oszczędniejsze" na każdym etacie (liczonym razem z kadrą kierowniczą) o 1421 PLN. Natomiast w porównaniu z "najtańszym" województwem (warmińsko-mazurskie: 4716 PLN oraz 4328 PLN odpowiednio z kadrą oraz bez kadry kierowniczej) małopolskie RPO "jest droższe" na każdym etacie (liczonym razem z kadrą kierowniczą)+96966 o 667 PLN. Natomiast w porównaniu ze średnimi wynagrodzeniami policzonymi dla wszystkich instytucji realizujących Umowę Partnerstwa w kraju (a więc również z programami krajowymi) na każdym etacie w województwie małopolskim (liczonym razem z kadrą kierowniczą) pojawiają się "oszczędności" w wysokości 849 PLN. **Wartość wskaźnika wskazuje na nieznaczny tylko porównawczy potencjał zwiększenia średniej wynagrodzeń w RPO dla województwa małopolskiego, o ile benchmarkowane jest to w stosunku do innych niż RPO województwa mazowieckiego programów.**

Tabela 18. Średnie wynagrodzenie liczone razem z kadrą kierowniczą

Pozycja	RPO dla województwa	etaty
15	lubelskiego	5046
11	opolskiego	5287
3	pomorskiego	5638
7	małopolskiego	5383
(5-6)	średnia dla 16 RPO	5408

Źródło: Opracowanie własne

Dane przedstawione w raporcie MFIPR pozwalają także na oszacowanie - poprzez pomnożenie wykazywanych etatów uczestniczących we wdrażaniu RPO przez średnie wynagrodzenie liczone razem z kadrą kierowniczą - teoretycznej miesięcznej kosztochłonności zasobów ludzkich niezbędnych do realizacji poszczególnych RPO. Województwo małopolskie, z miesięcznym teoretycznym budżetem na koszty wynagrodzeń w wysokości 3 531 248 złotych, odnotowane zostaje w takim wyliczeniu na trzecim miejscu, za najbardziej kosztochłonnym RPO śląskim (4 457 475 złotych) oraz mazowieckim (4 266 108 złotych). Najniższe budżety wynagrodzeń wydają się być wymagane przy realizacji RPO opolskiego (1 570 239 złotych), świętokrzyskiego (1 668 916 złotych), podlaskiego (1 882 062 złotych), pomorskiego (1 978 938 złotych), przy średniej dla wszystkich RPO na poziomie 2 761 988 złotych. W porównaniu z liderami kontraktacji i certyfikacji realizacja RPO dla województwa małopolskiego wymaga najwięcej środków, przy zbliżonym poziomie do województwa lubelskiego oraz znacznymi różnicami w stosunku do pomorskiego i opolskiego.

Tabela 19. Teoretyczna miesięczna kosztochłonność zasobów ludzkich

Pozycja	RPO dla województwa	etaty
6	lubelskiego	3,134
16	opolskiego	1,570
13	pomorskiego	1,979
3	małopolskiego	3,531
(7-8)	średnia dla 16 RPO	2,762

Źródło: Opracowanie własne

Najnowsze dostępne dane porównawcze na temat liczby pracowników poszczególnych RPO objętych szkoleniami dotyczą okresów 07.2020-12.2020 oraz 01.2021-06.2021⁴¹. W pierwszym z wymienionych okresów 28% pracowników RPO małopolskiego objętych było szkoleniami (piętnasta pozycja), przy średniej dla wszystkich RPO na poziomie 46%; w drugim okresie odsetki te wyniosły odpowiednio 21% (pozycja czternasta) dla pracowników RPO małopolskiego i 33% dla RPO ogółem. RPO lubelskie, podlaskie, śląskie i zachodniopomorskie w obu raportowanych okresach osiągały wskaźniki wyższe od średniej dla wszystkich RPO. W okresie 07.2020-12.2020 najekstensywniej szkolili się pracownicy województw warmińsko-mazurskiego (81%), łódzkiego (79%) oraz lubelskiego (68%), natomiast w okresie 01.2021-06.2021 RPO lubelskiego (55%), wielkopolskiego (54%) i podlaskiego (49%). **W porównaniu do liderów kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa małopolskiego miał w analizowanych okresach najniższy poziom wskaźnika, co sugeruje porównawczy potencjał do intensyfikacji szkoleń, dostosowanych do wymogów etapu realizacji programu.**

Tabela 20. Średni procent pracowników objętych szkoleniami w okresie 07.2020-06.2021

Pozycja	RPO dla województwa	%
1	lubelskiego	62%
12	opolskiego	27%
11	pomorskiego	32%
13	małopolskiego	25%
(9-10)	średnia dla 16 RPO	39%

Źródło: Opracowanie własne

Efektywność prowadzenia naborów w trybie konkursowym

Publikacja harmonogramów planowanych naborów jest jednym z podstawowych narzędzi komunikowania zamiarów w stosunku do "rynku", ich zmiana może powodować obniżenie pewności działania potencjalnych wnioskodawców oraz generować - tak dla nich jak i wewnątrz instytucji ogłaszającej nabory - dodatkowe koszty. W przypadku tego wskaźnika dane porównawcze pochodzą

⁴¹ Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego... op.cit. oraz Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności (stan na 31 grudnia 2020), MFIPR, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Warszawa, marzec 2021

z raportu za okres 2020 roku, gdyż analizowane są przez MFIPR tylko w ujęciach rocznych. W wyliczeniach brane były pod uwagę liczby ujęte w pierwotnych planach (ogłoszonych przez poszczególne IZ do 30 listopada 2019) oraz zmiany do 31 grudnia 2020 roku. Biorąc pod uwagę wszystkie programy operacyjne (KPO i RPO) liczby planowanych naborów wzrosły w tym czasie z planowanych pierwotnie 375 do 408 (prawie 9% wzrost). W sumie w ramach poszczególnych RPO natomiast z planowanych 304 naborów liczba ta wzrosła w ciągu roku do 329, przy czym w ośmiu województwach odnotowano wzrosty o w sumie 56 naborów, a w pozostałych spadki o 31 naborów, co oznacza zmiany na poziomie 87 naborów (czyli 29%).

Największe ilościowe zmiany nastąpiły w RPO warmińsko-mazurskim (wzrost o 21 naborów) i dolnośląskim (wzrost o 12 naborów), wszystkie pozostałe województwa mieściły się w zakresie od 1 do 7 zmian. Procentowo największe zmiany w stosunku do planów miały miejsce w RPO podkarpackim (wzrost o 125%), warmińsko-mazurskim (91%) i dolnośląskim (80%). W ramach RPO małopolskiego z planowanych 12 naborów nastąpiła zmiana do naborów 5, co oznacza spadek o 58% i w tym okresie trzynaste miejsce (licząc od najniższego procentowo poziomu zmian) wśród wszystkich RPO.

Patrząc na wykonanie RPO mierzone tym wskaźnikiem w dłuższym okresie (lata 2018-2020) najbardziej stabilne wyniki osiągane były w ramach RPO dla województwa opolskiego, które w każdym roku mieściło się wśród trzech województw o najniższych procentowych zmianach; oraz świętokrzyskiego (2018 i 2019). Największe zmiany miały miejsce w RPO dla województwa warmińsko-mazurskiego (sklasyfikowanym wśród trzech województw o najwyższej dynamice procentowej zmian w trzech kolejnych latach), kolejne sześć województw pojawiało się na takich listach w jednym roku. RPO dla województwa małopolskiego należy do grupy pięciu, które w tych latach raz uplasowały się wśród trzech najlepszych (najniższych) procentowych wskaźników zmian w harmonogramach naborów (w 2018 roku osiągając najlepszy wynik wśród wszystkich RPO). **W porównaniu do liderów kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa małopolskiego w okresie 2018-2020 notowało gorszy wynik od RPO opolskiego oraz nieznacznie lepszy od RPO pomorskiego i lubelskiego. Osiągana statystyczna średnia wskazuje nieco korzystniejszy, od średniej porównawczej dla wszystkich RPO, poziom konkurencyjności RPO dla województwa małopolskiego w zakresie osięganej "przewidywalności" naborów.**

Tabela 21. Średni poziom zmian harmonogramów naborów 2018-2020

Pozycja	RPO dla województwa	%
10	lubelskiego	29%
1	opolskiego	7%
9	pomorskiego	28%
8	małopolskiego	25%
(8-9)	średnia dla 16 RPO	26%

Źródło: Opracowanie własne

Do 30 czerwca 2021 w RPO małopolskim ogłoszonych zostało 176 konkursów, co oznaczało umiejscowienie województwa wśród pięciu RPO o najniższych liczbach konkursów, obok RPO mazowieckiego (również 176 konkursów), podkarpackiego (173), lubelskiego (145) oraz pomorskiego

(78). Najwyższe liczby konkursów ogłoszone zostały w RPO kujawsko-pomorskim (518), śląskim (471) oraz warmińsko-mazurskim (422). Średnia dla wszystkich RPO wyniosła 259 konkursów, przy czym sześć województw notowało liczby konkursów powyżej tej średniej. Wśród liderów kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa pomorskiego charakteryzowało się największą koncentracją działań w najmniejszej liczbie ogłoszonych konkursów, co sugeruje wysoki poziom tak mierzonej wydajności systemu. **Wynik RPO dla województwa małopolskiego sugeruje rozsądny poziom liczby konkursów - tak w stosunku do "konkurentów", jak i całości alokacji.**

Tabela 22. Liczba ogłoszonych konkursów

Pozycja	RPO dla województwa	Konkursy
2	lubelskiego	145
6/7	opolskiego	179
1	pomorskiego	78
4/5	małopolskiego	176
(10-11)	średnia dla 16 RPO	259

Źródło: Opracowanie własne

Według informacji udostępnionych w raporcie porównawczym MFIPR do 30 czerwca 2021 roku w RPO małopolskim rozstrzygniętych zostało 95% konkursów (168 ze 176 ogłoszonych), który to rezultat pozwolił na zajęcie szóstej pozycji spośród wszystkich RPO. Najlepsze wskaźniki w tym czasie osiągnięte zostały przy realizacji RPO śląskiego i mazowieckiego (98%), oraz dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i lubelskiego (97%). Najniższe poziomy rozstrzygnięcia konkursów odnotowane zostały w RPO pomorskim (87%) i podlaskim (88% ogłoszonych konkursów). Wśród liderów kontraktacji i certyfikacji to RPO dla województwa lubelskiego przewodzi stawce i wyprzedza także RPO małopolskiego, charakterystyczna jest natomiast bardzo niska pozycja RPO dla województwa pomorskiego. **Na obecnym etapie realizacji programu wysokość wskaźnika w przypadku RPO dla województwa małopolskiego wskazuje na tylko nieznaczny porównawczy w stosunku do pozostałych RPO potencjał do poprawy procesów prowadzących do rozstrzygnięcia konkursów.**

Tabela 23. Procent rozstrzygniętych konkursów

Pozycja	RPO dla województwa	%
3-5	lubelskiego	97%
10/11	opolskiego	93%
16	pomorskiego	87%
6	małopolskiego	95%
(9-10)	średnia dla 16 RPO	93,5%

Źródło: Opracowanie własne

W raporcie MFIPR zawarte zostały informacje o ogólnej liczbie unieważnionych postępowań konkursowych we wszystkich RPO (97 przypadków) oraz o RPO w których odnotowane zostały największe liczby takich unieważnień. Dotyczyło to RPO dla województwa lubuskiego (27) oraz

dolnośląskiego (10). Ponieważ średnia dla pozostałych województw wynosi tylko nieco ponad 4 unieważnione postępowania konkursowe, zrezygnowaliśmy z ujęcia tego wskaźnika w dalszej analizie.

Dostępne informacje porównawcze na temat odnotowanych okresów pomiędzy datą ogłoszenia konkursu i datą rozpoczęcia naboru (przyjmowania wniosków o dofinansowanie) wskazuje na to, że olbrzymia większość RPO (83% przypadków rozstrzygniętych konkursów) mieściła się w przedziale 30-40 dni.

Natomiast w przypadku okresów przeznaczonych na nabór wniosków o dofinansowanie średni okres trwania naboru dla projektów finansowanych z EFRR wynosił 65 dni, natomiast w przypadku EFS dni 33. Na poziomie poszczególnych RPO najwięcej czasu na przeprowadzenie naboru dedykowano w ramach RPO województw małopolskiego (84 dni), podlaskiego (76) oraz śląskiego (75 dni). Najmniej czasu udostępniano potencjalnym beneficjentom RPO województw opolskiego (12 dni - tylko 5 dni dłużej niż okres wymagany przepisami), lubuskiego (29) oraz łódzkiego (31 dni). Jeden z liderów kontraktacji (RPO dla województwa opolskiego) charakteryzuje się stosowaniem bardzo agresywnego podejścia w zakresie zarządzania długością naborów i znajduje się na przeciwnym biegunie w stosunku do RPO WM. W zasadzie przyspieszanie kontraktacji poprzez stosowanie możliwie krótkich okresów przeznaczonych na nabór wniosków o dofinansowanie nie wygląda na dobrą praktykę, gdyż przerzuca wyzwanie na wnioskodawców oraz podnosi ryzyko pojawiania się niedopracowanych wniosków. **Wysokość wskaźnika w przypadku RPO dla województwa małopolskiego wskazuje na to, że w chwili obecnej województwo jest liderem w kraju w zakresie tworzenia warunków sprzyjających pojawianiu się jakościowych wniosków o dofinansowanie.** Równocześnie w ujęciu porównawczym istnieje także pewne pole manewru ("rezerwa") w tym zakresie, do ewentualnego zarządzenia w przyszłych okresach.

Tabela 24. Średnia długość naboru w ramach rozstrzygniętych konkursów

Pozycja	RPO dla województwa	Dni
6	lubelskiego	56
16	opolskiego	12
11-12	pomorskiego	39
1	małopolskiego	84
(8)	średnia dla 16 RPO	49

Źródło: Opracowanie własne

Kolejne dwa analizowane wskaźniki dotyczą zainteresowania wnioskodawców ogłoszonymi konkursami w stosunku do dostępnego finansowania. Pierwszy z nich to wskaźnik pomagający ocenić efektywność systemu z punktu widzenia trafności działań i wynikających z tego ewentualnych "pustych przebiegów". Procentowo najmniej konkursów, w ramach których złożone zostały wnioski o dofinansowanie na kwoty w sumie niższe, niż alokacja na konkurs, rozstrzygnięto w okresie do 30 czerwca 2021 roku w ramach RPO dla województw mazowieckiego (21%), zachodniopomorskiego (24%) i świętokrzyskiego (28%). Najwięcej - w RPO dla województw kujawsko-pomorskiego (47%), warmińsko-mazurskiego (45%) oraz lubuskiego (42%). RPO dla województwa małopolskiego z wynikiem 35% zajmowało pozycję 9-11 licząc od województwa z najniższym wynikiem. W

porównaniu z liderami kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa małopolskiego traciło tylko 1 punkt procentowy w stosunku do RPO lubelskiego oraz po 5 punktów procentowych w stosunku do RPO dla województw opolskiego i pomorskiego. Także fakt, że osiągnięty poziom wskaźnika jest nieco niższy od średniej krajowej, **wskazuje na obszar możliwej poprawy.**

Tabela 25. Odsetek konkursów, w ramach których złożone zostały wnioski o dofinansowanie na kwoty w sumie niższe, niż alokacja na konkurs

Pozycja	RPO dla województwa	%
8	lubelskiego	34%
4-5	opolskiego	30%
4-5	pomorskiego	30%
9-11	małopolskiego	35%
(8)	średnia dla 16 RPO	34%

Źródło: Opracowanie własne

Drugi wskaźnik dotyczący zainteresowania wnioskodawców ogłoszonymi konkursami w stosunku do dostępnego finansowania pomaga ocenić efektywność systemu z punktu widzenia trafności działań i wynikającego ewentualnego niepotrzebnego podejmowania wysiłków i ponoszenia kosztów przez wnioskodawców w przypadkach konkursów charakteryzujących się nadmierną konkurencją. Najmniej rozstrzygniętych w tym czasie konkursów, w których złożone zostały wnioski o dofinansowanie na kwoty znacznie (o więcej niż 500%) przewyższające dostępną alokację, występowało w RPO dla województw kujawsko-pomorskiego i podlaskiego (4%) oraz opolskiego i zachodniopomorskiego (5% w każdym). Najwięcej - w RPO dla województw mazowieckiego (21%), lubelskiego (14%) i świętokrzyskiego (13%). W przypadku RPO dla województwa małopolskiego takie konkursy stanowiły 11% ogółu rozstrzygniętych konkursów, co oznacza pozycję 12-13 (wspólnie z podkarpackim) licząc od najmniejszego udziału takich postępowań. W porównaniu do liderów kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa małopolskiego zajmowało pozycję korzystniejszą w stosunku do RPO lubelskiego oraz mniej korzystną w stosunku do RPO opolskiego i pomorskiego. **Ponieważ osiągnięty poziom wskaźnika jest również nieco niższy od średniej krajowej, obszar może zostać uznany za wymagający, w przyszłych okresach, uwagi.**

Tabela 26. Odsetek konkursów, w ramach których złożone zostały wnioski o dofinansowanie na kwoty w sumie znacznie wyższe, niż alokacja na konkurs

Pozycja	RPO dla województwa	%
15	lubelskiego	14%
3-4	opolskiego	5%
5-7	pomorskiego	6%
12-13	małopolskiego	11%
(10-11)	średnia dla 16 RPO	8,75%

Źródło: Opracowanie własne

Średnia liczba wniosków składanych w ramach jednego konkursu może być traktowany jako wskaźnik pomocniczy, zwłaszcza przy porównywaniu relatywnej pracowitości poszczególnych RPO.

Najwięcej wniosków składanych w ramach jednego konkursu przypadało średnio w RPO województw lubelskiego (65), mazowieckiego (64) oraz pomorskiego (58), najmniej w RPO województw kujawsko-pomorskiego (12), lubuskiego (13) oraz opolskiego (17). Ze średnią na poziomie 48 wniosków RPO dla województwa małopolskiego sklasyfikowane zostało na pozycji 5 licząc od województwa z największą średnią liczbą składanych wniosków. Przy czym w porównaniu do liderów w kontraktacji i certyfikacji liczba ta była w dwóch przypadkach mniejsza (czyli średnia pracowitość konkursu w RPO WM była niższa o 26% oraz 17% odpowiednio w stosunku do RPO lubelskiego i pomorskiego), a w jednym większa (prawie trzykrotnie w porównaniu z RPO dla województwa opolskiego).

Tabela 27. Średnia liczba wniosków składanych w ramach jednego konkursu

Pozycja	RPO dla województwa	Wnioski
1	lubelskiego	65
14	opolskiego	17
3	pomorskiego	58
5	małopolskiego	48
(8)	średnia dla 16 RPO	35

Źródło: Opracowanie własne

Odsetek, jaki stanowili przeciętnie eksperci w składzie KOP w rozstrzygniętych konkursach (do 30 czerwca 2021) był najwyższy w przypadku RPO dla województw lubuskiego (45%), dolnośląskiego (41%) oraz małopolskiego (40%); najniższy natomiast w przypadku świętokrzyskiego (4%), pomorskiego (7%) oraz wielkopolskiego (8%). Średnia dla wszystkich RPO wynosiła w tym czasie 24%. RPO dla województwa małopolskiego był jednym z liderów w wykorzystywaniu pracy ekspertów, znacznie wyprzedzając praktyki stosowane w województwach o najwyższych wskaźnikach kontraktacji i certyfikacji. **Wskaźnik pokazuje otwartość systemu na korzystanie z ekspertyzy zewnętrznej na etapie oceny wniosków i chociaż praktyka jest oceniana różnie (tak przez przedstawicieli instytucji systemu wdrażania, jak i wnioskodawców czy beneficjentów) to raczej nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia wymaganych zakresów merytorycznych oraz drożności procesów, dobrze zarządzani eksperci zewnętrznymi są wartościowym zasobem wspomagającym realizację RPO.**

Tabela 28. Odsetek ekspertów w składzie KOP

Pozycja	RPO dla województwa	%
11	lubelskiego	15%
8	opolskiego	26%
15	pomorskiego	7%
3	małopolskiego	40%
(9-10)	średnia dla 16 RPO	24%

Źródło: Opracowanie własne

Liderem wśród wszystkich RPO (a także KPO) w zakresie odsetka wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia w wyniku nieuzupełnienia braków w projektach lub niepoprawienia oczywistych omyłek zgodnie z wezwaniem było RPO dla województwa małopolskiego z wynikiem 1%. Kolejne miejsca zajmowały świętokrzyskie (1,4%) i kujawsko-pomorskie (1,7%). Najwyższe poziomy odnotowane zostały w RPO dla województw warmińsko-mazurskiego (15,9%), opolskiego (13,9%) oraz podlaskiego (6,7%).

Wartość wskaźnika i pozycja konkurencyjna w stosunku do pozostałych programów operacyjnych wskazuje na najwyższy w kraju poziom zarządzania, w trakcie naborów, ewentualnymi ubytkami wśród już złożonych wniosków, co w sposób istotny zmniejsza poziom niepotrzebnie wydatkowanego wysiłku oraz kosztów po stronie wnioskodawców.

Tabela 29. Odsetek wniosków o dofinansowanie pozostawionych bez rozpatrzenia na podstawie art. 43 ustawy

Pozycja	RPO dla województwa	%
10	lubelskiego	4,5%
15	opolskiego	13,9%
8	pomorskiego	3,4%
1	małopolskiego	1%
(11-12)	średnia dla 16 RPO	4,96%

Źródło: Opracowanie własne

Zgodnie z zastosowaną w raportach MFIPR metodą "Poprzez długość oceny należy rozumieć liczbę dni kalendarzowych przeznaczonych na ocenę wszystkich projektów w danym konkursie, wyznaczonych datą rozpoczęcia oceny pierwszego projektu i datą zakończenia oceny ostatniego projektu"⁴². Średnia długość oceny we wszystkich KPO wynosiła w tym czasie 110 dni, natomiast w RPO 115 dni. Tak zdefiniowany proces oceny projektów najszybciej realizowany był w RPO województw warmińsko-mazurskiego (61 dni), lubuskiego (77 dni) oraz łódzkiego (86 dni); najdłużej oceniano projekty w ramach konkursów organizowanych w RPO województw podlaskiego (164 dni), małopolskiego (pozycja 15, 157 dni) oraz lubelskiego (149 dni). W porównaniu do liderów w kontratacji i certyfikacji - w przypadku RPO dla województwa lubelskiego okres ten był stosunkowo nieznacznie krótszy, w przypadku pozostałych dwóch RPO długość oceny była o ok. 30%-40% krótsza. Wskaźnik **jest pomocniczy**, zwłaszcza pomaga lepiej zrozumieć kolejny wskaźnik (średnią długość rozstrzygniętych konkursów). W szczególności należy brać pod uwagę, że w znacznej mierze odzwierciedla zastosowane rozwiązania w poszczególnych RPO warunkujące liczbę i czasochłonność wykonywanych na tym etapie czynności oraz nie uwzględnia wpływu na wynik wywieranego przez skalę zastosowania konkursów dzielonych na rundy. Nie powinien być zatem traktowany sam w sobie jako wskaźnik skuteczności. Tak też w niniejszym raporcie czynimy, nie formułując na jego podstawie wniosków o pozycji konkurencyjnej RPO dla województwa małopolskiego. Należy jednak uwzględnić

⁴²Wybór projektów... op.cit. s.22

dwie wskazówki, które z niego wynikają. Z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów dłuższy czas oceny wniosków jest niekorzystny, gdyż blokuje decyzje i możliwości działania. Z punktu widzenia systemu zarządzania RPO wskaźnik może odzwierciedlać, ile czynności wykonywanych jest wobec wszystkich wnioskodawców, z których część, być może, mogłaby dotyczyć tylko wybranych wniosków. Analiza porównawcza na poziomie tego wskaźnika pozwala zatem jedynie na stwierdzenie, że **inne niż stosowane w RPO WM praktyki (porównanie zwłaszcza do RPO dla województw opolskiego i pomorskiego) niekoniecznie prowadzą do gorszych wyników w zakresie kontraktacji i certyfikacji.**

Tabela 30. Średnia długość oceny projektów

Pozycja	RPO dla województwa	Dni
14	lubelskiego	149
7	opolskiego	114
5	pomorskiego	100
15	małopolskiego	157
(8)	średnia dla 16 RPO	117

Źródło: Opracowanie własne

Kolejny analizowany wskaźnik dotyczy średniej długości rozstrzygniętych konkursów i jest ważnym elementem oceny porównawczej drożności systemów. Długość konkursu w raportach MFIPR oznacza okres pomiędzy pierwszym dniem, w którym możliwe jest składanie wniosków o dofinansowanie oraz dniem zatwierdzenia listy KOP. Średnia ta dla wszystkich KPO według raportu MFIPR wynosiła 190 dni, natomiast dla RPO 196 dni. Najkrótsze średnie okresy rozstrzygania konkursów odnotowane zostały w RPO województw lubuskiego (130 dni), łódzkiego (152 dni) oraz warmińsko-mazurskiego (156 dni); najdłuższe w RPO województw lubelskiego (274 dni), podlaskiego (268), śląskiego (254 dni). RPO dla województwa małopolskiego sklasyfikowane zostało na pozycji 13 (217 dni).

Porównując zatem RPO WM do liderów kontraktacji i certyfikacji, w przypadku RPO opolskiego długość konkursów jest istotnie krótsza, pomorskiego - nieznacznie krótsza, lubelskiego znacząco dłuższa. **Zajmowana pozycja oparta jest na wyniku tylko nieznacznie odbiegającym od średniej dla 16 RPO (ok.11%) i nie stanowi obszaru do niepokoju, zwłaszcza przy uwzględnieniu stosowanej praktyki dotyczącej długości naborów.**

Średnia długość rozstrzygniętych konkursów jest jednym ze wskaźników pokazujących relatywną czasochłonność kontraktacji. Z punktu widzenia całościowego zarządzania procesem kontraktacji środków na poziomie województwa, **porównanie wskaźnika z innymi województwami w pierwszym rzędzie pokazuje skalę pola manewru w przypadku, gdyby potrzebne okazało się wprowadzenie rozwiązań wpływających na przedłużenie lub skrócenie czasu rozstrzygania konkursów.**

Tabela 31. Średnia długość rozstrzygniętych konkursów

Pozycja	RPO dla województwa	Dni
16	lubelskiego	274
5	opolskiego	170
9/10	pomorskiego	203
13	małopolskiego	217
(8-10)	średnia dla 16 RPO	196

Źródło: Opracowanie własne

Najniższy średni odsetek projektów wybranych do dofinansowania spośród wszystkich złożonych wniosków w ramach konkursów rozstrzygniętych do 30.06.2021 osiągnięty został w przypadku RPO dla województw mazowieckiego (29%), świętokrzyskiego (31%) oraz lubuskiego (32%); najwyższy odsetek dotyczył RPO województw kujawsko-pomorskiego (61%), opolskiego (51%) oraz lubelskiego (50%), a także małopolskiego (pozycja 4 liczona od wyniku najwyższego, 49%). **Wskaźnik wskazuje pośrednio na efektywność systemu na poziomie województwa, gdzie trafność zastosowanych rozwiązań pomaga ograniczać poziom wykonanych czynności i poniesionych kosztów wśród wnioskodawców, które nie doprowadziły do wartości dodanej (umów o dofinansowanie projektów).** W porównaniu do liderów kontraktacji i certyfikacji RPO WM funkcjonuje w tym zakresie na poziomie bardzo zbliżonym do RPO lubelskiego i opolskiego oraz lepiej od pomorskiego.

Tabela 32. Odsetek projektów wybranych do dofinansowania spośród wszystkich złożonych

Pozycja	RPO dla województwa	%
3	lubelskiego	50%
2	opolskiego	51%
8-9	pomorskiego	42%
4	małopolskiego	49%
(8-9)	średnia dla 16 RPO	42%

Źródło: Opracowanie własne

Najniższe średnie wykorzystanie alokacji przewidzianej na dofinansowanie projektów w konkursach osiągnęte było w RPO dla województw warmińsko-mazurskiego (56%), łódzkiego (69%) oraz podlaskiego (71%); najwyższe w RPO województw pomorskiego (91%), podkarpackiego (88%) oraz śląskiego i zachodniopomorskiego (87%). RPO dla województwa małopolskiego z wynikiem 75% znajdowało się na pozycji 10 licząc od województwa z najwyższą średnią. W porównaniu do liderów kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa małopolskiego osiąga gorsze wyniki niż RPO pomorskiego i opolskiego, a tylko nieznacznie (1 punkt procentowy) niższe niż RPO dla województwa lubelskiego. Wskaźnik pomaga ocenić porównawczo precyzję zarządzania finansowymi konkursami. **Pozycja za liderami kontraktacji i certyfikacji, ale także wynik poniżej średniej dla 16 RPO, mogą wskazywać na przydatność zwrócenia uwagi na ten wskaźnik w kolejnych okresach. Liderujące w tym zakresie RPO dla województwa pomorskiego charakteryzuje się (opisaną w krótkim studium przypadku na początku rozdziału) dobrą praktyką w zakresie stosowania zasady partnerstwa i**

wysoce uzgodnieniowego opracowywania zakresów interwencji. Wydaje się, że taki może być także kierunek prac nad lepszym dostosowywaniem oferty poszczególnych naborów do potrzeb i możliwości rynku w WM.

Tabela 33. Średnie wykorzystanie alokacji przewidzianej na dofinansowanie projektów w ramach rozstrzygniętych konkursów

Pozycja	RPO dla województwa	%
9	lubelskiego	76%
5	opolskiego	86%
1	pomorskiego	91%
10	małopolskiego	75%
(7-8)	średnia dla 16 RPO	78%

Źródło: Opracowanie własne

Od początku realizacji obecnej perspektywy finansowej zmiany na listach projektów wybranych do dofinansowania po rozstrzygnięciu konkursu dotyczyły 39% postępowań konkursowych wśród KPO oraz 34% w wśród wszystkich RPO. Dotyczyły w przeważającej mierze (60% wszystkich projektów wybranych do dofinansowania w wyniku zmiany listy) sytuacji, w których zwiększeniu ulegała kwota przewidziana na dofinansowanie projektów w konkursie. W 28% przypadków projektów dotyczyło to z kolei wdrożenia wyników procedury odwoławczej, której analiza porównawcza przedstawiona jest poniżej. W raporcie MFIPR nie przedstawiono pełnych danych dla poszczególnych RPO, koncentrując uwagę tylko na województwach, w których następowały największe ilościowe zmiany: pod względem liczby konkursów (RPO województw świętokrzyskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego i dolnośląskiego) oraz dodatkowo wybranych projektów (RPO dla województw mazowieckiego, lubelskiego, warmińsko-mazurskiego i śląskiego). Analiza sugeruje jednak, że (oprócz wdrażania wyników zastosowania procedury odwoławczej, co zostaje omówione w dalszej części raportu) zastosowanie wskaźnika nie wpływałoby istotnie na ocenę pozycji konkurencyjnej RPO WM i zatem nie zostaje on uwzględniony w dalszych rozważaniach.

Wskaźnik liczby protestów złożonych w ramach rozstrzygniętych konkursów pomaga ocenić skalę kosztownych dla systemu wdrażania RPO postępowań, które charakteryzują się jednak stosunkowo niską wartością dodaną z punktu widzenia korzyści ekonomiczno-społecznych dla regionu. Najwięcej protestów złożonych zostało w ramach RPO dla województw śląskiego (3161), mazowieckiego (2994) oraz dolnośląskiego (1953); najmniej natomiast dla RPO opolskiego (371), kujawsko-pomorskiego (437) i podlaskiego (544). Przy realizacji RPO dla województwa małopolskiego odnotowano w tym samym czasie (do końca czerwca 2021 roku) 1489 protestów, co oznaczało 10 pozycję wśród wszystkich RPO licząc od województwa z najmniejszą liczbą złożonych protestów.

Tabela 34. Liczba protestów złożonych w ramach rozstrzygniętych konkursów

Pozycja	RPO dla województwa	Protesty
9	lubelskiego	1446
1	opolskiego	371
6	pomorskiego	931
10	małopolskiego	1489
(8-9)	średnia dla 16 RPO	1430

Źródło: Opracowanie własne

Nieco **więcej informacji na temat relatywnej wagi zjawiska** uzyskać można z analizy kolejnego wskaźnika, dotyczącego odsetka wnioskodawców, którzy skorzystali z możliwości złożenia protestów. Najwyższy taki odsetek odnotowany został w RPO dla województw pomorskiego i mazowieckiego (39%) oraz dolnośląskiego (38%); najniższy w RPO podlaskiego (20%), kujawsko-pomorskiego (23%) oraz łódzkiego (24%). Przy średniej dla wszystkich RPO na poziomie ok. 32%, RPO dla województwa małopolskiego z wynikiem 34% uplasował się powyżej średniej, na 10 pozycji licząc od województwa z najniższym odsetkiem protestujących. Pośród liderów kontraktacji i certyfikacji RPO dla województw opolskiego i lubelskiego zarejestrowały odsetki niższe od RPO WM.

Tabela 35. Odsetek wnioskodawców, którzy skorzystali z możliwości złożenia protestów

Pozycja	RPO dla województwa	%
7	lubelskiego	32%
5	opolskiego	26%
16	pomorskiego	39%
10	małopolskiego	34%
(7)	średnia dla 16 RPO	32%

Źródło: Opracowanie własne

Spośród wszystkich RPO najwyższy odsetek protestów rozpatrywanych na korzyść wnioskodawców zanotowany został w stosunku do RPO dla województw opolskiego (45%), warmińsko-mazurskiego (38%) oraz śląskiego (34%); najniższe dla RPO podlaskiego (5%), wielkopolskiego (13%) i łódzkiego (16%). Średnia dla wszystkich RPO wynosiła w tym przypadku ok. 24%, RPO dla województwa małopolskiego z wynikiem 21% lokowany jest poniżej średniej na 7 miejscu licząc od RPO z najniższym odsetkiem protestów rozstrzyganych na korzyść wnioskodawców. **W porównaniu do liderów kontraktacji i certyfikacji pozycja RPO dla województwa małopolskiego jest relatywnie silna, nieznacznie ustępuje RPO dla pomorskiego i wyprzedza RPO dla województw lubelskiego i opolskiego.**

Tabela 36. Odsetek protestów rozstrzyganych na korzyść wnioskodawców

Pozycja	RPO dla województwa	%
11	lubelskiego	26%
16	opolskiego	45%
4-6	pomorskiego	18%
7	małopolskiego	21%
(9)	średnia dla 16 RPO	24%

Źródło: Opracowanie własne

W grupie RPO najwyższy odsetek skarg rozpatrzonych przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne na korzyść wnioskodawców zanotowane zostały w stosunku do RPO dla województw świętokrzyskiego (41%), lubuskiego (39%) oraz małopolskiego i śląskiego (po 36%); najniższe w RPO podlaskiego (2%), lubelskiego (14%) oraz podkarpackiego (16%) - przy średniej dla wszystkich RPO na poziomie 25,5%. Wskaźnik wskazuje na skalę występowania nieprawidłowych zdaniem WSA decyzji podejmowanych na niekorzyść wnioskodawców, lecz jego minimalizacja musi dotyczyć rozpoznawania i naprawy przyczyn (prawdopodobnie zapisów pozwalających na różne interpretacje) a nie unikania sporów poprzez pozytywne, lecz wątpliwe decyzje. Wysoka wartość wskaźnika w przypadku RPO dla województwa małopolskiego, w świetle otrzymanych informacji, związana jest z powieleniem na etapie wyboru projektów, j błędu proceduralnego popełnionego w ramach jednego z konkursów. Następstwem powyższego było uwzględnienie przez WSA 23 skarg wnioskodawców. **Zatem, przy uwzględnieniu argumentu, że IZ RPO miała wówczas do czynienia de facto z jednym, powtarzającym się błędem formalnym, tak interpretowany wskaźnik wynosi 14% i jest wyraźnie niższy od średniej dla 16 RPO.**

Tabela 37. Odsetek skarg rozpatrzonych przez WSA na korzyść wnioskodawców

Pozycja	RPO dla województwa	%
2	Lubelskiego	14%
12	opolskiego	33%
8-9	pomorskiego	27%
13-14	małopolskiego	36% (14%)
(7-9)	średnia dla 16 RPO	25,5%

Źródło: Opracowanie własne

Efektywność identyfikacji i realizacji projektów w trybie pozakonkursowym

Do końca czerwca 2021 roku największa liczba zidentyfikowanych projektów w trybie pozakonkursowym odnotowana została w RPO dla województw małopolskiego (450 projektów), śląskiego (351) oraz mazowieckiego (332); najniższa dla RPO wielkopolskiego (72), opolskiego (105) i świętokrzyskiego (133). **Wskaźnik pomaga porównać planowany stopień wykorzystania trybu pozakonkursowego do realizacji celów RPO.**

Tabela 38. Liczba zidentyfikowanych projektów w trybie pozakonkursowym

Pozycja	RPO dla województwa	Projekty
9-10	lubelskiego	231
15	opolskiego	105
5	pomorskiego	312
1	małopolskiego	450
(7-9)	średnia dla 16 RPO	239

Źródło: Opracowanie własne

Największy odsetek projektów usuniętych z WPZ zanotowany został w RPO dla województw łódzkiego (34%), małopolskiego (20%) oraz śląskiego (15%); najniższy z kolei w RPO województw podkarpackiego, lubuskiego, dolnośląskiego i podlaskiego (1%). Średni poziom odsetka projektów usuniętych z WPZ dla wszystkich RPO wynosił ok. 7%. **Wskaźnik przynosi trochę informacji na temat skali czynności o niskiej wartości dodanej związanych z procesem, jednak nieprowadzących do ostatecznej identyfikacji projektów, lecz nie jest jednoznaczny.**

Tabela 39. Odsetek projektów usuniętych z WPZ

Pozycja	RPO dla województwa	%
9	lubelskiego	4%
5-6	opolskiego	2%
10-11	pomorskiego	5%
15	małopolskiego	20%
(12)	średnia dla 16 RPO	7%

Źródło: Opracowanie własne

Najwyższe poziomy odsetek projektów pozakonkursowych objętych wezwaniami do złożenia wniosku o dofinansowanie niezgodnie z pierwotnie zaplanowanym terminem wystąpiły w RPO dla województw małopolskiego (48%), dolnośląskiego (31%) i łódzkiego (23%); najniższe w RPO opolskiego i śląskiego, gdzie nie wystąpiły żadne takie przypadki, a także świętokrzyskiego (0,4%). **Wskaźnik pomaga interpretować precyzję z jaką zarządzane jest planowanie i wykonanie w tym zakresie, odnotowana skala zjawiska w RPO WM wskazuje na słabe w porównaniu z innymi RPO skorelowanie planów z praktyką.**

Tabela 40. Odsetek projektów pozakonkursowych objętych wezwaniami do złożenia wniosku o dofinansowanie niezgodnie z pierwotnie planowanym terminem

Pozycja	RPO dla województwa	%
9-10	lubelskiego	5%
1-2	opolskiego	0%
13	pomorskiego	13%
16	małopolskiego	48%

Pozycja	RPO dla województwa	%
(11-12)	średnia dla 16 RPO	9%

Źródło: Opracowanie własne

Najwyższe liczby projektów wybranych do dofinansowania w trybie pozakonkursowym spośród wszystkich RPO odnotowano w RPO dla województw małopolskiego (478), łódzkiego (390), zachodniopomorskiego (304); najniższe liczby takich projektów wystąpiły w RPO dla województwa wielkopolskiego (69), podlaskiego (143) i opolskiego (145) - przy średniej liczbie dla wszystkich RPO wynoszącej 252 projekty.

Tabela 41. Liczba projektów wybranych do dofinansowania w trybie pozakonkursowym

Pozycja	RPO dla województwa	Projekty
11	lubelskiego	224
14	opolskiego	145
4	pomorskiego	298
1	małopolskiego	478
(8-10)	średnia dla 16 RPO	252

Źródło: Opracowanie własne

Efektywność wykorzystywania pracy ekspertów zewnętrznych

Według stanu na koniec czerwca 2021 roku największa liczba kandydatów na ekspertów mogących uczestniczyć w wyborze projektów znajdowała się na wykazie RPO dla województwa łódzkiego (2315), dolnośląskiego (833) oraz warmińsko-mazurskiego (813). Najmniej kandydatów na ekspertów wykazano w przypadku RPO dla województwa świętokrzyskiego (142), opolskiego (186) i lubuskiego (193). **W przypadku RPO dla województwa małopolskiego zanotowano 765 kandydatów na ekspertów (pozycja 4 licząc od województwa z najwyższą liczbą kandydatów na ekspertów, przy średniej liczbie dla wszystkich RPO na poziomie 547). Liderzy kontraktacji i certyfikacji dysponowali w tym czasie istotnie mniej licznymi zasobami ekspertów.**

Tabela 42. Liczba kandydatów na ekspertów mogących uczestniczyć w wyborze projektów

Pozycja	RPO dla województwa	Kandydaci
11	lubelskiego	309
15	opolskiego	186
7	pomorskiego	454
4	małopolskiego	765
(6-7)	średnia dla 16 RPO	547

Źródło: Opracowanie własne

Ze względu na braki w danych zaprezentowanych w raporcie MFiPR na koniec czerwca 2021 w zakresie liczby kandydatów na ekspertów mogących uczestniczyć w zadaniach instytucji na etapie

realizacji dofinansowanego projektu odnosimy się do danych na koniec 2020 rok. Najwyższe liczby kandydatów na takich ekspertów zostały odnotowane wówczas w RPO dla województwa warmińsko-mazurskiego (813), dolnośląskiego (762) i śląskiego (663); najniższe w RPO województwa opolskiego (5), podlaskiego (216) i lubelskiego (229). **Dla RPO małopolskiego liczba ta wynosiła wówczas 537 kandydatów na ekspertów i należała do liczniejszych spośród dwunastu województw zanotowanych w raporcie MFIPR. Liderzy kontraktacji i certyfikacji dysponowali w tym czasie istotnie mniej licznymi zasobami ekspertów tej kategorii.**

Tabela 43. Liczba kandydatów na ekspertów mogących uczestniczyć w zadaniach instytucji na etapie realizacji dofinansowanego projektu

Pozycja	RPO dla województwa	Kandydaci
10	lubelskiego	229
12	opolskiego	5
6	pomorskiego	454
4	małopolskiego	537
(6-7)	średnia dla 12 RPO*	441

Źródło: Opracowanie własne

*w raporcie MFIPR uwzględnionych zostało 12 województw

Największą liczbę umów zawartych z ekspertami na etapie wyboru projektów odnotowano w RPO dla województwa dolnośląskiego (2638 umów) Na kolejnych pozycjach pod względem liczebności takich umów pojawiły się RPO dla województwa śląskiego (2112) oraz małopolskiego (1709). Z kolei najniższe liczby umów zawartych z ekspertami na etapie wyboru projektów zanotowane zostały w przypadku RPO dla województw kujawsko-pomorskiego (181), świętokrzyskiego (185) i lubuskiego (399). **Liderzy kontraktacji i certyfikacji korzystali w tym okresie ze znacznie mniejszych liczb umów z ekspertami, niż to miało miejsce w przypadku RPO WM.**

Tabela 44. Liczba umów zawartych z ekspertami na etapie wyboru projektów

Pozycja	RPO dla województwa	Umowy
7	lubelskiego	651
6	opolskiego	701
9	pomorskiego	634
3	małopolskiego	1709
(5-6)	średnia dla 16 RPO	953

Źródło: Opracowanie własne

Największe środki finansowe przeznaczone na wynagrodzenie ekspertów za udział w wyborze projektów wykorzystane zostały w RPO dla województwa małopolskiego (8,3 milionów złotych), mazowieckiego (5,4 milionów złotych) oraz śląskiego (5,3 milionów złotych). Najniższe - w przypadku RPO dla województw świętokrzyskiego (0,16 miliona złotych), pomorskiego (0,8 milion złotych) oraz lubelskiego (1,04 miliona złotych). Średnia dla wszystkich RPO wyniosła ok. 2,9 milionów złotych.

Tabela 45. Ogólna kwota przeznaczona na wynagrodzenie ekspertów za udział w wyborze projektów

Pozycja	RPO dla województwa	MPLN
14	lubelskiego	1,04
12	opolskiego	1,24
15	pomorskiego	0,8
1	małopolskiego	8,3
(6-7)	średnia dla 16 RPO	2,9

Źródło: Opracowanie własne

W RPO dla województwa małopolskiego w przypadku projektów EFS zastosowano najwyższe minimalne i maksymalne (odpowiednio 300 i 1000 złotych) stawki wynagrodzenia za ocenę jednego projektu spośród wszystkich RPO; oraz trzecie z kolei (za RPO świętokrzyskiego i wielkopolskiego) najwyższe stawki minimalne i najwyższe stawki maksymalne w przypadku projektów EFRR (odpowiednio 300 i 4305 złotych). **W porównaniu z liderami kontraktacji i certyfikacji stosowane stawki wynagrodzenia za ocenę jednego projektu były wyższe.**

Tabela 46. Stosowane stawki wynagrodzenia ekspertów za udział w wyborze projektów

RPO dla województwa	EFS		EFRR	
	Min. PLN	Max. PLN	Min. PLN	Max. PLN
lubelskiego	150	500	250	2000
opolskiego	200	600	100	800
pomorskiego	60	230	50	1220
małopolskiego	300	1000	300	4305
średnia dla 16 RPO	140	435	182	1303

Źródło: Opracowanie własne

Najwięcej umów z ekspertami na wykonanie zadań instytucji w trakcie realizacji dofinansowanego projektu zawartych zostało w ramach RPO dla województwa lubuskiego (299), a w dalszej kolejności lubelskiego (134) i warmińsko-mazurskiego (62). Najmniej umów zawarto w RPO dla województwa pomorskiego, łódzkiego, opolskiego i podlaskiego (odpowiednio 4, 5, 6 i 7 umów), przy czym RPO dla województwa małopolskiego z 28 umowami sklasyfikowane zostało na kolejnym miejscu (pośród w sumie 11 województw uwzględnionych w raporcie MFIPR w ramach tego wskaźnika).

Tabela 47. Liczba umów zawartych z ekspertami na wykonanie zadań instytucji w trakcie realizacji dofinansowanego projektu

Pozycja	RPO dla województwa	Umowy
2	lubelskiego	134
9	opolskiego	6
b.d.	pomorskiego	b.d.
7	małopolskiego	28

Pozycja	RPO dla województwa	Umowy
(3-4)	średnia dla 11 RPO*	61

Źródło: Opracowanie własne

*w raporcie MFIPR uwzględnionych zostało 11 województw

Największe środki finansowe przeznaczone na wynagrodzenie ekspertów za wykonanie zadań instytucji w trakcie realizacji dofinansowanego projektu wykorzystane zostały w RPO dla województwa śląskiego (1,6 miliona złotych), a także lubelskiego (0,8 miliona złotych); pozostałe zaraportowane w opracowaniu MFIPR osiem RPO odnotowały poziomy minimalne (od 600 do prawie 80 tysięcy złotych) - a wśród nich w RPO województwa małopolskiego zanotowane zostały wydatki na poziomie 40 tysięcy złotych.

Efektywność zastosowanego podejścia do wyboru projektów w związku z wystąpieniem COVID-19

W okresie objętym analizą największe liczby wezwań na złożenie wniosków w trybie nadzwyczajnym zanotowane zostały w przypadku RPO dla województw kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego (po 11 przypadków) oraz małopolskiego (8 wezwań); natomiast najmniejsze liczby w RPO województwa łódzkiego (1 wezwanie) oraz wielkopolskiego, podkarpackiego, mazowieckiego i lubuskiego (po 2 wezwania). Średnia liczba wezwań w trybie nadzwyczajnym dla wszystkich RPO wyniosła w tym okresie 5.

W odpowiedzi na wezwania w trybie nadzwyczajnym największe liczby wniosków o dofinansowanie złożone zostały w RPO dla województwa łódzkiego (6522), a następnie lubelskiego (3762) i mazowieckiego (3292). Najmniejsze liczby wniosków o dofinansowanie złożonych zostało w tym trybie w RPO dla województwa podkarpackiego (2), lubuskiego (3) i opolskiego (4), a także małopolskiego (8). **Wartość wskaźnika w przypadku RPO dla województwa małopolskiego (w połączeniu z wartością finansową projektów, omawianą poniżej) sugeruje zastosowanie, w porównaniu z innymi RPO, mniej pracochłonnego i bardziej wydajnego podejścia do wykorzystania możliwości stworzonych w drodze trybu nadzwyczajnego.**

Tabela 48. Liczba wniosków złożonych w odpowiedzi na wezwanie w trybie nadzwyczajnym

Pozycja	RPO dla województwa	Wnioski
2	lubelskiego	3762
14	opolskiego	4
7	pomorskiego	331
13	małopolskiego	8
(6-7)	średnia dla 16 RPO	1385

Źródło: Opracowanie własne

Do 30 czerwca 2021 największą liczbę projektów wybranych do dofinansowania w trybie nadzwyczajnym odnotowano w RPO dla województwa lubelskiego (3147), dolnośląskiego (2083) i podlaskiego (1982); najmniejszą w RPO dla województw podkarpackiego (2) lubuskiego (3) i opolskiego (4), a w następnej kolejności małopolskiego (8).

Tabela 49. Liczba projektów wybranych do dofinansowania w trybie nadzwyczajnym

Pozycja	RPO dla województwa	Projekty
1	lubelskiego	3147
14	opolskiego	4
7	pomorskiego	277
15	małopolskiego	8
(6-7)	średnia dla 16 RPO	842

Źródło: Opracowanie własne

Najwyższy poziom ogólnej wartości dofinansowania projektów wybranych w tym czasie w trybie nadzwyczajnym dotyczył RPO dla województwa małopolskiego (404,1 milionów złotych dofinansowania UE), kujawsko-pomorskiego (339,4 milionów złotych) oraz śląskiego (223 milionów złotych); najmniejsze wartości osiągnięte zostały w RPO dla województwa lubuskiego (34,1 milionów złotych), łódzkiego (57,2 milionów złotych) oraz podkarpackiego (67,1 milionów złotych). **W porównaniu do liderów kontraktacji i certyfikacji RPO dla województwa małopolskiego zakontraktowało w trybie nadzwyczajnym znacznie wyższe kwoty dofinansowania.**

Tabela 50. Ogólna wartość dofinansowania projektów wybranych w trybie nadzwyczajnym

Pozycja	RPO dla województwa	MPLN
8	lubelskiego	114,0
12	opolskiego	73,5
9	pomorskiego	107,4
1	małopolskiego	404,1
(4-5)	średnia dla 16 RPO	137,0

Źródło: Opracowanie własne

6.2. Pozycja konkurencyjna województwa w porównaniu do rozwiązań RPO/KPO wskazanych przez beneficjentów oraz innych uczestników systemu wdrażania programu

Doświadczenie beneficjentów i wnioskodawców RPO WM z realizacją projektów finansowanych z innych programów

Przeprowadzone badanie ilościowe wskazuje, że wśród beneficjentów oraz nieskutecznych wnioskodawców RPO WM 38% respondentów zadeklarowało posiadanie doświadczenia z realizacją projektów współfinansowanych z programów innych niż RPO WM. Natomiast 48% respondentów potwierdziło brak takich doświadczeń, a kolejne 14% ankietowanych nie posiadało wiedzy na ten temat.

Najwięcej, bo 33% wskazań odnosiło się do doświadczeń z realizacją projektów w ramach programu PO WER. Z kolei 25% wskazań dotyczyło RPO z innych województw, tutaj najwięcej doświadczeń dotyczyło RPO z województwa śląskiego (27% wskazań), wielkopolskiego (13%) oraz mazowieckiego (12%). Realizację projektów w ramach PO IR zadeklarowało kolejne 25% beneficjentów i

wnioskodawców RPO WM posiadających doświadczenie z realizacją takich projektów; wskazania dla PO PC wyniosły 15% respondentów, dla PO IiŚ - 14%, PO PW - kolejne 2%.

Respondenci - tak beneficjenci jak i nieskuteczni wnioskodawcy do RPO WM - posiadający doświadczenie w realizacji projektów finansowanych z innych niż RPO WM programów, w 27% wskazywali na poważniejsze problemy z realizacją tych projektów. 54% deklarowało natomiast, że takie problemy się nie pojawiły, 19% respondentów nie miało na ten temat opinii.

Najczęściej wskazywanymi problemami były dotrzymanie harmonogramu projektu (44% wskazań), osiągnięcie zaplanowanych wskaźników (37%). Nieco mniej wskazań dotyczyło takich elementów wdrażania projektów jak realizacja zaplanowanych działań (29%); oraz zmieszczenie się w budżecie projektu, rozliczenie projektu, udzielenie niezbędnych w projekcie zamówień usług, towarów czy robót (po 27% wskazań). Współpraca z instytucją finansującą projekt była problematyczna dla 18% respondentów. Mniej istotne były problemy w takich obszarach jak wywiązywanie się z obowiązków informacyjno-promocyjnych oraz utrzymanie trwałości projektów (odnotowanych zostało po 2% respondentów wskazujących na te obszary).

Pozycja konkurencyjna RPO WM w opiniach beneficjentów i wnioskodawców

Zasady aplikowania i realizacji projektów w ramach RPO WM w porównaniu z innymi programami operacyjnymi były oceniane jako "porównywalne" przez 50% respondentów. Nieco więcej odpowiedzi wskazywało na to, że zasady RPO WM były mniej korzystne czy przyjazne (21%), niż odpowiedzi oceniających rozwiązania RPO WM jako bardziej korzystne (12%) w porównaniu do systemów stosowanych w innych programach operacyjnych. 15% respondentów nie miało w tej sprawie opinii.

Wśród prawie 20 rozwiązań i praktyk stosowanych w RPO WM postrzeganych przez respondentów jako silne strony, korzystniejsze i bardziej przyjazne od tych, stosowanych w innych programach operacyjnych oraz prawie 60 przedstawionych opisów w czym inne programy operacyjne były bardziej korzystne lub przyjazne niż RPO WM powtarza się kilka wyraźniejszych wątków. Warto zwrócić uwagę na to, że jednostkowe doświadczenia poszczególnych respondentów potrafią być wzajemnie sprzeczne, co w badaniu uwidoczniło się zwłaszcza w obszarze oceny przejrzystości stosowanych dokumentów (zwłaszcza na etapach konkursów) oraz współpracy z opiekunami projektów. Taki rozdzźwięk doświadczeń i wynikających z nich ocen, zwłaszcza w przypadku współpracy z opiekunami projektów, sugeruje problemy z utrzymaniem jednolitego poziomu wykonywania czynności oraz utrzymywania relacji. Tymczasem rola opiekunów projektów na styku systemu wdrażania i projektów beneficjentów jest kluczowa dla efektywnej realizacji celów programu. Analiza benchmarkingowa wskazała na niższy niż w innych RPO poziom szkoleń w ostatnich okresach, więc rozważyć warto realizację intensywniejszego programu szkoleń dedykowanego opiekunom projektów i dostosowanego do potrzeb obecnego etapu realizacji programu.

Respondenci w pierwszej kolejności zwracali uwagę na korzystnie kształtujące się w RPO WM (w porównaniu z innymi programami) przejrzystość zasad wnioskowania, zapisów w regulaminach konkursów oraz ograniczanie wymogów formalnych. Przykłady:

"Prosty język w dokumentacji konkursowej, kryteria wyboru projektu, realizacja i przygotowanie szkoleń przez instytucję, poziom przygotowania punktów informacyjnych do udzielania odpowiedzi, jasno przygotowane kryteria, dokumentacji konkursowej".

"Mniej załączników koniecznych do przedstawienia na etapie wniosku, lepszy kontakty z instytucjami rozpisującymi konkurs (opiekunami projektów), zdecydowanie lepsza komunikacja i system ERPO do składania wniosków mało skomplikowany. Ponadto obecność szkoleń darmowych przed zakończeniem konkursu".

"Nie trzeba studium wykonalności".

Z kolei respondenci korzystniej oceniający doświadczenia z innych niż RPO WM programów podkreślili m.in. lepszą przejrzystość i klarowność dokumentacji wykorzystywanej na różnych etapach aplikowania i realizacji projektów - regulaminy, stosowane kryteria oceny, prostotę stosowanych wniosków o dofinansowanie i liczby wymaganych załączników czy innych rozwiązań. Przykłady:

" Przy aplikowaniu w RPO Śląskim wystarczy dostęp do EPUAP natomiast w Małopolskim trzeba było mieć podpis elektroniczny który jest już płatny".

" Możliwość składania wniosków bez podpisu elektronicznego oraz klarowna ocen wniosków".

Wśród podnoszonych silniejszych stron innych niż RPO WM programów podnoszone było także większe dostępne wsparcie na różnych etapach uczestnictwa w programie oraz kontaktowość, elastyczność i decyzyjność opiekunów projektów, jako czynników istotnie wpływających na postrzeganą przyjazność systemów dla beneficjentów czy wnioskodawców. Przykłady:

" Zdecydowanie lepsza współpraca z zespołem wdrażania. Zespół wdrażania nastawiony na współpracę a nie jedynie kontrolę, starający się pomagać w uzyskaniu informacji i rozwiązywaniu problemów pojawiających się przy realizacji projektu, mający na celu głównie dobro uczestników projektu"

" (w przypadku RPO WM) mniejsza decyzyjność opiekuna, mniejsza elastyczność w przesuwaniu środków czy wprowadzaniu zmian korzystnych z punktu widzenia dynamiki projektu, większe "czepialstwo" w przypadku wyjaśniania konieczności ponoszenia pewnych wydatków".

"W ramach RPO WM zasady aplikowania zmieniają się w trakcie realizacji projektu, brak jest jasnych i klarownych zasad towarzyszących wdrożeniu projektów, a opiekunowie nie pomagają w poprawnym wydawaniu środków unijnych tylko zobligowani zostali do zwrotu jak największego poziomu dofinansowania".

Co z kolei równoważone było niejako zakresem odpowiedzi innych respondentów, identyfikujących kolejną silną stroną RPO WM jako zaangażowanie IP oraz opiekunów projektów w rozwiązywanie problemów na etapach realizacji projektów. Przykłady:

"Kontakt z IP, życzliwość kadry oraz chęć pomocy w przypadku problemu i wspólne szukanie rozwiązania korzystnego dla organizacji i uczestników. A nie zamknięcie się na swoich racjach i brak elastyczności".

"Szybkość reakcji opiekuna projektu oraz łatwiejszy kontakt z nim".

"Łatwość kontaktów z opiekunem projektu, bezpośredni kontakt z opiekunem".

Ostatnim szerszym wątkiem były kwestie związane z postrzeganym nadmiernym formalizmem procesów, w tym rozliczania projektów. W opinii respondentów i w porównaniu z innymi programami, w RPO WM różne procesy trwają zbyt długo i są nadmiernie skomplikowane. Przykłady:

"W POIS pomimo przekazywania większych środków przez IP cechuje mniejszy formalizm i drobiazgowość niż w RPO WM".

"W programie POIR wszystkie etapy podpisywania umowy, rozliczania i kontakt z pracownikami są dużo łatwiejsze i mniej sformalizowane. Jak się rozlicza projekt w NCBiR czy PARP, wszystkim zależy aby to zrobić szybko i sprawnie a nie przeciągnąć. W regionie rozliczanie wniosku trwa nawet rok".

Pośród ankietowanych beneficjentów i wnioskodawców 20% zadeklarowało posiadanie doświadczenia w stosowaniu przy ocenie i negocjacjach projektów finansowanych z EFS rozwiązań różnych od tych wykorzystywanych w RPO WM. 80% respondentów bądź potwierdziło brak takich doświadczeń, bądź nie było w stanie ustosunkować się do tak zadanego pytania. Tylko w bardzo nielicznych przypadkach respondenci potrafili natomiast konkretnie wskazać rozwiązania, które są bardziej przejrzyste i przyjazne od tych stosowanych w RPO WM, rekomendowane do ewentualnego zastosowania. Wskazano na mechanizmy zmniejszające czasochłonność i uciążliwość procesu (korekty wniosków na etapie oceny formalno-merytorycznej; stosowanie kryteriów premiujących, podpisu elektronicznego, negocjacji do limitu alokacji, ustnych negocjacji dotyczących budżetów projektów) oraz jego przejrzystość (przypisywanie ile konkretnie punktów za jakie braki w danej części wniosku były odjęte).

Współpracujące bezpośrednio z beneficjentami i wnioskodawcami firmy doradcze w ramach przeprowadzonych wywiadów m.in. wyrażały pogląd, że z ich doświadczeń rozliczenia w ramach programów ogólnopolskich są z reguły łatwiejsze i sprawniej realizowane, chociaż dotyczą większych przedsięwzięć. W znacznym stopniu ma to być wynikiem nastawienia opiekunów projektów RPO WM. Pojawił się także pogląd, że współpraca pomiędzy beneficjentami/wnioskodawcami a systemem realizacji programów jest najtrudniejsza w najmniejszych RPO, najlepsza w programach krajowych, podczas gdy RPO dla województw śląskiego, mazowieckiego czy małopolskiego postrzegane są jako zbliżające się do tych najwyższych poziomów przejrzystości i efektywności. Zwracano jednak uwagę na wyższe niż w KPO przejawy formalizmów i uciążliwych praktyk w ramach RPO WM np. w obszarze stosowania PZP.

W opinii doradców uciążliwości dla wnioskodawców związane z wypełnianiem wymogów formalnych na etapie uczestnictwa w konkursach byłyby niższe, gdyby w ramach RPO WM zastosowane zostały praktyki z PO IR oraz NCBR dotyczące znacznego ograniczenia liczby załączników wymaganych na etapie składania wniosków i dostarczania ich dopiero na etapie podpisywania umowy. Uzupełnianie wniosków o brakujące elementy był także podawany przez rozmówców ze strony instytucji systemu wdrażania jako istotny element przedłużający proces oceny wniosków. Podział konkursów, wzorem NCBR, na rundy również proponowane było jako rozwiązanie korzystne z punktu widzenia wnioskodawców RPO WM.

Pozycja konkurencyjna RPO WM w opiniach pracowników instytucji systemu wdrażania

Z punktu widzenia pracowników instytucji systemu wdrażania RPO WM optyka porównawcza dotychczas nie stanowiła silniejszego bodźca do przemysleń na temat stosowanych rozwiązań. Jak

wynikało z jednego z przeprowadzonych wywiadów inne RPO mogłyby służyć jako kierunkowa inspiracja, raczej niż jako źródło konkretnych rozwiązań. W opinii rozmówcy bardzo rekomendowane byłoby natomiast zorganizowanie forum wymiany doświadczeń i poglądów pomiędzy poszczególnymi RPO. Tymczasem badanie ilościowe pokazało, że odpowiednio 77% i 83% respondentów nie miało opinii na temat tego, czy w ramach RPO WM stosowane są rozwiązania (dobre praktyki) które mogłyby zostać wykorzystane w ramach innych programów oraz czy w ramach innych programów stosowane są rozwiązania, które powinny zostać wykorzystane w RPO WM. Wyraźne poglądy na temat możliwych do "eksportowania" dobrych praktyk RPO WM miało 23% respondentów - 12% uważało, że takie rozwiązania istnieją, 11% było przeciwnego zdania. Z kolei 12% ankietowanych pracowników systemu wdrażania było zdania, że w innych programach stosowane są rozwiązania, które z korzyścią mogłyby zostać wykorzystane w ramach RPO WM, przeciwnego zdania było 5% odpowiadających na to pytanie.

Wśród dobrych rozwiązań stosowanych w ramach RPO WM wymienianych przez respondentów ankiety (ale także w ramach pogłębionych wywiadów) najliczniejszą grupę stanowią rozwiązania zarządcze. Wpływające na efektywność i wydajność realizacji programu oraz wysoką przejrzystość procesów wewnątrz instytucji (wiadomo co, kto i kiedy). Dotyczyło to głównie rozwiązań i możliwości wynikających ze stosowania dedykowanego systemu informatycznego eRPO, ale także np. dotyczących organizacji spotkań przygotowawczych KOP przed rozpoczęciem oceny wniosków i wskazówek do oceny, prowadzenie weryfikacji wydatków na próbach, stosowania bazy konkurencyjności do wyboru wykonawców zleceń.

Możliwość składania wniosków o dofinansowanie projektu online (podczas gdy niektóre RPO nadal pozostają pod tym względem "papierowe"), rezygnacja z wymogu prezentacji studiów wykonalności dla projektów, stosowanie rozliczeń ryczałtowych na koszty pośrednie w poddziałaniu 1.2.1. czy brak konieczności przedstawiania faktur dla niskich płatności to z kolei podane przykłady rozwiązań korzystnych z punktu widzenia ograniczania czasochłonności i uciążliwości uczestnictwa w programie dla beneficjentów i wnioskodawców. Możliwość kwalifikowania do dofinansowania komponentu wdrożeniowego w poddziałaniach 1.2.1. i 1.2.3. przedstawiona została jako dobre rozwiązanie w obszarze poszerzania zakresów wsparcia.

Propozycje rozwiązań z innych programów, które mogłyby zostać zaimportowane do RPO WM, w opinii pracowników instytucji systemu wdrażania najczęściej dotyczyły programu PO WER (wybór projektów w trybie negocjacji, przejrzystość i wyczerpująco opisane zasady wdrażania, definicja nieprawidłowości, podpisywanie dokumentów za pośrednictwem e-PUAP, przesyłanie informacji na skrzynkę mailową osoby zainteresowanej informacją o wpływie nowej korespondencji od wnioskodawcy/beneficjenta). W opinii przedstawionej w ramach jednego z wywiadów wskazywano na celowość poprawy przejrzystości stosowanego systemu oceny projektów z punktu widzenia jego odbioru przez wnioskodawców. Użytecznym byłoby tutaj dokonanie porównania pomiędzy systemem oceny projektów stosowanym w PO WER (zorganizowanym wokół prostej skali 100 punktowej) a stosowanym w RPO WM podejściem wagowym - prawidłowym i efektywnym, ale słabiej czytelnym dla wnioskodawców. W tym samym wywiadzie zwrócona została także uwaga na zróżnicowanie pomiędzy różnymi IP RPO w poszczególnych województwach w zakresie stosowanej strategii radzenia sobie z ryzykami wynikającymi z poziomu dostrzeganych "błędów" we wnioskach. W opinii tego i innych rozmówców podejście w RPO WM charakteryzowało się przedłużonym okresem oceny wniosków, w celu usunięcia wszystkich błędów już na tym etapie; podczas gdy w

innych RPO odbywało się to już tak jak w PO WER jako kolejny etap oceny, tymczasem koncentrowano się na najważniejszych kwestiach i w stosunku do wniosków wchodzących.

W trakcie realizacji wywiadów, pojawił się silny pogląd, że o ile w ramach innych RPO stosowane są podejścia gwarantujące szybszą ocenę i kontraktację, to jednak podejście takie *suma summarum* oznacza kontraktację nieprzygotowanych projektów. Oznacza to ryzyko bardzo wydłużonej realizacji - gdzieś ten czas na pełne przygotowanie projektów musi się pojawić. Skoro projekty kontraktowane są w fazie wstępnej, to oznacza, że projektowanie dokumentacji technicznej, uzyskiwanie pozwolenia na budowę realizowane są dopiero na etapie realizacji. To skutkuje opóźnionymi płatnościami i ich certyfikacją.

Logika takiej argumentacji jest silna, chociaż nie do końca znajduje odzwierciedlenie w wykonanej analizie benchmarkingowej. Wśród niekwestionowanych liderów kontraktacji, ale i certyfikacji znajdują się bowiem RPO dla województwa lubelskiego i opolskiego. Przy czym w przypadku tego pierwszego województwa średnia długość rozstrzygnięcia konkursów wynosiła 274 dni, to już w przypadku drugiego z wymienionych RPO tylko 170. Dla przypomnienia w przypadku RPO WM średnia wynosiła 217 dni. Jakies pole do zarządzania tym okresem zdaje się istnieć, niekoniecznie automatycznie prowadząc do problemów z systemowymi opóźnieniami w płatnościach i certyfikacji. Z programu PROW dostrzeżona została praktyka stosowania rozliczeń w pełnych złotych, wskazując na uciążliwość i pracochłonność groszowych uzgodnień kwotowych. Rekomendowano stosowanie podejścia PO KL w zakresie metodologii oceny wniosków, gdzie negocjacje (etap poprawy/uzupełnienia wniosku) następuje po ocenie merytorycznej, a nie w jej trakcie. Zwrócono bowiem uwagę, że w przeciwnym przypadku KOP niejako "pisze wniosek" (poprzez wskazanie elementów do poprawy), a następnie go ocenia. Sugerowano, wzorem innych RPO, odciążenie procesu wyboru projektów poprzez umożliwienie dostarczania większości wymaganych załączników na etap już po wyborze projektów. W projektach NCBR zwrócono uwagę na wykorzystywany mechanizm panelu ekspertów B+R, dostępnego na bieżąco na etapie realizacji projektów celem opiniowania zmian i nadzoru merytorycznego nad projektami. Podobało się rozwiązanie z RPO dla województwa śląskiego, w ramach którego na etapie wyboru projektów różnicuje się punktację w zależności od zakresu dołączonych załączników (czyli stosuje się premiowanie wniosków z pełnym zakresem załączników, a nie wymaga się ich jako warunek uczestnictwa w ocenie). Rozwiązanie takie mogłoby być rozważane w przypadku obszarów, w których proces zbierania załączników jest długi i potencjalni beneficjenci mogą nie mieścić się w czasie naborów, natomiast całkowite odpuszczenie załączników, aż do etapu po wyborze, niesie zbyt duże ryzyko. Inne rozwiązanie z systemu wdrażania RPO dla województwa śląskiego, wskazane w jednym z wywiadów, dotyczyło sposobu organizacji dedykowanych zespołów o węższych niż w przypadku RPO WM zakresach odpowiedzialności zgodnych ze specjalizacjami sektorowymi. Bardziej z praktyki międzynarodowej niż polskiej wskazywano na konieczność dążenia do prostszych, krótszych i mniej opisowych wzorów wniosków o dofinansowanie. Postulowano także wzorem nielicznych programów rezygnację z rozliczania kwalifikowanego VAT i wprowadzenie zasady, że VAT nie jest kwalifikowanym kosztem. Dotychczasowe zasady, wymagające rozliczenia kwalifikowanego VAT na podstawie struktury podatkowej znanej dopiero w marcu kolejnego roku, oznaczają bowiem pojawianie się znacznych poziomów ryzyk, z którymi niektórzy beneficjenci zwłaszcza sektora publicznego mogą mieć problemy. Pojawia się jednak tutaj pytanie, czy lekarstwo nie jest gorsze od choroby - ryzyko zastępowane jest pewnością, ale jednak ograniczającą zakres wsparcia.

Sygnalizowano użyteczność korzystania z łączonej oceny wniosków o dofinansowanie ze strony eksperta zewnętrznego i pracownika jednostki - taki skład gwarantuje bowiem szybszą ocenę (zakresy wiedzy i umiejętności takich dwóch oceniających bowiem wzajemnie się uzupełniają i pozwalają na zwiększanie szans dla uniknięcia błędów).

6.3. Podsumowanie

RPO WM zajmuje solidną pozycję konkurencyjną w porównaniu do wszystkich 16 RPO, lokuje się w grupie województw na pozycjach stosunkowo blisko trzech województw zajmujących czołowe miejsca w kontraktacji i certyfikacji. Przeprowadzony **benchmarking efektywności i wydajności zastosowanych rozwiązań, wskaźników pokazujących relacje pomiędzy pracochłonnością i kosztami realizacji RPO, wskazuje na ich korzystny obraz**. W obszarze efektywności prowadzenia naborów projektów w trybie konkursowym można wyróżnić **szereg wskaźników, w stosunku do których województwo zajmuje wiodące pozycje**. Dotyczy to zwłaszcza wskaźnika odsetka wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia w wyniku nieuzupełnienia braków w projektach lub niepoprawienia oczywistych omyłek zgodnie z wezwaniem, zanotowanych postępów w zakresie rozstrzygania konkursów, średniej długości trwania naborów, wykorzystania pracy ekspertów. Benchmarking wskazał także na **wysoki poziom** realizacji w ramach RPO WM przedsięwzięć w trybie pozakonkursowym oraz najwyższy finansowo poziom wykorzystania, wśród wszystkich RPO, trybu nadzwyczajnego w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19.

Dostępne dane benchmarkingowe wskazują **na relatywnie mały wpływ na ostateczną pozycję konkurencyjną poszczególnych RPO** wskaźników - związanych z efektami zastosowanych modeli wdrażania - w postaci długości poszczególnych etapów naborów i wyboru wniosków. **Przewagi RPO WM** wynikające z zastosowanego podejścia dotyczą w szczególności dbałości o jakość etapu oceny wniosków, a dzięki temu osiągnięcia wysokiego poziomu równego traktowania i dbałości o wszystkich potencjalnych beneficjentów i związane są z dłuższym średnim czasem rozstrzygania konkursów. Sama analiza porównawcza nie prowadzi natomiast do wniosku o zasadności przenoszenia do praktyki RPO WM rozwiązań opartych na skracaniu tego czasu, poprzez przenoszenie czynności na okres pomiędzy rozstrzygnięciem konkursu i podpisaniem umowy. Analiza wskazała tylko na jeden obszar, w którym w porównaniu z innymi RPO osiągane wyniki sugerują zasadność poszukania zewnętrznych inspiracji dla poprawy stosowanych rozwiązań. Wśród słabszych wyników odnotować można było bowiem **obszar zarządzania alokacjami finansowymi na konkursy**. Warto w tym kontekście zauważyć, że raportujące najwyższy wskaźnik procentowy wykorzystania alokacji w poszczególnych naborach RPO dla województwa pomorskiego charakteryzuje się (opisaną w krótkim studium przypadku na początku rozdziału) **dobrą praktyką w zakresie stosowania zasady partnerstwa i wysoce uzgodnieniowego opracowywania zakresów interwencji**. Tymczasem 38% ankietowanych beneficjentów oraz nieskutecznych wnioskodawców RPO WM zadeklarowało posiadanie doświadczenia w realizacji projektów współfinansowanych z programów innych niż RPO WM. Równocześnie 50% z nich oceniło zasady aplikowania i realizacji projektów w ramach RPO WM jako "porównywalne" do tych stosowanych w innych programach operacyjnych; a nieco więcej odpowiedzi wskazywało na to, że zasady RPO WM były mniej korzystne czy przyjazne (21%), niż odpowiedzi oceniających rozwiązania RPO WM jako bardziej korzystne (12%) w porównaniu do systemów stosowanych w innych programach operacyjnych. Podkreślano lepszą

przejrzystość i klarowność dokumentacji wykorzystywanej na różnych etapach aplikowania i realizacji projektów; większe dostępne wsparcie na różnych etapach uczestnictwa w programie oraz kontaktowość, elastyczność i decyzyjność opiekunów projektów, jako czynników istotnie wpływających na postrzeganą przyjazność systemów dla beneficjentów czy wnioskodawców; oraz mniejszy formalizm procesów, w tym rozliczania projektów. Chociaż pojawiły się zatem propozycje konkretnych rozwiązań, zastosowanych w innych programach, które mogłyby zostać transponowane do RPO WN, to jednak **w szczególności zaakcentowane zostały podobieństwa pomiędzy systemami.** Inne niż RPO WM programy mogą bowiem służyć jako **źródło inspiracji czy kierunków w poszukiwaniu rozwiązań, raczej niż jako dostarczyciele gotowych wzorców.**

Zaleca się kontynuowanie regularnego korzystania z wyników benchmarkingu prowadzonego przez MFIPR do identyfikacji obszarów, w których osiągnęte wskaźniki są słabsze od średniej dla 16 RPO, komunikowanie tego faktu do zespołów i wykonywanie analizy ewentualnej konieczności działań korygujących. Wybiórczo można stosować wyniki benchmarkingu do zarządzania systemem wdrażania poprzez wskaźniki. W chwili obecnej zidentyfikowanych zostało tylko kilka takich obszarów, gdzie ostrożnie można dostrzec korzyści z takich rozwiązań zwłaszcza w stosunku do modelowania rozwiązań dla przyszłych okresów. **Rekomendowane jest zintensyfikowanie działań szkoleniowych,** zwłaszcza ukierunkowanych na opiekunów projektów i dostosowanych do obecnego etapu realizacji programu.

7. MONITORING REKOMENDACJI POWSTAŁYCH W PIERWSZYM ETAPIE BADANIA

W 2017 r. IZ RPO WM zrealizowała ewaluację on-going systemu realizacji programu (etap I). Efektem badania było sformułowanie 45 rekomendacji, w tym 40 zatwierdzonych do wdrożenia, które miały posłużyć poprawie organizacji systemu i usprawnieniu procesu realizacji RPO WM.

Jednym z celów niniejszej ewaluacji jest weryfikacja stopnia wdrożenia oraz określenie efektów wdrożenia rekomendacji z etapu I. Wnioski dotyczące wdrożenia rekomendacji omawiamy w podziale na obszary zaproponowane w tabeli rekomendacji badania etapu I.

7.1. Organizacja i funkcjonowanie

Pierwsza grupa rekomendacji z badania z 2017 r. koncentruje się na zmianach struktury organizacyjnej UMWM, podziału zadań między zespoły i wzmocnieniu kadrowym wybranych z nich. Wszystkie rekomendacje z tego obszaru zostały, zgodnie z danymi z SWR wdrożone.

Pierwsza rekomendacja dotyczyła utworzenia trzeciego zespołu ds. realizacji projektów RPO w FE [R1], co miało doprowadzić do odciążenia kierowników i pracowników pozostałych dwóch zespołów. W praktyce zdecydowano, że efekt ten może zostać osiągnięty za pośrednictwem innych działań, z których część ma charakter trwały a część tymczasowy.

Do pierwszej i istotniejszej z perspektywy oceny efektów grupy należy powołanie koordynatorów tematycznych odpowiadających za poszczególne działania i zmiana metodyki doboru próby do kontroli zamówień publicznych. **Oba te rozwiązania przyniosły pozytywne skutki. Zdaniem respondentów – kierowników zespołów i opiekunów projektów – koordynatorzy działań usprawniają pracę, ujednolicają podejście do powtarzalnych kwestii, stanowią pierwsze sito przy wyłapywaniu problemów, są źródłem pogłębionej wiedzy na temat uwarunkowań realizacji projektów danej osi czy działania.** Zmiana metodyki doboru próby do kontroli zamówień publicznych miała służyć ograniczeniu obciążenia pracą, zatem z oczywistych względów oceniana jest przez pracowników pozytywnie i w ich opinii przyczyniła się do „uwolnienia zatorów”. Ograniczenie próby, jako narzędzie zmniejszania obciążenia pracą zastosowano też w przypadku kontroli wydatków przy weryfikacji wniosku o płatność⁴³.

Rozwiązania tymczasowe obejmowały przekazywanie zadań przypisanych co do zasady do zespołów realizacji innym zespołom i przenoszenie pracowników między zespołami. Rozwiązania takie dzięki swojej względnej elastyczności wydają się dobrą odpowiedzią na zmieniające się natężenie pracy w zespołach odpowiadających za kolejne etapy obsługi wniosków / projektów. Alternatywa w postaci tworzenia kolejnych równoległych zespołów o takim samym zakresie obowiązków jest rozwiązaniem zbyt sztywnym. Poza tym, jak zwróciła uwagę jedna z respondentek, zwiększa ryzyko niejednolitego podejścia do kwestii, które powinny być realizowane tak samo w ramach całego procesu. Z dwóch

⁴³ To działanie nie wynika wprost z omawianej rekomendacji, ale dotyczy tych samych zespołów i realizuje ten sam cel.

możliwości przesuwania – zadań między zespołami lub pracownikami – ta pierwsza opcja oceniona została jako mniej trafna, bowiem wymaga uczenia się od podstaw nowych zadań bez bezpośredniego wsparcia osób już doświadczonych w tym zakresie⁴⁴. Przesuwanie pracowników jest zatem preferowanym rozwiązaniem i jak pokazuje zrealizowane badanie, dość powszechnie stosowanym (nie tylko w FE, ale także MCP i WUP). Limitem efektywności tego działania wartym wzięcia pod uwagę jest jednak tzw. rozpiętość kierowania – liczba osób podległych bezpośrednio kierownikowi. Praktyka zarządzania dowodzi, że nie powinna być ona zbyt szeroka. Badania sugerują, że optymalna rozpiętość kierowania mieści się w przedziale 15-20 pracowników⁴⁵. Tymczasem niektóre zespoły w systemie realizacji RPO WM sięgały okresowo nawet 40 osób. Taka raczej za szeroka rozpiętość kierowania może skutkować tym, że kierownik jest w stanie kierować tylko częścią zadań i osób lub robi to nieefektywnie, tzn. kieruje wszystkim(i) ale notuje duże opóźnienia⁴⁶. Dlatego rozwiązaniem komplementarnym wobec przesuwania pracowników i czasowego powiększania zespołów powinno być – omawiane już wyżej – tworzenie pośrednich szczebli zarządzania – koordynatorów, liderów.

Drugą sugestią autorów ewaluacji z 2017 r. było zmniejszenie liczby obszarów koordynowanych przez zespół ds. programowania w ZPO [R2]. Zgodnie z zaleceniami dokonano tego przez wydzielenie dwóch odrębnych zespołów ds.: projektów pozakonkursowych i strategii ZIT (marzec 2018) oraz instrumentów finansowych (październik 2018). W przeciwieństwie do R1, tu nie mamy do czynienia z powołaniem zespołów „równoległych” realizujących takie same zadania, ale formalnym wydzieleniem zadań logicznie odrębnych i do tego nie podlegających tak istotnym wahaniom natężenia. Zmiany te przyniosły zamierzone skutki w opinii respondenta reprezentującego dyrekcję Departamentu. Również zdecydowana większość kierowników ocenia, że liczba obszarów obecnie koordynowanych przez zespół ds. programowania jest odpowiednia.

Kolejną rekomendacją w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu było wzmocnienie zespołów kontroli [R3]. Odkonstatawano ono poprzez zwiększenie poziomu zatrudnienia, zapewnienie szkoleń z zakresu m.in. Pzp oraz stosowanie praktyki wprowadzania nowych pracowników w tematykę i procedury kontroli przez pracowników doświadczonych z długim stażem⁴⁷. Jednoznaczna ocena efektów tych działań jest trudna. W opinii kierowników obecny potencjał ich zespołów mierzony liczbą pracowników jest ‘raczej wystarczający’ lub ‘raczej niewystarczający’⁴⁸, choć podczas wywiadu jedna z respondentek określiła obecny poziom zatrudnienia nawet jako optymalny. Kompetencje podwładnych są oceniane przez kierowników jednoznacznie jako wystarczające. W odniesieniu do realizowanych szkoleń pojawiła się opinia, że większość pracowników zespołu kontrolnego *mogłaby*

⁴⁴ Jak wskazał jeden z respondentów przesuwanie pracowników daje również kierownikowi więcej kontroli nad tym, jacy pracownicy realizują nowe zadania i możliwość doboru osób z odpowiednimi predyspozycjami.

⁴⁵ Davison, B. (2003). Management span of control: how wide is too wide?. *Journal of Business Strategy*; Hatrup, G. P. (1993). How to establish the proper span of control for managers. *Industrial Management*.

⁴⁶ Alidina S. & Funke-Furber J. (1988) First line nurse managers: optimizing the span of control. *Journal of Nursing Administration* 18, 34–39.

⁴⁷ W praktyce, jak tłumaczą respondenci kierujący zespołami kontroli, odbywa się poprzez dołączanie nowego pracownika jako trzeciej osoby do standardowo dwuosobowego zespołu kontrolującego i przyuczanie przez bardziej doświadczonych kolegów.

⁴⁸ Opinie rozkładają się stosunkowo równomiernie między organizacjami.

szkolić szkolących. Trudność w ocenie efektów podjętych działań wynika z faktu, że potencjał zespołów postrzegany jest z perspektywy natężenia pracy, ten zaś jest inny niż w momencie realizacji pierwszego etapu ewaluacji. Warto dodać, że podobnie jak w przypadku zespołów realizacji podjętym krokiem mającym na celu dostosowanie zadań do możliwości ich wykonania było ograniczenie próby projektów do kontroli i czasowe przesuwanie pracowników między zespołami.

W ewaluacji z 2017 r. zidentyfikowano problem niedomagania PIFE, jako instrumentu informacyjno-edukacyjnego. Zaakceptowanym przez IZ sposobem zaradzenia temu miały być: rotacja kadr między pracownikami PIFE oraz zespołów wyboru i realizacji w celu nabycia przez tych pierwszych praktycznej wiedzy dotyczącej procesu wyboru i realizacji projektów oraz pomoc pracowników IP i FE przy organizacji szkoleń PIFE [R4]. Fakt współpracy przy organizacji szkoleń jest potwierdzany przez respondentów z wielu zespołów. Dochodziło również do przypadków czasowego przesunięcia pracowników PIFE do zadań związanych z oceną wniosków lub fiszek projektowych. Choć dominującą motywacją u podstaw tych przesunięć było wsparcie zespołów oceniających a nie PIFE, to niewątpliwie pracownicy PIFE nabywali w ten sposób dodatkowego doświadczenia.

Ogólna ocena działań PIFE jest pozytywna. Nawet jeśli wnioskodawcy będący respondentami ankiety odczuwali braki w wiedzy, rozpoczynając pracę nad wnioskiem o dofinansowanie, to w zdecydowanej większości przypadków (90%) udawało się je uzupełnić przed złożeniem wniosku. Zaś oceny przydatności pomocy otrzymanej od PIFE i tej uzyskanej w instytucji odpowiedzialnej za organizację naboru, nie różnią się istotnie⁴⁹.

Z założenia o pozytywnej roli forów dyskusji, konsultacji, wymiany doświadczeń, czy wypracowania wspólnych rozwiązań przez osoby zajmujące się różnymi programami operacyjnymi, wynikła ostatnia rekomendacja w tym obszarze, głosząca potrzebę lobbowania w Ministerstwie Rozwoju (obecnie MFIPR) na rzecz powołania specjalistycznych międzywojewódzkich wspólnot praktyków[R5]. Mimo jej wdrożenia, z obserwacji respondenta reprezentującego dyrekcję ZPO wynika, że praktyka spotkań i utrzymywania forów wymiany doświadczeń przedstawicieli różnych regionów, różnych programów operacyjnych, obecna w perspektywie 2007-13, zanikła w latach 2014-20. Odnosi się to do inicjatyw MFIPR, ale też oddolnych inicjatyw regionów⁵⁰.

Podobne spostrzeżenia płyną ze strony kierowników zespołów. Wszyscy badani oceniają, że uczestnictwo we wspólnotach praktyków jest użyteczne i wpływa pozytywnie na jakość pracy zespołu (częściej 'raczej' niż 'zdecydowanie'). Ponad 80% z deklarujących udział w takich forach ocenia, że potrzeba ich więcej jednak nie zauważają by taki wzrost nastąpił po 2017 r.

7.2. Zarządzanie procesami

Jednym z wątków rozwijanych w ramach wniosków i rekomendacji z badania z 2017 r. był styl zarządzania, charakter i struktura organizacji wchodzących w skład systemu realizacji RPO WM.

⁴⁹ Średnie wynoszą odpowiednio 4,0 i 3,9 na skali od 1 (w ogóle nieprzydatna) do 5 (bardzo przydatna), a różnica między średnimi nie jest istotna statystycznie.

⁵⁰ Choć przykłady tych drugich nadal funkcjonują, np. zespoły eksperckie przy Konwencji Marszałków.

Wykonawcy zaproponowali szereg rekomendacji, które wspólnie opierają się na założeniu o konieczności umocnienia procesowo-projektowej orientacji organizacji, poprzez m.in. zwiększanie dojrzałości procesowej.

Do wdrożenia w tym obszarze zatwierdzono 5 rekomendacji, choć 4 z nich jedynie częściowo, co uzasadniono „specyfiką działania administracji” oraz koniecznością poddania większości działań dalszej refleksji.

Pierwszym z zatwierdzonych do realizacji działań były szkolenia na temat zarządzania procesami i procesowej organizacji pracy, najpierw dla kierownictwa, potem dla pozostałych pracowników [R6]. Z przeprowadzonych badań wynika, że szkolenia takie były realizowane, choć w ograniczonym i nieporównywalnym między badanymi organizacjami zakresie. Udział w szkoleniach dot. procesowej organizacji pracy po 2018 zadeklarowała połowa kierowników zespołów WUP, ok. ¼ kierowników MCP i FE oraz żaden z kierowników ZPO. Wśród pozostałych pracowników udziały deklarujących przeszkolenie są odpowiednio niższe (co można uznać za zgodne z założeniem rekomendacji), ok. 1/3 w WUP i 10% bądź mniej w MCP i badanych departamentach UMWM⁵¹.

W opinii prawie wszystkich kierowników, szkolenia te podnoszą efektywność pracy zespołu, co sugerowałoby zasadność ich kontynuacji bądź objęcia nimi kolejnych pracowników – wykonawców procesów. Z drugiej strony należy zauważyć, że pierwotną przesłanką do realizacji szkoleń miało być rozwijanie opisów procesów. To zaś zostało uznane za niemożliwe do wdrożenia przez kierownictwo organizacji systemu realizacji RPO WM.

Kolejna rekomendacja zakładała wzmocnienie roli właściciela procesu w celu zwiększenia jego zaangażowania w doskonalenie procesu i wprowadzanie zmian we współpracy z innymi właścicielami [R7]. Miało to nastąpić poprzez zdefiniowanie roli właścicieli procesów (a nie tylko podprocesów, jak do tego czasu) oraz określenie zakresu ich odpowiedzialności i uprawnień. Porównanie wersji podręczników IZ i IP sprzed etapu I ewaluacji i aktualnych pokazuje, że sposób opisu zakresu odpowiedzialności i uprawnień nie uległ istotnej zmianie zaś właściciele są nadal określani jedynie na poziomie podprocesów.

Sytuacja ta nie wydaje się jednak negatywnie oddziaływać na sprawność zarządzania procesami, co poddaje w wątpliwość zasadność dosłownego wdrażania tej rekomendacji. Zdecydowana większość badanych kierowników deklaruje, że właściciele procesów są dla nich wystarczająco jasno określani, a procesy i podprocesy są dobrze zaprojektowane i opisane. Podobna zgodność dotyczy możliwości systematycznego udoskonalania procesów w ramach funkcjonujących procedur. Zadowolający poziom znajomości osób odpowiedzialnych za całe procesy deklarują też pozostali pracownicy⁵².

Jak wskazano w raporcie z 2017 r., miarą dojrzałości procesowej jest m.in. to w jakim stopniu pracownicy utożsamiają się z zespołem określonym w strukturze organizacyjnej, a w jakim z

⁵¹ Analiza danych zastanych wykazała kilka szkoleń związanych z zarządzaniem procesowo-projektowym realizowanych dla pracowników WUP oraz udział w konferencjach Konferencjach Service Process Improvement przedstawicieli UM.

⁵² Ok. 75% przy niewielkim zróżnicowaniu międzyorganizacyjnym. Większość respondentów deklaruje znajomość osoby odpowiedzialnej / właściciela nie tylko procesu, w którym pracują, ale również procesów z nim powiązanych.

zespołem procesowym. Zaś sposobem na wzmocnienie identyfikacji procesowej może być powiązanie ocen pracowniczych i wynagrodzeń z wynikami uzyskiwanymi w procesach i projektach [R8]. Z odpowiedzi kierowników na pytania o to, czy ocena pracownika i elementy systemu motywacyjnego (premie, nagrody, podwyżki, awans) zależą bardziej od realizacji celów zespołu / referatu, czy osiągnięcia efektów w procesie, wynika obraz zróżnicowanej orientacji organizacji, przy czym w przypadku WUP mamy do czynienia z zauważalną dominacją orientacji na procesy, w MCP i FE delikatną przewagą orientacji zespołowej, a w ZPO zdecydowaną dominacją orientacji na zespoły⁵³. Spostrzeżenia te pokrywają się z tymi z 2017 r., sugerując że status quo zostało utrzymane. Wyjaśnieniem tej sytuacji i uzasadnieniem, dlaczego nie możemy spodziewać się w najbliższym czasie zmiany w tym zakresie, jest fakt dominującego w polskiej administracji paradygmatu biurokratyczny. Zjawisko to jest bardziej znaczącym uwarunkowaniem w UMWM niż IP, bowiem objęte badaniem dwa departamenty UMWM stanowią jedynie elementy większej całości i nie można spodziewać się radykalnych zmian w zakresie ich struktury, czy stylu zarządzania, które naruszałby integralność całej organizacji. Rozważania dotyczące dojrzałości procesowej warto uzupełnić również o perspektywę ogółu pracowników, z których 60% uważa, że ich zespół / referat w dużym stopniu pokrywa się z 'zespołem procesowym' – gronem osób zaangażowanych w realizację procesu, którego elementem są ich obowiązki⁵⁴. Zatem wydaje się, że działania na rzecz wzmocnienia identyfikacji procesowej nie są aż tak istotne, tzn. nie należy się spodziewać, że znacząco zmienią sposób funkcjonowania organizacji i ich efektywność.

Sugerowanym po pierwszym etapie ewaluacji działaniem, mającym podnieść efektywność organizacji i skrócić czas podejmowania decyzji, było uprawomocnienie pracowników, przez nadawanie im uprawnień decyzyjnych. Działanie to miało być poprzedzone analizą kompetencji [R9]. **Zdaniem większości badanych kierowników referatów skala przekazywania uprawnień i decyzyjności w dół (np. z kierownika na koordynatora / lidera / samodzielnego specjalistę) po roku 2017 była rzeczywiście duża.** Najpowszechniej zjawisko to było obserwowane w ZPO. Działania te w opinii respondentów były poprzedzone analizą kompetencji. Decyzje o przekazywaniu uprawnień i decyzyjności w dół zostały ocenione jako trafne i powinny zostać utrzymane. Z wyjątkiem ZPO we wszystkich innych badanych organizacjach zauważana jest przestrzeń do dalszego przekazywania uprawnień i decyzyjności.

Ostatnią sugestią w tym obszarze było wdrożenie narzędzi informatycznych klasy BPMS, ze wskazaniem na oprogramowanie ADONIS [R10], które od lat jest wykorzystywane w WUP. Z przeprowadzonego badania wynika, że w żadnej z organizacji poza WUP wspomniane

⁵³ Argumentów potwierdzających raczej funkcjonalną (zespołową) orientację systemu realizacji RPO WM dostarcza analiza opisów stanowisk pracy tworzonych po 2018 r. Nawet jeśli posługiwano się w nich pojęciem procesu, to nie były to odwołania do procesów opisanych w podręcznikach IZ i IP. Odwołań do procesów nie ma również w formalnych kryteriach oceny pracowników i zasadach przyznawania nagród.

⁵⁴ Kolejne 25-40% pracowników nie ma zdania na ten temat, zatem udział pracowników uważających, że zadania ich zespołu pokrywają się z realizowanym procesem w niewielkim stopniu bądź wcale nie przekracza 10% ogółem (najwięcej w FE – 18%).

oprogramowanie nie zostało wdrożone, nie podjęto również dyskusji na temat zasadności i możliwości takiego wdrożenia⁵⁵.

Podsumowując wątek zarządzania procesami, można stwierdzić, że w okresie od zakończenia etapu I ewaluacji do chwili obecnej miało miejsce doskonalenie opisu sposobu realizacji procesów, co dokumentują kolejne aktualizacje podręczników IZ i IP. Zmiany te nie wypełniały jednak w całości zaleceń sformułowanych przez ewaluatorów, np. w zakresie właścicieli procesów, czy ich odpowiedzialności i uprawnień. Nie nastąpiły też znaczące zmiany pogłębiające orientację procesowo-projektową systemu realizacji RPO WM. Utrzymany został stan z roku 2017, w ramach którego jedynie WUP ma orientację bardziej procesowo-projektową niż funkcjonalną. Jednak we wszystkich badanych jednostkach z wyjątkiem FE zdecydowana większość kierowników skłania ku zdaniu, że bieżąca orientacja jest właściwa. Jeżeli głosy z FE i ZPO uznać za wspólną ocenę dotyczącą UMWM, to również tu przeważa opinia o odpowiedniej orientacji. W żadnej z organizacji systemu nie ma też jednoznacznych wskazań na konieczność dalszej ewolucji.

Procesowo-projektowa orientacja oferuje wiele korzyści, a zróżnicowanie organizacji systemu RPO WM w tym zakresie może stanowić ograniczenie jego efektywności. Nie stanowi to jednak jednoznacznego argumentu za dalszą ewolucją w tym kierunku szczególnie w przypadku ZPO i FE. Ewentualne zmiany w tych dwóch departamentach bez równoległej ewolucji reszty UMWM są w zasadzie niemożliwe, a nawet gdyby były to mogłyby skutkować dezintegracją i obniżeniem efektywności funkcjonowania UMWM. Ewentualna ewolucja ZPO i FE jest możliwa do wyobrażenia jedynie w ramach ogólniejszej reformy funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, a to napotyka na szereg ograniczeń wskazywanych w literaturze, których przewyciężenie w krótkim czasie trudno sobie wyobrazić. Należą do nich: sztywne hierarchiczne struktury, bariery prawne i proceduralne oraz zawirowania polityczne, daleko posunięta specjalizacja i podział pracy⁵⁶.

7.3. Zarządzanie zasobami materialnymi i finansowymi

Obszar zarządzania zasobami obejmuje rekomendacje poświęcone promocji administracji elektronicznej, poprawie wyposażenia w sprzęt komputerowy i gospodarowania nim oraz poprawie zarządzania danymi sprawozdawczymi i monitoringowymi.

Rozwojowi administracji elektronicznej miało służyć powołanie zespołu zadaniowego odpowiedzialnego za wypracowanie koncepcji wdrożenia administracji elektronicznej [R11]. Zdaniem respondentów taka koncepcja jednak nie powstała – przynajmniej nie w pisemnej formie. Niemniej, jak deklarują respondenci **reorientacja organizacji wchodzących w skład systemu realizacji RPO WM**

⁵⁵ Zdaniem przedstawiciela ZPO, w związku z opóźnieniem uruchomienia następnej perspektywy, wdrożenie takie teoretycznie nadal jest możliwe, choć mało prawdopodobne.

⁵⁶ Krukowski K., (2011), Zarządzanie procesowe w administracji publicznej, „Współczesne Zarządzanie”, nr 1; Sasak J., (2013), Benchmarking procesów jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej, [w:] Frączkiewicz-Wronka A. (ed.), Zarządzanie publiczne. Koncepcje, metody, techniki, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice; Raczyńska, M. (2015). Process management in Public administration. Acta Universitatis Nicolai Copernici, 42(4), 79-91.

w kierunku administracji elektronicznej postępuje. Znaczna część komunikacji z wnioskodawcami odbywa się za pośrednictwem dedykowanych systemów informatycznych; we wszystkich organizacjach funkcjonują systemy elektronicznego obiegu dokumentów⁵⁷. Jak wskazują niektórzy respondenci tempo tego postępu nie jest jednak do końca zadowalające. Omawianymi szczegółowo w innej części raportu (rozdział 4) są kwestie braku możliwości elektronicznego podpisywania umów i aneksów do nich. Na przeszkodzie tego rozwiązania stoi zdaniem respondentów przede wszystkim opór administracyjny niektórych komórek (Departamentu Budżetu i Finansów) i polityczny (związany z wizerunkowymi korzyściami podpisywania umów papierowych), a w mniejszym stopniu ograniczenia techniczne (brak podpisów elektronicznych⁵⁸).

Brak przyjęcia koncepcji wdrożenia administracji elektronicznej uniemożliwia zweryfikowanie jej zgodności z tworzonymi realizowanymi planami zakupów sprzętowych [R12], jednak wszystkie organizacje systemu realizacji RPO WM deklarują dokonywanie zakupów zorientowanych na rozwój administracji elektronicznej (ds. podpisy cyfrowe, drugie monitory). To samo dotyczy działań na rzecz dostosowania parametrów sprzętu komputerowego do zadań realizowanych na określonych stanowiskach pracy [R13], czy standaryzacji sprzętu i oprogramowania [R14].

Dane z monitoringu rekomendacji oraz deklaracje respondentów niniejszej ewaluacji potwierdzają, że zgodnie z zaleceniami badania z 2017 r. określanie parametrów technicznych nabywanego sprzętu, identyfikacja potrzeb zakupowych i zarządzanie cyklem życia sprzętu powierzone jest komórkom informatycznym. Które funkcjonują w oparciu o własny monitoring sprzętu i jego zużycia (ds. natężenie zgłoszeń dot. awarii), ale również reagują na zgłaszane przez kierowników zespołów specyficzne potrzeby dotyczące określonych stanowisk.

Efekty powyższych działań są oceniane stosunkowo pozytywnie przez pracowników i kierowników zespołów. Najgorzej ocenianym elementem przez pracowników wszystkich organizacji jest czas oczekiwania na nowy sprzęt i oprogramowanie – średnio 3,8 na skali 1-bardzo źle – 5-bardzo dobrze. Pozostałe aspekty, tzn. wiek i stopień zużycia oraz dopasowanie sprzętu do wymagań stanowisk pracy, otrzymały średnie oceny w przedziale 4,2 - 4,4. Uwagę zwraca również, że we wszystkich aspektach oceny pracowników UMWM są niższe od ocen w IP.

Zdaniem kierowników zespołów **we wszystkich z badanych aspektów związanych z wyposażeniem w sprzęt komputerowy da się zauważyć pozytywne zmiany**, przy czym najmniej zauważalne są one w zakresie czasu oczekiwania na nowy sprzęt komputerowy i oprogramowanie. Podobnie jak w przypadku perspektywy pracowników oceny przedstawicieli UMWM są bardziej umiarkowane niż MCP i WUP.

⁵⁷ Jednym z konkretnych rozwiązań przytoczonych jako dobra praktyka w jednej z organizacji systemu realizacji RPO WM jest wdrożenie już w końcu 2020 narzędzia SharePoint Microsoft. Rozwiązanie to – zdaniem respondenta – nie tylko przyczyniło się do utrzymania płynności pracy, ale poprawiło komfort pracy, standardy zarządzania, w tym delegowania spraw i istotnie obniżyło liczbę dokumentów drukowanych.

⁵⁸ Jak wskazują niektórzy respondenci wywiadów, upowszechnienie korzystania z podpisów elektronicznych było do pewnego stopnia wymuszone nowymi realiami pracy w warunkach pandemii COVID-19.

Poprawie efektywności wykorzystania dostępnego w organizacjach systemu sprzętu miało służyć uruchomienie rejestrów urządzeń z możliwością ich wypożyczania przez szerszy krąg użytkowników [R18]. Dane z monitoringu rekomendacji oraz deklaracje respondentów niniejszej ewaluacji potwierdzają, że takie rejestry faktycznie funkcjonują w badanych organizacjach. Równocześnie przedstawiciel DG przekonuje, że choć jeszcze kilka lat temu występującą praktyką było wypożyczanie aparatu fotograficznego czy projektora, to w obecnych realiach nie ma już takiego zapotrzebowania, zatem ta rekomendacja zdezaktualizowała się. Świadomość istnienia rejestrów i możliwości wypożyczania sprzętu nie jest powszechna wśród pracowników. W WUP o istnieniu rejestru wie 84% pracowników, a korzystało z niego 37%. W MCP jest to już tylko 51% i 24, a w ZPO i FE 42% i 6%.

We wnioskach z ewaluacji z 2017 r. zauważono potrzebę podniesienia standardów dostarczania danych sprawozdawczych i monitoringowych. Miało być to osiągnięte poprzez szkolenia wewnętrzne prowadzone przez Zespół ds. Monitoringu, Sprawozdawczości i Ewaluacji ZPO dla pracowników IP i FE [R15].

Choć znaczny udział ankietowanych pracowników odpowiedzialnych za sprawozdawczość w organizacjach systemu realizacji RPO WM zadeklarował, że nie uczestniczył w takim szkoleniu (36%) albo że tego nie pamięta (51%), to jak ustalono w ramach konsultacji wstępnej wersji RK, szkolenie takie odbyło się w grudniu 2017 r. i uczestniczyli w nim przedstawiciele wszystkich IP zajmujący się obszarem sprawozdawczości i monitoringu. Respondenci z IP dodają, że przez cały okres programowania pracownicy ZPO służyli także pomocą, konsultując różne kwestie związane ze sprawozdawczością i metodologią naliczania wskaźników i konsultacje te zawsze pomagały w rozwiązaniu problemu. Nieco mniej niż połowa pracowników deklarujących uczestnictwo w szkoleniu ocenia, że mogły one przyczynić się do poprawy jakości i terminowości działań sprawozdawczych. Jednak w opinii przedstawiciela IZ **od czasu realizacji etapu I ewaluacji systemu realizacji RPO WM zaszły pozytywne zmiany w zakresie jakości i terminowości przekazywania danych sprawozdawczych i monitoringowych.**

Szkolenia wewnętrzne miały też być drogą do podniesienia efektywności wykorzystania danych z baz wewnętrznych systemu RPO WM [R16]. Choć zarówno pracownicy, jak i kierownicy zespołów, które miały być szkoleniami objęte deklarują, że nie uczestniczyli, bądź nie przypominają sobie takich szkoleń po 2017 r. (czyli po realizacji etapu I ewaluacji), to w toku konsultacji wstępnej wersji RK ustalono, że za wdrożenie rekomendacji można uznać szkolenia z końca 2017 r., których realizację potwierdza analiza dokumentów. Ponadto, jak sugerują przedstawiciele IP, sprawozdawczością zajmują się osoby mające kilkunastoletnie doświadczenie w tym obszarze i organizowanie kompleksowego szkolenia nie zawsze jest potrzebne. Wystarczające do podniesienia efektywności wykorzystania danych z baz wewnętrznych w wielu przypadkach są robocze konsultacje z pracownikami ZPO mające na celu wyjaśnienie konkretnego problemu oraz aktywne uczestnictwo pracowników IP w konsultacjach wytycznych dot. sprawozdawczości i monitorowania wskaźników.

Etap I ewaluacji zwrócił uwagę na niejednorodność materialnych warunków pracy zespołów kontroli i konieczność zaadresowania zgłaszanych niedostatków w tym zakresie [R17]. Mimo działań podjętych

w tym zakresie, wykazanych w ramach monitoringu rekomendacji, pracownicy zespołów kontroli nadal zgłaszają zastrzeżenia do swojego wyposażenia⁵⁹. Problem dotyczy przede wszystkim MCP, gdzie podobnie jak w 2017 r. odczuwalny jest brak aparatów fotograficznych, a dodatkowo mobilnego Internetu, telefonów i samochodów⁶⁰.

Tabela 51. Dostępność sprzętu potrzebnego do prowadzenia kontroli (średnia ocen udzielanych na skali 1-zdecydowanie niewystarczająca – 5-zdecydowanie wystarczająca)

	FE	MCP	WUP
Samochód	nd*	2,4	3,5
Laptop	5,0	4,6	4,8
Mobilny Internet	3,0	1,6	4,3
Aparat fotograficzny	nd	2,5**	3,6
Telefon	3,0	2,4	4,4

* Wszyscy respondenci z danej organizacji zaznaczyli, że to wyposażenie nie jest im potrzebne do prowadzenia kontroli

** kursywą zaznaczono elementy, które zostały wskazane jako niedostatecznie dostępne w ewaluacji z 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych wśród pracowników instytucji systemu wdrażania RPO WM (zespoły kontroli)

Ostatnia rekomendacja w tym obszarze dotyczyła powołania zespołu zadaniowego ds. weryfikacji celowości i poprawy jakości projektów własnych samorządu województwa złożonego z pracowników zajmujących się w ramach swoich podstawowych obowiązków naborem, realizacją, kontrolą i ewaluacją [R19]. Z zebranych danych nie wynika by zespół taki powstał⁶¹. Powodem mógł być, jak sugerowali respondenci, brak przekonania, że rozwiązanie to faktycznie poprawi funkcjonowanie systemu realizacji RPO WM. Dodatkowo, rekomendację tą sformułowano, gdy w strukturze systemu, konkretnie ZPO, nie funkcjonował jeszcze stały zespół zorientowany na projekty pozakonkursowe. Ten powołano w marcu 2018 r. i ta korekta struktury ZPO adresowała przynajmniej częściowo kwestie leżące u podstaw omawianej rekomendacji.

7.4. Współpraca z wnioskodawcami

W trakcie I etapu badania zidentyfikowano dwa obszary w ramach działań informacyjno-szkoleniowych, w których niezbędne było udzielenie wsparcia wnioskodawcom. Język informacji przekazywanych przez instytucje wdrażające RPO WM został oceniony jako zbyt skomplikowany

⁵⁹ Równocześnie kierownicy zespołów w trakcie wywiadów oceniają warunki pracy jako dobre, lub co najmniej niezłe.

⁶⁰ Na ocenę materialnych warunków kontroli wpływ może mieć wprowadzona w związku z pandemią praktyka kontroli uproszczonej, prowadzonej na dokumentach bez fizycznej obecności w miejscu realizacji projektu. Może to zwiększać udział respondentów oceniających niektóre elementy wyposażenia jako niepotrzebne do prowadzenia kontroli.

⁶¹ Respondenci wywiadów i ankiety kierowników nie słyszeli o takim zespole.

[R20], a wsparcie informacyjne dla beneficjentów w zakresie Pzp i pomocy publicznej jako niewystarczające [R21].

ZPO podjął szereg działań adresujących pierwszy ze wskazanych problemów, wyposażając pracowników PIFE w wiedzę oraz narzędzia do upraszczania języka komunikatów kierowanych na zewnątrz organizacji. Pracownicy PIFE wskazują w badaniu, że dzięki szkoleniom nauczyli się w prostych słowach wyjaśniać kwestie związane z aplikowaniem o środki z RPO WM i realizacją projektów. Ponadto dysponują wytycznymi, instrukcjami i przykładami, w jaki sposób skutecznie komunikować się z wnioskodawcami. Dostępne narzędzia oceniają jako zdecydowanie przydatne w codziennej pracy. Można zatem wnioskować, że osiągnięto oczekiwane skutki wdrożenia rekomendacji na poziomie IZ.

W ramach ewaluacji zweryfikowano, w jakim stopniu podjęte działania przekładają się na rozumienie języka, którym posługują się PIFE [R20]. **Wnioskodawcy bardzo wysoko ocenili poziom przejrzystości języka stosowanego w komunikacji face-to-face.** Aż 87% skutecznych wnioskodawców i 76% nieskutecznych zadeklarowało, że był on zrozumiały. Również pracownicy PIFE potwierdzają, że rzadko zdarzają się sytuacje, aby wnioskodawcy wracali do nich z tymi samymi kwestiami, które uprzednio były im wyjaśniane.

Gorzej postrzegane są informacje umieszczone na stronie internetowej. Za przystępne uważa je 50% wnioskodawców skutecznych i jedynie 30% nieskutecznych. Również przedstawiciele firm doradczych uważają, że przedsiębiorcy, którzy są przez nich obsługiwani, często mają problemy ze zrozumieniem informacji zawartych na stronie internetowej i w wiadomościach e-mail od PIFE.

Różnice oceny przejrzystości języka w komunikacji face-to-face oraz stosowanego w materiałach pisanych wskazują na istotność utrzymywania bezpośredniego kontaktu z wnioskodawcami lub co najmniej umożliwienia im takiego kontaktu.

Warto zauważyć, że istnieją obiektywne bariery upraszczania języka, stanowiące granicę zasadności takich działań. Jedną z nich jest konieczność posługiwania się określonymi pojęciami nawiązującymi do przepisów prawa, aby nie zmodyfikować sensu funkcjonujących wytycznych. Pojęcia te można wyjaśniać, jednak należy je stosować w dalszym opisie. Dotyczy to m.in. dokumentów, które do finalnej publikacji muszą otrzymać akceptację działu prawnego oraz dokumentów pokontrolnych, w których konieczne jest podawanie podstaw prawnych prowadzonych działań i wydawanych decyzji. Innym aspektem wpływającym na ocenę przejrzystości komunikacji dokonywaną przez beneficjentów jest stopień trudności aplikowania i realizacji projektu. Kwestie merytoryczne, nawet opisane prostym językiem jawią się jako nadmiernie rozbudowane i skomplikowane.

ZPO i MCP, zgodnie z rekomendacją z I etapu badania, zwiększyły wsparcie dla beneficjentów w zakresie szkoleń i konsultacji m.in. na etapie rozliczania wydatków, stosowania Pzp czy zasady konkurencyjności [R21]. Prawie wszyscy respondenci IZ i IP mający styczność z beneficjentami deklarują, że osoby realizujące projekt mają możliwość skontaktowania się z nimi zarówno na etapie realizacji, jak i rozliczeń projektów celem wyjaśnienia niezrozumiałych kwestii. Organizowane są również szkolenia eksperckie. Cieszą się one dużym zainteresowaniem beneficjentów. Ze względu na zmieniające się przepisy niektórzy beneficjenci uczestniczą w tych szkoleniach cyklicznie celem aktualizacji posiadanej wiedzy. Aż 53% badanych beneficjentów, odczuwa, że otrzymali od IZ lub IP

wsparcie w rozliczaniu projektów. 80% z tych respondentów ocenia uzyskaną pomoc jako wystarczającą, co wskazuje na wysoki poziom i dużą przejrzystość przekazywanych informacji.

Ponad połowa badanych pracowników instytucji wdrażających RPO WM zaobserwowała, że dzięki podjętym działaniom w ostatnich latach zmniejszyła się liczba błędów popełnianych w zakresie stosowania Pzp i zasady konkurencyjności przez beneficjentów. Mimo zaobserwowanej poprawy ponad połowa respondentów uważa, że konieczne jest dalsze wspieranie beneficjentów w tym zakresie, gdyż skala występujących błędów w dalszym ciągu jest zbyt duża.

7.5. Komunikacja wewnętrzna i współpraca oraz zarządzanie informacjami

Głównymi tematami V obszaru rekomendacji z I etapu badania były: zwiększenie skuteczności komunikacji między pracownikami oraz przeprojektowanie scentralizowanej bazy wiedzy. Zaproponowane rekomendacje skupiały się głównie na zwiększeniu precyzjności i przejrzystości komunikatów, rozwinięciu kompetencji komunikacyjnych pracowników oraz dostarczeniu im odpowiedniej bazy danych, z których mogliby aktywnie czerpać informacje niezbędne w codziennej pracy.

Ewaluacja z 2017 roku zidentyfikowała problemy z komunikacją horyzontalną w systemie realizacji RPO WM przejawiające się m.in. ograniczoną wymianą informacji między zespołami wdrażającymi Program. Zaproponowano wówczas uruchomienie w ZPO, FE i MCP pilotażowego programu czasowej wymiany pracowników między zespołami oraz zapoznavanie nowych pracowników z zadaniami różnych zespołów w organizacji [R23]. Badani przedstawiciele BZZL nie posiadali wiedzy o wdrożeniu takich rozwiązań w ZPO i FE. Przedstawiciel MCP również przyznał, że przedmiotowe działania nie są prowadzone, jednak pracownicy posiadają inne możliwości nabywania doświadczenia w innych zespołach.

Obserwacje poczynione w ramach ewaluacji pokazują, że choć omawiana rekomendacja nie została w sensie dosłownym wdrożona, to w ramach systemu realizacji RPO WM podejmowane są inne działania realizujące podobne efekty. Nierównomierne obciążenie pracą zespołów na różnych etapach cyklu realizacji programu wymusza czasowe przesunięcia pracowników między zespołami. Wraz z przesuwającym się natężeniem pracy zapotrzebowanie na pracowników również przesuwa się z zespołów naboru na realizację i następnie zespoły kontroli. Osoby godzące się na czasowe przesunięcie do innego zespołu zyskują szersze spojrzenie na wdrażanie RPO WM oraz nawiązują relacje z pracownikami innych zespołów, co było celem omawianej rekomendacji.

W konsekwencji powyższego aż 95% kierowników będących respondentami ankiety wskazało, że w ich zespole pracuje co najmniej jedna osoba z doświadczeniem w innym obszarze związanym z realizacją RPO WM. Ankieta wśród pracowników wskazuje, że aż 42% respondentów pracowało w przeszłości przy innych procesach RPO WM niż obecnie. Doświadczenie w pracy przy co najmniej 3 procesach deklaruje aż 23% osób. Takie wyniki oznaczają, że duża część pracowników systemu realizacji RPO WM posiada wiedzę o zadaniach wykonywanych przez inne osoby w organizacji.

Kierownicy ocenili, że główną zaletą pracowników posiadających doświadczenie w pracy w różnych zespołach jest wykorzystywanie znajomości z pracownikami innych komórek do lepszego

wykonywania swojej pracy (50% wskazań w każdej badanej instytucji) oraz proponowanie przez te osoby lepszych rozwiązań pojawiających się problemów (48% wskazań ogółem i aż ¾ w FE). Najwięcej pozytywnych skutków wdrożenia ww. rekomendacji zauważali kierownicy z FE, a najmniej kierownicy ZPO.

Odróżniającą się od innych rekomendacji tego obszaru jest ta dotycząca relacji systemów informatycznych e-RPO i SL2014, postulująca przeprowadzenie ich audytu celem eliminacji dublujących się obowiązków wprowadzania danych i zwiększenia kompatybilności [R24].

Zdaniem przedstawiciela ZPO audyt taki został zrealizowany i jak wskazują wyniki niniejszego badania **ocena systemów w oczach pracowników poprawiła się**. Udział pracowników oceniających, że systemy e-RPO i SL2014 dublują się i generują dodatkową pracę, co wydłuża czas realizacji zadań wynosi ok. 20% i waha się od ok. 10% w ZPO i FE do 25% w MCP i WUP. W 2017 r. negatywną ocenę wyraziło ok. 30% pracowników. Opinie na temat systemów informatycznych uzyskane w ramach wywiadów są generalnie pozytywne. Jednak kilku respondentów zwraca uwagę, że ich zespoły w pracy muszą korzystać nie z dwóch a de facto czterech systemów informatycznych, czy baz danych, co wskazuje, że problemem nie jest tylko dublowanie, ale fragmentacja danych. Dodatkowo respondenci zwracają uwagę na szereg brakujących funkcjonalności SL2014 dotyczących m.in. walidacji wprowadzanych danych, powiązania dokumentów, komunikatów o dodaniu / usunięciu pliku, czy wymuszenia ich wprowadzania w uporządkowany sposób⁶². Pokazuje to, że choć wsparcie informatyczne realizacji RPO WM jest na coraz lepszym poziomie, a pracownicy i wnioskodawcy z czasem uczą się lepiej obsługiwać dostępne narzędzia, to nadal istnieje przestrzeń do usprawnienia funkcjonowania w tym obszarze.

W odpowiedzi na zidentyfikowane ograniczenia jakości komunikacji wewnętrznej wykonawcy etapu I ewaluacji zarekomendowali przeprowadzenie audytu komunikatów i opracowanie strategii komunikacji systemu RPO [R25]. Opinie uzyskane w ramach wywiadów i wyniki ankiety kierowników sugerują, że audyt taki obejmujący cały system realizacji RPO nie został zrealizowany⁶³, nie funkcjonuje również strategia, czy jednolite standardy komunikacji wewnętrznej, zaś sposób komunikowania jest zindywidualizowany i zależy od stylu zarządzania danej osoby (dyrektora, kierownika).

Nawet jeśli nie sformalizowana, to faktycznie wdrażana strategia komunikacji wewnętrznej, w opinii pracowników jest skuteczna. Na skali 1-5 prawie wszystkie funkcje komunikacji zostały ocenione na ok. 4⁶⁴, m.in.: wspieranie kluczowych procesów realizacji programu i identyfikacji z celami RPO WM, komunikowanie najważniejszych wydarzeń i oczekiwań dyrekcji, umożliwianie dialogu z przełożonymi i między pracownikami w ramach i między organizacjami, adekwatność kanałów. Dwa aspekty z nieco niższymi ocenami, szczególnie w ZPO i FM (3,2), to budowanie zaangażowania pracowników i poczucia wspólnoty. Można zatem przyjąć, że dotychczasowe

⁶² Szczegółowe rozważania na ten temat można znaleźć w rozdziale 4

⁶³ Analizy komunikacji wewnętrznej były prowadzone na poziomie wybranych organizacji (MCP, WUP).

⁶⁴ Zróżnicowanie ocen między badanymi organizacjami jest bardzo niskie – średnio 0,1 i nieprzekraczające 0,3 w pojedynczych elementach, więc wyniki omawiane są wspólnie.

działania komunikacyjne mogą być kontynuowane w obecnym zakresie i formie, ze zwróceniem ewentualnej uwagi na dwa wskazane elementy.

Kolejnym wątkiem poruszonym w badaniu z 2017 roku w obszarze zarządzania informacjami była konieczność większego dopasowania komunikatów do potrzeb pracowników m.in. poprzez ograniczenie wysyłania dużej liczby ogólnych wytycznych do ogółu pracowników oraz skuteczniejsze wyjaśnianie decyzji istotnych dla pracowników [R26]. Wzmocnienie efektów tej rekomendacji miało nastąpić poprzez zwiększenie intensywności komunikacji face-to-face z położeniem nacisku na regularne dostarczanie podwładnym informacji zwrotnej [R27].

Kluczowym działaniem w omawianym zakresie były szkolenia skierowane do kierowników zespołów. **Prawie wszyscy kierownicy ocenili, że odbyte szkolenia wzmocniły ich kompetencje w zakresie motywowania osób w zespole oraz budowania dobrych relacji, jak i rozwinęły umiejętności zarządzania zespołem.** W każdej organizacji, z wyjątkiem SMK, pojedyncze osoby wskazywały na konieczność dalszego kształcenia we wskazanych obszarach. Pozytywne skutki prowadzonych działań zaobserwowali również podwładni. 97% badanych stwierdziło, że wyjaśnienia przekazywane podczas indywidualnej rozmowy z przełożonym, spotkań zespołu oraz spotkań wyjazdowych sprawiły, że cele RPO WM i działania systemu wdrażania Programu są zrozumiałe.

Gorzej wypada ocena selektywności przekazu. Aż 44% ankietowanych pracowników twierdzi, że co najmniej raz dziennie otrzymuje e-mail z informacjami ogólnymi, nie dotyczącymi bezpośrednio wykonywanych przez nich obowiązków (najwięcej w FE – 75%, najmniej w MCP – 28%). Równocześnie 97% pracowników ocenia informacje e-mail traktujące o celach oraz systemie wdrażania RPO WM jako zrozumiałe.

Ostatnia grupa rekomendacji w opisywanym obszarze dotyczyła współpracy w ramach organizacji. Ze względu na zdiagnozowane obciążenie negatywnymi emocjami, zarekomendowano prowadzenie stałej diagnozy opinii pracowników o warunkach pracy [R28] i niwelowanie negatywnych odczuć poprzez szkolenia, warsztaty z komunikacji i działania integracyjne [R29].

Już w 2018 roku MCP, WUP i SMK raportowały rozpoczęcie wdrażania rekomendacji poprzez zrealizowanie ankiety wśród pracowników oraz udostępnienie kierownikom narzędzia pozwalającego na realizowanie ankiet satysfakcji wśród podwładnych (MCP), przeprowadzenie badania postaw etycznych i oceny procesu adaptacji (WUP), dokonanie samooceny systemu kontroli zarządczej (SMK). Działania te prowadzone są corocznie lub w trybie dwuletnim, w zależności od organizacji.

Prawie wszyscy kierownicy ankietowani w ramach niniejszej ewaluacji deklarują, że pozyskują opinie pracowników o warunkach pracy i przejrzystości komunikacji w organizacji, a ¼ z nich robi to kilka razy w roku. Pracownicy najczęściej pytani są o opinie na temat atmosfery panującej w organizacji podczas luźnych rozmów w pracy oraz podczas formalnej oceny pracowniczej.

Uzyskane wyniki wskazują, że w ZPO, FE i IP stosowana jest komunikacja formalna, jak i nieformalna, dla lepszego poznania nastrojów podwładnych. Można uznać to za potwierdzenie skuteczność szkoleń kierowników z zarządzania zespołem i komunikacji, o których mowa wyżej.

Narzędziami mającymi ograniczać negatywne emocje w zespołach są szkolenia m.in. w zakresie komunikacji i działania integracyjne. 22% badanych pracowników odpowiedziało, że bierze udział w

szkoleniach z komunikacji i/lub radzenia sobie ze stresem co najmniej raz w roku, 42% raz na kilka lat. Największy udział przeszkolonych zidentyfikowano w WUP – ponad 78% i ZPO – 63%. Aż 35% ogółu pracowników odpowiedziało, że nigdy nie brała udziału w szkoleniach z zakresu komunikacji lub radzenia sobie ze stresem. Analiza planów szkoleniowych potwierdza kładzenie większego nacisku na szkolenia specjalistyczne i techniczne.

Prawie wszyscy ankietowani kierownicy potwierdzają, że ich organizacja prowadzi działania ukierunkowane na budowanie dobrych relacji w zespole i między zespołami. Natomiast aż połowa wskazuje, że ich intensywność powinna zostać zwiększona. Zwłaszcza obecnie, gdy pandemia ograniczyła możliwości organizowania spotkań i wyjazdów integracyjnych, konieczne jest poszukiwanie nowych sposobów, by dać pracownikowi poczucie przynależności do organizacji. Warto zwrócić uwagę, na odmienną perspektywę BZZL, której przedstawiciel twierdzi, że dotychczas realizowane działania integracyjne dla pracowników wdrażających RPO WM są wystarczające. Wspomniana rozbieżność może mieć swe źródło w sposobie pozyskiwania informacji. Pracownicy mogą mieć większą skłonność do wyrażania krytycznych opinii podczas luźnych rozmów z kierownikami niż poprzez oficjalne kanały docierające do BZZL.

Wdrożenie rekomendacji [R28] i [R29] w założeniu miało obniżyć poziom konfliktów w zespołach i między zespołami oraz poprawić atmosferę w pracy. 69% ankietowanych pracowników oceniło atmosferę w pracy jako dobrą lub bardzo dobrą. Najwyższy udział pozytywnych opinii zaobserwowano w FE – 81%, następnie MCP – 70%, WUP – 65% i ZPO – 65%. W ogóle ankietowanych jedynie 6% osób odczuwa atmosferę w pracy jako negatywną lub bardzo negatywną. Natomiast aż 25% respondentów przyznaje, że atmosfera w pracy różni się w różnych dniach i czasami bywa pozytywna, a czasami negatywna.

Aż 32% ankietowanych pracowników odpowiedziało, że w ich zespołach konflikty zdarzają się od czasu do czasu, a 7%, że często lub bardzo często. Bardziej powszechnym zjawiskiem są spory międzyzespołowe – bardzo często lub często doświadczają ich 13% ogółu uczestników badania, a od czasu do czasu aż 44% respondentów. Największe różnice w tym zakresie występują w FE, gdzie konflikty w zespole zaobserwowało jedynie 21% badanych, a między zespołami aż 64% badanych. Najmniej sporów jest odczuwalnych przez pracowników WUP, gdzie aż 70% wskazań świadczyło o braku lub rzadkich konfliktach w zespołach, a 61% wskazań o braku lub rzadkich konfliktach między zespołami.

Uzyskane wyniki wskazują, że w dalszym ciągu konieczne jest stosowanie narzędzi bieżącego pomiaru konfliktów występujących w zespołach i pomiędzy zespołami celem szybkiego ich zażegnania.

7.6. Zarządzanie zasobami ludzkimi

Rotacja kadr została wskazana jako główny problem w obszarze ZZL w badaniu z 2017 r. Celem zatrzymania w systemie realizacji RPO WM doświadczonych specjalistów zaproponowano m.in.: stworzenie funkcji / stanowisk liderów [R33], które pozwolą awansować najlepszych pracowników; umożliwienie rozwoju przez awans poziomy [R36] oraz zaoferowanie zaawansowanych specjalistycznych szkoleń [R30]. Jako istotne wskazywano także podnoszenie kompetencji

kierowników w zakresie zarządzania zespołem [R31], a także doprecyzowanie wartości, na bazie których powinny być podejmowane działania zarządcze [R38]. W przypadku braku możliwości zatrzymania pracownika w organizacji wskazano jako istotne pozyskanie wiedzy o kluczowych powodach odejścia [R37].

Jednym ze sposobów zbudowania poczucia możliwości rozwoju zawodowego doświadczonych pracowników, są dopasowane do potrzeb szkolenia specjalistyczne [R30]. Diagnoza potrzeb prowadzona jest przez kierowników zespołów. 80% ankietowanych kierowników twierdzi, że każdy pracownik może wziąć udział w szkoleniach specjalistycznych, natomiast pozostali uważają, że szkolenia są skierowane tylko do wybranych osób (najwięcej takich opinii pojawiło się w MCP). Dopasowanie szkoleń do występujących potrzeb zostało ocenione pozytywnie przez 2/3 kierowników, w tym najlepiej w WUP i ZPO. Przedstawiciele zespołów ZZL wskazywali, że w przypadku braku odpowiednich szkoleń na rynku, zamawiane są szkolenia dedykowane dopasowane do zapotrzebowania zgłaszanego przez kierowników.

Zdecydowana większość pracowników deklaruje udział w szkoleniach specjalistycznych (w tym 29% kilka razy w roku a 54% średnio raz w rok). Największą częstotliwość szkoleń specjalistycznych deklarowana jest w FE, a najmniejsza w ZPO. Uczestnicy szkoleń ocenili je bardzo pozytywnie - 93% uznało, że uzupełniły ich wiedzę w zakresie wykonywanych obowiązków zawodowych, a 91%, że odpowiadały na bieżące potrzeby szkoleniowe.

Według deklaracji kierowników ZZL, drugie postulowane rozwiązanie – umożliwienie rozpoczęcia pracy w innym zespole [R36] – jest praktykowane we wszystkich organizacjach systemu wdrażania RPO WM. Awans poziomu odbywa się na prośbę pracownika, kierownika lub proponowany jest odgórnie, gdy pracownik uzyskał pozytywną ocenę, a posiadane przez niego kompetencje są przydatne w innym zespole. Wszyscy badani kierownicy odpowiedzieli, że mają w zespole co najmniej jednego pracownika, który pracował uprzednio w innym zespole. Częstotliwość awansów poziomych kształtuje się na średnim poziomie. Ponad połowa badanych kierowników stwierdziła, że sporadycznie mają możliwość zaproponowania podwładnemu zmianę zakresu obowiązków lub zmianę zespołu, a około ¼, że w ich zespole taka sytuacja nigdy nie miała miejsca. Natomiast skuteczność tego narzędzia jest znaczna. 40% ankietowanych kierowników stwierdziło, że z ich zespołu nigdy nie zwolniła się osoba posiadająca doświadczenie w kilku działach, a kolejne 40%, że są to sytuacje sporadyczne.

Kolejne działanie, mające zaspokoić potrzeby rozwoju zawodowego – powołanie nieformalnych liderów w najliczniejszych zespołach [R33] – można uznać za wdrożone poprzez fakt powoływania koordynatorów tematycznych, naborów, poddziałań, które miało miejsce zarówno w IP, jak i IZ. Rozwiązania te również przynoszą pozytywne efekty. Opinie przedstawicieli zespołów ZZL, jak i kierowników zespołów, w których funkcje te zostały wydzielone wskazują, że pracownicy po objęciu funkcji nieformalnego lidera są bardziej zmotywowani do pracy. Prawie wszyscy respondenci potwierdzają, że osoby te nie rezygnują z pracy w organizacji.

Wsparcie kadry kierowniczej w zakresie motywowania zespołu i dokonywania konstruktywnych ocen poszczególnych pracowników [R31], realizowane jest we wszystkich badanych organizacjach przez dostęp do szkoleń z tematów: kierowanie zespołem, organizacja i zarządzanie, zarządzanie zespołem w pandemii, zarządzanie sytuacyjne, coachingowy styl zarządzania. Co istotne, szkolenia te

są prowadzone rokrocznie, co pozwala kierownikom na aktualizację wiedzy oraz stały rozwój kompetencji. Poziom zainteresowania udziałem w szkoleniach oraz ich skuteczność została omówiona podczas rozważań nad R27 w rozdziale 7.6.

Wdrożone narzędzia rozwoju zawodowego są oceniane przez dużą część pracowników jako niewystarczające, by motywować do trwałego związania z organizacjami systemu realizacji RPO WM. Jedynie 30% respondentów wskazało, że oferowane możliwości motywują do pozostania w organizacji. Najlepiej pod tym względem wypada WUP (47%), a najgorzej ZPO (21%)⁶⁵.

Zdefiniowanie kluczowych wartości organizacji, którymi należy kierować się podczas zarządzania zespołem to drugi instrument wsparcia dla kadry zarządczej [R38]. 2/3 badanych kierowników deklaruje, że zostało zapoznanych z preferowanymi w organizacji kierunkami działań i dla większości są one pomocne w zarządzaniu zespołem (dla wszystkich respondentów w FE, WUP i SMK). Respondenci deklarują, że podejmują decyzje zarządcze głównie w oparciu o procedury i jasno określony system wartości organizacji oraz, w nieco mniejszym stopniu, rozmowy z przełożonym i ustalenia wypracowane z kierownikami innych zespołów. Stosowane podejście, tzn. uzupełnianie wiedzy czerpanej z formalnych wytycznych rozmowami z przełożonym i pozostałymi kierownikami zwiększa szansę na jednolite rozumienie wartości w organizacji i poczucie przynależności do grupy.

Rekomendacja dotycząca prowadzenia rozmów z pracownikami rezygnującymi z zatrudnienia w organizacji została wdrożona we wszystkich badanych organizacjach [R37]. Pozyskiwane informacje umożliwiają wprowadzenie zmian głównie na poziomie zespołów, a nie całej organizacji. Z badanych przedstawicieli zespołów ZZL jedynie ten z MCP był w stanie wskazać problem, który udało im się zidentyfikować i zniwelować dzięki exit-interview. Przedstawiciel natomiast zadeklarował, że są na wstępnym etapie wdrażania rekomendacji, za wcześniej zatem na ocenę możliwości wdrożenia zmian na bazie pozyskiwanych informacji.

Wdrażanie omawianej rekomendacji odbywa się również na poziomie kierowników zespołów. 4/5 ankietowanych wskazało, że prowadzi rozmowy podsumowujące z odchodzącymi z pracy. W WUP i MCP pojawiło się kilka odpowiedzi, wskazujących, że prowadzeniem tego typu rozmów zajmuje się tylko zespół ZZL. Na bazie zebranych informacji we wszystkich badanych organizacjach możliwe było wprowadzenie usprawnień. Dotyczyły głównie lepszego rozłożenia pracy w zespole oraz zmiany sposobu zarządzania konfliktami w zespole i między zespołami. Dzięki prowadzonym rozmowom pojawiły się refleksje oraz dokonano udoskonaleń w zakresie przyznawania premii i nagród finansowych, określania potrzeb szkoleniowych oraz umożliwiania pracownikom rozwoju w obrębie organizacji.

Mimo podejmowanych działań 50% ankietowanych pracowników przyznało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy rozważało zmianę miejsca pracy (najwięcej w MCP – 60%, najmniej w FE i ZPO – 40%). Oprócz niskich zarobków – wskazywanych jako powód chęci odejścia przez prawie wszystkich respondentów – zidentyfikowano jeszcze kilka przyczyn: zbyt czasochłonny dojazd do pracy (FE i

⁶⁵ Choć nie ma wystarczających podstaw, by dowodzić związku przyczynowo- skutkowego, warto zauważyć, że właśnie w ZPO praktyka powoływania liderów / koordynatorów nie jest rozpowszechniona, a sposobem doceniania doświadczonych pracowników jest awans na stanowisko głównego specjalisty.

MCP⁶⁶), przeciążenie obowiązkami (ZPO, MCP, WUP), trudność z uzyskaniem awansu (FE), niezadowolenie z organizacji pracy (ZPO), poczucie niedocenienia przez przełożonych (WUP).

7.7. Otoczenie systemu

Otoczenie systemu RPO WM było ostatnim z obszarów rekomendacji w ramach badania z 2017 r. Propozycje zmian obejmowały trzy główne zagadnienia: wykorzystanie narzędzi promocyjnych do generowania większej liczby wniosków w najmniej popularnych naborach [R39], [R40], [R42]; uwzględnienie potrzeb wnioskodawców w zarządzaniu harmonogramem i procedurą naboru projektów [R41], [R44] oraz wyeliminowanie rozbieżności między wynikami kontroli realizowanych przez IZ oraz KAS [R45].

Wyniki badania wskazują, że Wydział Promocji i Informacji ZPO ściśle współpracuje z zespołami naboru projektów w zakresie identyfikacji konkursów, co do których istnieje ryzyko uzyskania niewystarczającej liczby wniosków [R39], [R40]. Respondenci z ZPO i IP zgodnie twierdzą, że w takich przypadkach uruchamiane są działania promocyjne i informacyjne wykorzystujące: komunikaty radiowe, prasowe, newslettery czy bezpośredni kontakt telefoniczny i listowy z potencjalnymi beneficjentami. Organizowane są również dodatkowe spotkania informacyjne mające na celu ułatwienie beneficjentom wypełnienia niezbędnej dokumentacji prowadzone przez Wydział Promocji wspólnie z ekspertami z FE i IP.

Aby w pełni wykorzystać możliwości dialogu z beneficjentem do uzyskiwania podczas naborów większej liczby lepszych jakościowo wniosków pracownicy PIFE na koniec rozmowy zachęcają rozmówców do ponownego kontaktu (73% ankietowanych beneficjentów oraz 47% nieskutecznych wnioskodawców pamięta, że otrzymali taką propozycję) [R42].

Jak wskazują respondenci, efekty prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych w postaci zwiększonego zainteresowania naborami są ograniczone, bowiem brak zainteresowania zwykle wynika z innych niż brak informacji powodów, m.in. nieatrakcyjnych warunków dostępu, które wynikają niejednokrotnie z rekomendacji czy wymogów KE i MFIPR.

Dane z monitoringu rekomendacji wskazują, że wszystkie IP i FE współpracują z ZPO w przygotowaniu optymalnego dla wnioskodawców harmonogramu naboru projektów [R41].

Działania takie potwierdzają kierownicy i koordynatorzy objęci wywiadami, wskazując że na bazie doświadczenia z poszczególnymi grupami beneficjentów oraz weryfikacji bieżącej kontraktacji środków zgłaszają swoje sugestie Zespołowi Zarządzania Finansowego ZPO.

Praktyka ogłaszania ramowego harmonogramu konkursów na całą perspektywę programową oraz odpowiednie wyprzedzenie, z jakim ogłaszany jest plan konkursów na dany rok, są stosunkowo dobrze oceniane przez wnioskodawców. 42% wnioskodawców biorących udział w badaniu stwierdziło, że dzięki harmonogramowi rocznemu dostępnemu z odpowiednim wyprzedzeniem

⁶⁶ Podczas badania przedstawiciel ZZL twierdził, że udało się wprowadzić pracę hybrydową dla części pracowników, którzy rozważali zmianę pracy ze względu na zbyt czasochłonny dojazd do pracy.

dowiedzieli się, kiedy będzie ogłaszany interesujący ich konkurs. Kolejne 39% respondentów nie miało zdania w tym temacie, więc najprawdopodobniej nie odczuwają niedogodności związanych ze zbyt małą ilością czasu na przygotowanie wniosku.

Jak wskazują respondenci z zespołów naboru, postulat wydłużania odstępów między konkursami zbliżonymi tematycznie, skierowanymi do tych samych grup beneficjentów może być realizowany tylko w ograniczonym zakresie. Po pierwsze, konieczne jest zapewnienie beneficjentom czasu na realizację projektu w ramach okresu programowania – standardowo są to 3 lata, ale zdarzały się nabory z projektami 4 letnimi. Ponadto wnioskodawca może poprosić o przedłużenie projektu oraz możliwe jest pojawianie się projektów z listy rezerwowej z pewnym opóźnieniem. Po drugie, faktyczny czas na ogłaszanie naborów skracają opóźnienia w negocjacjach z KE i zatwierdzaniu programu⁶⁷. Dodatkową presję na kumulowanie naborów na początku okresu realizacji nakładał mechanizm rezerwy wykonania.

W konsekwencji, tylko częściowo udało się uzyskać odpowiednie odstępy czasu między konkursami skierowanymi do tych samych grup beneficjentów. Objęte wywiadami firmy doradcze wspierające wnioskodawców przekonują, że wielokrotnie ich klienci muszą dokonywać wyborów, w którym z interesujących ich naborów aplikować, gdyż nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi i czasem na przygotowanie więcej niż jednego wniosku w okresie narzuconym harmonogramem naborów.

Problemem, na który zwracają uwagę przedstawiciele zespołów naboru, a który również może mieć wpływ na niezadowalającą frekwencję w niektórych konkursach, szczególnie skierowanych do JST, są liczne zmiany rocznych harmonogramów naboru projektów. Konkursy bywają odwoływane, redukowane z dwóch do jednego naboru lub przenoszone na kolejny rok. Mimo zachowania 3 miesięcznego okresu wynikającego z ustawy, dla wielu beneficjentów zmiany takie oznaczają konieczność rezygnacji ze złożenia wniosku o dofinansowanie. Niektóre instytucje nie są bowiem wystarczająco elastyczne, aby w trakcie trwania roku budżetowego dokonać dużych zmian w budżecie rocznym, co byłoby niezbędne do zapewnienia wkładu własnego w projekcie.

W I etapie badania ewaluatorzy wskazywali na konieczność dalszego upraszczania zasad naborów projektów, wskazując jednocześnie, że do 2017 r. osiągnięto duże sukcesy na tym polu [R44]. Efekty wdrożenia tej rekomendacji są ograniczone. 14% wnioskodawców biorących udział w badaniu zaobserwowało wprowadzenie uproszczeń w dokumentacji konkursowej na przestrzeni ostatnich kilku lat. Z objętych wywiadami przedstawicieli firm doradczych tylko jeden był w stanie wskazać pozytywne zmiany, polegające na przejściu na system elektronicznego składania dokumentów, ryczałtowe ujęcie niektórych kosztów, wprowadzenie oceny formalnej drugiego stopnia. Wnioskodawcy, którzy zaobserwowali zmiany najczęściej wskazywali, że dokonano uproszczeń w zakresie wymaganych załączników oraz w treści regulaminu. Wpływ tych działań na ułatwienie

⁶⁷ Pierwsze nabory w ramach RPO WM kończyły się w ostatnim kwartale 2015. Zdaniem respondenta z ZPO sytuacja w następnej perspektywie będzie podobna lub gorsza.

ubiegania się o środki jest w opinii respondentów umiarkowany, oceniany średnio na 3,5 na skali od 1 - w ogóle nie ułatwia do 5 - bardzo ułatwia⁶⁸.

Jak sugerują przedstawiciele IP i FE, umiarkowana opinia wnioskodawców może wynikać z faktu, że tylko część wprowadzanych uproszczeń dotyczy bezpośrednio wniosku aplikacyjnego, a inne np. warunków dostępu. Przedstawiciele systemu realizacji RPO WM różnią się w ocenach stopnia uproszczeń. Obok opinii, że formularz wniosku jest intuicyjny i nieskomplikowany, a wnioskodawcy świetnie sobie z nim radzą, pojawiają się takie, że proces aplikacyjny i dokumentacja są 'naprawdę bardzo trudne', a specyfika administracji jest taka, że próby uproszczeń niekoniecznie kończą się uproszczeniami. Efekty uproszczeń obserwowane przez pracowników, to nie tyle większa liczba składanych wniosków, co lepsza jakość zawartych w nich treści – wypełniając bardziej przejrzystą i zrozumiałą dokumentację wnioskodawca ma możliwość lepszego doprecyzowania koncepcji projektu⁶⁹. Uproszczenia systemu naboru wniosków przyczyniają się również do przyspieszenia procesu oceny i zwiększenia jej trafności.

Z przeprowadzonego badania wynika, że choć na polu uproszczeń zasad naborów projektów sporo już osiągnięto, to działania te powinny być kontynuowane w sposób ciągły, również w nadchodzącej perspektywie. Z deklaracji respondentów wynika, że de facto prace takie już się toczą bądź są planowane. Jak w przypadku wielu rekomendacji, ta również jednak wiąże się z określonymi barierami. Podstawowa to nadrzędne przepisy prawa, wymogi KE i Ministerstwa. Ponadto doświadczenia pokazują, że szereg potencjalnie obiecujących uproszczeń na etapie naboru prowadzi do problemów na etapie realizacji i rozliczenia projektów. Dodatkowo każde uproszczenie jest zmianą, która z punktu widzenia beneficjentów posiadających już doświadczenie w aplikowaniu oraz osób oceniających wnioski może być oceniona jako komplikacja.

W ewaluacji z 2017 r. badacze zaobserwowali znaczące rozbieżności wyników kontroli projektów realizowanych przez KAS a IZ i IP. W odpowiedzi na zdiagnozowany problem zarekomendowano, by Ministerstwo Rozwoju przeprowadziło audyt rozbieżności i omówienie jego wyników z przedstawicielami KAS i poszczególnych IZ. Zadaniem skierowanym do IZ było lobbowanie w Ministerstwie na rzecz realizacji przedmiotowego audytu [R45].

Jak wynika z deklaracji przedstawicieli ZPO, w ramach utrzymywanych kontaktów z Ministerstwem poruszany był problem wątpliwości co do wyników zewnętrznych kontroli. Ponadto organizowane były spotkania przedstawicieli IZ różnych programów, gdzie poruszano temat rozwiązań ograniczających występowanie różnic między kontrolami prowadzonymi przez KAS i IZ. W spotkaniach tych nie uczestniczyli jednak przedstawiciele KAS. Respondenci nie kojarzą również, by zrealizowano rekomendowany audyt rozbieżności.

Na chwilę obecną 40% ankietowanych beneficjentów potwierdza występowanie odmiennych interpretacji przepisów prawa dokonywanych przez różne instytucje prowadzące kontrolę ich projektów (w tym 14% często lub bardzo często). Również firmy doradcze wspierające beneficjentów

⁶⁸ Najczęściej wskazywane odpowiedzi, to 3 i 4.

⁶⁹ Opinia respondenta z MCP.

w realizacji projektów zaobserwowały częste różnice w decyzjach pokontrolnych otrzymywanych od różnych instytucji weryfikujących prawidłową realizację projektu.

7.8. Podsumowanie

Efektem wykonanej w 2017 r. ewaluacji on-going systemu realizacji RPO WM było 45 rekomendacji, z których 40 IZ zatwierdziła do wdrożenia. Wyraźną większość rekomendacji - 85% - można uznać za wdrożone, co można uznać za całkiem dobry wynik⁷⁰.

W kilku przypadkach rekomendacje nie zostały wdrożone w sposób dosłowny, ale podjęto inne niż sugerowane działania prowadzące w mniemaniu IZ do podobnych skutków. Dotyczyło to np. (1) odciążenia zespołów realizacji projektów w FE poprzez przesunięcie części zadań do innych zespołów, a nie powołanie trzeciego zespołu realizacji; czy (2) uzyskania korzyści wymiany doświadczeń między zespołami nie przez sformalizowany program rotacji dla nowych pracowników, ale przesuwanie pracowników między zespołami w rytmie zmiany natężenia pracy.

W odniesieniu do połowy rekomendacji niewdrożonych pożądany stan został osiągnięty mimo braku podjęcia wprost rekomendowanych działań. Przykładowo, (1) pracownicy systemu realizacji RPO WM deklarują, że właściciele procesów są dla nich wystarczająco jasno określani, choć informacja ta nie jest wprost wprowadzona do opisów procesów w podręcznikach; (2) choć nie przeprowadzono audytu komunikatów, ani nie opracowano strategii komunikacji systemu RPO WM, to w opinii pracowników realizowana komunikacja wewnętrzna jest skuteczna.

W toku realizacji badania zidentyfikowano szereg barier, oddziałujących na możliwości wdrożenia rekomendacji trojako: uniemożliwiając wdrożenie rekomendacji, ograniczając skalę wdrożenia rekomendacji, ograniczając możliwe do uzyskania efekty wdrożenia rekomendacji. Do pierwszej grupy zaliczyć można rekomendacje dotyczące pogłębiania procesowo-projektowej orientacji organizacji systemu realizacji RPO WM. Jak przekonujemy w rozdziale, działania takie w odniesieniu do ZPO i FE nie są możliwe, gdyż stanowią one integralne elementy większej organizacji zorientowanej funkcjonalnie, hierarchicznie i biurokratycznie. Druga grupa, ograniczenie możliwej skali działań, obejmuje np. uproszczenie zasad naborów – dalsze upraszczanie może prowadzić do zwiększenia natężenia problemów na etapie realizacji, a zbyt częste zmiany, nawet mające na celu uproszczenie, są negatywnie odbierane przez wnioskodawców. Podobnie, barierą upraszczania języka jest konieczność precyzyjnego komunikowania złożonych wymogów. Przykładem trzeciej kategorii barier są rekomendacje sugerujące możliwość zwiększenia zainteresowania niepopularnymi naborami poprzez doskonalenie działań informacyjno-promocyjnych. Skuteczność takich działań ograniczana jest innymi czynnikami obniżającymi zainteresowanie, przede wszystkim trudnymi, lub nieatrakcyjnymi warunkami dostępu do dofinansowania. Specyficznym przypadkiem są również rekomendacje postulujące działania rzecznicze czy lobbingowe skierowane do MFiPR. Mimo

⁷⁰ Z bazy SWR wynika, że udział rekomendacji wdrożonych z ewaluacji systemów realizacji programów operacyjnych wynosi średnio 70% i waha się w przedziale 55%-100%.

deklarowanych przez IZ rozmów i kontaktów nie przyniosły one efektów zarówno w przypadku wspólnot praktyków, jak i audytu rozbieżności wyników kontroli.

Analiza efektów rekomendacji sugeruje, że działania wynikające z co najmniej kilku z nich powinny być nadal kontynuowane – wynika to albo z ograniczonych efektów wdrożenia, albo faktu, iż efekty są nietrwałe i ich podtrzymanie wymaga kontynuacji działań. Szczegółowe zestawienie danych dotyczących statusu wdrożenia rekomendacji i sugestii dalszego postępowania z nimi zawarto w załączniku do niniejszego raportu.

8. PODSUMOWANIE

8.1. Syntetyczne zestawienie odpowiedzi na pytania badawcze postawione przez zamawiającego

Promocja i informacja

Pytanie	Odpowiedź
Skąd Wnioskodawca dowiedział się o możliwości dofinansowania projektów?	Internet jest głównym źródłem informacji o możliwościach pozyskania dofinansowania. Na takie źródło wskazuje 57% respondentów. Połowa wnioskodawców korzysta też z usług firm doradczych, a połowa z tej populacji jest informowana bezpośrednio o konkursach w ramach oferty firm doradczych.
Jak Wnioskodawca ocenia informacje o możliwości ubiegania się o dofinansowanie projektu? Czy były one: zrozumiałe, kompletne, spójne?	Strona dedykowana Programowi, tj. www.rpo.malopolska.pl była wykorzystywana zarówno przez beneficjentów (82% pozytywnych odpowiedzi) jak i wnioskodawców (76% pozytywnych odpowiedzi) na etapie przygotowania wniosku oraz w przypadku beneficjentów także na etapie realizacji projektu. Połowa ankietowanych beneficjentów uważa, że informacje na stronie są napisane w sposób przystępny, łatwym i zrozumiałym językiem, 30% uważa, że są spójne, a 26% uważa, że są kompletne.
Czy Wnioskodawca uzyskał pomoc przy przygotowaniu wniosku o dofinansowanie? Z jakich źródeł uzyskał pomoc? W jakim stopniu była ona pomocna?	Beneficjenci byli usatysfakcjonowani korzystaniem ze źródeł pomocy udostępnionych w programie. Jako obszary niewiedzy wskazywali najczęściej kwestie: poprawnego wypełnienia formularza wniosku oraz interpretacji kryteriów oceny. W badaniu zaproponowano dodatkowe narzędzia tj. automatyczna instrukcja wypełniania pól wniosku w Generatorze Wniosków. W ramach szkoleń prowadzonych dla beneficjentów warto zwrócić uwagę na kwestie, które sprawiały im najwięcej kłopotu. Należą do nich: wskaźniki, kryteria oceny oraz polityki horyzontalne.
Czy Wnioskodawca korzystał z oferty punktu informacyjnego? Z jakich elementów oferty korzystał? Jak ocenia tę ofertę?	16% beneficjentów korzystało ze spotkań informacyjnych, 7% ze szkoleń, 10% z konsultacji bezpośredniej. Beneficjenci jak i wnioskodawcy byli zadowoleni z uzyskanych informacji. Na pytanie czy udało im się uzupełnić brakującą wiedzę 41% beneficjentów (a 26% wnioskodawców) przyznało, że w całości, natomiast 51% beneficjentów, że przynajmniej w części (56% wnioskodawców). Odpowiedniej wiedzy nie uzyskało jedynie 2% beneficjentów i 11% nieskutecznych

	wnioskodawców. 41% ankietowanych było zachęcanych do ponownych kontaktów z PIFE. Natomiast w pięciostopniowej skali zadowolenia z udzielonych informacji, 79% beneficjentów Programu jako bardzo przydatne i przydatne określiło informacje pochodzące od IOK, ale jednocześnie w ten sam sposób 74% beneficjentów oceniło informacje pochodzące od PIFE.
Czy Wnioskodawca korzystał z pomocy przy przygotowaniu wniosku o dofinansowanie innej niż świadczonej przez punkt informacyjny? Z jakich źródeł uzyskał taką pomoc? Jak ją ocenia?	Podczas procesu aplikacyjnego beneficjenci oraz wnioskodawcy najchętniej korzystali ze źródeł zewnętrznych wobec systemu, tj. z usług firm doradczych. Jeśli chodzi o źródła pomocy udostępnione w ramach systemu realizacji RPO WM to ogólnie można stwierdzić, że obie możliwości tj. kontakt z IOK oraz kontakt z PIFE były wykorzystywane relatywnie chętnie i na zbliżonym poziomie około 20% przypadków. Mimo zalet merytorycznych wynikających z kontaktu wnioskodawców z IOK, nie uważa się tego rozwiązania za efektywne w kontekście systemowym. W okresach znacznego obciążenia pracą istnieje ryzyko braku ciągłości tych działań przez IOK.
Jak oceniana jest dostępność do informacji o naborze prowadzona przez scentralizowany system punktów informacyjnych?	Dostępność do informacji nie wymaga zmian. Rekomenduje się utrzymać formy szkoleń on-line (poza stacjonarnymi).
Jak oceniana jest jakość informacji świadczonych przez FEM w kontekście konkursów ogłaszanych przez poszczególne IP i dep. FE	Współpraca z IZ (ZPO-VII i ZPO- VIII) jest dobrze oceniana przez wszystkie instytucje systemu. Nie rekomenduje się zmian w tym zakresie współpracy.
Jak Wnioskodawcy oceniają dualistyczny system informowania o konkursach – tj. FEM informuje o konkursach, a IOK jest wyłącznie ciałem doradczym dla FEM/eksperckim?	Firmy doradcze jako wyspecjalizowane podmioty preferują raczej kontakt z IOK w celu rozwiązania trudnych kwestii merytorycznych. Jednak na większość pytań zadawanych przez wnioskodawców odpowiada IZ PIFE, co odciąża IOK sytuacji kumulacji prac związanych z naborami. Z badania nie płynie rekomendacja o zmianie tego rozwiązania. Ewentualnie, że IOK powinny pogłębić współpracę szkoleniową z IZ PIFE.
Czy Wnioskodawca korzystał ze strony internetowej www.rpo.malopolska.pl na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie/na etapie realizacji projektu? Jak ocenia dostępne tam informacje? Jakich informacji brakuje	Strona www.rpo.malopolska.pl była wykorzystywana zarówno przez beneficjentów (82% pozytywnych odpowiedzi) jak i wnioskodawców (76% pozytywnych odpowiedzi) na etapie przygotowania wniosku oraz w przypadku beneficjentów także na etapie realizacji projektu. Połowa ankietowanych beneficjentów uważa, że informacje na stronie są napisane w sposób przystępny,

lub powinny być poszerzone?	łatwym i zrozumiałym językiem. Najniższe oceny uzyskują takie atrybuty strony internetowej jak nawigacja po niej (21%), kompletność (29%) oraz spójność logiczna przekazywanych informacji (24%).
Czy Wnioskodawca korzystał ze szkoleń na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie/na etapie realizacji projektu? Jak je ocenia? (uwzględnić formy stacjonarne i on-line)	7% beneficjentów korzystało ze szkoleń PIFE, ale jednocześnie tylko 50% pisało wnioski samodzielnie, bez wsparcia firm doradczych. Beneficjenci są zadowoleni z usług PIFE. Potwierdzają to także firmy doradcze, które chętnie biorą udział w szkoleniach PIFE, ale większe zainteresowanie nimi przejawiają na początku perspektywy. Na jej końcu, tak jak obecnie firmy doradcze preferują formę on-line w zakresie szkoleń (oszczędność czasu i kosztów dojazdu).
Jakiego wsparcia podczas przygotowywania dokumentacji konkursowej potrzebowałby Wykonawca? (zwrócić uwagę na następujące elementy: obowiązki informacyjno-promocyjne, zasady horyzontalne oraz dostępność dla osób z niepełnosprawnościami)	W badaniu ustalono, że wnioskodawcy potrzebują zdecydowanie wsparcia w zakresie zasad horyzontalnych. Potwierdzali to zarówno w ramach zamkniętych jak i otwartych pytań badawczych.
Jak przyjęty system informowania o konkursach sprawdza się w naborach na działania niestandardowe, np. w przypadku 8 Osi Priorytetowej na działania związane z 8.6.1 A – zarządzanie wiekiem w przedsiębiorstwach?	Przyjęty system informowania o naborach przez ZPO VII w ścisłej współpracy z IOK jest oceniony wysoko przez interesariuszy systemu. Zwłaszcza doceniane są dwustronne spotkania przed naborami w celu omówienia strategii komunikacyjnych. Podejmowane są także specjalne działania w sytuacjach niewielkiego zainteresowania naborem jak w przyp. dz. 8.6.1 A. Jednak strategia komunikacyjna może przynieść bardzo ograniczone rezultaty, jeśli zbyt pozytywnie oceniono w programie warunki realizacji i potencjał absorpcyjny beneficjentów. Obecnie dz. 8.6.1 jest realizowane w formach pilotaży w WUP na podstawie doświadczeń zebranych w tej perspektywie. Na podstawie doświadczeń z wdrażania 8.6.1, WUP zaproponował realizację projektów w perspektywie 2021-2027 w zmienionej formule.

Ogłaszanie i przeprowadzanie konkursów/naborów i ocena projektów

Pytanie	Odpowiedź
Czy Beneficjent/Wnioskodawca miał problem z dostępem do systemu eRPO przy ubieganiu się o dofinansowanie? Jeśli tak to jaki?	Dwie trzecie respondentów było zadowolonych z korzystania z systemu eRPO, a pozostała część zgłosiła, że było to dla nich trudne doświadczenie. Nie można wskazać konkretnych trudności, ponieważ obejmowały one

(Ważne, żeby pytania w tym obszarze były sformułowane w taki sposób, aby Beneficjenci rozumieli, o który system informatyczny są pytani (e-RPO, SOWA czy SL));	praktycznie wszystkie czynności realizowane w systemie: od założenia konta, po wypełnianie formularza wniosku, załączania i uwierzytelniania dokumentów. Dla tej części respondentów trudne jest zwłaszcza pozyskanie podpisu kwalifikowanego. Proponuje się niewielkie usprawnienia i nowe funkcjonalności w systemie, tj. automatyczna instrukcja wypełniania wniosków, automatyczne obliczanie pozycji budżetowych w oparciu o kalkulator limitów, możliwość elektronicznego podpisania umowy o dofinansowanie.
Czy Beneficjent miał problemy z pozyskaniem zabezpieczenia realizacji projektu? Jeśli tak, to jaki?	Nie, tylko 5% beneficjentów wymienia pozyskanie zabezpieczenia jako problem w procesie kontraktacji. Jedyny problem jaki został odnotowany w badaniu to utrata ważności promesy bankowej w związku z przedłużającą się procedurą naboru.
Czy formy zabezpieczenia są adekwatne do sytuacji na rynku działalności gospodarczej?	Tak. 59% beneficjentów akceptuje weksel in blanco jako skuteczne zabezpieczenie.
Jaka jest skuteczność i użyteczność komunikacji i współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie RPO WM a Beneficjentami (Wnioskodawcami) na poziomie ubiegania się o dofinansowanie?	Jeśli chodzi o źródła pomocy udostępnione w ramach systemu realizacji RPO WM to ogólnie można stwierdzić, że obie możliwości tj. kontakt z IOK oraz kontakt z PIFE były wykorzystywane relatywnie chętnie i na zbliżonym poziomie około 20% przypadków, z nieznacznym wskazaniem na większe wykorzystanie kontaktów z IOK przez skutecznie aplikujących o środki (na poziomie 25%). Pośrednio na to pytanie odpowiada także fakt, że wnioskodawcy (w tym także firmy doradcze) potwierdzili zainteresowanie komunikacją z IOK podczas naboru w formie uzupełnień i korekt w WoD, które jest postrzegane jako forma komunikacji na konkretnym przykładzie propozycji projektu.
Które kryteria w opinii Wnioskodawcy są niejasno/niejednoznacznie sformułowane?	Wnioskodawcy pozytywnie ocenili zarówno kryteria dostępowe, jak i kryteria punktowane. Tylko niewielki odsetek wnioskodawców zgłosił uwagi do kryteriów naboru projektów. W badaniu ustalono jednak, że kryteria dostępowe powinny być sformułowane w sposób jasny, niestwarzający pola do interpretacji (odwołań) i w pełni zgodny z zapisami SzOOP. W tym zakresie istnieje niewielkie pole do korekt.
Czy przyznane punkty są adekwatne do kryteriów?	Co do zasady sprawiedliwość oceny w Programie nie budziła wątpliwości. Jednym z ważnych mierników jest skala protestów i skarg zgłoszonych przez wnioskodawców, które tylko w 3% skutkowały wygranymi sprawami (WSA i

	NSA).
Które kryteria sprawiły trudność Wnioskodawcom?	Relatywnie często wnioskodawcy podawali kryteria: „Wpływ projektu na rozwój społeczno-gospodarczy regionu” oraz „Adekwatność doboru grupy docelowej”. Zauważalna też była krytyka kryteriów stosowanych w naborach, w których uczestniczyli przedsiębiorcy. Były to kryteria dotyczące projektów B+R (Oś I) oraz projektów energetycznych (audyt energetyczny- wymagania w zakresie osób prowadzących audyt) (Oś IV). Pewną trudność powoduje także odpowiedź na kryterium „zapotrzebowanie rynkowe”.
Jak oceniane są wprowadzone kryteria 0-1, system wagowy punktów, kryteria premiujące?	System wagowy jest mało przejrzystym i mało przyjaznym systemem, ale spełnia ważny cel różnicowania przyznanych punktów w warunkach dużej konkurencji pomiędzy projektami. Kryteria 0-1 mają ograniczony sens, jeśli dotyczą kwestii merytorycznych wniosku, ocenianych przez ekspertów zewnętrznych. Kryteria premiujące zostały ocenione przez wnioskodawców dwukrotnie gorzej niż kryteria dostępu, ale nadal odsetek wnioskodawców niezadowolonych z kryteriów premiujących jest bardzo niski (6%-13%).
Jakie problemy napotkał Wnioskodawca na etapie ubiegania się o dofinansowanie?	W badaniu ustalono przykłady problemów, wykraczających poza typowe trudności. Jeden z przykładów- podejście do analizy powiązań spółek, wynika z braku jednolitego podejścia do interpretacji tego wymogu w całym systemie polityki spójności. Drugi z przykładów ma charakter techniczny, ale wynika ze skomplikowanych wymagań i zasad finansowych rządzących kosztami kwalifikowalnymi w projekcie. Powoduje to częste omyłki i wydłuża proces oceny. Zaproponowano rozwiązanie w postaci kalkulatora limitów- automatycznych formuł w generatorze wniosków, usprawniających te obliczenia dla beneficjentów.
Jakie problemy napotkał Beneficjent na etapie podpisywania umowy?	Największą z barier procesu kontraktacji jest konieczność wygenerowania uciążliwych oświadczeń i załączników ¹⁾ do umowy, których część beneficjenci proponują zredukować, lub także ująć w jeden plik (dokument).
Jak Beneficjenci oceniają szybkość i skuteczność działania pracowników IP w zakresie podpisywania umowy o dofinansowanie?	Długi czas kontraktacji to bariera, na którą wskazuje 17% badanych. Jednak 47% beneficjentów nie postrzega procesu kontraktacji jako problematyczny.
Jakie działania uznają za nieużyteczne i trudne w procesie podpisywania umowy?	Zdecydowanie wnioskodawcy krytykują liczbę załączników do umowy, zwłaszcza liczbę koniecznych oświadczeń. Krytykują także sposób ich prezentacji i brak jednolitych

	zasad w tym zakresie, obowiązujących dla wszystkich załączników.
Jakiego rodzaju ułatwienia można wprowadzić na etapie podpisywania umowy? Czy umożliwienie podpisania umowy o dofinansowanie przez system informatyczny byłoby ułatwieniem dla Beneficjenta?	Tak, 83% beneficjentów popiera ten pomysł. Zmniejszenie liczby załączników, redukcja oświadczeń i skrócenie czasu podpisywania umowy (np. do 4 miesięcy od momentu zakończenia naboru) to postulaty wnioskodawców.
Jak Beneficjent ocenia przejrzystość treści umów o dofinansowanie?	Bardzo pozytywne. 65% beneficjentów pozytywnie lub bardzo pozytywnie ocenia treść umowy jako zrozumiałą.
Jakie elementy dokumentacji wymaganej w procesie realizacji umowy (począwszy od złożenia wniosku, podpisania umowy aż do zakończenia projektu i sprawozdawczości z trwałości) są niepotrzebne/zbyt obszerne zdaniem Wnioskodawców/Beneficjentów? Z czego można zrezygnować lub jak to uprościć?	Wnioskodawcy wskazali następujące pomysły na redukcję załączników: – Analiza powiązań, dostarczenie danych o dochodach i zatrudnieniu w spółkach powiązanych – Oświadczenie o statusie MŚP (aktualnie przepisy nie wskazują konkretnie i jednoznacznie które podmioty należy uwzględnić) – Dokumenty zawierające informacje z ogólnodostępnych rejestrów: – oświadczenia np. o adresie czy sposobie reprezentacji – oświadczenia o przyznanej pomocy de minimis - można wyczytać z SUDOP – oświadczenia o rachunkach bankowych – oświadczenia o zgodności danych – oświadczenie o VAT – Potwierdzenie zabezpieczenia wkładu własnego w przypadku Państwowych Jednostek Budżetowych. – Sprawozdania finansowe – Umowa najmu lokalu – Zestawienie realizowanych projektów
Formularz wniosku o dofinansowanie – czy jest on przejrzysty i pozwala na łatwe odnajdywanie informacji, dokonywanie korekt w treści wniosku?	Formularz wniosku o dofinansowanie został przez beneficjentów oceniony pozytywnie. Ponieważ jego wypełnianie jest jednak problematyczne proponuje się technologiczne ułatwienia w postaci wspominanych już automatyzacji. Innym ułatwieniem byłaby redukcja pól powielających te same informacje.
W kontekście ogłaszanych konkursów – czy są jakieś formy wsparcia, które nie były ujmowane w ogłaszanych naborach, a powinny być?	Nie zidentyfikowano nowych form wsparcia do realizacji. Co do zasady, wsparcie w ramach naboru zamkniętego w formie konkursu to najbardziej pożądana forma wsparcia.

Jak oceniane są informacje dotyczące standardu realizacji projektu formułowane w regulaminach konkursu np.: w 8 Osi Priorytetowej?	Ocena jest generalnie pozytywna, chociaż 40% beneficjentów nie ma zdania na ten temat. 20% beneficjentów uważa, że standardy pozwoliły im przygotować lepszy jakościowo projekt, co jest satysfakcjonująco pozytywną opinią zważywszy, że był to dodatkowy wymóg i zupełnie nowy w ich działalności.
Czy zdaniem Beneficjentów system uzupełnień/poprawy wniosku na etapie oceny formalno-merytorycznej jest przejrzystym i zrozumiałym systemem?	62% beneficjentów Programu potwierdziło, że ich wniosek był kierowany do wyjaśnień w ramach procesu oceny. Zdecydowana większość (83%) przyznaje, że rozumie dlaczego wniosek został skierowany do korekt lub uzupełnień. Podobnie wysokie oceny uzyskały odpowiedzi na pytanie, czy beneficjent wiedział w jaki sposób dokonać korekt (80% odpowiedzi pozytywnych) oraz w jakim czasie powinien to zrobić (88% odpowiedzi pozytywnych).
Jak Beneficjenci oceniają system oceny w kontekście konkursów, gdzie jest duża konkurencja, np. 100 wniosków jest kilkakrotnie kierowanych do uzupełnień/poprawy, a w wyniku rozstrzygnięcia okazuje się, że 20 wniosków uzyskało dofinansowanie? Czy uważają taki system za efektywny w kontekście zaangażowania czasu/zasobów kadrowych, z niewielką szansą na uzyskanie dofinansowania? Czy uważają system za sprawiedliwy?	Beneficjenci są zadowoleni z możliwości wykonania korekt, nawet jeśli są one pracochłonne lub czasochłonne. Badania pogłębione prowadzą do wniosku, że główni interesariusze systemu (w tym przede wszystkim beneficjenci oraz w dalszej kolejności wspomagające ich firmy doradcze) nie widzą możliwości sprawiedliwej oceny kto na wczesnym etapie procesu oceny ma szansę uzyskać dofinansowanie, a kto nie. Zmiany nie są rekomendowane.
Jak Wnioskodawcy oceniają kierowanie wszystkich pozytywnych wniosków do wyjaśnień w ramach RPO - czy w ich opinii jest to etap oceny, który powinien dotyczyć wszystkich wniosków ocenionych pozytywnie?	Badanie potwierdziło, że wszystkie wnioski powinny być kierowane do wyjaśnień.

Realizacja projektu

Pytanie	Odpowiedź
Jak oceniana jest przez Beneficjentów dostępność do opiekuna projektu w zakresie codziennego wdrażania projektu?	Respondenci relatywnie wysoko oceniali łatwość skontaktowania się z opiekunem projektu. W pięciostopniowej skali, gdzie 1 oznaczało bardzo niską ocenę a 5 bardzo wysoką ocenę oceny 4 i 5 zaznaczyło 71% respondentów. 72% uznało tempo reakcji opiekuna na

Jak Beneficjenci oceniają szybkość / efektywność działania opiekuna? Prośba o wskazanie konkretnych przykładów.	formułowane pytania/prośby za bardzo wysokie lub wysokie. 37% beneficjentów zadeklarowała, że w trakcie realizacji projektu zmienił się opiekun projektu, ale w większości przypadków okoliczność ta nie stanowiła dla beneficjentów problemu.
Jak oceniany jest sposób weryfikacji wniosku o płatność? Jakie czynności Beneficjenci uważają za niepotrzebne/nieistotne/niecelowe i dlaczego? / Jakie Beneficjenci mają uwagi do sposobu weryfikacji wniosku o płatność w projekcie? Co uważają za niepotrzebne/niecelowe?	Dla 45% beneficjentów rozliczenie projektu nie było problematyczne. Podmioty, które napotkały na problemy najczęściej wskazywały na to, że wyzwaniem było skompletowanie wszystkich wymaganych załączników do wniosku o płatność, wypełnienie formularza wniosku o płatność, prawidłowe opisanie dokumentów księgowych i prowadzenie ewidencji czasu pracy personelu zaangażowanego w projekt. Wśród czynności zbędnych, z których można by zrezygnować wskazywano najczęściej na obowiązek dostarczania wraz z WoP wszystkich dokumentów potwierdzających poniesione wydatki (dotyczy projektów rozliczanych w IZ), obowiązek przedkładania wraz z WoP niektórych oświadczeń, których treść mogłaby zostać ujęta w umowie o dofinansowanie oraz obowiązek prowadzenia ewidencji czasu pracy personelu. Za uciążliwy uznawano również obowiązek rozliczenia się z przyznanego wsparcia „co do grosza” co nierzadko skutkowało koniecznością poświęcenia znacznej ilości czasu na poszukiwanie drobnych kwotowo różnic między kwotami deklarowanymi do rozliczenia a kwotami rzeczywiście poniesionymi.
Jakie Beneficjenci mają uwagi do przekazywania dokumentów do weryfikacji wniosku o płatność? Jakie dokumenty uważają za zbędne, niecelowe i dlaczego?	
Jak Beneficjenci oceniają dostępność do kontrolera/ów w zakresie kontroli projektu (zarówno na miejscu jak i w urzędzie)?	Połowa (50%) ankietowanych beneficjentów w określa atmosferę komunikacji z zespołem kontrolującym w trakcie wizyty kontrolnej na miejscu jako „przyjazną” a dalsze 40% jako „neutralną”. Nawet w przypadku nałożenia korekty finansowej tylko 9% kontrolowanych ocenia atmosferę kontroli jako „nieprzyjazną i nacechowaną podejrzliwością”. Podobnie pozytywna jest ocena komunikacji telefonicznej (bardzo pozytywna i pozytywna ocena: łatwość kontaktu – 79%, użyteczność informacji – 87%, atmosfera rozmowy – 88%).
Jak oceniają sposób kontroli	Tylko 6% kontrolowanych beneficjentów uczestniczących

projektu? Jakie czynności uważają za niepotrzebne/nieistotne/niecelowe i dlaczego? Jakie mają uwagi do kontroli projektu? Co uważają za błędne/niecelowe?	w badaniu ankietowym uważało, że w trakcie kontroli na miejscu kontrolerzy dokonywali czynności, które w ich ocenie były zbędne z punktu widzenia celu kontroli
Jakie mają uwagi do przekazywania dokumentów do kontroli projektu? Jakie dokumenty uważają za zbędne, niecelowe i dlaczego?	Tylko 8% kontrolowanych beneficjentów uczestniczących w badaniu ankietowym uważało, że w trakcie kontroli kontrolerzy wymagali dokumentów, które w ich ocenie były zbędne z punktu widzenia celu kontroli
Jak oceniają szybkość / efektywność kontrolera? Prośba o wskazanie konkretnych przykładów.	Beneficjenci byli w większości zdania, że czas przeprowadzenia kontroli był adekwatny do przedmiotu kontroli – tylko 6% kontrolowanych beneficjentów uczestniczących w badaniu ankietowym uważało, że czas kontroli był nieproporcjonalnie długi do przedmiotu kontroli). Beneficjenci bardzo wysoko oceniają efektywność i organizację pracy zespołów kontrolujących (86% kontrolowanych beneficjentów biorących udział w badaniu oceniło je bardzo wysoko (43%) i wysoko (43%)).
Jak Beneficjenci oceniają konieczność wypełniania obowiązków informacyjno-promocyjnych? Jakie trudności napotykają w ich wypełnieniu? Jak oceniają wsparcie w tym zakresie?	W opinii większości beneficjentów (57%) informowanie o tym, że projekt jest finansowany ze środków europejskich ma pozytywny wpływ na wizerunek firmy/instytucji. Obowiązki informacyjno-promocyjne, w porównaniu z innymi trudnościami związanymi z realizacją projektu są marginalne – tylko dla 2% beneficjentów stanowią one źródło istotnych trudności w trakcie realizacji projektu. Najtrudniejsze w opinii beneficjentów jest poprawne zaplanowanie właściwych działań informacyjno-promocyjnych (17%) i ich zabudżetowanie na etapie aplikowania o dofinansowanie (15%). Najbardziej użytecznymi źródłami informacji o sposobie spełnienia wymagań związanych z informacją i promocją projektu jest Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji (57%) oraz opiekunowie projektów (33%).

Pomoc publiczna

Pytanie	Odpowiedź
Z jakiego rodzaju pomocy publicznej skorzystano w projekcie?	W przypadku projektów dofinansowanych przez IZ RPO WM pomoc publiczną zidentyfikowano w 230 projektach.

	Dominowała pomoc de minimis, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz pomoc publiczna zgodna ze wspólnym rynkiem. W przypadku projektów dofinansowanych przez MCP pomoc publiczna została udzielona w 1198 przypadkach – najczęściej była to pomoc na projekty B+R, regionalna pomoc inwestycyjna oraz pomoc na udział w targach. W przypadku projektów dofinansowanych przez WUP pomoc publiczną zidentyfikowano w 238 projektach. Dominowała pomoc transferowana przez Wnioskodawcę na inne podmioty – poziom II.
Czy i jakie problemy wystąpiły w przygotowaniu projektu w części dotyczącej pomocy publicznej?	W wyniku badania ankietowego oraz wywiadów przeprowadzonych z pracownikami instytucji zidentyfikowano następujące problemy w przygotowaniu projektu: - zbyt niski limit pomocy de minimis; - zakres podmiotów wchodzących wliczania limitu pomocy de minimis; - ustalenie czy występuje aspekt pomocy publicznej w danym projekcie; - identyfikacja podstawy prawnej do wnioskowanej pomocy publicznej; - ustalenie poziomu dofinansowania przy danej formie pomocy publicznej.

Zamówienia w projektach

Pytanie	Odpowiedź
Jaki rodzaj zamówienia stosowany w projekcie?	59% beneficjentów przeprowadzało procedurę rozeznania rynku, 57% procedurę konkurencyjności a 31% stosowało Pzp. PZP było domeną podmiotów publicznych natomiast procedura konkurencyjności podmiotów gospodarczych.
Czy i jakiego rodzaju problemy występowały w przygotowaniu i realizacji zamówień podczas realizacji projektu?	Tylko 26% beneficjentów, którzy stosowali procedurę konkurencyjności zadeklarowało, że żaden z jej etapów nie był dla nich problematyczny. Z deklaracji pozostałych wynika, że z największymi wyzwaniami wiąże się poprawne sformułowanie kryteriów oceny ofert, ustalenie warunków udziału w postępowaniu, ustalenie wartości zamówienia oraz opis przedmiotu zamówienia.

Ocena wdrażania RPO WM w stosunku do innych programów operacyjnych

Pytanie	Odpowiedź
Czy dotychczas Beneficjenci/Wnioskodawcy	38% respondentów zadeklarowało posiadanie doświadczenia z realizacją projektów współfinansowanych

realizowali projekty w ramach innych niż RPO WM programów operacyjnych? W ramach jakich programów?	z programów innych niż RPO WM. Natomiast 48% respondentów potwierdziło brak takich doświadczeń, a kolejne 14% ankietowanych nie posiadało wiedzy na ten temat. Najwięcej, bo 33% wskazań odnosiło się do doświadczeń z realizacją projektów w ramach programu PO WER. Z kolei 25% wskazań dotyczyło RPO z innych województw, tutaj najwięcej doświadczeń dotyczyło RPO z województwa śląskiego (27% wskazań), wielkopolskiego (13%) oraz mazowieckiego (12%). Realizację projektów w ramach PO IR zadeklarowało kolejne 25% beneficjentów i wnioskodawców RPO WM posiadających doświadczenie z realizacją takich projektów; wskazania dla PO PC wyniosły 15% respondentów, dla PO LiŚ - 14%, PO PW - kolejne 2%.
W jakim stopniu system wdrażania w ramach innych programów operacyjnych był podobny do systemu RPO WM?	Zasady aplikowania i realizacji projektów w ramach RPO WM w porównaniu z innymi programami operacyjnymi były oceniane jako "porównywalne" przez 50% respondentów. W znacznym stopniu jest to powiązane z koniecznością implementacji w systemach rozwiązań opartych na tych samych wytycznych i uregulowaniach pochodzących z dokumentów wyższego rzędu i funkcjonujących w ogólnym systemie wdrażania Umowy Partnerstwa. Identyfikowane różnice dotyczyły zatem głównie obszaru związanego z oceną projektów (gdzie poszczególne programy operacyjne mają stosunkowo największe pole do dywersyfikacji podejść) oraz obszaru związanego z miejscową praktyką implementacji takich wspólnych zasad czy uregulowań (z większym lub mniejszym formalizmem, uciążliwością, pewnością).
Który z systemów jest bardziej przyjazny beneficjentowi? Dlaczego? Prośba o podanie przykładów.	Nieco więcej odpowiedzi wskazywało na to, że zasady RPO WM były mniej korzystne czy przyjazne (21%), niż odpowiedzi oceniających rozwiązania RPO WM jako bardziej korzystne (12%) w porównaniu do systemów stosowanych w innych programach operacyjnych. 15% respondentów nie miało w tej sprawie opinii.
Z jakimi problemami spotykali się Beneficjenci/ Wnioskodawcy w trakcie realizacji projektów w ramach innych programów operacyjnych?	Respondenci w 27% wskazywali na poważniejsze problemy z realizacją tych projektów. 54% deklarowało brak problemów, 19% nie miało na ten temat opinii. Najczęściej wskazywanymi problemami były dotrzymanie harmonogramu projektu (44%), osiągnięcie zaplanowanych wskaźników (37%), realizacja zaplanowanych działań (29%); oraz zmieszczenie się w budżecie projektu, rozliczenie projektu, udzielenie niezbędnych w projekcie

	zamówień usług, towarów czy robót (po 27% wskazań). Współpraca z instytucją finansującą projekt była problematyczna dla 18% respondentów. Mniej istotne były problemy w takich obszarach jak wywiązywanie się z obowiązków informacyjno promocyjnych oraz utrzymanie trwałości projektów (odnotowanych zostało po 2% respondentów wskazujących na te obszary).
Co było prostsze/bardziej przyjazne od systemu realizacji RPO WM we wdrażaniu/aplikowaniu w danym programie?	Okolo 20 rozwiązań i praktyk stosowanych w RPO WM postrzeganych było przez respondentów jako silne strony, korzystniejsze i bardziej przyjazne od tych, stosowanych w innych programach operacyjnych, m.in. w zakresach przejrzystości zasad wnioskowania; zapisów w regulaminach konkursów, prostoty języka w dokumentacji konkursowej; ograniczania wymogów formalnych; braku konieczności załączania studium wykonalności; poziomu przygotowania punktów informacyjnych do udzielania odpowiedzi; mało skomplikowanego systemu ERPO do składania wniosków; dobrego kontaktu z instytucjami rozpisującymi konkurs; przygotowania i realizacji szkoleń; realizacji darmowych szkoleń przed zakończeniem konkursu; zaangażowania IP oraz opiekunów projektów w rozwiązywanie problemów na etapach realizacji projektów.
Co rekomendowaliby do zastosowania w systemie realizacji RPO WM w kontekście doświadczenia zdobytego podczas realizacji/aplikowania w innym programie operacyjnym?	Kierunkowo: Lepszą przejrzystość i klarowność dokumentacji wykorzystywanej na różnych etapach aplikowania i realizacji projektów Większe dostępne wsparcie na różnych etapach uczestnictwa w programie oraz kontaktowość, elastyczność i decyzyjność opiekunów projektów, jako czynników istotnie wpływających na postrzeganą przyjazność systemów dla beneficjentów czy wnioskodawców Mniejszy formalizm procesów, w tym rozliczania projektów
Czy istnieją jakieś dobre praktyki, w innych programach, które pozwoliłyby na skrócenie czasu jaki upływa między wyborem projektu, a podpisaniem umowy?	Wśród rozwiązań i praktyk stosowanych w innych programach operacyjnych postrzeganych przez respondentów jako silne strony, korzystniejsze i bardziej przyjazne od tych, stosowanych w RPO WM wyróżnić można m.in.: PO IR oraz NCBR - znaczne ograniczenie liczby załączników wymaganych na etapie składania wniosków i dostarczania ich dopiero na etapie podpisywania umowy NCBR - podział konkursów na rundy (praktyka stosowana także w RPO WM w konkursach dla projektów B+R oraz w Bonach na innowacje);

	PO WER - system oceny projektów (przejrzystość dla wnioskodawców), wybór projektów w trybie negocjacji, przejrzystość i wyczerpująco opisane zasady wdrażania, podpisywanie dokumentów za pośrednictwem e-PUAP, definicja nieprawidłowości, podejście do weryfikacji kwalifikowalności uczestników projektu w przypadku osób biernych w projektach z zakresu aktywizacji zawodowej; PROW - stosowanie rozliczeń w pełnych złotych; NCBR - mechanizm panelu ekspertów B+R, dostępnego na bieżąco na etapie realizacji projektów celem opiniowania zmian i nadzoru merytorycznego nad projektami RPO dla województwa śląskiego - na etapie wyboru projektów różnicuje się punktację w zależności od zakresu dołączonych załączników, podpis poprzez ePUAP na etapie aplikowania.
Czy Beneficjenci/Wnioskodawcy znają inne systemy oceny projektów EFS (np. sposób prowadzenia negocjacji w PO WER – po zamknięciu etapu oceny formalno-merytorycznej – negocjacje prowadzone po ocenie wszystkich wniosków tylko z wnioskodawcami, którzy uzyskali największą liczbę punktów) – Czy uważają je za bardziej przejrzyste? Przyjazne wnioskodawcom? Dlaczego?	20% respondentów zadeklarowało posiadanie doświadczenia w stosowaniu przy ocenie i negocjacjach projektów finansowanych z EFS rozwiązań różnych od tych wykorzystywanych w RPO WM. 80% respondentów bądź potwierdziło brak takich doświadczeń, bądź nie było w stanie ustosunkować się do tak zadanego pytania. Tylko w bardzo nielicznych przypadkach respondenci potrafili konkretnie wskazać rozwiązania, które są bardziej przejrzyste i przyjazne od tych stosowanych w RPO WM, rekomendowane do ewentualnego zastosowania. Wskazano na mechanizmy zmniejszające czasochłonność i uciążliwość procesu (korekty wniosków na etapie oceny formalno-merytorycznej; stosowanie kryteriów premiujących, podpisu elektronicznego, negocjacji do limitu alokacji, ustnych negocjacji dotyczących budżetów projektów) oraz jego przejrzystość (przypisywanie ile konkretnie punktów za jakie braki w danej części wniosku były odjęte).

Monitoring rekomendacji powstałych w pierwszym etapie badania w 2017 r

Pytanie	Odpowiedź
W jakim stopniu rekomendacje sformułowane podczas I etapu badania zostały wdrożone?	Najniższy udział wdrożonych rekomendacji dotyczy obszaru zarządzania procesami, a najwyższy obszarów: organizacji i funkcjonowania, współpracy z wnioskodawcami i zarządzania zasobami ludzkimi.
Czy pojawiły się trudności w ich wdrażaniu, jeśli tak to jakie?	Zidentyfikowano trzy typy barier realizacji rekomendacji: (1) uniemożliwiające wdrożenie rekomendacji, np. hierarchiczna, funkcjonalna struktura UMWM

	uniemożliwiająca pogłębianie orientacji procesowej; (2) ograniczające skalę wdrożenia rekomendacji, np. konieczność zachowania precyzji przekazu dotyczącego złożonych wymogów, jako bariera upraszczania przekazu; (3) ograniczające możliwe do uzyskania efekty wdrożenia rekomendacji, np. inne niż niedostateczna informacja czynniki ograniczające zainteresowanie niepopularnymi naborami.
Czy i w jakim stopniu przyczyniły się do poprawy realizacji RPO WM?	Efekty rekomendacji pośrednio przyczyniają się do sprawności realizacji RPO WM poprzez poprawę funkcjonowania systemu i wchodzących w jego skład organizacji. Efekty są różnicowane w zależności od obszarów: zadowalające np. w zakresie wyposażenia w sprzęt komputerowy, czy komunikacji wewnętrznej; niejednoznaczne np. w odniesieniu do skuteczności zapobiegania konfliktom w zespołach i między nimi; niedostateczne w zakresie np. postrzegania możliwości rozwoju zawodowego, czy materialnych warunków prowadzenia kontroli projektów.
Które z nich należy utrzymać na perspektywę 2021-2027?	Zidentyfikowano szereg rekomendacji, których wdrażanie powinno być kontynuowane. Wynika to czasami z niedostatecznych efektów, a najczęściej z ich nietrwałości. Do rekomendacji tych należą m.in.: rozwój administracji elektronicznej; refleksja nad zasadnością wdrożenia oprogramowania do zarządzania procesami; tworzenie warunków do rozwoju poziomego pracowników; modelowanie zachowań pracowniczych poprzez szkolenia z komunikacji interpersonalnej i spotkania integracyjne; szkolenia dla kierowników z zakresu zarządzania zespołem.

8.2. Podsumowanie w układzie celów szczegółowych badania

Czy i na ile stosowane podczas realizacji projektów z RPO WM procesy/procedury/zasady dotyczące wyboru i realizacji projektów, dostępności i komunikacji są zgodne z potrzebami/oczekiwaniem beneficjentów

W jakim stopniu procesy/ procedury/ zasady w ramach wyboru i realizacji projektów, dostępności i komunikacji z RPO WM 2014-2020 przyniosły beneficjentom pożytek w aplikowaniu o środki

Dostępność i komunikacja

W zakresie działalności związanej z informowaniem o zbliżających się konkursach, w ramach dostępnych w Programie możliwości, zarówno od strony formalnej jak i budżetowej, wykorzystywane są dostępne możliwości skutecznego przekazu.

Głównym źródłem informacji o warunkach konkursów jest Internet, podobnie jak w warunkach ogólnopolskich, także regionalnie źródło to pozostaje najważniejszym i względnie efektywnym kanałem przekazu treści. Najchętniej wnioskodawcy korzystają ze strony rpo.malopolska.pl.

Przekazywane na niej informacje są uznane za zrozumiałe, napisane w sposób przystępny.

Ewentualnej refleksji można poddać sposób nawigowania po stronie, w celu poprawy dostępu do najważniejszych dla wnioskodawców treści i łatwości poruszania się po niej.

W badaniu ujawniły się dwa segmenty wnioskodawców, które są równoliczne. Połowa wnioskodawców pisze wnioski samodzielnie, a połowa korzysta ze wsparcia firm doradczych. W segmencie wnioskodawców korzystających z usług firm doradczych połowa z nich dowiaduje się o konkursach właśnie za pośrednictwem oferty tych firm. Dlatego obok samych wnioskodawców także firmy doradcze są ważnym partnerem i odbiorcą w komunikacji programu, występują więc niejako w podwójnej roli. Można określić, że są „brokerami” informacji. Ten aspekt warto uwzględnić w komunikacji Programu, różnicując formy i środki przekazu w obu segmentach. Z pewnością wnioskodawca z zerowym lub niewielkim doświadczeniem jest innego typu odbiorcą niż doświadczona firma doradcza. Idąc dalej warto zauważyć także, że firmy doradcze nie są równie aktywne we wszystkich obszarach tematycznych Programu. Ich główny cel to obsługa przedsiębiorców. Sporadycznie aktywność firm dotyczy działań związanych z turystyką czy oferty wsparcia ze środków UE skierowanej do Lokalnych Grup Działania. Warto rozważyć, jaki jest zasięg działania tych firm. Czy zapośredniczona przez nie informacja dociera do wszystkich zakątków regionu? Czy w populacji przedsiębiorstw korzystających z Programu, występują określone grupy z danego obszaru lub jakiś obszar nigdy się nie pojawia, etc.

Media lokalne i regionalne nie są obecnie zbyt popularnym źródłem informacji, co potwierdzają wyniki badania. Jest to najmniej skuteczna forma komunikacji. Niemniej biorąc pod uwagę dość niskie wyniki w zakresie świadomości społecznej wpływu środków UE i możliwości dostępu do nich, jakie prezentowane są w ramach „Badania rozpoznawalności i wiedzy o Funduszach Europejskich” (2020), Małopolska uzyskuje w nich jedno z najniższych wyników w Polsce, w tym najniższy wynik w zakresie poparcia członkostwa Polski w UE w całym kraju. Popiera to jedynie 57% mieszkańców. Ta przykładowa informacja ma jedynie walor kontekstowy w badaniu komunikacji z wnioskodawcami Programu. Pokazuje jednak, że przed służbami odpowiedzialnymi za jego promocję, może stać dodatkowe zadanie, które ma charakter misyjny. Te okoliczności powinny być uzasadnieniem do rozszerzenia działań promocyjnych, zwiększenia budżetu i ogólnej aktywności IZ-FEM.

Bardzo istotnym aspektem, który podkreślali uczestnicy badania jest zaangażowana postawa IZ ZPO-VII we współpracę z IOK w ramach komunikacji poszczególnych naborów. Na szczególne uznanie zasługują spotkania pomiędzy tymi stronami, odbywające się przed uruchomieniem naboru. Są dedykowane identyfikacji najbardziej skutecznych kanałów komunikacji z potencjalnymi wnioskodawcami. W przypadkach trudnych naborów, realizowano także niestandardowe formy komunikacji, tj. promocja telefoniczna, listy intencyjne do władz lokalnych itp.

Uruchomione w Programie narzędzia konsultacji skierowane do pomocy wnioskodawcom w procesie pisania wniosków o dofinansowanie można ocenić pozytywnie. Wnioskodawcy, którzy nie zadeklarowali wprost, że napisanie wniosków zlecieli po prostu na zewnątrz (50%), chętnie korzystali z

oferty PIFE (20%) oraz możliwości konsultacji/ współpracy z IOK (25%). Ze szkoleń oferowanych przez PIFE skorzystało 7% wnioskodawców, których także można uznać za „piszących samodzielnie”. Uczestnikami szkoleń byli także przedstawiciele firm doradczych, nie uwzględnieni w badaniu ilościowym. Tu także w miarę możliwości warto byłoby pomyśleć, w jaki sposób można zróżnicować ofertę szkoleniową skierowaną do obu segmentów odbiorców. Z jednej strony bardziej specjalistyczna tematyka szkoleń (PZP, zasady horyzontalne itp.) to obszary z pewnością bardziej atrakcyjne dla wyspecjalizowanych firm. Z drugiej strony forma on-line oferowanych szkoleń jest także dla firm bardziej atrakcyjna. Stacjonarna, sprzyjająca bezpośredniej komunikacji i interakcji, forma szkoleń PIFE może z kolei przynosić większy pożytek dla wnioskodawców piszących samodzielnie.

Za bardzo korzystną formę wsparcia jest uznawana możliwość komunikacji z IOK, która odbywa się za pośrednictwem: szkoleń w PIFE (w których przedstawiciele IOK występują jako eksperci), konsultacji bezpośrednich (z których korzystają głównie wielokrotni beneficjenci i firmy doradcze) oraz wymiany korekt i uzupełnień w trakcie oceny wniosku. Niewątpliwie IOK pozostaje dla wnioskodawców szczególnie cennym źródłem wiedzy, ale udział IOK w tym procesie należy optymalizować ze względu na obciążenia wynikające z procedur naboru. Należy utrzymywać i zwiększać ścisłą współpracę pomiędzy IOK a PIFE. W tym aspekcie należy rozważyć także uzasadniony postulat wnioskodawców, aby w procesie oceny wiążące dla osób oceniających były informacje podane wcześniej na stronie w sekcji FAQ.

W przypadku wskaźników chodzi o bardzo złożoną, uregulowaną materię, natomiast w przypadku zasad horyzontalnych problematyczne były m.in. niejednoznaczne zapisy w Wytycznych.

Wybór projektów

Skala wyzwań, które przyniosła realizacja tej perspektywy finansowej, doprowadzała do wielu oczekiwanych optymalizacji w zakresie dokumentów i procedur aplikacyjnych. Wnioskodawcy zauważają dużą i korzystną zmianę, jaka odróżnia perspektywę z lat 2007-2013 i 2014-2020. W nieco mniejszym stopniu zauważają oni bieżące zmiany i aktualizacje odbywające się na przestrzeni obecnej perspektywy. Jest to dobra dla wnioskodawców sytuacja. Uważają oni, że zmiany w systemie powinny mieć obecnie charakter raczej ewolucyjny. Oznacza to, że jeśli zostały wypracowane pewne formy dokumentów czy systemów informatycznych, to powinny one zostać raczej dopracowane lub ich funkcjonalność powinna zostać zwiększona. W kontekście procedur instytucji systemu wdrażania, wnioski pozostaje podobny. Zakres wykonywanych zadań, wypracowane ramy proceduralne są dużym „dorobkiem” systemu. Można ewentualnie próbować optymalizować ich funkcjonowanie lub podnosić efektywność działania, szczególnie spodziewając się podobnych sytuacji, jakie miały już miejsce (kumulacji naborów wniosków).

Jeśli chodzi o dokumenty aplikacyjne, tj. wniosek o dofinansowanie i jego załączniki, pozytywnie przez wnioskodawców oceniane są dwie kwestie: przejrzystość wniosku i redukcja liczby załączników, w tym przesunięcie momentu dostarczania (szczególnie kosztownych lub pracochłonnych) dokumentów na moment podpisywania umowy. Kluczowym usprawnieniem dla wnioskodawców jest możliwość cyfrowego aplikowania o środki za pośrednictwem systemu eRPO (generatora wniosków). Wskazówki, które płyną z badania mają na celu optymalizację tego procesu i jego całkowitą cyfryzację (która obecnie przebiega bardzo dynamicznie także w ogólnym odniesieniu do funkcjonowania administracji publicznej en gross). Zautomatyzowanie pewnych procesów i funkcji

systemu eRPO może przynieść oszczędność czasu w procedowaniu wniosków zarówno po stronie wnioskodawców, jak i samych instytucji systemu. Jako przykłady takich automatyzacji, które upraszczają proces wnioskowania o środki, a jednocześnie eliminują ryzyko drobnych, ale uciążliwych błędów, to dodanie automatycznej instrukcji wypełniania poszczególnych pól wniosku (obecnie instrukcja jest dodatkowym dokumentem poza systemem informatycznym), oraz automatyzacja obliczeń kosztów kwalifikowalnych, przy zadanych limitach i obostrzeniach obowiązujących dany podmiot w danej procedurze. Chodzi zatem o „zaprogramowanie” generatora wniosków, wpisując wszystkie warunki Programu. To żmudne zadanie na początek, ale może przynieść bardzo duże oszczędności czasu i podnieść efektywność zarządzania kadrami systemu.

Jeśli chodzi o zmiany proceduralne, których oczekiwaliby wnioskodawcy, to powinny one polegać na dwóch najważniejszych dla nich kwestiach: wydłużeniu czasu na przygotowanie propozycji projektu (wydłużenie czasu naboru) oraz skróceniu czasu kontraktacji (skrócenie okresu od ogłoszenia wyników konkursu do podpisania umowy). Jeśli chodzi o wydłużenie czasu naboru, to bardziej złożona kwestia – jak pokazują wyniki analiz rozpiętości czasu trwania naborów dla jednej z instytucji systemu, czas ich trwania może być mało przewidywalny w zależności od specyfiki konkretnych działań, poziomu zainteresowania wnioskodawców (liczba wniosków), budżetu naboru. Ze względu na mniejsze możliwości skutecznego oddziaływania na ten czynnik, warto byłoby lepiej komunikować wnioskodawcom publikację harmonogramów rocznych, które w dobrym stopniu umożliwiają przygotowanie się do procedur konkursowych. Harmonogramy są znane firmom doradczym, ale pozostali wnioskodawcy mają kłopoty z rozpoznaniem tego narzędzia. Jeśli chodzi o skrócenie czasu kontraktacji, wnioskodawcy formułują dwa postulaty praktyczne: (1) zmniejszenie liczby załączników, zwłaszcza liczby oświadczeń lub uporządkowanie ich; (2) pełna cyfryzacja procesu kontraktacji, z podpisem elektronicznym włącznie. Wnioskodawcy chcieliby, aby faktyczny proces kontraktacji zawierał się w okresie do czterech miesięcy po ogłoszeniu wyników konkursu. Ten postulat został sformułowany przez przedstawicieli przedsiębiorców i nieco lepiej oddaje być może specyfikę projektów, w których zazwyczaj nie występuje konieczność przedstawiania załączników do umowy w postaci pozwoleń, ocen oddziaływania itp. Jak pokazała analiza przeprowadzona na próbie 55 konkursów o charakterze działań „infrastrukturalnych”, średni czas jaki minął od uruchomienia procedury naboru do momentu podpisania pierwszej umowy to 266 dni, a ostatniej umowy to średnio 636 dni (szacunkowo 300 dni kontraktacji). Wynika to po części ze zróżnicowania stanu gotowości do przeprowadzenia projektu infrastrukturalnego przez wnioskodawców. Oczekiwane wartości trwania procedur kontraktacji powinny być dopasowane do charakteru konkursów. Jeśli rezygnuje się z wymogu przedstawiania pozwoleń infrastrukturalnych wraz z formularzem WoD, należy uwzględnić, że czas ich uzyskania jest generalnie długi i mało przewidywalny, wydłużając proces kontraktacji środków. Wnioskodawcy nie są w stanie przewidzieć czasu trwania niektórych procedur administracyjnych (szczególnie terminu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach DŚU) czy wniosku o przyłącze energetyczne (do 6 miesięcy) itp. Relatywnie najprościej jest przedstawić pozwolenie na budowę, uzyskiwane w terminie do 60 dni. Przebieg procedur aplikacyjnych i kontraktacji środków powinien uwzględniać ryzyka i koszty związane z uzyskaniem takiej dokumentacji i powinien być indywidualnie uwzględniany w każdym działaniu. Trudno jest zatem ustanowić cele „systemowe”, ale warto postawić cele szczegółowe na poziomie osi priorytetowych lub działań.

Innym wątkiem, który pojawił się w badaniu jest optymalizacja warunków pracy kadr systemu. Automatyzacja niektórych zadań, lepszy nadzór nad wykonywaniem zadań w zespołach wieloosobowych, podnoszenie kompetencji pracowników to jedne z pomysłów, które pojawiały się w badaniu. Drugą kwestią jest zbudowanie przyjaznej kultury instytucjonalnej w warunkach konieczności utrzymywania potencjału do elastyczności zmiany ról pracowników w tym systemie. W badaniu dostrzeżono różne strategie kadrowe. W każdym przypadku uzyskiwano niezbędną i bardzo spektakularną elastyczność kadr. Liczebność zespołów mogła rosnąć nawet ośmiokrotnie. Jednak w warunkach takiej mobilizacji związanej ze stresującym procesem adaptacji, warto pomyśleć o strategiach kadrowych, które są zorientowane na utrzymanie dobrostanu dyspozycyjnych pracowników, przeciwdziałając ich rotacji.

Realizacja projektów

Rozliczanie

Procedury dotyczące rozliczania projektów nie są w pełni dostosowane do potrzeb/oczekiwań beneficjentów. Beneficjenci sygnalizowali szeroki katalog problemów dotyczących etapu rozliczania, z których największe znaczenie miały: skompletowanie wszystkich wymaganych załączników do wniosku o płatność, wypełnienie formularza wniosku o płatność, prawidłowe opisanie dokumentów księgowych oraz prowadzenie ewidencji czasu pracy personelu zaangażowanego w projekt. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że do rzadkości należą wnioski o płatność, które nie wymagają żadnych korekt (pomijając wnioski o czysto sprawozdawczym charakterze). Należy stwierdzić, że negatywnie na poziom skomplikowania procesu rozliczania wpływa brak ujednolicenia procedur między instytucjami systemu wdrażania RPO WM (np. w zakresie opisu dokumentów księgowych czy zakresu i formy załączników do wniosków o płatność).

Zamówienia w projektach

Wieloetapowy charakter procedury konkurencyjności i związana z nim mnogość wymogów powodują, że trudno uznać ją za zgodną z potrzebami/oczekiwaniem beneficjentów. Potwierdzają to wyniki badania ilościowego – tylko dla 26% beneficjentów jej stosowanie nie wiązało się z trudnościami. Największe trudności sprawiało: poprawne sformułowanie kryteriów oceny ofert (formułowanie kryteriów odnoszących się do właściwości wykonawcy czy kryteriów pozostających w „luźnym związku” z przedmiotem zamówienia), ustalenie warunków udziału w postępowaniu (formułowanie warunków, nieadekwatnych do przedmiotu zamówienia), ustalenie wartości zamówienia (niewłaściwe udokumentowanie przeprowadzonego szacowania, zaniżanie wartości szacunkowej zamówienia lub jego podział w sytuacjach tożsamości rodzajowej lub funkcjonalnej) oraz opis przedmiotu zamówienia (trudności ze znalezieniem równowagi między opisem dostatecznie precyzyjnym a opisem, który nie będzie zbyt ogólnikowy lub zbyt szczegółowy).

Obowiązki informacyjno-promocyjne

Obowiązki informacyjno-promocyjne, w porównaniu z innymi trudnościami związanymi z realizacją projektu są marginalne – tylko dla 2% beneficjentów stanowią one źródło istotnych trudności w trakcie realizacji projektu.

Najbardziej użytecznym źródłem informacji o sposobie spełnienia wymagań informacyjno-promocyjnych jest, zdaniem największej grupy beneficjentów (57%), Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji, który jest wsparciem na etapie aplikowania i realizacji projektu. Na etapie realizacji najbardziej użytecznym źródłem informacji o sposobie spełnienia wymagań jest, obok Podręcznika, opiekun projektu (33%).

W opinii większości beneficjentów (57%) informowanie o tym, że projekt jest finansowany ze środków europejskich ma pozytywny wpływ na wizerunek firmy/instytucji.

Kontrola projektów

Beneficjenci w badaniu ilościowym generalnie nie kwestionowali zasadności zakresu czynności kontrolnych i wymaganych przez kontrolerów dokumentów. Tylko 6% kontrolowanych uważało, że w trakcie kontroli na miejscu kontrolerzy dokonywali czynności, które w ich ocenie były zbędne z punktu widzenia celu kontroli, 8% - że wymagali dokumentów, które były zbędne. Generalnie beneficjenci byli w większości zdania, że czas przeprowadzenia kontroli był adekwatny do przedmiotu kontroli (6% uważało, że czas kontroli był nieproporcjonalnie długi do przedmiotu kontroli). Beneficjenci bardzo wysoko oceniają efektywność i organizację pracy zespołów kontrolujących (86% kontrolowanych beneficjentów biorących udział w badaniu oceniło je bardzo wysoko (43%) i wysoko (43%)).

Połowa (50%) kontrolowanych beneficjentów uczestniczących w badaniu ankietowym określa atmosferę komunikacji z zespołem kontrolującym w trakcie wizyty kontrolnej na miejscu jako „przyjazną” a dalsze 40% jako „neutralną”. Nawet w przypadku nałożenia korekty finansowej tylko 9% kontrolowanych ocenia atmosferę kontroli jako „nieprzyjazną i nacechowaną podejrzliwością”. Podobnie pozytywna jest ocena komunikacji telefonicznej (łączna bardzo pozytywna i pozytywna ocena: łatwość kontaktu – 79%, użyteczność informacji – 87%, atmosfera rozmowy – 88%).

Aneksowanie umów

Zmiany w projektach są naturalnym zjawiskiem w zarządzaniu projektami. W projektach RPO WM aneksowanie umowy co najmniej 1 aneksem miało miejsce w przypadku 90% umów. Większość z nich jest aneksowana kilkakrotnie (prawie połowa aneksowanych umów jest aneksowana dwukrotnie a zdarzają się umowy aneksowane nawet 8-krotnie).

Sama procedura wydaje się prawidłowa - beneficjenci w badaniu ilościowym nie mieli generalnie zastrzeżeń do czasu procedowania aneksów (tylko 9% ocen negatywnych i bardzo negatywnych) a procedurę aneksowania uznali za nieskomplikowaną (tylko 7% ocen negatywnych i bardzo negatywnych).

Jakie procesy/ procedury/ zasady stosowane w systemie realizacji RPO WM są sprawdzone i pozwalają na zaadoptowanie ich jako dobrych praktyk w przyszłej perspektywie finansowej

Dostępność i komunikacja

W związku z postulatami wprowadzenia zmian o charakterze ewolucyjnym, zakłada się że funkcjonujące założenia systemowe zostały zweryfikowane pozytywnie. Do najcenniejszych walorów

systemu należy dobra komunikacja wewnętrzna i pozytywne nastawienie do współpracy wszystkich interesariuszy. Jest to widoczne zwłaszcza na przykładzie relacji między poszczególnymi zespołami i instytucjami systemu w procesie komunikacji Programu.

Za szczególnie cenną praktykę uznano zwyczaj organizowania bilateralnych spotkań przed organizacją naborów w różnych działaniach w celu optymalizacji strategii komunikacyjnych, jeśli zachodzi taka potrzeba.

Za bardzo dobrą praktykę uznano współpracę PIFE z IOK w realizacji wspólnych szkoleń dla wnioskodawców. Należy znaleźć sposób na zwiększenie aktywności szkoleniowej IOK, nawet w momentach dużego obciążenia pracą. Działalność PIFE w dużym stopniu odciąża IOK i jest postrzegana jako ważna dla efektywności systemu, zorientowanego na podnoszenie jakości składanych wniosków. Tak samo można ocenić odpowiedzi na pytania wnioskodawców, którymi zarządza IZ-PIFE we współpracy z IOK.

Wybór projektów

W badaniu bardzo pozytywnie zweryfikowano kulturę systemu wdrażania, zorientowaną na cele jakościowe w relacji do procedowanych wniosków, a dalej projektów. Taka orientacja znalazła w praktyce pozytywne przełożenie na minimalizację ryzyka po stronie beneficjentów. Znane są przypadki rezygnacji z obciążeń administracyjnych w procesie aplikacji na rzecz przyspieszenia procesu kontraktacji (działania nadzwyczajne). Te próby pokazały, że takie procedowanie przerzuca odpowiedzialność na wnioskodawcę w sytuacji, gdy przeciętny wnioskodawca ma niską świadomość ryzyka, które podejmuje.

Dlatego zmiany, które zostały zaproponowane w badaniu mają charakter adaptacji systemu w celu jego optymalizacji.

Jako szczególnie cenną praktykę systemu, którą warto podtrzymywać, zidentyfikowano proces wymiany korekt i uzupełnień prowadzony z możliwie szeroką liczbą wnioskodawców. Badanie potwierdziło, że ponad 60% wnioskodawców Programu dokonywało takich poprawek, a ponad 80% uważa, że było to bardzo pomocne. Nie należy zmieniać zasad dotyczących powszechności realizacji tego zadania poprzez ograniczanie liczby uprawnionych do konsultacji wnioskodawców, ponieważ nie zidentyfikowanego wystarczająco dobrego i sprawiedliwego sposobu na zawężenie tej grupy. Jest to bardzo wyczerpujący i pracochłonny proces, dlatego proponowane zmiany w zakresie automatyzacji pól i pozycji obliczeniowych w generatorze wniosków, może pomóc wyeliminować chociaż część błędów o charakterze technicznym i zredukować nakład pracy w tym zadaniu.

Dobrym rozwiązaniem, choć obarczonym swoimi wadami, okazał się system wagowy punktacji konkursowej. Spełnił on cel w zakresie różnicowania ocen projektów w sytuacji bardzo konkurencyjnych konkursów o środki. Może to być nadal ważny aspekt systemu oceny, jeśli bardziej ograniczone alokacje w kolejnej perspektywie wymuszą dalszą rywalizację pomiędzy wnioskodawcami. Innym sposobem jest postawienie wyżej poprzeczki „dostępu” do środków i promowanie najbardziej strategicznych czy spektakularnych projektów.

Realizacja projektów

Rozliczanie

W przypadku rozliczania projektów niewątpliwie dobrą praktyką jest kontrola dokumentów na próbie i stosowana przez Instytucje Pośredniczące praktyka polegająca na wzywaniu beneficjentów do przekazania dokumentów dotyczących tylko tych wydatków, które będą kontrolowane.

Dobłą, choć nie w pełni konsekwentnie stosowaną praktyką jest udostępnienie beneficjentom wzorów oświadczeń dołączanych do wniosku o płatność.

W kolejnej perspektywie finansowej warto również nadal korzystać z uproszczonych metod rozliczania wydatków takich jak kwoty ryczałtowe, stawki ryczałtowe czy stawki jednostkowe. Warto na inne typy projektów rozszerzyć praktykę z poddziałania 1.2.1 polegającą na zastosowaniu stawki ryczałtowej do kosztów bezpośrednich.

Zamówienia w projektach

Za sprawdzone rozwiązania, upraszczające proces dokonywania zamówień w projektach należy uznać wszystkie uproszczenia jakie zostały wprowadzone w trakcie trwania perspektywy finansowej w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków, w szczególności: zwolnienie beneficjentów z obowiązku przeprowadzania oszacowania w określonym terminie przed dniem wszczęcia postępowania, wprowadzenie jednego miejsca upubliczniania zapytań, wskazanie, że zamówień na usługi hotelowe, czy dostawę biletów lotniczych w przypadku projektów dotyczących organizacji misji gospodarczych i targów nie obejmuje tzw. tożsamość czasowa, zwolnienie beneficjentów z obowiązku stosowania procedury konkurencyjności/rozeznania rynku w odniesieniu do personelu B+R wskazanego w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie projektu.

Obowiązki informacyjno-promocyjne

Najtrudniejsze w opinii beneficjentów na etapie aplikowania o dofinansowanie jest poprawne zaplanowanie właściwych działań informacyjno-promocyjnych (17%) i ich zabudżetowanie (15%). Często, w trakcie realizacji, zaplanowany budżet okazuje się niedoszacowany. Na etapie realizacji najtrudniejsze jest „profesjonalne przygotowanie treści promocyjnych przekazywanych różnymi kanałami komunikacji” (np. ulotek, broszur, komunikatów prasowych itp.) na które wskazuje 16% badanych beneficjentów.

Z badania ankietowego beneficjentów wynika, że zarówno na etapie aplikowania jak i realizacji znajdują użyteczne źródła informacji na temat sposobu wypełniania wymagań informacyjno-promocyjnych. Na etapie aplikowania jest to Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji a na etapie realizacji – opiekun projektu.

Kontrola projektów

Najważniejszą zmianą w procedurach kontroli, pozwalającą na racjonalizację relacji efekty - koszty kontroli (relacja odzyskanych nienależnych środków publicznych do kosztów zasobów kadrowych i kosztów operacyjnych przeprowadzanych kontroli) było wprowadzenie kontroli na próbie projektów i dokumentów. Prawidłowość prowadzonych kontroli na próbach w potwierdzają audyty Instytucji Audytowej. Wypracowano także racjonalne podejścia do sekwencji czynności kontrolnych, procedowania dokumentów i komunikacji z kontrolowanymi. Można tu wymienić takie jak:

- Kontrola zamówień na początku realizacji projektu, ze względu na duże prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień, celem uniknięcia nakładania korekt finansowych, które nie są korzystne z punktu widzenia certyfikowania środków do KE jak i z punktu widzenia beneficjenta;
- Rozdzielenie etapu kontroli zamówień publicznych od kontroli merytoryczno-finansowej na miejscu, w szczególności w projektach charakteryzujących się dużą liczbą prowadzonych postępowań;
- Planowanie co do zasady wizyty monitoringowej przed kontrolą planową;
- Skupienie uwagi w trakcie wizyty monitorującej na początku realizacji projektu m.in. na prawidłowości spełnienia wymagań informacyjno-promocyjnych;
- Dbłość o jasny i prosty język pisemnego komunikowania o konkluzji kontroli, które jest rozdzielone w komunikacie od, z konieczności napisanego trudniejszym językiem, uzasadnienia prawnego i faktycznego tych konkluzji;
- Łatwość kontaktu z kontrolerami w trakcie kontroli i pozytywny „przekaz” komunikacyjny od zespołów kontrolnych – „kontrola służy identyfikacji i rozwiązaniu problemu”;
- Procedowanie wewnętrzne dokumentów związanych z kontrolą wyłącznie w formie elektronicznej;
- Udostępnienie szyfrowanych łączy Internetu mobilnego kontrolerom w trakcie kontroli na miejscu.

Wszystkie te rozwiązania powinny być wykorzystane w nowym programie operacyjnym FEM 2021-2027.

Aneksowanie umów

Część zmian w projektach nie wymaga aneksu do umowy, poprzestając na pisemnej zgodzie instytucji finansującej na proponowane przez beneficjenta zmiany. Analiza powodów aneksowania pokazała, że dwa najczęstsze powody aneksowania umów to zmiany przepisów prawa (43%) oraz zmiany w budżecie projektu (39%). Pozostałe takie jak: zmiana danych beneficjenta (adres, nazwa itp.), zmiana sposobu wnoszenia wkładu własnego, wydłużenie okresu realizacji, zmiany wskaźników, mają po kilkuprocentowy udział w ogólnej liczbie aneksów.

W trakcie realizacji RPO WM 2014-2020 zredukowano katalog sytuacji wymagających aneksu do umowy co wpłynęło na zmniejszenie liczby aneksów. Konieczna jest dalsza redukcja tego katalogu (zobacz – wnioski i rekomendacje)

Sformułowanie wniosków/zaleceń⁷¹ dla systemu realizacji programu regionalnego na przyszłą perspektywę finansową

Dostępność i komunikacja

Wniosek:

W świetle pozytywnych ustaleń płynących łącznie z badania, dzięki triangulacji różnych źródeł danych, tj.:

⁷¹ Gwiazdką oznaczano zalecenia, które jednocześnie znajdują się w tabeli rekomendacji

- badań ilościowych z beneficjentami wnioskodawcami Programu,
- badań jakościowych z udziałem przedstawicieli systemu wdrażania oraz
- analizy raportów ogólnopolskich oceniających elementy działalności informacyjno-promocyjnej dot. RPO WM na tle innych programów regionalnych,

stwierdzono, że system informacji i promocji, działający zgodnie z wytycznymi przedstawionymi przez instytucję koordynującą ten proces na poziomie krajowym, tj. IK-UP na podstawie Rozporządzenia Ogólnego 1303/2013 i zapisów krajowej Strategii Komunikacji FE na lata 2014-2020, funkcjonuje poprawnie.

Zalecenie:

Nie zaleca się zmian w zakresie prowadzenia działalności informacyjno-promocyjnej w ramach FEM 2021-2027 jako kontynuacji RPO WM 2014-2020.

Wniosek:

Beneficjenci oraz nieskuteczni wnioskodawcy chętnie korzystają z głównej strony Programu, jaką jest www.rpo,malopolska.pl. Uważają, że publikowane tam informacje są co do zasady przejrzyste, łatwe do zrozumienia oraz aktualne. Nieco słabiej oceniają kwestię łatwego nawigowania po stronie.

Zalecenie:

Zaleca się konsultacje w tej sprawie z IK UP, która wyznacza standardy układu treści wszystkich dla portali internetowych informujących o FE.

Wniosek:

W badaniu zidentyfikowano, że oprócz wnioskodawców samodzielnie składających projekty, aż 50% ogółu wnioskodawców obsługują firmy doradcze, a połowa tej populacji dowiadyuje się o możliwościach dofinansowania projektów za pośrednictwem tych firm. Ta sytuacja kształtuje się z dużym prawdopodobieństwem odmiennie w poszczególnych osiach priorytetowych Programu, na co wskazują cząstkowe wyniki badania. Pokazują one, że dwie trzecie wnioskodawców środków EFRR korzysta z usług tych firm, podczas gdy jedna piąta wnioskodawców środków EFS decyduje się na usługi firm doradczych. Niemniej, firmy doradcze zostały zidentyfikowane jako ważny interesariusz w kontekście działalności informacyjno-promocyjnej Programu. Charakterystyka tego interesariusza (będącego jednocześnie brokerem informacji o Programie, ale nie bezpośrednim beneficjentem środków) jest nieco odmienna od profilu wnioskodawcy (szczególnie „wnioskodawcy nieprofesjonalnego”, tj. aplikującego jednokrotnie).

Zalecenie:

Co do zasady przekaz informacyjny na temat Programu płynący do wszystkich uczestników systemu powinien być profesjonalny i równy. Jednak ze względu na specyficzną rolę firm doradczych, które mogą stać się ważnym partnerem w komunikacji, powinien być formułowany komplementarnie. Bezpośrednim uwzględnieniem takiego postulatu jest utrzymanie w ramach oferowanych działań szkoleniowych IZ PIFE form zdalnej i stacjonarnej oraz zróżnicowanej tematyki szkoleń tj. podstawowej i specjalistycznej, poruszających pogłębione wątki związane z aplikowaniem lub realizacją projektów finansowanych ze środków UE.

Wybór projektów

Wniosek:

System e-RPO jest jednym z najważniejszych ułatwień dla wnioskodawców i oceniających wnioski, wprowadzonym w obecnej perspektywie. W badaniu zidentyfikowano kilka kwestii, których cyfryzacja lub automatyzacja mogłaby podwyższyć funkcjonalność systemu zarówno dla wnioskodawców, jak i dla osób oceniających wnioski.

Zalecenie*:

Podstawową rekomendacją płynącą z badania jest inwestycja w dokończenie inwestycji w pełną cyfryzację procesu naboru i oceny projektów. Pełna cyfryzacja powinna obejmować wszystkich interesariuszy tego procesu, ułatwiając im wykonywaną pracę. Jeśli chodzi o wnioskodawców, uzupełnienie automatyzacji generatora wniosków pozwoli zmniejszyć ryzyko błędów i zmniejszyć nakład czasu niezbędny do opracowania pomysłu w formie propozycji projektu. Przeniesienie procesu kontraktacji do środowiska cyfrowego może także pomóc zredukować niektóre obciążenia administracyjne i przyspieszyć procesy formalne. Jeśli chodzi o pracowników systemu, tak po stronie instytucji jak ekspertów zewnętrznych, dużym ułatwieniem jest umożliwienie im pracy zdalnej w pełnym zakresie realizowanych zadań. Dotyczy to także możliwości prowadzenia zdalnego nadzoru nad tempem i jakością wykonywanych prac przez poszczególnych pracowników. Przeprogramowując system warto zadbać o jego wygodę dla użytkowników. Zaproponowano też drobne zmiany np. polegające na możliwości samodzielnego odwieszenia wysłanego wniosku i uzupełnienie go przed upływem terminu naboru wniosków. Zmiany dotyczące cyfryzacji są nieuniknione w kontekście przemian funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Docelowo cała korespondencja i aktywność w procesie aplikacyjnym powinna być prowadzona w formie elektronicznej.

Wniosek:

Spośród wszystkich elementów wniosku o dofinansowanie wskazano w badaniu dwa szczególne obszary, które nadal nie są zrozumiałe dla wnioskodawców: wskaźniki projektu oraz polityki horyzontalne. Obszary te są oceniane jako trudne (wskaźniki) lub niejednoznacznie sformułowane (niektóre opisy zasad horyzontalnych) przez samych pracowników systemu.

Zalecenie*:

W związku z tym, że definicje wskaźników są ujednolicone w polityce spójności na poziomie ponadnarodowym i krajowym (tj. na poziomie KE oraz IK UP) warto byłoby wnioskować o odpowiednie szkolenia dla przedstawicieli zespołów monitoringu i ewaluacji wszystkich programów operacyjnych, które upowszechniałyby wiedzę o istocie i celach tych instrumentów pomiarowych. Za pośrednictwem przedstawicieli odpowiednich zespołów wiedza ta mogłaby być odpowiednio komunikowana wewnętrznie m.in. w regionalnych systemach wdrażania. Zasady horyzontalne mogłyby być przez IK UP komunikowane w sposób bardziej praktyczny, w formie przykładów zastosowań w konkretnych projektach.

Wniosek:

W badaniu bardzo pozytywnie oceniono elastyczność i zdolność systemu wdrażania do reagowania na zmieniające się warunki w związku z obciążeniem zadaniami, wynikającymi z cyklu życia Programu. Aby utrzymać te parametry przy jednoczesnym zaangażowaniu osobistym pracowników i ich minimalnej rotacji, należy wdrożyć przyjazną politykę kadrową.

Zalecenie*:

Warto zainwestować w kompetencje, ale i dobrostan pracowników. Pomoże to redukować ryzyko rotacji kadr. Druga rekomendacja ma charakter ponadprogramowy i dotyczy uczestnictwa regionalnego systemu wdrażania w identyfikacji problemów występujących w całej Polsce, podjęcie prób w celu sygnalizacji tych problemów i starań ujednolicania stosowanych przez administrację funduszwą podejść. To zadanie koordynacyjne spoczywa głównie na MFIPR, jednak potrzeby te powinny być identyfikowane także oddolnie i przekazywane

Wniosek:

W badaniu odnotowano przykłady jednoczesnego funkcjonowania różnych rozwiązań w ramach systemu wdrażania polityki spójności dla tych samych zagadnień, ocenianych przez różne instytucje wdrażające. Takim przykładem jest np. analiza powiązań spółek, odmiennie weryfikowana przez instytucje krajowe i regionalne.

Zalecenie*:

Zaleca się monitorowanie takich kwestii, które w procesie oceny wniosków występują „horyzontalnie” w systemie wdrażania polityki spójności oraz informowanie IK-UP o konieczności uspoźnienia podejść.

Realizacja projektów

Rozliczanie

Wniosek:

Najczęściej sygnalizowanym przez beneficjentów problemem związanym z rozliczaniem projektów było skompletowanie wszystkich załączników do wniosku o płatność. Beneficjenci sygnalizowali, że przygotowanie załączników było dla nich skomplikowane (46% wskazań) a czas na ich przygotowanie był zbyt krótki (39%). Z przeprowadzonych rozmów wynika, że beneficjenci często zapominali załączyć do wniosku wszystkich wymaganych oświadczeń. Należy w tym kontekście zauważyć, że w instytucjach systemu wdrażania obowiązywały różne zasady dotyczące załączników do WoP – przykładowo w IZ wymagano dołączenia do WoP od razu wszystkich załączników podczas gdy w IP beneficjent przysyłał załączniki dopiero na wezwanie instytucji i tylko w odniesieniu do tych wydatków, które zostały wytypowane do kontroli. Różnie w instytucjach formułowano też wymogi dotyczące oświadczeń.

Zalecenie*:

Pożądanym jest wprowadzenie we wszystkich instytucjach systemu wdrażania RPO WM jednolitych zasad dotyczących rozliczania projektów, w szczególności ujednolicenie wzorów oświadczeń, katalogu oświadczeń wymaganych do każdego WoP oraz oświadczeń wymaganych jednorazowo a

także zasad dotyczących przekazywania załączników (powinny być przekazywane na żądane instytucji i dotyczyć wydatków objętych czynnościami kontrolnymi, z niektórych oświadczeń można zrezygnować umieszczając odpowiednie zapisy w treści umowy o dofinansowanie).

Wniosek:

Jakkolwiek wymagania poszczególnych instytucji dotyczące opisu dokumentu księgowego nie są wygórowane tak beneficjenci nadal popełniają błędy w opisie m.in. myląc numer umowy z numerem projektu. Jednym ze źródeł błędów może być brak jednolitego standardu opisu dokumentu – wspólnego dla wszystkich instytucji systemu wdrażania RPO WM.

Zalecenie:

Przyjęcie w ramach systemu wdrażania FEM wspólnego dla wszystkich instytucji/funduszy sposobu opisywania dokumentów księgowych.

Wniosek:

Do rozliczania projektów beneficjenci wykorzystują system SL. System co do zasady był oceniany pozytywnie natomiast rozmówcy wskazywali, że istnieje nadal przestrzeń do wprowadzenia w nim modyfikacji, które minimalizowałyby ryzyko popełniania błędów przez beneficjentów czy ułatwiały pracę przedstawicielom instytucji finansujących.

Zalecenie*:

Wprowadzenie następujących modyfikacji systemu SL dotyczących m.in. sprawdzania zgodności kwot wpisanych w arkuszu „źródła finansowania wydatków” z kwotami z „zestawienia wydatków”, zablokowania możliwości dodawania załączników do wniosku o płatność po jego złożeniu, zablokowania możliwości wysłania WoP, jeżeli wszystkie pola nie zostaną wypełnione, wysyłanie przez system powiadomień np. o zbliżającym się terminie na złożenie WoP, terminie zakończenia umowy, umieszczenie w SL interaktywnych wzorów oświadczeń – możliwych do wypełnienia on-line przez beneficjenta i złożenia poprzez akceptację ich treści dokonywaną w systemie; uruchomienie modułu pozwalającego na aktualizację harmonogramów płatności i wykrywanie czy harmonogram wymaga zmiany biorąc po uwagę moment składania przez beneficjenta WoP.

Wniosek:

Prowadzenie ewidencji czasu pracy personelu jest czynnością wysoce czasochłonną. Podobny wniosek można sformułować w odniesieniu do sprawdzania poprawności danych w niej figurujących przez pracowników IZ/IP. Tymczasem częstym zjawiskiem jest błędne wypełnianie ewidencji przez beneficjentów. Należy ponadto zauważyć, że w praktyce bardzo trudne o ile nie niemożliwe jest zweryfikowanie czy dana osoba faktycznie pracowała w projekcie w przedziałach czasowych wskazanych w ewidencji.

Zalecenie*:

Postulować należałoby zwolnienie beneficjentów z obowiązku prowadzenia ewidencji i zastąpienie jej oświadczeniem dotyczącym liczby godzin przepracowanych w projekcie w danym okresie sprawozdawczym.

Wniosek:

Uproszczone metody rozliczania wydatków, mimo pewnych zagrożeń związanych z ich stosowaniem, sprawdziły się w praktyce. Redukują obciążenia administracyjne zarówno po stronie beneficjentów jak i instytucji finansujących.

Zalecenie*:

Należy kontynuować stosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków. W szczególności warto rozszerzyć zakres ich zastosowania na koszty bezpośrednie – w szczególności drobne wydatki skutkujące dużą ilością dokumentów księgowych. Warto w EFRR upowszechnić rozwiązanie stosowane w EFS i polegające na określaniu wysokości stawek ryczałtowych centralnie tak by ich wysokość była taka sama we wszystkich województwach. Rozwiązanie należy stosować w szczególności do tych kategorii kosztów, których wysokość w ograniczonym stopniu różniła się między regionami. Warto też wprowadzić możliwość indywidualnego negocjowania wysokości stawek ryczałtowych w projektach pozakonkursowych.

Zamówienia w projektach

Wniosek:

Stosowanie procedury konkurencyjności zdecydowanej większości beneficjentów sprawia problemy. Z uwagi na niski próg po przekroczeniu, którego procedura obowiązuje (50 tys. zł) zazwyczaj beneficjenci muszą prowadzić wiele postępowań. Należy podkreślić, że w ustawie Prawo zamówień publicznych podmioty mogą stosować uproszczony sposób przeprowadzania zamówień aż do kwoty 130 tys. zł.

Zalecenie*:

Zrównanie progu, od którego beneficjenci będą zobligowani do stosowania procedury konkurencyjności z progiem po przekroczeniu, którego podmioty publiczne są zobligowane stosować Pzp. W konsekwencji podwyższenie progu, od którego obowiązywać będzie procedura rozeznania rynku do 50 tys. zł.

Obowiązki informacyjno-promocyjne

Wniosek:

Najtrudniejsze na etapie aplikowania jest, w opinii beneficjentów, poprawne zaplanowanie właściwych działań informacyjno-promocyjnych (17%) i ich zabudżetowanie (15%) a na etapie realizacji - „profesjonalne przygotowanie treści promocyjnych przekazywanych różnymi kanałami komunikacji” (np. ulotek, broszur, komunikatów prasowych itp.) (16%)

Najbardziej użytecznym źródłem informacji o sposobie spełnienia wymagań informacyjno-promocyjnych jest, zdaniem największej grupy beneficjentów (57%), Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji. Drugim najbardziej użytecznym źródłem informacji o tych wymaganiach jest opiekun projektu (33%).

Zalecenie*:

Podręcznik jest dostępny na etapie aplikowania. Kwestie dotyczące planowania działań informacyjno-promocyjnych i ich budżetowania potraktowane są w nim bardzo skrótowo. Można by zatem przejrzeć fragmenty dotyczące planowania i budżetowania działań informacyjnych i promocyjnych pod kątem ich ewentualnego uzupełnienia. Pomocne dla budżetowania byłyby np. udostępnione w załączniku tzw. „ślepe kosztorysy” (lista kosztów bez kwotowania) najbardziej typowych działań informacyjno-promocyjnych, jakie mają miejsce w różnych typach projektów.

Na etapie realizacji kontakt z opiekunem projektu najczęściej wystarcza dla właściwej informacji i promocji. Kwestie profesjonalnego redagowania tekstów przekazów komunikacyjnych wykracza zapewne poza standardowe kompetencje opiekunów projektu i samych beneficjentów. Można by jednak pomyśleć o podręcznikach lub webinarach poruszających zagadnienia prostego języka i sposobu komunikowania lub też adaptować/upowszechniać dokumenty i publikacje dostępne na stronach <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/prosty-jezyk> (np. Komunikacja pisemna. Rekomendacje, KPRM, 2017).

Kontrola projektów

Wniosek:

Ważnym elementem komunikacji, niejako wieńczącym kontrolę, jest informacja pokontrolna. Musi jednocześnie spełniać kryteria jasności i przyjazności przekazu a także precyzyjnego odwoływania się do uzasadnień prawnych i faktycznych, gdyż w przypadku sporu sądowego jest ważnym dokumentem dowodowym.

Zalecenie*:

Forma i język informacji pokontrolnej ewoluował. Wypracowany model informacji pokontrolnej nie budzi większych zastrzeżeń niemniej jednak wydaje się pożyteczne dalsze doskonalenie tego modelu i ogólnie sposobu komunikowania się z beneficjentem w oparciu o materiały i wytyczne znajdujące się na stronach dostępne na stronach <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/prosty-jezyk> (np. Komunikacja pisemna. Rekomendacje, KPRM, 2017).

Wniosek:

Prawdopodobnie wraz z postępującą cyfryzacją procesów gospodarczych i administracyjnych zwiększać się będzie liczba podprocesów i dokumentów dostępnych w formie elektronicznej. Już w tej chwili zespoły kontrolujące, zapoznając się z przebiegiem projektu przed wizytą na miejscu, muszą przejrzeć dużą liczbę elektronicznych kopii dokumentów zgromadzonych w systemie SL, bez możliwości ich sortowania.

Zalecenie*:

Pomocne w przypadku dużej liczby dokumentów gromadzonych w wersji elektronicznej w systemie SL czy e-RPO byłoby tagowanie dokumentów za pomocą uzgodnionych słów kluczowych, która to funkcjonalność powinna być dostępna w nowych systemach informatycznych SL i e-RPO. Dotyczy to także modułu korespondencji w SL.

Aneksowanie umów

Wniosek:

Uczestnicy badania (głównie pracownicy – opiekunowie projektów w badaniu ilościowym) sformułowali postulat dalszej redukcji katalogu zmian wymagających aneksu, w celu ograniczenia ich liczby. Co do zasady aneksy przygotowuje się w trzech sytuacjach: zmiany budżetu, wydłużenia terminu realizacji projektu i zmiany wskaźników. W praktyce lista możliwych sytuacji, w których stosuje się aneksowanie umowy jest dłuższa i różna w różnych instytucjach systemu wdrażania.

Zalecenie*:

Redukcja katalogu sytuacji wymagających aneksu jest racjonalnym oczekiwaniem. Stosowane obecnie różne katalogi sytuacji wymagających bądź nie aneksu w IZ, WUP i MCP wskazują, że taka dalsza redukcja jest możliwa a także, że istnieją już sprawdzone praktyki w zakresie ich konsekwencji. Rekomenduje się pogłębioną, wspólną refleksję instytucji systemu wdrażania, które ze stosowanych obecnie podejść jest właściwsze z punktu widzenia bezpieczeństwa środków publicznych i efektywności zarządzania programem. Refleksja ta powinna uwzględniać specyfikę projektów wdrażanych przez poszczególne instytucje a ujednolicanie jest tylko wtedy zasadne jeśli prowadzi do redukcji wymagań stosowanych w danej instytucji.

Wniosek:

Do aneksu dołącza się zmieniony wniosek o dofinansowanie. Rozwiązania techniczne w SL nie pozwalają na ograniczenie zmian wprowadzanych przez beneficjenta do wyłącznie tych pól wniosku o dofinansowanie, w których te zmiany są konieczne ze względu na aneks. Oznacza to dodatkową pracę dla opiekunów projektów, którzy muszą sprawdzać czy „przy okazji” nie zostały zmienione inne pola wniosku o dofinansowanie.

Zalecenie*:

Postuluje się wprowadzenie w systemach informatycznych funkcjonalności umożliwiającej wyłączanie z możliwości edycji tych pól wniosków o dofinansowanie, które nie są zmieniane aneksem.

Wniosek:

Procedowanie aneksu po stronie instytucji systemu wdrażania odbywa się częściowo poza elektronicznym obiegiem dokumentów ((obecnie aneks podpisywany jest przez strony w formie papierowej).

Zalecenie*:

Rekomenduje się podpisywanie aneksu w formie elektronicznej i w konsekwencji realizację tego procesu w całości w formie elektronicznej.

9. TABELA REKOMENDACJI

Lp	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny	Spodziewane efekty	Status rekomendacji
	Ogłaszanie i przeprowadzanie konkursów/naborów i ocena projektów								
1.	Dalsze usprawnienia w zakresie usprawnienia procesu wypełniania wniosku są potrzebne, ponieważ budzi to nadal największe wątpliwości – zgłasza je 43% beneficjentów. Ponieważ sam formularz wniosku jest uznany za relatywnie przejrzysty, warto skupić się na automatyzacji wykonywania niektórych czynności związanych z wypełnianiem formularza.	Wprowadzenie automatycznych funkcji do generatora wniosków – Instrukcja wypełniania WoD – Kalkulator limitów kosztów kwalifikowalnych	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Funduszy Europejskich)	Uwzględnienie odpowiednich zmian w generatorze wniosków	IV kwartał 2022 r.	Programowa/ operacyjna	System realizacji polityki spójności	Minimalizacja ryzyka błędów. Zredukowanie czasu wprowadzania korekt. Większa przyjazność formularza wniosków. Wygoda korzystania z systemu informatycznego.	Rekomendacja zatwierdzona w całości.
2.	83% beneficjentów chciałoby, aby umowa mogła być podpisywana za pośrednictwem systemu eRPO w formie podpisu kwalifikowanego	Umożliwienie podpisywania umowy o dofinansowanie w wersji elektronicznej.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Funduszy Europejskich)	Uwzględnienie odpowiednich funkcjonalności w systemie eRPO.	IV kwartał 2022 r.	Programowa/opracyjna	System realizacji polityki spójności	Skrócenie czasu kontraktacji.	Rekomendacja zatwierdzona w całości.
3.	Pełna cyfryzacja procesu oceny wniosku powinna	Stworzenie informatycznego	Urząd Marszałkowski	Uwzględnienie odpowiednich	IV kwartał 2022 r.	Programowa/operacyjna	System realizacji	Lepszy nadzór nad przebiegiem prac	Rekomendacja zatwierdzona w

	gwarantować możliwość prowadzenia w tej formie nadzoru nad wykonywanymi działaniami. Zarządzanie pracą wieloosobowych zespołów (od 25-40 osób), z których każdy pracownik jest zobowiązany do dotrzymywania konkretnych terminów, jest uzasadnieniem dla wprowadzenia narzędzi monitorowania i organizacji pracy.	narzędzia do monitorowania obciążenia zadaniami pracowników dokonujących oceny wniosków w zespole i postępu ich prac.	Województwa Małopolskiego (Departament Funduszy Europejskich)	funkcjonalności w systemie eRPO.			polityki spójności	w warunkach dużego obciążenia pracą. Możliwość zdalnego nadzoru (nad zdalnie wykonywaną pracą).	całości.
4.	Dalsze usprawnienia w zakresie usprawnienia procesu wypełniania wniosku są potrzebne, ponieważ budzi to nadal największe wątpliwości – zgłasza je 43% beneficjentów. Jednocześnie nie są potrzebne gruntowne zmiany dokumentacji, ponieważ formularz jest uznany za dość przejrzysty.	Analiza formularza WoD, usunięcie sekcji powielających informacje i doprecyzowanie sekcji, które były najbardziej problematyczne dla wnioskodawców	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Funduszy Europejskich)	Uwzględnienie odpowiednich zapisów w we wniosku o dofinansowanie - generatorze wniosków.	IV kwartał 2022 r.	Programowa/operacyjna	System realizacji polityki spójności	Skrócenie czasu oceny wniosków. Zmniejszenie liczby korekt.	Rekomendacja zatwierdzona w całości.
5.	Przedstawienie zakresu dokumentacji stanowi największą barierę w procesie kontraktacji z punktu widzenia beneficjentów według	Analiza załączników do umowy o dofinansowanie – Redukcja liczby oświadczeń – Ujednolicenie sposobu ich	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Funduszy Europejskich)	Uwzględnienie odpowiednich zapisów w dokumencie umowy o dofinansowanie	IV kwartał 2022 r.	Programowa/operacyjna	System realizacji polityki spójności	Skrócenie kontraktacji.	Rekomendacja zatwierdzona w całości.

	wskazań 23% respondentów. Jest to utrudnienie większe niż długi czas kontraktacji, na który wskazuje 17% badanych. Beneficjenci wskazali na zbyt dużą ich zdaniem liczbę oświadczeń, które proponują: – zredukować; – zebrać w jeden załącznik; ujednolicić sposób podpisywania.”	przedstawiania i podpisywania	Europejskich)						
6.	Jeśli chodzi o wskazania obszarów merytorycznych mało zrozumiałych dla wnioskodawców, to najczęściej odnosiło się do definicji wskaźników zastosowanych w Programie oraz opisu zasad horyzontalnych. Te obszary zdobyły nawet więcej negatywnych wskazań niż bardzo techniczne obszary dotyczące analiz: ryzyka, ekonomicznej oraz finansowej.	Zaadresowanie najbardziej problematycznych dla wnioskodawców tematów: - definicje wskaźników - polityki horyzontalne w formie szkoleń, podręczników- tj. form opartych na praktycznych przykładach uwzględniających specyfikę projektu przynajmniej na poziomie OP. Zarówno listy wskaźników jak i wytyczne dot. zasad horyzontalnych w polityce spójności są generowane na poziomie ponadregionalnym.	IK UP 2021-2027	Podjęcie działań szkoleniowych i informacyjnych przez instytucję koordynującą w celu lepszego doprecyzowania informacji nt. wskaźników oraz zasad horyzontalnych. Prowadzenie dialogu doprecyzowującego wątpliwości z partnerami z instytucji zarządzających programami operacyjnymi.	IV kwartał 2022 r.	Horyzontalna/ strategiczna	System realizacji polityki spójności	Podniesienie kompetencji pracowników i wnioskodawców. Skrócenie czasu oceny wniosków.	

7.	Wnioskodawcy zgłaszali różnice w podejściu do identycznych kwestii występujące pomiędzy różnymi IZ oraz IP w kraju. Jako przykład podawali „weryfikacja powiązań firm”.	Promowanie rozwiązań horyzontalnych na poziomie ponadprogramowym w podejściu do kwestii tj. „weryfikacja powiązań firm”-ujednoczenie interpretacji spełniania wymogów na poziomie ponadprogramowym. Identyfikacja i monitoring podobnych zagadnień systemowych. Działania ujednolicające podejście w polityce spójności na poziomie krajowym mogą być podejmowane tylko przez instytucję koordynującą.	IK UP 2021-2027	Prowadzenie dialogu z partnerami z instytucji zarządzających programami operacyjnymi w celu ujednolicania podejść i/lub wypracowania dobrych praktyk.	IV kwartał 2022 r.	Horyzontalna/strategiczna	System realizacji polityki spójności	Ujednolicenie podejścia do problematycznych kwestii. Zmniejszenie zjawiska konkurencji pomiędzy programami oferującymi łagodniejsze lub bardziej restrykcyjne wymagania.	
8.	System realizacji RPO WM wykazał się bardzo dużą elastycznością w zakresie kadr, niezbędnych do obsługi kumulacji prac związanych z cyklem życia Programu. Jednocześnie wywoływało to określone obciążenia dla pracowników systemu. I	Prowadzenie przyjaznej polityki kadrowej ułatwiającej pracownikom migrację kadr podczas cyklu życia Programu: -podnoszenie kompetencji -konsultacje ścieżek zawodowych -wprowadzanie ułatwień technicznych dla stanowisk pracy tj. możliwość pracy zdalnej	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi); Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości	Uwzględnienie adekwatnych działań w polityce kadrowej poszczególnych instytucji systemu.	IV kwartał 2022 r.	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności	Zmniejszenie zjawiska rotacji pracowników. Podniesienie kompetencji pracowników.	Rekomendacja zatwierdzona w całości
	Rozliczanie projektów								
	Największym wyzwaniem	Redukcja obciążeń	Urząd	Wdrożeniu	IV kwartał	Programowa, operacyjna	System	Redukcja obciążeń	Rekomendacja

	dla beneficjentów związanych z rozliczaniem projektu było skompletowanie wszystkich załączników do wniosku o płatność.	związanych z przekazywaniem załączników do wniosku o płatność.	Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Funduszy Europejskich); Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości	rekomendacji mogą służyć następujące działania: • Wprowadzenie zasady, że załączniki są przekazywane dopiero na wezwanie instytucji finansującej i dotyczą tylko wydatków wytypowanych do kontroli; • Rezygnacja z niektórych oświadczeń poprzez uwzględnienie odpowiednich zapisów w treściach umów o dofinansowanie • Ujednolicenie między instytucjami systemu wdrażania FEM katalogu wymaganych oświadczeń i wszędzie gdzie będzie to	2022 r.		realizacji polityki spójności	administracyjnych, ograniczenie liczby błędów popełnianych przez beneficjentów	zatwierdzona w całości
--	--	--	--	--	---------	--	-------------------------------	--	------------------------

				możliwe przygotowanie ich szablonów					
	Do rozliczania projektów beneficjenci wykorzystują system SL. System co do zasady był oceniany pozytywnie natomiast rozmówcy wskazywali, że istnieje nadal przestrzeń do wprowadzenia w nim modyfikacji, które minimalizowałyby ryzyko popełniania błędów przez beneficjentów czy ułatwiały pracę przedstawicielom instytucji finansujących.	Wprowadzenie modyfikacji w systemie SL	IK UP 2021-2027	Wśród proponowanych do wprowadzenia modyfikacji wymieniano: • Sprawdzanie zgodności kwot wpisanych w arkuszu „źródła finansowania wydatków” z kwotami z „zestawienia wydatków”; • Rozszerzenie „podsumowania” o kolumny zawierające wyliczane automatycznie wartości dotyczące kwot z budżetu państwa oraz podatku VAT; • Zablokowanie możliwości dodawania załączników do wniosku o płatność po jego złożeniu; • Zablokowanie możliwości	IV kwartał 2022 r.	Horyzontalna, strategiczna	System realizacji polityki spójności	Usprawnienie pracy zarówno po stronie instytucji finansujących jak i beneficjentów, redukcja liczby popełnianych błędów	

				wysłania WoP, jeżeli wszystkie pola nie zostaną wypełnione • Wysyłanie przez system powiadomień np. o zbliżającym się terminie na złożenie WoP, terminie zakończenia umowy; • Wprowadzenie rozwiązań, które sprzyjałyby większemu uporządkowaniu maili/dokumentów przesyłanych za pomocą modułu „korespondencja” – np. opatrywanie każdego maila/dokumentu datą przesłania, zobligowanie beneficjentów do wyboru tematów maili/załączników z predefiniowanych list. • Stworzenie modułu pozwalającego na					
--	--	--	--	---	--	--	--	--	--

				przekazywanie informacji o postępowaniach prowadzonych w oparciu o zasadę konkurencyjności w analogiczny sposób jak informacji o postępowaniach prowadzonych w oparciu o pzp; • umieszczenie w SL interaktywnych wzorów oświadczeń – możliwych do wypełnienia on-line przez beneficjenta i złożenia poprzez akceptację ich treści dokonywaną w systemie; • uruchomienie modułu pozwalającego na aktualizację harmonogramów w płatności i wykrywanie czy harmonogram wymaga zmiany biorąc po uwagę					
--	--	--	--	---	--	--	--	--	--

				moment składania przez beneficjenta WoP.					
	Prowadzenie ewidencji czasu pracy personelu jest czynnością wysoce czasochłonną. Podobny wniosek można sformułować w odniesieniu do sprawdzania poprawności danych w niej figurujących przez pracowników IZ/IP. Tymczasem częstym zjawiskiem jest błędne wypełnianie ewidencji przez beneficjentów. Należy ponadto zauważyć, że w praktyce bardzo trudne o ile nie niemożliwe jest zweryfikowanie czy dana osoba faktycznie pracowała w projekcie w przedziałach czasowych wskazanych w ewidencji.	Zwolnienie beneficjentów z obowiązku prowadzenia ewidencji czasu pracy personelu	IK UP 2021-2027	Zastąpienie obowiązku prowadzenia ewidencji oświadczeniem dotyczącym liczby godzin przepracowanych przez poszczególne osoby w projekcie. Wprowadzenie odpowiedniego zapisu w Wytycznych	IV kwartał 2022 r.	Horyzontalna, operacyjna	System realizacji polityki spójności	Usprawnienie pracy zarówno po stronie instytucji finansujących jak i beneficjentów, redukcja liczby popełnianych błędów	
	Uprozczone metody rozliczania wydatków, mimo pewnych zagrożeń związanych z ich stosowaniem, sprawdziły się w praktyce. Redukują obciążenia administracyjne zarówno po stronie beneficjentów jak i	Utrzymanie, a tam gdzie będzie to uzasadnione – rozszerzenie zakresu zastosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków (np. w odniesieniu do kosztów bezpośrednich dotyczących zakupów na	IK UP / Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi); Wojewódzki Urząd	Uwzględnienie odpowiednich zapisów w Wytycznych, dokumentach programowych i konkursowych	IV kwartał 2022 r.	Horyzontalna/Programowa operacyjna	System realizacji polityki spójności	Usprawnienie pracy zarówno po stronie instytucji finansujących jak i beneficjentów, redukcja liczby popełnianych błędów	Rekomendacja zatwierdzona w całości (Programowa)

	instytucji finansujących. Ich stosowanie nie sprawia beneficjentom problemów i przez zdecydowaną większość z nich są oceniane pozytywnie.	drobne kwoty skutkujących dużą ilością dokumentów księgowych)	Pracy w Krakowie, Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości						
	Zamówienia w projektach								
	Stosowanie procedury konkurencyjności zdecydowanej większości beneficjentów sprawia problemy. Z uwagi na niski próg po przekroczeniu, którego procedura obowiązuje (50 tys. zł) zazwyczaj beneficjenci muszą prowadzić wiele postępowań. Coraz silniejsze procesy inflacyjne sprawiają, że za te same środki można nabyć mniej produktów/usług. Tym samym liczba postępowań, w sytuacji utrzymania progu uległaby dalszemu zwiększeniu. Należy podkreślić, że w ustawie Prawo zamówień publicznych podmioty mogą stosować uproszczony sposób przeprowadzania zamówień aż do kwoty 130 tys. zł.	Zrównanie progu, od którego beneficjenci będą zobligowani do stosowania procedury konkurencyjności z progiem po przekroczeniu, którego podmioty publiczne są zobligowane stosować Pzp. W konsekwencji podwyższenie progu, od którego obowiązywać będzie procedura rozeznania rynku do 50 tys. zł.	IK UP 2021-2027	Uwzględnienie odpowiednich zapisów w Wytocznych dotyczących kwalifikowalności wydatków	IV kwartał 2022 r.	Horyzontalna, operacyjna	System realizacji polityki spójności	Zmniejszenie liczby prowadzonych postępowań.	

	Obowiązki informacyjno - promocyjne								
	Najtrudniejsze na etapie aplikowania jest, w opinii beneficjentów, poprawne zaplanowanie właściwych działań informacyjno-promocyjnych (17%) i ich zabudżetowanie (15%) Najbardziej użytecznym źródłem informacji o sposobie spełnienia wymagań informacyjno-promocyjnych jest, zdaniem największej grupy beneficjentów (57%), Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji.	Uzupełnienie/modyfikacja Podręcznika wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji w zakresie informacji dotyczącej planowania i budżetowania działań informacyjnych i promocyjnych.	IK UP 2021-2027	Rozszerzenie opisu sposobu planowania i budżetowania działań informacyjno-promocyjnych. Pomocne dla budżetowania byłyby np. udostępnione w załączniku tzw. „ślepe kosztorysy” (lista kosztów bez kwotowania) najbardziej typowych działań informacyjno-promocyjnych, jakie mają miejsce w różnych typach projektów.	I kwartał 2023 r.	Programowa, operacyjna	Informacja i promocja	Zmniejszenie liczby błędów przy spełnianiu wymagań informacyjno-promocyjnych przez beneficjentów	
	Kontrola								
	Prawdopodobnie wraz z postępującą cyfryzacją procesów gospodarczych i administracyjnych zwiększać się będzie liczba podprocesów i dokumentów dostępnych w formie elektronicznej.	Tagowanie dokumentów w systemach SL i e-RPO w celu umożliwienia sortowania i filtrowania dokumentów	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Funduszy Europejskich)	Pomocne w przypadku dużej liczby dokumentów gromadzonych w wersji elektronicznej w systemie SL czy e-RPO byłoby	IV kwartał 2022 r.	Programowa, operacyjna	System realizacji polityki spójności	Oszczędność czasu przy pracy na dokumentach elektronicznych	Rekomendacja zatwierdzona w całości

	Już w tej chwili zespoły kontrolujące, zapoznając się z przebiegiem projektu przed wizytą na miejscu, muszą przejrzeć dużą liczbę elektronicznych kopii dokumentów zgromadzonych w systemie SL, bez możliwości ich filtrowania i sortowania.			tagowanie dokumentów za pomocą słów kluczowych, która to funkcjonalność powinna być dostępna w nowych systemach informatycznych SL i e-RPO. Dotyczy to także modułu korespondencji w SL.					
	Aneksowanie								
	Procedowanie aneksu po stronie instytucji systemu wdrażania odbywa się częściowo poza elektronicznym obiegiem dokumentów ((obecnie aneks podpisywany jest przez strony w formie papierowej).	Rekomenduje się podpisywanie aneksu w formie elektronicznej i w konsekwencji realizację tego procesu w całości w formie elektronicznej.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi)	Uwzględnienie w Podręczniku Instytucji Zarządzającej regionalnym programem operacyjnym zapisów określających procedurę aneksowania umowy w całości w formie elektronicznej (Podproces 14B)	IV kwartał 2022 r.	Programowa, operacyjna	System realizacji polityki spójności	Oszczędność czasu przy procedowaniu aneksów	Rekomendacja zatwierdzona w całości
	Pomoc publiczna								
	Istotnym jest zwiększanie poziomu wiedzy w zakresie pomocy publicznej	Zwiększenie zakresu szkoleń dla pracowników instytucji organizujących	Urząd Marszałkowski Województwa	Organizacja szkoleń Stworzenie i udostępnienie bazy	IV kwartał 2022 r.	Programowa/ operacyjna	System realizacji polityki	Zwiększenie zakresu i efektywności	Rekomendacja zatwierdzona w całości

	wszystkich pracowników operacyjnych jednostek wdrażających, a nie tylko wyznaczonych osób	konkurs oraz odpowiedzialnych za realizację i kontrolę projektów, uwzględniających aktualne zagadnienia, omówienie przypadków praktycznych, uwzględnienie obowiązujących interpretacji; Opracowanie i udostępnienie baz wiedzy dostępnych w poszczególnych instytucjach (ze względu na brak wspólnych zasobów sieciowych) dla wszystkich zainteresowanych pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie programu operacyjnego (we wszystkich IOK), uwzględniających otrzymane interpretacje i korespondencję w zakresie pomocy publicznej zarówno od instytucji zewnętrznych takich jak Komisja Europejska, Ministerstwo Rozwoju oraz Urząd	Małopolskiego (Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkim; Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi), Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie	danych dla wszystkich zainteresowanych pracowników				spójności	procesu weryfikacji aspektów związanych z pomocą publiczną	
--	---	---	--	--	--	--	--	-----------	--	--

		Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również wewnętrzne notatki odnoszące się do analizy konkretnych przypadków;							
	Z interpretacji UOKiK wynika, że na etapie realizacji projektu, wprowadzenie nowego elementu wynikającego np. z oszczędności przetargowych, nieuwzględnionego w pierwotnym wniosku o dofinansowanie nie będzie spełniało przesłanki „efektu zachęty”, a co za tym idzie wydatki związane z wprowadzeniem takiej modyfikacji będą uznane za niekwalifikowalne. Niestety te interpretacje nie są udostępniane beneficjentom, powodując odczucie nieprzejrzystości. Niezbędnym zatem jest doprecyzowanie tej definicji, w dokumentach dostępnych beneficjentom	Doprecyzowanie definicji przesłanki „efektu zachęty” w dokumentacji konkursowej uwzględniającej zastrzeżenie, że wprowadzenie modyfikacji nieuwzględnionych w pierwotnym wniosku o dofinansowanie, wynikającej np. z oszczędności przetargowych może powodować niekwalifikowalność wydatków z wprowadzeniem takiego nowego elementu na etapie realizacji projektu;	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi)	Uwzględnienie odpowiednich zapisów w adekwatnym dokumencie	IV kwartał 2022 r.	Programowa/ operacyjna	System realizacji polityki spójności	Zwiększenie przejrzystości procesu	Rekomendacja zatwierdzona w całości
	Benchmarking								
	Benchmarking wykazał niższy niż w innych RPO poziom realizacji działań szkoleniowych, podczas	Należy rozważyć zintensyfikowanie działań szkoleniowych, zwłaszcza ukierunkowanych na	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego,	Regularna czynność zarządcza realizowana we wszystkich	IV kwartał 2022 r.	Programowa/operacyjna	System realizacji polityki spójności	Silniejsza pozycja konkurencyjna w porównaniu z pozostałymi RPO	Rekomendacja zatwierdzona w całości

	gdy beneficjenci /wnioskodawcy posiadają bardzo zróżnicowane opinie na temat pracy opiekunów projektów	opiekunów projektów i dostosowanych do obecnego etapu realizacji programu.	(Departament Funduszy Europejskich, Departament Zarządzania Programami Operacyjnymi, Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi)	instytucjach systemu wdrażania FEM 2021-2027 poprzez organizację odpowiednich szkoleń					
--	--	--	---	---	--	--	--	--	--

