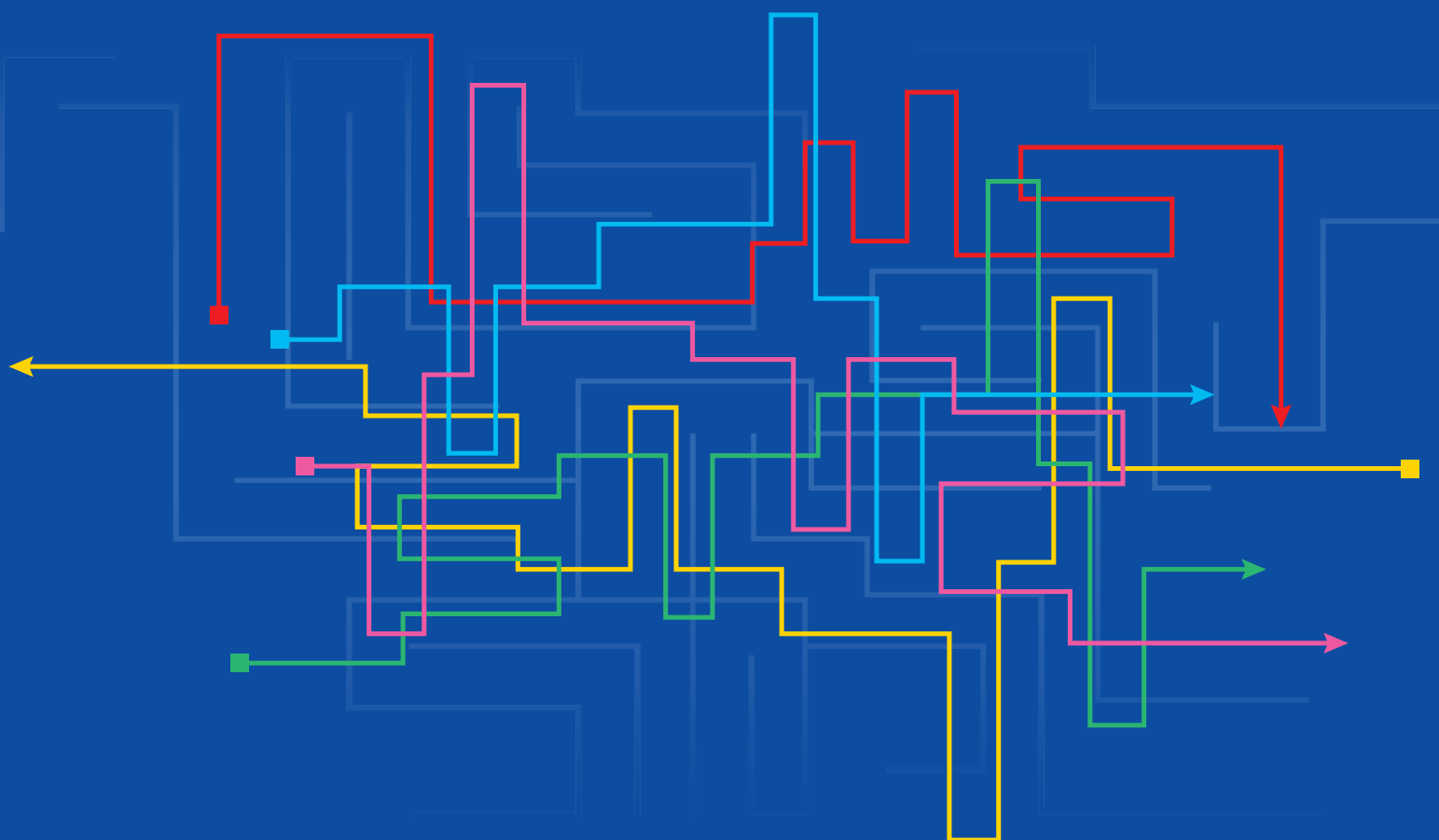
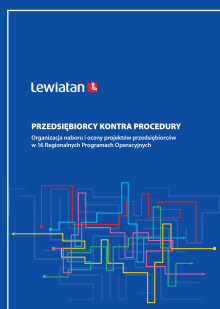


Lewiatan 

PRZEDSIĘBIORCY KONTRA PROCEDURY

Organizacja naboru i oceny projektów przedsiębiorców
w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych





PRZEDSIĘBIORCY KONTRA PROCEDURY

Organizacja naboru i oceny projektów przedsiębiorców
w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych

Rozdział 3.1, 3.2, 3.4. uwzględnia dane aktualne na dzień 23.11.2010.
Rozdział 3.3. uwzględnia dane aktualne na dzień 31.08.2010.

Zespół autorów:
Artur Mikołajuk
Marzena Chmielewska
Małgorzata Lelińska

Warszawa, luty 2011

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	5
2. Struktura Raportu	7
3. System naborów i oceny projektów	8
3.1. Planowanie konkursów	8
3.1.1. Kryteria i zasady oceny	9
3.1.2. Analiza sytuacji w regionach	11
3.1.3. Dobre praktyki	14
3.2. Dostęp do informacji	14
3.2.1. Kryteria i zasady oceny	15
3.2.2. Analiza sytuacji w regionach	18
3.2.3. Dobre praktyki	23
3.3. Terminy przeznaczone na ocenę wniosków	23
3.3.1. Kryteria i zasady oceny	24
3.3.2. Analiza sytuacji w regionach	25
3.3.3. Dobre praktyki	29
3.4. Kryteria formalne	29
3.4.1. Kryteria i zasady oceny	30
3.4.2. Analiza sytuacji w regionach	32
3.4.3. Dobre praktyki	35
4. Kluczowe rekomendacje	36
5. Podsumowanie	38
6. Spis tabel i załączników	42
Załączniki	43

Wykaz skrótów

- IOK** – Instytucja Organizująca Konkurs
- IP** – Instytucja Pośrednicząca
- IZ** – Instytucja Zarządzająca
- KM** – Komitet Monitorujący
- KOF** – Karta Oceny Formalnej
- POIiŚ** – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
- POIG** – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
- PROW** – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
- RPO** – Regionalny Program Operacyjny
- SzOP** – Szczegółowy Opis Priorytetów

1. WPROWADZENIE

W raporcie Banku Światowego i International Finance Corporation „Doing Business 2011”, badającym regulacje, które ułatwiają lub utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej, Polska znajduje się na 70 miejscu, najdalej, nie licząc Grecji, spośród państw członkowskich Unii Europejskiej. Wynik ten potwierdza diagnozę prezentowaną przez PKPP Lewiatan – polscy przedsiębiorcy muszą sprostać nie tylko coraz silniejszej konkurencji globalnej i zaostrzającym się wymaganiom rynków, ale także – a czasem przede wszystkim – nadmiernym wymogom stawianym im przez polską administrację. Firmy zbyt rzadko traktowane są jako kluczowi klienci instytucji publicznych, do których potrzeb i specyfiki działania warto dostosowywać świadczone usługi.

Ten problem widać podczas konkursów na projekty dofinansowane ze środków europejskich. Od 2004 r. i pierwszych naborów wiele się zmieniło – na pewno mniej jest biurokratycznych absurdów, możemy też mówić o większej otwartości na postulaty przedsiębiorców. Nie oznacza to jednak, iż bariery administracyjne zniknęły, a system działa efektywnie (osiąga maksymalne efekty przy określonym nakładzie pracy) i skutecznie (prowadzi do wyboru projektów realizujących założone cele).

Dziś, po 6 latach doświadczeń z dotacjami, widzimy, że kluczowym czynnikiem sukcesu lub najczęstszym powodem porażki jest sprawność instytucji, które udzielają przedsiębiorcom wsparcia. Sprawność ta zależy bezpośrednio od tego jak program (działanie) jest zarządzany, tak na poziomie strategicznym (programowanie wsparcia), jak i operacyjnym (organizacja naborów i oceny wniosków, system wsparcia projektodawców, rozliczanie projektów). Pośród wielu ewaluacji i analiz brakuje jednak takich, które systematycznie i kompleksowo oceniają jakość procesów operacyjnych – czyli to, jak dana instytucja radzi sobie z obsługą przedsiębiorców. Badania opinii są w tym zakresie niewystarczające, a w wielu przypadkach po prostu niewiarygodne.

Organizacja wdrażania wsparcia ma również niebagatelne znaczenie dla jakości realizowanych projektów, a tym samym trwałości przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich. Co więcej, satysfakcja klientów – firm, które mogą zaplanować swój rozwój wykorzystując ofertę funduszy, a następnie, mając podstawy, aby oczekiwać sprawnego rozstrzygnięcia, przygotować się do konkursu – to nie tylko dobry PR dla instytucji regionalnych, ale też długofalowa inwestycja w wizerunek wiarygodnego partnera dla przedsiębiorców. Z kolei wydanie pieniędzy w chaotyczny sposób, na przypadkowe projekty, jakkolwiek przekłada się na wyniki finansowe instytucji (poziom absorpcji), nie daje jednak gwarancji osiągnięcia ambitnych celów programów operacyjnych. Jeśli do tego dołożymy tor przeszkód dla beneficjentów, bałagan informacyjny i niewielką przewidywalność całego procesu, to może okazać się, że wnioskodawcy płacą zbyt dużo za udział w konkursie. Te nieuzasadnione koszty należy likwidować.

Dlatego też PKPP Lewiatan podjęła próbę oceny pracy instytucji, które realizują najbardziej popularne wśród przedsiębiorców schematy dotacyjne. Raport: „Przedsiębiorcy kontra procedury. Organizacja naboru i oceny projektów przedsiębiorców w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych” stanowi rozwinięcie „Rankingu kryteriów formalnych w RPO” opracowanego przez PKPP Lewiatan w 2008 r. W odróżnieniu od „Rankingu...”, skoncentrowanego na jednej kwestii, Raport uwzględnia cztery kluczowe w procesie organizacji naboru i oceny wniosków obszary, których dotyczy najwięcej skarg zgłaszanych przez przedsiębiorców

i które najczęściej pojawiały się na Czarnej Liście Barrier PKPP Lewiatan. Naszym Raportem chcemy pokazać, że w administracji publicznej, podobnie jak w każdej organizacji, zasadne jest określanie standardów działania i planowanych wyników dla wdrażanych procesów oraz konsekwentna i systematyczna weryfikacja poziomu ich realizacji.

Oceniliśmy 16 regionalnych podmiotów, odpowiedzialnych za nabór i ocenę wniosków w schematach dotacyjnych, które cieszyły się największą popularnością wśród mikro-, małych i średnich firm w latach 2008-2010. Wzięcie pod uwagę właśnie takich konkursów – obarczonych wieloma ryzykami i stanowiących duże obciążenie dla zespołów – pozwala na skuteczną weryfikację procedur działania i sprawności instytucjonalnej (system jest tak sprawny jak jego najsłabsze ogniwo). Ponadto w każdym regionie – nawet przy pewnych różnicach pomiędzy kryteriami merytorycznymi odnoszącymi się np. do kategorii beneficjentów czy wydatków kwalifikowanych, tego typu schemat dotacyjny jest wdrażany. To z kolei dało nam możliwość porównywania rozwiązań i praktyk regionalnych w odniesieniu do podobnej – z punktu widzenia najważniejszych charakterystyk – oferty dla przedsiębiorców.

Dane w Raporcie pochodzą z ostatnich (stan na 31 sierpnia 2010 r.) zamkniętych w regionach naborów, tzn. takich, dla których podpisano wszystkie lub zdecydowaną większość umów. Uznając, że właśnie aktualne wyniki najlepiej pokażą, jak dana instytucja działa dzisiaj, nie uwzględniliśmy wcześniejszych konkursów w danym działaniu – jeden region jest więc „reprezentowany” przez jeden konkurs. To podejście korzystne dla tych instytucji, które dochodziły do optymalnych rozwiązań ucząc się na swoich błędach lub udoskonalały procedury operacyjne w czasie.

Zestawienia, które przygotowaliśmy, pozwalają przekonać się, czy dany schemat dotacyjny jest zarządzany z troską o interesy przedsiębiorców, czy też przyjęte rozwiązania są korzystne raczej dla pracowników samej instytucji, oceniających projekty lub władz regionu. Pokazujemy też najlepsze praktyki, udowadniając, że tak skomplikowane przedsięwzięcia można dobrze zorganizować radząc sobie z falą wniosków czy skutecznie zarządzając popytem przedsiębiorców.

Skupiliśmy się na pierwszym etapie przygody z dotacjami – do czasu podpisania umowy o dofinansowanie, chociaż wiemy jak ważne dla przedsiębiorców są rozliczenia projektów, zwłaszcza to, czy obsługa wniosków o płatność odbywa się zgodnie z założonymi terminami. Statystyk dotyczących terminów rozliczeń, z przyczyn obiektywnych, nie byliśmy w stanie zgromadzić, będziemy jednak zachęcać Ministerstwo Rozwoju Regionalnego do próby skwantyfikowania także tej części zarządzania wsparciem dla firm. Ponadto założyliśmy, iż instytucja, która wychodzi przedsiębiorcom naprzeciw w trakcie naboru i oceny wniosków o dofinansowanie, z dużym prawdopodobieństwem zachowuje podobne zasady na etapie rozliczeń projektów.

Nasz Raport to pierwsza tego typu publikacja dotycząca systemu wdrażania funduszy europejskich w regionach. Jesteśmy otwarci na propozycje uzupełnień i modyfikacji zgłaszane przez wszystkich uczestników systemu (same instytucje i przedsiębiorców). Ocenę powtórzymy na koniec roku 2011, sprawdzając dynamikę zmian w regionach. Chcemy, aby nasz model stał się elementem systematycznej oceny procesów zarządczych w instytucjach wdrażających, a jednocześnie praktycznym narzędziem, które pokazuje istotne dla przedsiębiorców czynniki i, na ich tle, słabe i mocne strony organizacji naborów i oceny wniosków o dofinansowanie.

2. STRUKTURA RAPORTU

Raport składa się z dwóch części:

1. oceny systemów naboru i selekcji wniosków o dofinansowanie (rozdział 3),
2. kluczowych rekomendacji i podsumowania (rozdział 4 i 5).

Pierwsza część dotyczy czterech obszarów o których przedsiębiorcy ubiegający się o dofinansowanie wypowiadają się najczęściej krytycznie, tj.:

- > planowanie konkursów,
- > dostęp do informacji,
- > terminy oceny wniosków o dofinansowanie,
- > kryteria formalne.

Decyzje instytucji organizujących konkursy w każdym z nich mają kluczowe znaczenie dla firm. Determinują przewidywalność dostępu do dotacji, a jednocześnie pozwalają ocenić zasadność ubiegania się o dofinansowanie, tak z punktu widzenia wymagań formalnych i merytorycznych, jak i aktualnych planów rozwojowych firmy oraz oszacować koszty takiego przedsięwzięcia. W tym ostatnim przypadku – im mniejsza przewidywalność całego procesu, mniej przejrzyste zasady i kryteria, tym koszty są większe.

We wstępie do oceny każdego z obszarów przedstawiliśmy założenia dla rozwiązań modelowych, w dalszej części weryfikując, w jakim stopniu sytuacja w danym obszarze na poziomie regionalnym wpisuje się w te założenia. W obszarze „Planowanie konkursów” ocenialiśmy czy województwa planują konkursy dla przedsiębiorstw z odpowiednim wyprzedzeniem oraz czy realizują plany zapisane w harmonogramach konkursów. W obszarze „Dostęp do informacji” wybraliśmy szereg narzędzi informacyjnych użytecznych dla przedsiębiorców, a następnie zwerifikowaliśmy politykę informacyjną w regionach prowadzoną za pośrednictwem stron internetowych i poziom wykorzystania tych narzędzi. „Terminy przeznaczone na ocenę wniosków” to obszar, w którym dokonana została analiza terminów przeznaczonych na przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej, przy czym w tym przypadku pod uwagę wzięliśmy dane z ostatnich konkursów ukierunkowanych na rozwój przedsiębiorców (wg stanu na 31 sierpnia 2010 r.), w których zakończono ocenę merytoryczną, a które cieszyły się największą popularnością wśród przedsiębiorców, tzn. w których złożono największą liczbę wniosków w regionie. We wszystkich 16 województwach były to dotacje inwestycyjne. W 14 regionach powyższe kryteria spełniły nabory przeprowadzone w roku 2009. W dwóch przypadkach wzięliśmy pod uwagę inny rok, tj.: 2008 i 2010.

W obszarze „Kryteria formalne” porównaliśmy kryteria formalne przyjęte przez Komitety Monitorujące Regionalne Programy Operacyjne, obowiązujące 23 listopada 2010 r. z listą kryteriów wzorcowych zaproponowaną przez PKPP Lewiatan, a następnie oceniliśmy spójność tych kryteriów z kryteriami faktycznie stosowanymi podczas oceny wniosków, w oparciu o karty oceny formalnej czy listy sprawdzające.

W każdym obszarze szukaliśmy dobrych praktyk – przykładów działań, które mogą stanowić wzór dla pozostałych regionów; z drugiej strony – pokazaliśmy także działania, które w na-

szej opinii są nieprawidłowe. Wyniki analizy dla wszystkich obszarów zostały zestawione w tabelach, w których przykłady pozytywne oznaczyliśmy zielonym, a złe praktyki – czerwonym kolorem. Kolor żółty oznacza sytuację niejednoznaczną. Najczęściej występuje w podsumowaniach oceny dla każdego z obszarów, na które składa się kilka punktów krytycznych ocenionych w różny sposób.

Druga część Raportu: „Kluczowe rekomendacje” i „Podsumowanie” zawiera zalecenia wypracowane w każdym z czterech obszarów oraz tabelaryczne podsumowanie dobrych praktyk i korzyści wynikających z ich stosowania, ze wskazaniem instytucji bądź programów operacyjnych, gdzie takie dobre praktyki mają miejsce.

W procesie przygotowywania Raportu posłużono się metodą desk research. W obszarach „Planowanie konkursów”, „Dostęp do informacji” oraz „Kryteria formalne”, pod uwagę wzięte zostały dane dostępne na portalach internetowych Instytucji Organizujących Konkurs. W przypadku obszaru „Terminy przeznaczone na ocenę wniosków”, oprócz danych zebranych z portali internetowych IOK, wykorzystano informacje przekazane przez Instytucje Zarządzające/Pośredniczące (IZ/IP) dotyczące wyników konkursów ukierunkowanych na rozwój przedsiębiorczości.

Dodatkowo wykorzystane zostały:

- > „Mapa przedsiębiorcy 2007 – 2013. Przewodnik po funduszach europejskich dla przedsiębiorców”, PKPP Lewiatan oraz Deloitte Doradztwo Podatkowe, 2009,
- > „Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2010”, PKPP Lewiatan, 2010,
- > „Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010,
- > „Dostęp do informacji oraz systemu wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych”, Instytut Sobieskiego, 2009,
- > „Analiza porównawcza wybranych aspektów systemów wdrażania funduszy UE w perspektywie finansowej 2007-2013 w Polsce i wybranych państwach UE”, PSDB sp. z o.o., 2009.

3. SYSTEM NABORÓW I OCENY PROJEKTÓW

3.1. PLANOWANIE KONKURSÓW

Planowanie konkursów ma zasadnicze znaczenie zarówno dla przedsiębiorców jak i Instytucji Organizujących Konkursy. Przedsiębiorcy, którzy posiadają dostęp do informacji na odpowiednio wczesnym etapie, mogą lepiej zaplanować realizację długoterminowych inwestycji, pozyskać kapitał niezbędny do wniesienia jako wkład własny oraz przygotować przemyślany projekt. Z punktu widzenia IOK, rozłożenie organizacji konkursów w czasie pozwala optymalizować wykorzystanie zasobów wewnętrznych i ekspertów zewnętrznych uczestniczących w ocenach formalnej i merytorycznej oraz elastycznie planować wydatki. Ponadto, systematycznie organizowane nabory mogą być instrumentem zarządzania popytem przedsiębiorców.

Dobrym rozwiązaniem jest opracowanie przez IOK dwóch rodzajów harmonogramów:

- 1. wieloletniego, na lata 2007-2013, opracowanego w podziale na kwartały, w odniesieniu do wszystkich działań wdrażanych przez Instytucję, który wskazuje łączną liczbę planowanych konkursów w danym działaniu oraz**
- 2. rocznego, który zawiera uszczegółowione (opracowane w podziale na miesiące) i zaktualizowane informacje o terminach naborów oraz alokacji przeznaczonych na dany konkurs.**

Takie zaplanowanie naborów, pod warunkiem przestrzegania harmonogramu, pozwala przedsiębiorcom nie tylko przygotować się do ubiegania o dotacje, ale też uwzględnić wsparcie europejskie w średniookresowych strategiach rozwoju. W sytuacji, gdy plany IOK podlegają częstym zmianom, rośnie znaczenie czasu, w którym udostępniana jest dokumentacja konkursowa. Minimalny termin od udostępnienia tej dokumentacji do zamknięcia konkursu, powinien wynosić dwa miesiące.

3.1.1. Kryteria i zasady oceny

1. Dostępność harmonogramów naborów na stronach internetowych IOK

Jednym z kluczowych czynników, determinujących rozwój przedsiębiorstw i warunkujących ich utrzymanie się na rynku, jest umiejętność dostosowania się do zmieniających się warunków rynkowych. Biorąc pod uwagę zmienność otoczenia, m.in. ekonomicznego, kulturowego, społecznego, prawnego, przewidywalność jego poszczególnych segmentów zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia właściwych decyzji i ogranicza ryzyka. Z drugiej strony, asymetria informacji, rozumiana jako nierówność w dostępie do wiedzy, zaburza konkurencyjność na rynkach i zwiększa ryzyko podjęcia niewłaściwych decyzji.

Możliwość pozyskania dotacji z funduszy europejskich zakorzeniła się w świadomości przedsiębiorców, stając się istotnym elementem otoczenia ekonomicznego biznesu. Pozyskanie dofinansowania szczególnie zyskało na znaczeniu w obliczu trudności z pozyskaniem kredytów. W tym kontekście, dostęp do harmonogramów, które informują o terminach ogłaszania konkursów, staje się dla przedsiębiorców istotnym czynnikiem uwzględnianym w krótko-, lub długoterminowych strategiach oraz wpływającym na podjęcie decyzji o ubieganiu się o wsparcie. Mając na uwadze fakt, że podstawowym, najszybszym i najtańszym źródłem pozyskania informacji jest Internet, należy podkreślić, że aktualnie obowiązujące, zatwierdzone przez IZ harmonogramy naborów powinny być umieszczone na stronach internetowych IOK we wszystkich regionach, przynajmniej na miesiąc przed rozpoczęciem kolejnego roku kalendarzowego.

2. Rozłożenie naborów w czasie

Plan rozłożenia konkursów dla przedsiębiorców w czasie powinien być opracowany z uwzględnieniem potrzeb firm, które realizują swe cele na podstawie średnio i długoterminowych strategii rozwoju. Optymalnym działaniem jest systematyczna organizacja konkursów. Regularne i odpowiednio wcześniej zapowiedziane ogłaszanie konkursów adresowanych do tych samych kategorii beneficjentów może wpłynąć na liczbę wniosków składanych w danym naborze, a tym samym na czas trwania oceny formalnej i merytorycznej. Z punktu widzenia IOK, rozłożenie konkursów w czasie pozwala optymalizować wykorzystanie zasobów wewnętrznych i ekspertów zewnętrznych uczestniczących w ocenie formalnej i merytorycznej oraz elastycznie planować wydatki. Dodatkowo, systematycznie organizowane nabory mogą być instrumentem zarządzania popytem przedsiębiorców – wiarygodna informacja o kolejnych konkursach pozwala dostosować ter-

min złożenia wniosku do faktycznych potrzeb firmy, z kolei brak takiej informacji wymusza na przedsiębiorcach pośpiech – wówczas najważniejsze jest aby zdążyć na aktualnie otwarty konkurs, gdyż ten może być ostatnim. Ponadto, IOK, wykorzystując doświadczenia z poprzednich konkursów, mogą modyfikować kryteria wyboru projektów, udostępniać nowe interpretacje i dodatkowe wytyczne, co poprawia jakość wniosków w kolejnych naborach.

3. Perspektywa czasowa ujęta w harmonogramach

Przedsiębiorcy, którzy posiadają dostęp do informacji na wczesnym etapie, mogą lepiej zaplanować swoje inwestycje, uwzględniając opracowanie biznesplanu, pozyskanie wymaganych dokumentów i pozwoleń, czy kapitału niezbędnego do finansowania wkładu własnego i projektu, do czasu refundacji. Dlatego właściwym rozwiązaniem jest opracowanie przez IOK dwóch rodzajów harmonogramów: wieloletniego, na lata 2007-2013, opracowanego w podziale na kwartały, w odniesieniu do wszystkich działań wdrażanych przez Instytucję, który wskazuje łączną liczbę planowanych konkursów w danym działaniu oraz rocznego, który zawiera uszczegółowione i zaktualizowane informacje o terminach naborów oraz kwotach przeznaczonych na dane konkursy. Roczny kalendarz naborów powinien być opracowany w podziale na miesiące i opublikowany najpóźniej na miesiąc przed końcem roku poprzedniego.

4. Realizacja harmonogramów zgodnie z założonym planem

Realizacja konkursów zgodnie z ogłoszonym harmonogramem ma zasadnicze znaczenie dla przedsiębiorców. Nieprzestrzeganie terminów naboru wniosków utrudnia projektodawcom planowanie inwestycji oraz uniemożliwia przygotowanie i złożenie wniosków o dofinansowanie w najdogodniejszym dla nich momencie (tzn. takim, który wynika z planów rozwojowych firmy). Ponadto, ze względu na konieczność dokonania aktualizacji gotowych już dokumentów, przedłuża czas przygotowywania inwestycji i samego projektu oraz jego realizacji. Opóźnienia, zwiększają również ryzyko wystąpienia czynników zewnętrznych, nieuwzględnianych wcześniej przez wnioskodawcę. Powtarzające się zmiany harmonogramów to także powód ograniczonego zaufania do instytucji i czynnik obniżający ich wiarygodność w oczach przedsiębiorców. Dlatego też, zawarte w harmonogramach terminy ogłoszenia konkursów oraz kwoty przeznaczone na dany konkurs powinny być formalnym zobowiązaniem instytucji. Pewne nieznaczne przesunięcia terminów (maksymalnie 30 dni) oraz alokacji (do 10%) są dopuszczalne.

5. Czas na przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej – liczba dni jaka upływa od momentu udostępnienia dokumentacji konkursowej do momentu zamknięcia konkursu

Opracowanie kompletnego wniosku o dofinansowanie zajmuje od 2 do 6 miesięcy. Jest to minimalny czas na przygotowanie wniosku, skompletowanie załączników oraz potwierdzenie źródeł finansowania przedsięwzięcia, przy założeniu że część załączników (na przykład pozwolenie na budowę) wnioskodawca dostarcza na etapie podpisania umowy o dofinansowanie. W związku z powyższym, dokumentacja konkursowa niezbędna do przygotowania projektu powinna być zamieszczana na stronach internetowych IOK odpowiednio wcześniej. Minimalny termin od udostępnienia tej dokumentacji do zamknięcia konkursu, powinien wynosić dwa miesiące. Krótszy termin, do 50 dni, jest dopuszczalny, jeśli w regionie konkursy w ramach konkretnego działania, dla podobnych grup beneficjentów i o zbliżonym zakresie tematycznym planowane są w sposób systematyczny, harmonogram realizowany zgodnie z planem, a przedsiębiorcy mają dostęp do dokumentacji z poprzednich konkursów, co umożliwia rozpoczęcie prac nad projektem w dowolnym momencie (także przed rozpoczęciem naboru).

W sytuacji, gdy harmonogramy ogłaszane przez IOK podlegają częstym zmianom, przedsiębiorcy powinni mieć również więcej czasu na opracowanie wniosków o dofinansowanie. Udostępnienie dokumentacji konkursowej w dniu otwarcia konkursu, przy krótkim terminie jego

zamknięcia, skutkuje większą liczbą błędów formalnych i słabszą jakością merytoryczną projektów. Dłuższy czas przeznaczony na przygotowanie dokumentów służy nie tylko wnioskodawcom. Mogą go wykorzystać także IOK, np. na działania informacyjno – promocyjne (np. przeprowadzając większą liczbę szkoleń).

3.1.2. Analiza sytuacji w regionach

1. Dostępność harmonogramów naborów na stronach internetowych IOK

Wszystkie IOK zamieszczają harmonogramy na bieżący rok na portalach internetowych. Dotarcie do obowiązującej, zatwierdzonej przez Instytucje Zarządzające wersji harmonogramu nie stanowi problemu. Gorzej wygląda sytuacja w przypadku harmonogramów na rok kolejny, które w części regionów pojawiają się zbyt późno. Harmonogram na rok 2011 (jako odrębny dokument lub część harmonogramu wieloletniego), w listopadzie 2010 r. był dostępny w 10 regionach. Harmonogram wieloletni zamieściło na stronie internetowej IOK zaledwie 5 regionów. W przypadku, gdy organizacja części konkursów została powierzona Instytucjom Pośredniczącym, częstą praktyką jest udostępnianie na stronie IOK harmonogramów niepełnych – przedstawiających działania objęte zakresem kompetencji danej IP (np. wskazujące działania dedykowane wyłącznie dla przedsiębiorstw). Przy prawidłowo prowadzonej polityce informacyjnej, naprowadzającej na właściwe strony internetowe, nie powinno stanowić to dla wnioskodawców przeszkody w dotarciu do poszukiwanych informacji.

2. Rozłożenie naborów w czasie

Instytucje regionalne planują wydatkowanie środków europejskich w sposób bardzo zróżnicowany: jedne województwa ogłaszają konkursy cyklicznie, inne – traktując priorytetowo jak najszybsze rozdysponowanie środków – przeprowadzają nabory rzadko, przeznaczając na nie dużą część alokacji dostępnej dla określonej kategorii beneficjentów (nawet jeśli w harmonogramach zaplanowano częstsze konkursy). Generalnie, w większości województw da się zaobserwować dużą chaotyczność i przypadkowość w zakresie planowania konkursów. Decyzje o tym czy organizować kolejny konkurs zdają się być podejmowane ad hoc, w oderwaniu od wcześniejszych formalnych deklaracji. Tylko dwa województwa – małopolskie i śląskie – organizują konkursy dla przedsiębiorców cyklicznie, z tym że w tym drugim przypadku dotyczy to głównie inicjatyw ukierunkowanych na dofinansowanie udziału w targach i misjach handlowych. Najbardziej przewidywalna z punktu widzenia przedsiębiorców jest sytuacja w województwie małopolskim, gdzie już dziś firmy mogą zaplanować start w konkursie, który odbędzie się w roku 2013. Konkursy dla firm, podzielone na schematy dotacyjne dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, odbywają się regularnie, rokrocznie, w kwartale wskazanym w wieloletnim harmonogramie.

3. Perspektywa czasowa ujęta w harmonogramach

Harmonogramy, zamieszczane na stronach internetowych IOK, cechują się różną szczegółowością i perspektywą planowania. Na koniec listopada 2010 r. dostępne były:

- a. harmonogramy na rok bieżący (2010), opracowane najczęściej w perspektywie miesięcznej; aktualne, zatwierdzone wersje dostępne są we wszystkich województwach;
- b. harmonogramy na rok 2011: dostępne są w województwie dolnośląskim, lubelskim, podkarpackim, pomorskim oraz zachodniopomorskim (oraz w województwach które opracowały harmonogramy w dłuższej perspektywie, zgodnie z literą c.);
- c. harmonogramy wieloletnie (2007-2013): zostały opracowane przez województwo kujawsko-pomorskie, małopolskie, opolskie, śląskie, warmińsko-mazurskie.

Spośród wszystkich województw do końca listopada 2010 r. 6 województw nie zamieściło harmonogramów na rok 2011 (lubuskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, świętokrzyskie, wielkopolskie).

4. Realizacja harmonogramów zgodnie z założonym planem

Realizacja harmonogramów konkursów jest jednym z najsłabszych ogniw w zarządzaniu środkami europejskimi na poziomie IOK. Notoryczne zmiany wskazują na brak umiejętności lub możliwości planowania swojej działalności. Co więcej, zmniejszają wiarygodność IOK w oczach przedsiębiorców, którzy zaczynają z dużą i zrozumiałą w tej sytuacji ostrożnością podchodzić do deklaracji tych instytucji. Powszechną praktyką są zmiany planów (nawet do kilkunastu razy w ciągu roku) oraz przesuwanie działań dla przedsiębiorców, także w ostatniej chwili, tuż przed zapowiadany termin ogłoszenia konkursu (np. w województwie mazowieckim). Dochodzi także do sytuacji, w których harmonogram na dany rok ogłaszany jest pod koniec tego roku – stanowiąc de facto podsumowanie naborów już zakończonych, a nie plan działań na przyszłość (województwo lubelskie). W skrajnych przypadkach regiony odwołują zaplanowane konkursy dla przedsiębiorców (np. w województwie podkarpackim usunięto nabory w ramach działania 1.1 B – „Bezpośrednie dotacje inwestycyjne” zaplanowane w roku 2011 i 2012).

Biorąc pod uwagę lata 2009 i 2010, na wyróżnienie zasługuje pięć regionów: dolnośląski, małopolski, podlaski, opolski oraz warmińsko-mazurski. Województwa te z niewielkimi odstępstwami wywiązują się z realizacji planów podjętych na dany rok, zatwierdzonych w harmonogramach ogłoszonych pod koniec roku poprzedniego. Dotyczy to zarówno terminów ogłoszenia konkursów, jak i wielkości alokacji przeznaczonej na dany konkurs.

5. Czas na przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej – liczba dni jaka upływa od momentu udostępnienia dokumentacji konkursowej do momentu zamknięcia konkursu

Tylko cztery województwa (mazowieckie, podkarpackie, śląskie oraz zachodniopomorskie) ogłosiły konkursy, w ramach których czas na złożenie wniosku o dofinansowanie jest dłuższy niż dwa miesiące. Często powielaną, złą praktyką, jest zamieszczanie dokumentacji konkursowej w dniu ogłoszenia konkursu i jednocześnie krótki terminu do zamknięcia naboru. W sytuacji, gdy harmonogram podlega częstym zmianom, działaniem „ratunkowym” jest zagwarantowanie przedsiębiorcom dłuższego terminu na przygotowanie wniosku o dofinansowanie. W województwie śląskim (gdzie harmonogram podlegał częstym zmianom – np. w harmonogramie z 12.2009 zaplanowano nabory w ramach działania 1.2.4. od sierpnia do listopada 2010 r. – nie zrealizowano żadnego z nich), w ocenianym w raporcie konkursie, ogłoszonym w sierpniu 2009 r., wnioskodawcy mieli 92 dni kalendarzowe na złożenie dokumentacji aplikacyjnej. Jest to czas, który powinien wystarczyć na przygotowanie wniosku, załączników oraz zabezpieczenie wkładu własnego. Należy jednak podkreślić, że działanie takie może być stosowane wyjątkowo, jako „koło ratunkowe” w przypadkach, kiedy wprowadzane są nagłe i znaczące odstępstwa od zaplanowanego harmonogramu.

Obszar „Planowanie konkursów” został podsumowany w Tabeli 1: Proces organizacji naboru i planowania długoterminowego w kontekście wybranych konkursów dla przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych. Wynika z niej, iż województwa, które realizują wcześniej przyjęty plan, są wyjątkiem. W większości regionów system jest nieprzewidywalny i nie sprzyja przedsiębiorcom, którzy zamierzają uwzględnić dofinansowanie europejskie w swych strategiach rozwojowych. Brakuje harmonogramów wieloletnich, a nawet rocznych, zaś terminy na przygotowanie wniosku oraz załączników są zbyt krótkie. Takie podejście IOK ma szczególnie negatywne konsekwencje – sprzyja opracowywaniu projektów w pośpiechu, utrudnia zdobycie wymaganych załączników lub promesy kredytowej, a w efekcie zwiększa liczbę wniosków odrzuconych na ocenie formalnej lub słabych merytorycznie.

Tabela 1. Proces organizacji naboru i planowania długoterminowego w kontekście wybranych konkursów dla przedsiębiorców w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych

	Działanie	Termin ogłoszenia konkursu/ naboru	Termin rozpoczęcia/ zakończenia naboru	Liczba dni na przygotowanie dokumentacji	Harmonogram na rok 2010	Harmonogram na rok 2011	Harmonogram opracowany w perspektywie wieloletniej	Realizacja harmonogramów	Podsumowanie
Dolnośląskie	1.1.D.1a	10.08.2009	14.09.2009	35					+/-
Kujawsko-pomorskie	5.2.2.	10.07.2009	10.08.2009 / 5.10.2009 (nabór otwarty)	30					-
Lubelskie	1.2.	30.11.2009	30.11.2009 / 13.01.2010 (przedłużono do 18.01.2010)	44					-
Lubuskie	2.1.	31.07.2009	31.07.2009 / 16.09.2009, (przedłużono do 16.10.2009)	47					-
Łódzkie	III.2.	28.01.2010	28.01.2010 / 3.03.2010	34					-
Małopolskie	2.1.A.	27.08.2009	17.09.2009 / 16.10.2009	50					+
Mazowieckie	1.5.	30.06.2008	30.06.2008 / 8.09.2008 (przedłużono do 6.10.2008)	70					-
Opolskie	1.1.2.	8.06.2009	23.06.2009 / 8.07.2009	30					+
Podkarpackie	1.1.B	30.06.2009	30.06.2009 / 4.09.2009	66					-
Podlaskie	1.4.1.	12.11.2009	12.11.2009 / 29.12.2009	47					-
Pomorskie	1.1.1.	3.09.2009	3.09.2009 / 5.10.2009	32					-
Śląskie	1.2.4.	12.08.2009	12.08.2009 / 12.11.2009	92					+/-
Świętokrzyskie	1.1.2.	16.01.2009	19.01.2009 / 27.02.2009	42					-
Warmińsko-mazurskie	1.1.9.	2.04.2009	9.04.2009 / 22.05.2009	50					+
Wielkopolskie	1.2.	29.10.09	29.10.09 / 8.12.09	40					-
Zachodniopomorskie	1.1.2.	30.09.2009	15.10.2009 / 30.11.2009	61					-

- Wystarczający czas na opracowanie wniosku / Harmonogram dostępny / Terminowa realizacja harmonogramu
■ Zbyt krótki czas na opracowanie wniosku / Brak harmonogramu / Duże rozbieżności w realizacji harmonogramu

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pozyskanych od IZ/IP oraz zawartych na stronach internetowych IOK

3.1.3. Dobre praktyki

Regionami, które zasługują na wyróżnienie są województwa: małopolskie oraz warmińsko – mazurskie. W obu regionach, szczegółowy harmonogram na rok 2010, zatwierdzony i podany do wiadomości w grudniu 2009, w zakresie działań dla przedsiębiorców został zrealizowany z niewielkimi odstępstwami (przesunięcie terminów konkursów o kilka dni, nieznaczne zmiany w alokacji). Na stronach internetowych obu regionów potencjalni wnioskodawcy znajdują pełen pakiet informacji nt. warunków ubiegania się o wsparcie, zamieszczony w związku z organizacją wcześniejszych konkursów. Termin 50 dni kalendarzowych przeznaczony na opracowanie wniosku o dofinansowanie wraz załącznikami mógłby być dłuższy; należy jednak wziąć pod uwagę, że w obu przypadkach wnioskodawcy mają dostęp do dokumentacji z poprzednich konkursów, a więc mogą pracować nad swoimi projektami znacznie wcześniej, a czas od ogłoszenia konkursu do jego zamknięcia wykorzystać na dostosowanie dokumentów do warunków obowiązujących w tym konkursie. W obydwu regionach wnioskodawcy mają dostęp do harmonogramu wieloletniego, który realizowany jest zgodnie z założeniami.

ZŁE PRAKTYKI

Niekorzystnym działaniem jest częste przesuwanie terminów naboru oraz zaskakiwanie wnioskodawców nagłym ogłaszaniem konkursu przy krótkim czasie na złożenie dokumentacji aplikacyjnej. Złą praktyką jest także rezygnacja z realizacji zaplanowanych wcześniej konkursów.

W województwie mazowieckim, konkurs dla działania 1.5. "Rozwój przedsiębiorczości", zaplanowany na marzec 2010, po czterokrotnym przesunięciu terminu otwarcia, ostatecznie ogłoszony został w dniu 30 czerwca 2010, z dwutygodniowym terminem zamknięcia. Dokumentacja konkursowa nie została wcześniej udostępniona.

W województwie wielkopolskim, na rok 2010 nie planowano ogłoszenia konkursu w ramach działania 1.2. „Wsparcie rozwoju MSP”. Konkurs, który pojawił się w aktualizacji harmonogramu z 17 czerwca 2010, ogłoszony został już 1 lipca. Podobnie w województwie świętokrzyskim konkurs dla średnich przedsiębiorców pojawił się w zaktualizowanym harmonogramie 15 września 2009 a nabór został otwarty już 21 września 2009.

W województwie podkarpackim, w lipcu 2010, ze względu na wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację działania 1.1. oraz istniejącą listę rezerwową projektów, zrezygnowano z kolejnych naborów w ramach działania 1.1 Wsparcie kapitałowe przedsiębiorczości. Pierwotnie, organizacja naborów zaplanowana była zarówno na rok 2011 jak i 2012.

3.2 DOSTĘP DO INFORMACJI

Podjmując decyzję o starcie w konkursie, ważną barierą, na którą napotyka przedsiębiorca, jest ogromna liczba dokumentów – podstaw prawnych, programów, wytycznych, interpretacji, regulaminów, podręczników. Chociaż zawierają istotne informacje o warunkach pozyskania wsparcia, udzielania pomocy publicznej itp., są bardzo trudne do przyswojenia: napisane hermetycznym, specjalistycznym językiem,

o objętości do kilkuset stron. Wyłowienie z nich najważniejszych informacji dla osób nieuczestniczących w systemie wdrażania funduszy jest niezwykle trudne. Dlatego jakość informacji – jej przejrzystość, dostępność, język – determinuje w dużym stopniu jakość projektów składanych w konkursach przez przedsiębiorców.

Najbardziej popularnym, powszechnym nośnikiem informacji są strony internetowe. Portal internetowy IOK powinien pełnić funkcję „one stop shop” – miejsca, w którym wnioskodawcy bez problemu (tzn. bez potrzeby studiowania setek stron dokumentów) znajdą wszystkie informacje dotyczące interesującego ich konkursu, uporządkowane w przystępny i zrozumiały sposób, w tym informacje praktyczne, pozwalające na skorzystanie z doświadczeń poprzedników, takie jak odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania, listy najczęściej popełnianych błędów, dobre praktyki dotyczące prawidłowo wypełnionej dokumentacji (przykłady wypełnionych załączników).

Aby przedsiębiorca mógł szybko dotrzeć do właściwego źródła informacji, tj. portalu Instytucji Organizującej Konkurs, strony internetowe powinny być pozycjonowane pod kątem tej grupy docelowej.

3.2.1 Kryteria i zasady oceny

1. Pozycjonowanie portali RPO lub Instytucji Organizującej Konkurs w wyszukiwarce internetowej

Pierwszym i podstawowym źródłem poszukiwania informacji na temat dotacji z funduszy unijnych jest Internet. Odnalezienie właściwych stron internetowych powinno być możliwe bez stosowania specjalistycznego słownictwa, przy wykorzystaniu haseł intuicyjnych, takich jak: „fundusze unijne”, „fundusze europejskie”, „dotacje dla przedsiębiorstw”. Szybkość dotarcia do właściwego źródła informacji zależy od tego, na którym miejscu wśród odpowiedzi wyszukiwarki pojawia się odnośnik do portalu RPO lub Instytucji Organizującej Konkurs. Optymalnie odnośniki te powinny pojawiać się na pierwszej stronie wyszukiwarki internetowej; najlepiej, jeśli znajdują się wśród pierwszych pięciu wyników. Konieczność poszukiwania właściwego linku na kolejnych stronach może zniechęcać wnioskodawców. Pozycjonowanie strony www pod kątem potrzeb grupy docelowej nie tylko oszczędza czas, ale też ułatwia znalezienie właściwego schematu dotacyjnego.

2. Przejście ze strony internetowej Regionalnego Programu Operacyjnego do portalu Instytucji Organizującej Konkurs

W 9 regionach funkcję organizacji odpowiedzialnych za realizację działań wspierających przedsiębiorców pełnią wyodrębnione instytucje. W 7 wsparcie dla przedsiębiorców wdrażają bezpośrednio właściwe departamenty Urzędów Marszałkowskich. Województwa, oprócz stron internetowych regionów, tworzą odrębne portale poświęcone regionalnym programom operacyjnym. W efekcie zdarza się, że informacje na temat funduszy europejskich dostępnych w jednym regionie umieszczane są na kilku stronach (na przykład w województwie małopolskim na stronach internetowych regionu – <http://www.malopolska.pl>, Centrum Informacyjnego Fundusze Europejskie w Małopolsce oraz na stronie Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości). Z uwagi na dużą różnorodność źródeł informacji udostępnianej on-line, na wszystkich prowadzonych przez władze regionalne stronach (np. stronach regionu, Urzędu Marszałkowskiego, Regionalnego Programu Operacyjnego) powinny znajdować się dobrze widoczne odnośniki lub banery kierujące przedsiębiorców do strony właściwej dla niego Instytucji Organizującej Konkurs.

3. Dostęp na stronie Instytucji Organizującej Konkurs do dokumentów niezbędnych do opracowania dokumentacji aplikacyjnej i dodatkowych materiałów informacyjnych

Na stronie IOK przedsiębiorcy powinni mieć bezpośredni dostęp do następujących dokumentów:

[a. dokumentów dotyczących Regionalnego Programu Operacyjnego:](#)

Szczegółowy Opis Priorytetów RPO

Szczegółowy Opis Priorytetów (SzOP) jest podstawowym dokumentem opisującym wsparcie udzielane w regionalnym programie operacyjnym: zawiera opis priorytetów i poszczególnych działań, typy dofinansowywanych projektów czy opis systemu ich wyboru. Informacje te doprecyzowane są w regulaminach konkursów, które szczegółowo opisują zasady danego konkursu, jednak SzOP pozostaje dokumentem źródłowym. Potencjalni wnioskodawcy korzystając z SzOP dowiedzą się przed opublikowaniem regulaminu m.in. tego, które działanie jest adekwatne do ich potrzeb i na jakie dofinansowanie mogą liczyć.

Kryteria oceny projektów obowiązujące w danym działaniu, priorytecie lub konkursie

Kryteria oceny projektów zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPO mają podstawowe znaczenie dla wnioskodawców, którzy na ich podstawie mogą wstępnie ocenić szanse swojego projektu i podjąć decyzję o udziale w konkursie. To dlatego przedsiębiorcy powinni mieć bezpośredni dostęp do obowiązującej wersji. Nie jest wystarczające umieszczenie ich w dokumencie o innym lub szerszym charakterze, np. SzOP lub innej niż IOK stronie www (np. stronie Urzędu Marszałkowskiego).

Wytyczne z zakresu kwalifikowalności wydatków

Wytyczne z zakresu kwalifikowalności wydatków, to dokument określający m.in.: jakie wydatki mogą zostać objęte dofinansowaniem oraz zasady, jakie muszą być spełnione aby uzyskać zaliczkę bądź refundację. Ogólne (dla wszystkich programów operacyjnych) zasady kwalifikowalności opisane są w „Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013”, opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Lista wydatków kwalifikowanych dla danego działania najczęściej zawarta jest w regulaminach konkursów. Niemniej jednak, jako że władze regionalne przyjmują często inne zasady szczegółowe niż wytyczne krajowe, np. jeśli chodzi o kategorie wydatków, na które można pozyskać współfinansowanie, opracowanie i udostępnienie wytycznych regionalnych w tym zakresie jest niezbędne. Przedsiębiorcy powinni mieć łatwy dostęp do kompleksowego dokumentu, który wyjaśnia podstawowe zasady kwalifikowalności i jednocześnie zawiera interpretacje dotyczące konkretnych kategorii wydatków obowiązujące w regionie (np. prac budowlanych lub zakupu środków transportu). Opracowanie i zamieszczenie takich wytycznych eliminuje ryzyko sytuacji, w której przedsiębiorcy dowiadują się dopiero w momencie otwarcia konkursu (bądź w trakcie jego trwania), że część planowanych przez nich wydatków nie może zostać objęta dofinansowaniem. Niewłaściwe jest również odsyłanie potencjalnych wnioskodawców do informacji cząstkowych, rozproszonych w kilku dokumentach.

[b. pakiet dokumentów dotyczących danego konkursu, zawierający:](#)

Regulamin konkursu/ogłoszenie o konkursie

Regulamin konkursu bądź ogłoszenie o konkursie precyzyjnie opisują warunki dla danego konkursu, w tym:

- > termin otwarcia i zamknięcia konkursu,
- > miejsce i sposób składania wniosków,
- > harmonogram oceny,
- > okres realizacji projektu,
- > procedurę odwoławczą,
- > beneficjentów uprawnionych do aplikowania,
- > rodzaje projektów dopuszczone do finansowania,
- > minimalną /maksymalną wartość dofinansowania (jeśli dotyczy),
- > poziom dofinansowania (intensywność pomocy),
- > środki przeznaczone na konkurs,
- > listę załączników składanych poszczególnych etapach aplikowania,
- > warunki podpisania umowy.

Regulamin powinien być zamieszczony na stronie IOK najpóźniej w dniu ogłoszenia konkursu. Wprowadzanie jakichkolwiek zmian na niekorzyść beneficjentów w trakcie trwania konkursu jest działaniem niedopuszczalnym.

Wzór wniosku o dofinansowanie wraz z instrukcją wypełniania, wzory załączników / oświadczeń wymaganych w danym konkursie

Wzory dokumentów składanych w konkursie wraz z instrukcją ich wypełniania są podstawowym narzędziem pracy nad projektem. Te wzory są w regionach bardzo różne: instytucje regionalne opracowują własne – autorskie – formularze wniosków o dofinansowanie i załączników, w tym oświadczeń. Zamieszczenie wzorów dokumentów w wymaganym kształcie eliminuje więc ryzyko popełnienia błędu. Co więcej, w wielu przypadkach poszczególne pola formularzy należy wypełnić w określony sposób lub podać określony zakres informacji. Dlatego też przedsiębiorcy – w instrukcjach wypełniania wniosku – powinni otrzymywać pełne i jasne wskazówki co do oczekiwań instytucji oceniających projekty. Wcześniejsze zamieszczenie ww. dokumentów ma szczególne znaczenie w przypadku zastosowania aplikacji on-line, która zostaje udostępniona do edycji dopiero w momencie otwarcia konkursu. W tym przypadku instrukcja powinna dodatkowo tłumaczyć techniczne aspekty funkcjonowania systemu on-line.

Wzór umowy o dofinansowanie

Przedsiębiorcy decydujący się na udział w konkursie o dotacje muszą znać warunki, jakie należy spełnić w trakcie realizacji projektu. Udostępnienie wzoru umowy o dofinansowanie umożliwia potencjalnym beneficjentom poznanie przyszłych praw i obowiązków, związanych z korzystaniem ze wsparcia funduszy europejskich.

[c. informacje dodatkowe o wymiarze praktycznym:](#)

Poradnik beneficjenta

Poradnik beneficjenta (określany także mianem „vademecum” lub „podręcznika”), to dokument, dzięki któremu wnioskodawcy mogą zapoznać się z możliwościami i zasadami korzystania ze wsparcia oferowanego przez RPO oraz uzyskać istotne informacje na temat prawidłowego przygotowania, realizacji i rozliczenia projektów. Poradniki beneficjenta mogą stanowić doskonałe narzędzie opisu całego systemu, szczególnie przydatne dla tych wnioskodawców, którzy wcześniej nie zetknęli się z tematyką funduszy europejskich. Dokumenty te powinny w szczególności zawierać wyjaśnienie kwestii najtrudniejszych, związanych np. z wyliczeniem wielkości przedsiębiorstwa lub z pomocą publiczną.

Lista najczęściej zadawanych pytań

Dobrym rozwiązaniem jest uzupełnienie teoretycznych treści zawartych w dokumentacji konkursowej informacjami o wymiarze praktycznym – poprzez zamieszczenie na portalach internetowych zakładki typu „FAQ” lub listy najczęściej popełnianych błędów. Udostępnienie opcji zadawania pytań i zamieszczanie odpowiedzi na stronach internetowych może prowadzić do tworzenia baz wiedzy, dotyczących danego konkursu. Pozwala też na weryfikację przejrzystości warunków konkursu i wyjaśnianie na bieżąco zagadnień pominiętych w dokumentacji konkursowej.

Słownik pojęć

Ze względu na stopień skomplikowania terminologii związanej z funduszami europejskimi ważne jest zamieszczanie słowników pojęć. „Pomoc de minimis”, „efekt zachęty”, „wskaźnik rezultatu”, bądź „produktu”, „kategoria interwencji” – to przykłady zaledwie kilku definicji, których niezajomość może skutkować popełnieniem błędów w projekcie i w efekcie nawet odrzuceniem wniosku na etapie oceny formalnej. Beneficjenci znajdują słowniki pojęć w wielu dokumentach – często zawarte są w Szczegółowych Opisach Priorytetów, poradnikach dla wnioskodawców, regulaminach konkursów. Słowniki te najczęściej zawierają różne zestawy haseł – dlatego tak ważne jest zamieszczenie kompleksowego słownika, obejmującego całość definicji.

Listy rankingowe

Dane zawarte w listach rankingowych zakończonych już konkursów niosą ze sobą cenne informacje, np. dotyczące minimalnej liczby punktów potrzebnych do uzyskania dofinansowania. Mając jednocześnie dostęp do kryteriów oceny, wnioskodawcy mogą wstępnie dokonać oceny swych projektów i, w zestawieniu z listą rankingową, oszacować swe szanse w danym konkursie.

Newsletter

Newsletter stanowi elektroniczną formę biuletynu informacyjnego, za pośrednictwem którego przekazywane są bieżące informacje nt. danego programu operacyjnego. Często, oprócz prezentacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich, zawiera także wiadomości dotyczące aktualnie organizowanych konkursów czy też zmian wprowadzanych w kluczowych dokumentach. Jest skuteczną metodą dotarcia do szerokiego kręgu potencjalnych wnioskodawców, pozwala na szybkie przekazanie ważnych treści. Zmniejsza ryzyko, że projektodawcy i beneficjenci przeoczą istotne komunikaty na stronie Instytucji Organizujących Konkursy, pośredniczących lub zarządzających.

3.2.2 Analiza sytuacji w regionach

1. Pozycjonowanie portali RPO lub Instytucji Organizującej Konkurs w wyszukiwarce internetowej

Przedsiębiorcy zainteresowani „funduszami unijnymi”, bądź „funduszami europejskimi” bez większych problemów dotrą do stron internetowych dedykowanych funduszom w regionie, trafiając bezpośrednio na strony IOK, Urzędów Marszałkowskich lub województw. Tylko w 2 województwach (opolskie, wielkopolskie) i to tylko w przypadku jednego z haseł („fundusze unijne”), właściwy odnośnik znajduje się poza pierwszymi dziesięcioma wynikami w wyszukiwarce. Nieco gorzej wygląda poszukiwanie „dotacji dla przedsiębiorstw”, z czego można wysnuć wniosek, iż województwa nie przywiązują wystarczającej wagi do pozycjonowania w wyszukiwarkach programu operacyjnego pod kątem przedsiębiorców. Wpisując w wyszukiwarkę „dotacje dla przedsiębiorstw” oraz nazwę województwa, wnioskodawcy odnajdą odnośnik kierujący na właściwe strony wśród 5 pierwszych linków w 3 regionach (kujawsko – pomorski, małopolski, pomorski), a w 4 (łódzki, opolski, wielkopolski, zachodniopomorski) wśród 10. Hasło „dotacje dla przedsiębiorstw” zosta-

to zagospodarowane przez firmy doradcze, które, w skrajnych przypadkach, tworzą strony www „podszywające się” pod strony regionalnych programów operacyjnych. Tylko w 3 województwach (kujawsko-pomorskie, małopolskie, pomorskie) przedsiębiorca odnajdzie właściwy adres www, poprzez każde z trzech wytypowanych haseł na pierwszych 5 miejscach w wyszukiwarce.

2. Przejście ze strony internetowej Regionalnego Programu Operacyjnego do portalu Instytucji Organizującej Konkurs

W przypadku, gdy zainteresowani pozyskaniem środków nie trafią bezpośrednio na stronę IOK, regionalne portale we wszystkich regionach („wrota” województw, strony urzędów marszałkowskich, strony dedykowane regionalnym programom operacyjnym) kierują na portale informacyjne IOK. Wnioskodawcy nie powinni mieć problemów z ich odnalezieniem – najczęstszą praktyką jest umiejscowienie linku do strony IOK przy opisie działań skierowanych do danej grupy docelowej i jednocześnie zamieszczenie baneru IOK na stronie głównej.

3. Dostęp na stronie Instytucji Organizującej Konkurs do dokumentów niezbędnych do opracowania dokumentacji aplikacyjnej i dodatkowych materiałów informacyjnych

IOK dbają o to, by na stronach internetowych udostępnione były podstawowe dokumenty umożliwiające zapoznanie się z regionalnym programem operacyjnym, identyfikację właściwego działania oraz rozpoznanie warunków, jakie trzeba spełnić aby pozyskać dotację, w tym przede wszystkim Szczegółowy Opis Priorytetów RPO. Wraz z ogłoszeniem konkursu, wszystkie IOK przekazują potencjalnym beneficjentom pakiety informacyjne, zawierające regulamin konkursu, wzory dokumentów wymaganych w danym konkursie (wniosek o dofinansowanie, załączniki, oświadczenia) i instrukcje ich wypełniania oraz wzory umów o dofinansowanie. Tylko jeden region (Mazowsze) w pakiecie dla wnioskodawców nie zapewnił bezpośredniego dostępu do aktualnych kryteriów oceny formalnej i merytorycznej. Co więcej, nie odnajdziemy ich także wśród dokumentów zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący, na stronie Urzędu Marszałkowskiego. W pozostałych regionach wzory karty oceny formalnej i merytorycznej są dostępne, podobnie jak dodatkowe wytyczne – np. dotyczące „postępowania środowiskowego” lub reguł zawierania umów partnerstwa. Wszystkie województwa zamieszczają także listy rankingowe stanowiące podsumowanie oceny formalnej i merytorycznej poszczególnych konkursów.

Sześć województw (łódzkie, opolskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie) nie umieściło w odrębnym dokumencie/odnośniku wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków. Lukę informacyjną w tym zakresie wypełniają w pewnym stopniu informacje zawarte w regulaminach konkursów, które jednak nie gwarantują dostępu do pełnej informacji nt. zasad kwalifikowalności.

Zaledwie cztery regiony (dolnośląski, kujawsko-pomorski, świętokrzyski i wielkopolski) opracowały słownik pojęć, rozumiany jako odrębna publikacja/ zakładka zamieszczona na stronie internetowej. W pozostałych przypadkach słowniki istnieją jako cząstkowe „listy pojęć”, rozproszone w różnych dokumentach.

Słowniki często stanowią element poradnika beneficjenta, który został przygotowany przez 10 regionów. Zawartość poradników jest zróżnicowana – często są to dokumenty bardzo obszerne, szczegółowo opisujące cały proces przez który przechodzą beneficjenci – od porad dotyczących dobrego przygotowania projektu, wypełnienia wniosku i załączników, po opis rozliczenia projektu i zachowania trwałości projektu.

Zdecydowanie mniej województw stosuje dodatkowe ułatwienia, takie jak np. kwalifikator pomocny w samodzielnym wyliczeniu wielkości przedsiębiorstwa (dolnośląskie, lubelskie),

czy też listę najczęściej popełnianych błędów (lubelskie). 14 regionów zamieszcza listę najczęściej zadawanych pytań (FAQ). O tym, jak przydatnym i potrzebnym narzędziem są FAQ, świadczy przykład działań 1.4. – 4.1 wdrażanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, dla których zebrano listę ponad 500 pytań i odpowiedzi. Informacje zostały pogrupowane w ośmiu kategoriach, dotyczących m.in. wnioskodawcy, kwalifikowalności wydatków, kryteriów oceny oraz wypełniania wniosku o dofinansowanie.

Newsletter jest powszechnym narzędziem komunikacji – tylko trzy regiony nie korzystają z tej możliwości (województwo opolskie, podkarpackie i zachodniopomorskie). Zakres informacji przekazywanych za jego pośrednictwem jest szeroki, co należy postrzegać jako istotną zaletę; dzięki temu wnioskodawcy mogą poszerzyć wiedzę z zakresu funduszy europejskich, lub zidentyfikować działania komplementarne – na przykład szkolenia dla przedsiębiorców realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Wyniki oceny obszaru „Dostęp do informacji” zostały podsumowane w Tabeli 2: Wyniki pozycjonowania stron dedykowanych regionalnym programom operacyjnym oraz Tabeli 3: Dostęp do informacji na stronach internetowych IOK. Wynika z nich, że dostęp do stron internetowych IOK jest dobry, chociaż województwa nie przywiązują wystarczającej wagi do pozycjonowania portali pod kątem określonych grup docelowych. W niemalże wszystkich regionach przedsiębiorcy mają dostęp do podstawowych dokumentów dotyczących programu za wyjątkiem wytycznych z zakresu kwalifikowalności. Wszystkie instytucje zamieszczają na swoich stronach podstawowe dokumenty dotyczące konkursu (regulamin konkursu, wzory wniosku, załączników, oświadczeń i umowy o dofinansowanie), a zdecydowana większość także informacje dodatkowe o wymiarze praktycznym. Najczęstsze braki dotyczą właśnie tego ostatniego obszaru. Niewiele IOK pomyślało o słownikach pojęć czy podręcznikach beneficjenta, co oznacza, że w części regionów wciąż możliwe jest wzbogacenie narzędzi informacyjnych.

Pod uwagę wzięte zostały następujące strony internetowe IOK:

- a. Dolnośląskie: Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca | www.dip.dolnyslask.pl
- b. Kujawsko-pomorskie | www.mojregion.eu
- c. Lubelskie: Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości | www.lawp.lubelskie.pl
- d. Lubuskie | www.lrpo.lubuskie.pl
- e. Łódzkie: Centrum Obsługi Przedsiębiorcy | www.cop.lodzkie.pl
- f. Małopolskie: Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości | www.mcp.malopolska.pl
- g. Mazowieckie: Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych | www.mazowia.eu/page/index.php
- h. Opolskie: Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki | www.ocrg.opolskie.pl
- i. Podkarpackie | www.wrota.podkarpackie.pl
- j. Podlaskie | www.rpowp.wrotapodlasia.pl
- k. Pomorskie: Agencja Rozwoju Pomorza S.A. | www.arp.gda.pl
- l. Śląskie: Śląskie Centrum Przedsiębiorczości | www.scp-slask.pl
- m. Świętokrzyskie | www.rpo-swietokrzyskie.pl
- n. Warmińsko-mazurskie: Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego | www.wmarr.olsztyn.pl/s/index.php
- o. Wielkopolskie | www.wrpo.wielkopolskie.pl
- p. Zachodniopomorskie | www.rpo.wzp.pl

Tabela 2. Wyniki pozycjonowania stron dedykowanych Regionalnym Programom Operacyjnym

	Pozycjonowanie w wyszukiwarce internetowej			Podsumowanie
	"Fundusze unijne + [nazwa województwa]"	"Fundusze europejskie + [nazwa województwa]"	"Dotacje dla przedsiębiorstw + [nazwa województwa]"	
Dolnośląskie				+/-
Kujawsko-pomorskie				+
Lubelskie				+/-
Lubuskie				-
Łódzkie				+/-
Małopolskie				+
Mazowieckie				+/-
Opolskie				+/-
Podkarpackie				+/-
Podlaskie				-
Pomorskie				+
Śląskie				-
Świętokrzyskie				+/-
Warmińsko-mazurskie				+/-
Wielkopolskie				+/-
Zachodniopomorskie				+

- Dostęp wśród pierwszych 5 linków
- Dostęp wśród pierwszych 10 linków
- Brak dostępu wśród pierwszych 10 linków

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych IOK

Tabela 3. Dostęp do informacji na stronach internetowych IOK

	SzOP	Kryteria oceny	Wytyczne z zakresu kwalifikowalności wydatków	Pakiet dokumentów dotyczących danego konkursu	Vademecum beneficjenta	FAQ	Słownik pojęć	Newsletter	Listy rankingowe	Dodatkowe ułatwienia	Podsumowanie
Dolnośląskie										Link do kwalifikatora MSP	+
Kujawsko-pomorskie										Wyszukiwarka programów	+
Lubelskie										Link do kwalifikatora MSP, lista najczęściej popełnianych błędów	+
Lubuskie											+/-
Łódzkie										Zakładka „Projekt od A do Z”	+/-
Małopolskie										Definicja MŚP, wyjaśnienia z zakresu p. publ.	+
Mazowieckie											-
Opolskie											-
Podkarpackie											-
Podlaskie										Kwalifikator kryteriów	+
Pomorskie											+/-
Śląskie											-
Świętokrzyskie											-
Warmińsko-mazurskie											-
Wielkopolskie											+/-
Zachodniopomorskie										Podręcznik "Cykl życia projektu"	+/-

- Informacje dostępne
- Istotne braki w dostępie do informacji
- Informacje niedostępne

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych IOK

3.2.3 Dobre praktyki

Wzorem w obszarze dostępu do informacji jest województwo kujawsko-pomorskie oraz małopolskie.

W przypadku tego pierwszego, wyszukiwarka internetowa kieruje bezpośrednio na stronę programu operacyjnego (www.mojregion.eu). Osoba poszukująca „dotacji dla przedsiębiorstw” zostaje skierowana na stronę województwa, gdzie znajdzie informacje na temat dostępnego dla przedsiębiorców wsparcia oraz bezpośredni link do strony Instytucji Organizującej Konkurs. Strona portalu www.mojregion.eu jest przejrzysta, dotarcie do poszukiwanych informacji nie stanowi problemu. Na stronie znajdują się wszelkie dokumenty oraz instrukcje potrzebne do przygotowania dokumentacji aplikacyjnej, można też skorzystać z opcji wyszukiwania oraz dodatkowo z wyszukiwarki programów, która obejmuje także programy krajowe – POIiŚ, POIG, PROW.

Przedsiębiorcy poszukujący możliwości dofinansowania w Małopolsce, bądź poprzez wyszukiwarkę internetową bądź stronę www.regionu, bez trudu trafią na stronę Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości. Oprócz pakietu dokumentów i instrukcji dotyczących poszczególnych działań, portal dostarcza wielu użytecznych dla przedsiębiorców informacji – m.in. wyjaśnień dotyczących pomocy publicznej czy sposobu wyliczenia wielkości przedsiębiorstwa.

Ciekawe rozwiązanie – zakładkę „Projekt od A do Z” – wprowadziła IOK w województwie łódzkim. Zakładka to wirtualny podręcznik dla wnioskodawców, w którym potencjalni i faktyczni beneficjenci znajdą kompleksowe i jasno przedstawione informacje dotyczące wsparcia unijnego, począwszy od procedury naboru wniosków, przez rozliczanie projektu, kwestie związane z monitorowaniem i sprawozdawczością, aż po informacje na temat kontroli i promocji projektu.

ZŁE PRAKTYKI

Warto podkreślić znaczenie pozycjonowania w wyszukiwarkach internetowych – brak podejmowania działań w tym zakresie może działać dezinformacyjnie, czego przykładem może być województwo opolskie.

Po wpisaniu hasła „fundusze unijne opolskie”, pierwszy link kieruje na stronę www.fundusze.opole.pl, gdzie można odnaleźć informacje na temat konkursów realizowanych w ramach poprzedniego okresu programowania, nie znajdziemy jednak nic na temat funkcjonującego obecnie regionalnego programu operacyjnego.

3.3. TERMINY PRZEZNACZONE NA OCENĘ WNIOSKÓW

Przestrzeganie terminów zaplanowanych na przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej, to czynnik o niebagatelnym znaczeniu. Przedsiębiorcy często wstrzymują się z rozpoczęciem inwestycji do momentu podpisania umowy o dofinansowanie lub ogłoszenia listy rankingowej. W tych przypadkach, okres przewidziany na dokonanie oceny jest uwzględniany w harmonogramach rzeczowo – fi-

nansowych i warunkuje początek realizacji inwestycji. Terminowe przeprowadzenie oceny zwiększa więc prawdopodobieństwo zakończenia projektu zgodnie z zaplanowanym harmonogramem, co jest równie ważne dla przedsiębiorców, co instytucji wdrażających regionalne programy operacyjne, które muszą z wyprzedzeniem planować wydatkowanie środków. Z kolei znaczące opóźnienia oceny w stosunku do założeń powodują nie tylko konieczność aktualizacji harmonogramów zaplanowanych przez przedsiębiorców prac, ale też zwiększają ryzyko wystąpienia nieprzewidzianych wcześniej zdarzeń (takich jak na przykład niekorzystne warunki atmosferyczne w przypadku inwestycji budowlanych); w skrajnych przypadkach wpływają na podjęcie decyzji o rezygnacji z realizacji projektu. Opóźnienia nie pozostają także bez konsekwencji dla instytucji wdrażających – mogą doprowadzić do spiętrzenia płatności w danym okresie i w konsekwencji braku środków przeznaczonych na płatności dla beneficjentów.

3.3.1 Kryteria i zasady oceny

W rozdziale uwzględnione zostały konkursy, które łącznie spełniły poniższe warunki:

- > ukierunkowane są na wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw,
- > zostały zamknięte do dnia 30 sierpnia 2010 r. tj. został zakończony proces oceny formalnej i merytorycznej i ogłoszono listy rankingowe,
- > cechują się największą liczbą złożonych wniosków w danym regionie.

1. Terminy zaplanowane na przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej oraz na uzupełnienie / poprawę dokumentów

Województwa samodzielnie decydują o tym, w jakim czasie zostanie przeprowadzona ocena formalna i merytoryczna. Trudno jest w tym zakresie wyznaczyć wspólny standard dla konkursów o różnych charakterystykach merytorycznych i kryteriach oceny. Dlatego, chociaż PKPP Lewiatan systematycznie postuluje przyjęcie, iż ocena formalna (spełniająca warunki opisane w punkcie 3.4) nie powinna trwać dłużej niż 14 dni, w Raporcie nie zastosowaliśmy takiego kryterium. Dla przedsiębiorców korzystniejsza jest sytuacja, w której ocena formalna i merytoryczna są zaplanowane jako proces dłuższy, lecz przewidywalny, niż taka, gdy plany uwzględniają szybkie przeprowadzenie oceny, która w rzeczywistości jest kilkukrotnie przedłużana. Możliwe jest wskazanie minimalnych i maksymalnych terminów dla poszczególnych etapów oceny, np. w zależności od liczby złożonych wniosków, ze wskazaniem czasu jaki jest przeznaczony na uzupełnienie dokumentacji, który nie powinien być krótszy niż 5 dni roboczych. Co do zasady, całkowity czas przeznaczony na ocenę (od momentu zamknięcia naboru do ogłoszenia list rankingowych) nie powinien przekraczać pół roku (180 dni).

Obowiązkiem IOK jest zaplanowanie terminów oceny, ustalenie szczegółowego harmonogramu jej przeprowadzenia i przekazanie go do wiadomości uczestnikom konkursu. Właściwym, pozwalającym na uwzględnienie specyfiki konkursu miejscem na zamieszczenie harmonogramu oceny, jest regulamin konkursu. Harmonogram oceny powinien wskazywać czas trwania poszczególnych etapów oceny, w tym liczbę dni przeznaczoną na każdą podejmowaną czynność – począwszy od rozpoczęcia i zakończenia oceny formalnej i merytorycznej, poprzez wskazanie terminów na poinformowanie projektodawców o wynikach czy na uzupełnienie błędów formalnych lub merytorycznych, a skończywszy na przewidywanym

terminie podpisania umowy o dofinansowanie. W efekcie, szczegółowy harmonogram powinien umożliwić wnioskodawcom określenie przybliżonego terminu pojawienia się listy rankingowej oraz podpisania umowy o dofinansowanie.

2. Rzeczywiste terminy przeprowadzenia oceny formalnej i merytorycznej

Terminowe przeprowadzenie oceny zwiększa prawdopodobieństwo realizacji inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem, co jest równie ważne dla przedsiębiorców jak i instytucji wdrażających regionalne programy operacyjne, które muszą z wyprzedzeniem planować wydatkowanie środków. Z kolei znaczące opóźnienia oceny w stosunku do założeń wpływają niekorzystnie na proces inwestycyjny, powodując konieczność modyfikacji harmonogramów prac oraz zwiększając ryzyko wystąpienia nieprzewidzianych wcześniej zdarzeń (takich jak na przykład złe warunki pogodowe w przypadku inwestycji budowlanych); w skrajnych przypadkach mogą spowodować rezygnację z realizacji projektu. Pewna elastyczność terminów oceny jest uzasadniona, przesunięcia nie powinny jednak przekraczać 14 dni, na każdym z etapów (ocena formalna, merytoryczna). Ponieważ zdecydowana większość wnioskodawców składa dokumenty w ostatnim dniu trwania konkursu (konkursy zamknięte), jako datę rozpoczęcia oceny formalnej przyjęliśmy dzień następujący po dniu zakończenia danego naboru, nawet jeśli ocena formalna prowadzona była na bieżąco, od momentu otwarcia konkursu.

3.3.2 Analiza sytuacji w regionach

1. Terminy zaplanowane na przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej oraz na uzupełnienie / poprawę dokumentów

Zaplanowane w regionach terminy oceny formalnej są bardzo różne – od 21 dni w województwie lubelskim, po 60 dni roboczych w podlaskim i śląskim. Podobnie jest w przypadku oceny merytorycznej – terminy wahają się, począwszy od krótkiego okresu na Lubelszczyźnie (30 dni kalendarzowych) i Podkarpaciu (30 dni roboczych) po termin najdłuższy – 70 dni kalendarzowych w województwie dolnośląskim. Według planów całkowita ocena w żadnym z województw nie powinna przekroczyć 180 dni. Powszechnie obowiązującym standardem – z korzyścią dla projektodawców – stała się możliwość uzupełnienia wniosku. Na etapie oceny formalnej jest to możliwe we wszystkich województwach; większość regionów dopuszcza uzupełnienia także na etapie oceny merytorycznej. Terminy na dokonanie tych uzupełnień/ poprawek to od 3 dni roboczych w województwie opolskim do 14 dni kalendarzowych na Mazowszu i w województwie świętokrzyskim. Ocena może ulec dalszemu wydłużeniu w przypadku konieczności uzyskania opinii eksperta z zakresu pomocy publicznej (np. 10 dni kalendarzowych – województwo dolnośląskie).

Na podstawie dostępnych dokumentów, wnioskodawcom trudno dokładnie oszacować, ile czasu będzie trwała ocena ich projektu. O ile tylko w jednym regionie – śląskim – przedsiębiorcy mogą mieć trudność z dotarciem do jakiegokolwiek informacji o planowanym harmonogramie oceny, to w pozostałych harmonogramy te, zamieszczone najczęściej w Regulaminach konkursów (10 regionów) lub innych dokumentach dostępnych w pakiecie informacji dla projektodawców (5 regionów), są bardzo nieprecyzyjne. Przede wszystkim brakuje w nich wskazania dokładnych terminów dla poszczególnych etapów oceny, w tym zakończenia oceny formalnej, przekazania wnioskodawcom w informacji o wynikach oceny formalnej, dokonania uzupełnień oraz ponownej oceny formalnej, zakończenia oceny merytorycznej, opublikowania wyników lub przekazania projektodawcom informacji o wynikach oceny merytorycznej, dokonania uzupełnień oraz ponownej oceny formalnej.

Ponadto, w opisie niemalże każdego systemu wyboru projektów tkwi jakaś luka, uniemożliwiająca dokładne wyliczenie terminu zakończenia oceny. Najczęściej IOK nie określają, czy czas przeznaczony na uzupełnienie wliczany jest do wskazanego całkowitego czasu oceny, brakuje też informacji na temat tego, w jakim terminie zarząd województwa zatwierdza wnioski lub w jakim terminie projektodawca może spodziewać się wyników. Wyjątkiem jest województwo małopolskie, w którym jasno zapisano nieprzekraczalny termin oceny dokonania oceny formalnej i merytorycznej, wskazując także daty wyboru projektów przez zarząd województwa i termin publikacji listy rankingowej na stronie internetowej. Nawet w tym województwie zastrzeżono jednak możliwość przedłużenia oceny formalnej – jest to opcja stosowana przez wszystkie województwa.

2. Rzeczywiste terminy przeprowadzenia oceny formalnej i merytorycznej

Biorąc pod uwagę całą ocenę – od momentu zakończenia naboru, do opublikowania listy rankingowej – wnioski o dofinansowanie najszybciej oceniane są w województwie zachodniopomorskim (126 dni kalendarzowych). 7 regionów (dolnośląski, lubuski, łódzki, małopolski, podlaski, wielkopolski, zachodniopomorski) przeprowadziło ocenę w ciągu 6 miesięcy. Na drugim biegunie znajdują się województwa pomorskie oraz mazowieckie, gdzie ocena trwała najdłużej. Na Mazowszu opublikowano kilkanaście list rankingowych, z których ostatnia została udostępniona 630 dni po zakończeniu konkursu!

W przypadku oceny formalnej 15 województw nie zmieściło się w zaplanowanych ramach czasowych. Jedynie województwo podlaskie nie przekroczyło terminu określonego w systemie wyboru projektów; 3 kolejne województwa przeprowadziły ocenę przekraczając terminy w niewielkim stopniu (maksymalnie o 5 dni – województwo wielkopolskie, śląskie, zachodniopomorskie). W pozostałych 12 odstępstwa od założeń były znaczące, sięgające w najgorszych przypadkach nawet ponad 150 dni (mazowieckie, pomorskie). Statystyki wyglądają lepiej w przypadku oceny merytorycznej – w większości województw jej przeprowadzenie trwało zdecydowanie krócej niż oceny formalnej (w rekordowym przypadku – w województwie lubuskim – zajęło 16 dni kalendarzowych). 10 województw zmieściło się w zaplanowanych terminach (terminy zostały przekroczone przez województwo dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie). Najdłużej ocena merytoryczna trwała w województwie mazowieckim, gdzie niektórzy wnioskodawcy musieli czekać niemalże rok na wyniki.

Najczęstszym powodem przedłużania oceny wskazywanym przez IOK jest duża liczba złożonych w danym konkursie wniosków. Przykład województwa śląskiego, w którym w ramach ocenianego konkursu złożono największą liczbę wniosków w kraju (1564), a ocenę formalną przeprowadzono z pięciodniowym opóźnieniem w stosunku do założeń, natomiast ocenę merytoryczną zamknięto przed upływem planowanego terminu, pokazuje jednak, iż realizacja przyjętego planu jest możliwa, także przy bardzo dużym zainteresowaniu projektodawców, wymaga jednak dobrej organizacji procesu oceny (np. angażowania większej liczby ekspertów zewnętrznych) lub świadomego zarządzania popytem (np. poprzez systematyczną organizację konkursów). Województwa często powołują się także na „wystąpienie czynników zewnętrznych” – co sankcjonują systemy wyboru projektów, umożliwiając przedłużenie oceny w każdym praktycznie przypadku.

Terminy oceny w 16 najbardziej popularnych wśród przedsiębiorców konkursach zostały podsumowane w Tabeli 4. „Terminy przeznaczone na ocenę formalną i merytoryczną wybranych konkursów ogłaszanych w ramach regionalnych programów operacyjnych”. Wynika z niej wyraźnie, iż ocena wniosków zdominowana jest przez aspekty formalne i admini-

stracyjne, co też pokazuje, że procedury biurokratyczne są wciąż nadmiernie rozbudowane lub zbyt skomplikowane. Zdaniem PKPP Lewiatan świadczy to również o nieprawidłowym rozłożeniu akcentów – przeznaczenie dłuższego czasu na ocenę formalną niż merytoryczną sugeruje, że większa waga przywiązywana jest do oceny formalnej poprawności złożonej dokumentacji, niż do oceny jakości projektu. Nie bez znaczenia pozostaje także duża chaotyczność w planowaniu naborów – opisywane we wcześniejszej części dokumentu wprowadzanie częstych zmian w harmonogramach naborów może skutkować spiętrzeniem kilku konkursów w danym terminie i w efekcie powodować zbyt duże obciążenie zespołów odpowiedzialnych za ocenę formalną. Innym wyjaśnieniem tej sytuacji może być przesuwanie elementów oceny merytorycznej na etap oceny formalnej. Takie podejście z jednej strony zwiększa ryzyko, iż kwestie merytoryczne oceniane są przez osoby bez odpowiedniego przygotowania, z drugiej zwiększa zaangażowanie ekspertów (np. ds. pomocy publicznej), którzy muszą weryfikować wszystkie złożone projekty, także te niespełniające podstawowych wymogów formalnych, zamiast skupić się na projektach mających realną szansę na pozytywną ocenę merytoryczną.

W pewnych okresach opóźnienia mogą być spowodowane czynnikami niezależnymi od IOK – na przykład pod koniec roku 2008, ze względu na oczekiwanie na wejście w życie nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska, przedłużano terminy zakończenia konkursów i oceny formalnej, umożliwiając wnioskodawcom późniejsze złożenie załączników „środowiskowych”.

Pełen proces przebiegu oceny, z uwzględnieniem dat dokonania oceny poszczególnych etapów, został przedstawiony w Załączniku 2.

Tabela 4. Terminy przeznaczone na ocenę formalną i merytoryczną wybranych konkursów ogłaszanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych

Działanie	Źródło informacji		Planowana liczba dni na ocenę formalną	Planowana liczba dni na ocenę merytoryczną	Liczba dni na uzupełnienie na etapie oceny formalnej	Liczba dni na uzupełnienie na etapie oceny merytorycznej	Czas trwania oceny formalnej (liczba dni od zamknięcia naboru do zakończenia oceny formalnej)		Czas trwania oceny merytorycznej		Czas trwania oceny całkowitej – od zakończenia naboru do ogłoszenia listy rankingowej	
	Regulamin konkursu/ Ogłoszenie o konkursie	Inne					(DK)	(DR)	(DK)	(DR)		
Dolnośląskie	1.1.D.1a	+	Terminy uzupełnień w Wytycznych dla Schematu 1.1.D1	45 (DK)	55 dni (DK)	termin wskazany w piśmie	3 (DR)	107	76	77	54	182
Kujawsko-pomorskie	5.2.2.	-	Załącznik dokumentacji konkursowej "Tryb składania wniosków o dofinansowanie"	60 (DR)	45 (DR)	8 (DR)	5 (DR)	176	124	226	157	b.d.
Lubelskie	1.2.	-	Wytyczne dla Wnioskodawców w ramach I i II Osi Priorytetowej RPO WL 2007-2013	21-60 (DR)	30-60 (DR)	5 (DR)	5 (DR) (+5 (DR))	148	105	b.d.	b.d.	260
Lubuskie	2.1.	+		40 (DK)	40(DK)	termin wskazany w piśmie	b.d.	90	62	16	13	143
Łódzkie	III.2.	+		50 (DR)	30(DR)	10 (DR)	3 (DR)	117	82	46	33	165
Małopolskie	2.1.A.	+		45 (DK)	45 dni (DK)	5 (DR)	5 (DR)	88	60	41	30	145
Mazowieckie	1.5	+		45 (DK)	60 dni (DK)	14 dni (DK)	14 dni (DK)	226	157	76-511	55-358	195-630
Opolskie	1.1.2.	-	Vademecum dla beneficjentów RPO WO 2007-2013	45 (DK)	30 (DK) (ocena I stopnia) / 30 (DR) (ocena II stopnia)	minimum 3 (DR)	minimum 3 (DR)/ minimum 3 (DR)	64	47	82	58	194
Podkarpackie	1.1.B	+		45 (DR)	30 (DR)	5 (DR)	5 (DR) + 5 (DR)	144	102	50	37	256
Podlaskie	1.4.1.	+		60 (DR)	60 (DR)	5 (DR)	termin wskazany w piśmie	57	41	80	58	152
Pomorskie	1.1.1.	-	PRZEWODNIK BENEFICJENTA RPO WP 2007-2013 dla Działań 1.1 - 1.2	60(DR) – cały proces oceny formalnej, wykonalności, strategicznej	-	3(DR) na uzupełnienie kryterium sumy kontrolnej, 5(DR)na poprawę w ramach kryteriów dopuszczalności	5 (DR)	224	156	148	106	296
Śląskie	1.2.4.	-	Brak (Dane z Raportu ewaluacyjnego "Ocena systemu kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013")	60(DR)	60(DR)	5(DR)	b.d.	94	65	60	41	227
Świętokrzyskie	1.1.2	+		45 (DR)	45 (DR)	14 (DK)	14 dni (DK)	88	63	78	57	197
Warmińsko-mazurskie	1.1.9.	+		60 (DR)	45 (DR) merytoryczna / 20 (DR) strategiczna	7 (DR)	5 (DR) +2 (DR) na wyjaśnienia	165	119	81	58	211
Wielkopolskie	1.2	+		45 (DR)	60 (DR)	5 (DR)	b.d.	65	46	78	56	154
Zachodniopomorskie	1.1.2.	-	Wytyczne dla działania 1.1.2.	35 (DR)	35 (DR)	5 (DR)	5+5+5 (DR)	57	40	56	42	126

■ Ocena przeprowadzona terminowo (DR) – dni robocze

■ Całkowity proces oceny krótszy niż 180 dni (DK) – dni kalendarzowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zebranych od IZ/IP oraz pochodzących ze stron internetowych IOK

3.3.3 DOBRE PRAKTYKI

Przyglądając się terminom oceny z perspektywy przedsiębiorcy, uznaliśmy, że w poszukiwaniu najlepszych praktyk należy uwzględnić nie tylko całkowity czas, w jakim została przeprowadzona ocena formalna i merytoryczna, lecz także to, czy ocena została dokonana zgodnie z terminami przewidzianymi w systemie wyboru projektów. Kierując się tymi kryteriami, jako lidera należy wskazać województwo podlaskie, w którym proces oceny formalnej przeprowadzony został w ciągu 41 dni roboczych (termin maksymalny, zapisany w systemie wyboru projektów, to 60 dni roboczych). Także ocena merytoryczna została przeprowadzona z zachowaniem przewidzianego, sześćdziesięciodniowego terminu.

Biorąc pod uwagę całkowity czas przeznaczony na przeprowadzenie oceny, jako lidera należy wskazać województwo zachodniopomorskie – w regionie tym całkowity proces oceny został zamknięty w ciągu 126 dni (89 dni roboczych); zarówno ocena formalna, jak i merytoryczna zostały przeprowadzone z zaledwie kilkudniowym odstępstwem w stosunku do terminu zaplanowanego.

ZŁE PRAKTYKI

Na podpisanie umowy przedsiębiorcy najdłużej czekają w województwie mazowieckim – nawet 2 lata.

Tyle czasu upłynęło od momentu ogłoszenia pierwszego konkursu z działania 1.5. „Rozwój przedsiębiorczości” (30.06.2008) do ogłoszenia ostatniej listy rankingowej (29.06.2010). Przy tak dużych różnicach w stosunku do terminów zakładanych na ocenę (patrz: Tabela 4), trudno zakładać terminową realizację projektów. Praktyka ogłaszania częściowych list rankingowych dodatkowo skomplikowała sytuację, zaburzając równość szans – niektórzy przedsiębiorcy zdążyli już dawno zrealizować projekty, podczas gdy inni nadal nie podpisali umowy o dofinansowanie.

3.4. KRYTERIA FORMALNE

PKPP Lewiatan od 2004 roku postuluje maksymalne uproszczenie kryteriów formalnych, tak aby dobre projekty nie odpadały z powodu absurdalnych, restrykcyjnych czy niezrozumiałych zasad. W proponowanym przez nas – modelowym rozwiązaniu – ocena formalna stanowi czynność czysto techniczną i nie wymaga zagłębiania się w merytoryczną treść dokumentów. Kryteria formalne, zatwierdzone przez Komitety Monitorujące, sformułowane są w sposób prosty, czytelny i jednoznaczny; identyczny zestaw kryteriów obowiązuje na poziomie wszystkich regionów. Karty Oceny Formalnej nie służą multiplikacji kryteriów, a wyjaśniają, na podstawie których części wniosku lub innych dokumentów weryfikowane jest dane kryterium. Wnioskodawcy mają prawo do wprowadzania uzupełnień bądź poprawek, co precyzyjnie opisane jest w systemie wyboru projektów. W efekcie istotą oceny formalnej jest szybka weryfikacja podstawowych warunków technicznych, które gwarantują możliwość przeprowadzenia pełnej oceny merytorycznej. Model PKPP Lewiatan opiera się na założeniu, iż ocena formalna powinna być możliwa do wykonania bez zapoznawania się z częścią opisową wniosku czy biznesplanu. Kryteria, których weryfikacja wymaga lektury całego wniosku lub znajomości przepisów prawa (np. pomoc publiczna, ochrona środowiska) powinny zostać zaliczone do kryteriów merytorycznych.

3.4.1 Kryteria i zasady oceny

1. Zgodność obowiązujących kryteriów formalnych z listą kryteriów wzorcowych oraz zasadami oceny zaproponowanymi przez PKPP Lewiatan

Kryteria formalne powinny być proste, jednoznaczne oraz precyzyjnie sformułowane. Należy unikać kryteriów ogólnych, pozostawiających pole do interpretacji bądź odnoszących się do dokumentów innych niż zawarte w dokumentacji konkursowej. Błędem jest także stosowanie kryteriów złożonych, na podstawie których ocenie podlega kilka obszarów, które powinny być oceniane na podstawie odrębnych kryteriów.

Wzorcowa lista kryteriów PKPP Lewiatan, zgodna z powyższymi zasadami, została zmodyfikowana w stosunku do propozycji z roku 2008. Aktualne zestawienie zostały zawarte w Tabeli 5 „Kryteria wzorcowe PKPP Lewiatan”.

Tabela 5. Kryteria wzorcowe PKPP Lewiatan

Wniosek	D
Wniosek został złożony w instytucji wskazanej w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został złożony w terminie wskazanym w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został złożony na formularzu wskazanym w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został wypełniony w jęz. polskim	U
Wniosek jest podpisany przez uprawnionego wnioskodawcę lub osobę upoważnioną do podejmowania decyzji w imieniu wnioskodawcy	U
Wniosek złożono w wersji papierowej i elektronicznej	U
Wniosek złożono w 2 egzemplarzach	U
Wersja papierowa (2 egzemplarze) jest tożsama z wersją elektroniczną wniosku (suma kontrolna na wszystkich stronach wniosku oraz wersji elektronicznej wniosku jest jednakowa)	U
Wniosek zawiera wszystkie strony	U
Wszystkie wymagane pola we wniosku zostały wypełnione (pola, których wypełnienie jest obligatoryjne wskazuje instrukcja wypełniania wniosku/generator wniosków)	U
Do wniosku załączono wszystkie wymagane załączniki określone w dokumentacji konkursowej	U
Wnioskodawca	
Wnioskodawca (oraz Partner, jeśli dotyczy) należy do kategorii beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie (wymienionych w dokumentacji konkursowej)	D
Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie na podstawie art. 207 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104)	D
Projekt	
Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia w ramach Działania (określonych w dokumentacji konkursowej: 1. kodów PKD/EKD, 2. sektorów wykluczonych na podstawie rozporządzeń z zakresu pomocy publicznej)	D
Projekt jest realizowany na terenie województwa	D
Okres realizacji projektu jest zgodny z terminem podanym w dokumentacji konkursowej	D
Wnioskowana kwota wsparcia jest zgodna z maksymalną lub minimalną wartością dotacji wskazaną w dokumentacji konkursowej	U
Udział procentowy wnioskowanej kwoty wsparcia w kwocie wydatków kwalifikowanych projektu jest zgodny z maksymalnym limitem określonym w dokumentacji konkursowej	U
Poziom cross- finansingu nie przekracza dopuszczalnego limitu	U

Źródło: opracowanie własne

W stosunku do propozycji z 2008 r. wprowadzono zmiany, które uwzględniają doświadczenia płynące z realizacji kolejnych konkursów dla przedsiębiorców w programach regionalnych i krajowych:

- > wyodrębnione zostały kryteria, podlegające weryfikacji bez możliwości dokonywania uzupełnienia bądź wprowadzania poprawek (kryteria dostępu) oraz takie, do których wprowadzenie uzupełnień/poprawek powinno być możliwe (kryteria do uzupełnienia) – przedstawiając taką propozycję, kierowaliśmy się praktyką regionów stosujących taki podział,
- > usunięte zostały kryteria, których stosowanie jest w naszej opinii zbędne:
 - „Wniosek jest trwale spięty” – motywacją do usunięcia kryterium było stopniowe przygotowanie do wdrażania naborów elektronicznych i ograniczania kryteriów dotyczących wersji „papierowych”; kryterium jest stosowane w dwóch województwach – lubelskim oraz zachodniopomorskim, 14 regionów uznało że kwestia spięcia wniosku nie jest istotna,
 - „Wnioskodawca ma siedzibę na terenie Polski”, „Wnioskodawca prowadzi działalność na terenie województwa” – stosowanie kryterium ogranicza grupę potencjalnych inwestorów do podmiotów zarejestrowanych na terenie kraju bądź regionu. Takie podejście jest niezrozumiałe. Z punktu widzenia interesów regionu, wystarczający i w pełni uzasadniony jest wymóg dotyczący realizacji projektu na terenie danego województwa. Kryterium jest stosowane tylko w województwie śląskim (wymóg posiadania siedziby na terenie kraju) i wielkopolskim (wymóg prowadzenia działalności na obszarze województwa),
 - „Wartość projektu jest zgodna z kwotami (minimalną i/lub maksymalną) określonymi w ogłoszeniu o konkursie” – wartość projektu to pojęcie definiowane jako suma wszystkich wydatków kwalifikowanych oraz niekwalifikowanych w projekcie; kryterium to ma zastosowanie w kontekście przestrzegania zapisów linii demarkacyjnej z Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. W naszej opinii kryterium jest zbędne. Z jednej strony nie gwarantuje faktycznej demarkacji pomiędzy programami (wartość projektu można dosyć mechanicznie dostosować do wymogów konkursu), z drugiej skuteczna demarkacja wymaga przede wszystkim odpowiedniej konstrukcji regulaminu konkursu lub określenia minimalnej/maksymalnej wartości dofinansowania czy listy obszarów gospodarczych, określonych za pomocą kodów PKD, które nie mogą być dofinansowane w konkursie,
- > doprecyzowana została treść kryteriów – aby wyeliminować dwuznaczności, jako podstawowe źródło, do którego powinny odnosić się poszczególne kryteria, została wskazana dokumentacja konkursowa, w tym przypadku rozumiana jako regulamin konkursu lub ogłoszenie o konkursie. To podejście oznacza, że kluczowe informacje potrzebne do sprawdzenia czy projekt ma szansę spełnić kryteria formalne powinny być zamieszczone w podstawowym dla konkursu dokumencie, nawet jeśli stanowią powtórzenie w stosunku do zapisów dokumentów programowych, np. Szczegółowego Opisu Priorytetów RPO.

Propozycje wzorcowych kryteriów PKPP Lewiatan zostały porównane z konkretnymi kryteriami formalnymi, zatwierdzonymi przez Komitety Monitorujące RPO, które obowiązywały w dniu 23 listopada 2010, w działaniach skierowanych do przedsiębiorców w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych, wskazanych w rozdziale 3.3. Terminy przeznaczone na ocenę wniosków. W zależności od stopnia zbieżności kryteriów w RPO, każdemu z nich przyznawaliśmy od 0 do 1 punktu zgodnie z następującymi zasadami:

- > jeśli opis kryterium jest niepełny (zawiera tylko część elementów kryterium zakwalifikowanego jako wzorcowe): **0,5 pkt**,
- > jeśli opis jest niejasny/ nieprecyzyjny/ ogólny: **0–0,5 pkt**,

- > jeśli kryterium jest wielokrotnie złożone – **odrębna ocena każdej części**,
- > jeśli opis jest taki sam jak we wzorcu PKPP Lewiatan (różni się tylko sformułowaniem językowym, a nie sensem i zakresem oceny): **1 pkt**,
- > kryteria inne / wykraczające poza zakres wskazany w liście optymalnej (np. takie, które w opinii PKPP Lewiatan są częścią oceny merytorycznej): **0 pkt**.

2. Spójność kryteriów zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące Regionalne Programy Operacyjne z kryteriami zawartymi w Kartach Oceny Formalnej (lub w listach sprawdzających)

Komitet Monitorujący jest jedynym ciałem uprawnionym do ustalania kryteriów wyboru finansowanych operacji, zarówno formalnych jak i merytorycznych, a kompetencja ta nie może być delegowana ani na Instytucję Zarządzającą, ani na Pośredniczącą. Rozbudowywanie ogólnych kryteriów formalnych w karcie oceny formalnej lub listach sprawdzających jest nieprawidłowe. Powoduje, że jedno kryterium z uchwały Komitetu Monitorującego, nawet jeśli prawidłowo wyznacza obszar oceny, przekształca się w kilkanaście kryteriów cząstkowych, z których każde może powodować odrzucenie wniosku, a więc, niezależnie od nazewnictwa, stanowi faktyczne kryterium wyboru operacji finansowanej z funduszy unijnych, o którym mowa w art. 65 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczącego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. W efekcie członkowie KM, w tym partnerzy społeczni, tracą kontrolę nad wymogami, które są stosowane w trakcie oceny, a kompetencja związana z wyznaczaniem kryteriów przenoszona jest na podmioty inne niż KM.

Dlatego kryteria przyjmowane przez KM muszą w jednoznaczny sposób wskazywać wymagania wobec beneficjentów, tak aby decyzja o ich akceptacji lub modyfikacji była podejmowana przez KM na podstawie pełnej wiedzy nt. obciążeń formalnych i merytorycznych nakładanych na projektodawców. Co więcej definicja kryteriów przyjmowanych przez KM powinna zawierać wszystkie elementy, które mają bezpośredni wpływ na proces selekcji, zaś same kryteria powinny być jasnym i przejrzystym narzędziem dla Instytucji Zarządzającej oraz panelu ekspertów. Sytuacja, gdy w karcie oceny formalnej uszczegóławia się bardzo ogólne kryteria przyjęte przez KM, jest niewłaściwa.

3.4.2 Analiza sytuacji w regionach

1. Zgodność obowiązujących kryteriów formalnych z listą kryteriów wzorcowych oraz zasadami oceny zaproponowanymi przez PKPP Lewiatan

Na poziomie regionów obowiązują różnicowane kryteria oceny formalnej. Pomimo stosowania elektronicznych wersji wniosków przez wszystkie województwa, podstawą przeprowadzenia tej oceny nadal są wersje papierowe, na których niejednokrotnie oprócz podpisu złożonego przez upoważnioną osobę wymagana jest także pieczęć firmowa (kujawsko – pomorskie, lubelskie, łódzkie, mazowieckie, podkarpackie). „Pieczęćka” jest dobrym przykładem wymogu anachronicznego – przedsiębiorcy nie mają obowiązku jej posiadania, a wszelkie dane, które się na niej znajdują wpisywane są także na formularzu wniosku.

W większości regionów ocena formalna obejmuje obszary, które wymagają merytorycznej analizy dokumentacji i które powinny być weryfikowane podczas oceny merytorycznej, tj:

- > kwalifikowalność wydatków (tylko w województwie podkarpackim, podlaskim oraz zachodniopomorskim kryterium to stosowane jest na dalszych etapach oceny),
- > realizacja polityk horyzontalnych (stosowane jako kryterium formalne przez województwo kujawsko – pomorskie, lubelskie, łódzkie, mazowieckie, śląskie, świętokrzyskie, wielkopolskie),
- > zgodność z przepisami z zakresu pomocy publicznej (oceniane podczas oceny formalnej w województwie kujawsko – pomorskim, lubelskim, lubuskim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim),
- > ocena wpływu projektu na środowisko – (weryfikowane podczas oceny formalnej w województwach: dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, zachodniopomorskim).

Ocena w/w kryteriów – szczególnie „środowiskowych” i związanych z pomocą publiczną, wymaga posiadania wiedzy specjalistycznej lub eksperckiej. Z tych samych powodów, na etapie oceny merytorycznej powinny być oceniane zagadnienia związane z:

- > budżetem projektu (poprawność wyliczeń, racjonalność wydatków),
- > wykonalnością projektu (kondycja finansowa projektodawcy, zasoby osobowe, źródła finansowania itp.),
- > rezultatami projektu (adekwatność, zgodność z celami, weryfikowalność, dobór wskaźników, itp.),
- > zgodnością z celami Działania, zakresem wsparcia, itp.,
- > trwałością projektu (zagwarantowaniem utrzymania celów projektu po jego zakończeniu – od 3 do 5 lat).

Regiony często posługują się kryteriami, które odnoszą się do dokumentów „zewnętrznych”, spoza pakietu zawartego w dokumentacji konkursowej lub są sformułowane bardzo ogólnie. Najlepszym przykładem pierwszego typu jest kryterium zgodności z linią demarkacyjną, stosowane przez 12 województw (dolnośląskie, kujawsko – pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie). Jeśli chodzi o drugi typ, to reprezentuje go zapis: „Zgodność z regulaminem konkursu”. Takie kryteria są nieprawidłowe z dwóch względów:

- > odsyłanie wnioskodawców do dokumentów zewnętrznych powoduje konieczność poszukiwania ich właściwych wersji, co z kolei zwiększa ryzyko popełnienia błędów formalnych,
- > kryteria sformułowane zbyt ogólnie, zwłaszcza, jeśli odwołują się jednocześnie do obszernych opracowań czy przepisów, są niezrozumiałe dla wnioskodawców i zwiększają uznaniowość oceny; takie kryteria są często uszczegóławiane w kartach oceny formalnej rozrastając się do niejednokrotnie do kilkunastu lub kilkudziesięciu podkryteriów.

Warto zacytować tutaj obowiązujące w województwie śląskim kryterium „realizacji projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i unijnymi (...)” oraz „z innymi przepisami obowiązującymi w danym obszarze tematycznym RPO WSL”. Już wymóg aby projekt był zgodny z prawem wydaje się niepotrzebny – obowiązuje niezależnie od wskazania go jako kryterium formalne, natomiast odwołanie się do „innych”, nieokreślonych przepisów może oznaczać wszystko. W przypadku takich kryteriów projektodawcy trudno jest zagwarantować, nawet przy najlepszych chęciach, iż jego projekt je spełni.

Częstym błędem jest stosowanie kryteriów wielokrotnie złożonych, które odnoszą się do kilku obszarów. Dobrze obrazuje to przykład kryterium stosowanego w województwie świętokrzyskim – „Czy wniosek został złożony w wersji papierowej (2 oryginały) i elektronicznej (płyta

CD) tożsamej z wersją papierową (jednakowe sumy kontrolne na wszystkich egzemplarzach)?”. Tak skonstruowane kryterium zawiera w sobie tak naprawdę trzy kryteria – związane z ilością złożonych wersji papierowych, złożeniem dokumentu w wersji elektronicznej i spójności (tożsamości) wersji elektronicznej i papierowej.

Kryterium „zgodności z linią demarkacyjną” jest przykładem specyficznym, któremu warto przyjrzeć się dokładniej. Dokument, do którego odwołuje się to kryterium, tj: „Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej”, jest w istocie długą tabelą zawierającą wszystkie rodzaje operacji możliwe do zrealizowania z wykorzystaniem dofinansowania z funduszy europejskich wraz ze wskazaniem granic przebiegających pomiędzy różnymi programami operacyjnymi. Ze względu na brak opisu tabeli oraz słownika pojęć, dokument ten jest niezrozumiały i nieczytelny dla wnioskodawców. Ponadto, wg PKPP Lewiatan, linia demarkacyjna powinna stanowić swego rodzaju wytyczne dla IOK, służące organizacji konkursów w sposób, który wyeliminuje możliwość „nakładania się” finansowania. Warunki brzegowe, zawarte w linii demarkacyjnej, powinny zostać uwzględnione podczas projektowania zasad wsparcia w poszczególnych konkursach (np. poprzez ustalanie minimalnej/maksymalnej wartości dofinansowania lub wykluczanie pewnych obszarów PKD z możliwości uzyskania dofinansowania). Przerzucanie na wnioskodawców odpowiedzialności za właściwą realizację linii demarkacyjnej jest złą praktyką, niestety powszechnie stosowaną przez regiony.

2. Spójność kryteriów zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące regionalne programy operacyjne z kryteriami zawartymi w Kartach Oceny Formalnej (lub w listach sprawdzających)

W siedmiu województwach (kujawsko-pomorskim, małopolskim, opolskim, podkarpackim, świętokrzyskim, warmińsko – mazurskim oraz zachodniopomorskim), kryteria zawarte w Kartach Oceny Formalnej (lub listach sprawdzających) nie są spójne z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący. Dokumenty, opracowane w celu przybliżenia beneficjentom procesu oceny, zawierają dodatkowe kryteria albo podkryteria, których waga w rzeczywistości jest równa wadze kryteriów formalnych – niespełnianie ich może spowodować odrzucenie wniosku o dofinansowanie. W skrajnych przypadkach (województwo podkarpackie, zachodniopomorskie, opolskie) suma kryteriów i podkryteriów dochodzi do 100, co stanowi znaczące odstępstwo od listy zatwierdzonej przez Komitety Monitorujące.

Podsumowanie oceny regionów przedstawione zostało w Tabeli 6. Kryteria formalne stosowane przez regiony zostały poddane ocenie pod kątem zgodności z listą wzorcową zaproponowaną przez PKPP Lewiatan oraz spójności – stosowania zawsze, niezależnie od dokumentu, jednolitych kryteriów zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące.

Biorąc pod uwagę stopień skomplikowania oceny formalnej, trudno dziwić się, że w wielu przypadkach krócej trwa ocena merytoryczna. Zaledwie w 4 regionach kryteria formalne spełniają standardy PKPP Lewiatan na poziomie wyższym niż 40%. Najczęściej powielanym podczas oceny formalnej błędem jest ocena aspektów merytorycznych – w zasadzie nie ma województwa które nie brałoby pod uwagę jakiegoś kryterium uznanego przez nas za merytoryczne. Stosowanie kryteriów ogólnych, niejednoznacznych, wielokrotnie złożonych – to obowiązujący w regionach standard. Dodatkowo, rozczłonkowanie kryteriów zatwierdzonych przez KM w kartach oceny formalnej powoduje niespójność między listami kryteriów zawartymi w różnych dokumentach. W takich warunkach ryzyko popełnienia błędów formalnych jest ogromne. Dzięki możliwości wprowadzania poprawek, przedsiębiorcy mają szansę na korektę błędów, co wpływa jednak znacząco na przedłużenie procesu oceny.

Tabela 6. Ranking list kryteriów formalnych w działaniach wspierających przedsiębiorczość w Regionalnych Programach Operacyjnych

	Liczba kryteriów formalnych stosowanych w regionie	Liczba kryteriów formalnych stosowanych w regionie porównywalnych z 19 uznanymi przez PKPP Lewiatan za wzorcowe	Udział wzorcowych kryteriów formalnych wśród kryteriów formalnych stosowanych w regionie	Spójność kryteriów KM z KOF/Listą sprawdzającą
Dolnośląskie	23	9,5	41%	
Kujawsko-pomorskie	39	12	31%	
Lubelskie	12	7	58%	
Lubuskie	33	12	36%	
Łódzkie	29	12,5	43%	
Małopolskie	15	7	47%	
Mazowieckie	37	10,5	28%	
Opolskie	9	1	11%	
Podkarpackie	27	9	33%	
Podlaskie	63	11,5	18%	
Pomorskie	25	8,5	34%	
Śląskie	32	8,5	27%	
Świętokrzyskie	33	8,5	26%	
Warmińsko-mazurskie	10	3	30%	
Wielkopolskie	30	9,5	32%	
Zachodniopomorskie	22	6,5	30%	

 Zgodność z listą wzorcową PKPP Lewiatan powyżej 40% / spójność kryteriów KM z KOF lub listą sprawdzającą

 Zgodność z listą wzorcową PKPP Lewiatan w przedziale 30-40%

 Zgodność z listą wzorcową PKPP Lewiatan poniżej 30% / brak spójności kryteriów KM z KOF lub listą sprawdzającą

Źródło: opracowanie własne

Szczegółowe wyniki analizy kryteriów formalnych stosowanych w województwach zostały za prezentowane w Załączniku 1. Zestawienie kryteriów formalnych występujących w wybranych działaniach dla przedsiębiorców w Regionalnych Programach Operacyjnych.

3.4.3 Dobre praktyki

Dobrym wzorem w obszarze „Kryteria formalne” jest województwo lubelskie. W regionie obowiązuje niewielka liczba kryteriów (23), które nie są rozbudowane w żadnych dodatkowych dokumentach. Precyzyjnie zostały wyodrębnione kryteria, których niespełnienie skutkuje bezwzględnym odrzuceniem wniosku (kryteria formalne dopuszczające) oraz te, w ramach których można dokonać uzupełnienia (kryteria formalne poprawności). Zgodność z kryteriami wzorcowymi PKPP Lewiatan została spełniona w 58% – jest to najlepszy wynik spośród wszystkich województw. W procesie oceny formalnej nadal zawarte są jednak kryteria: sformułowane

w sposób zbyt ogólny (np. „Czy projekt jest realizowany w terminie określonym w RPO?” – kryterium powinno odnosić się do terminu określonego w regulaminie konkursu); stanowiące w naszej opinii kryteria merytoryczne (np. dotyczące kwalifikowalności wydatków lub realizacji polityk horyzontalnych); odsyłające wnioskodawców do odrębnych dokumentów (np. rozporządzeń z zakresu pomocy publicznej).

ZŁE PRAKTYKI

W niektórych województwach liczba kryteriów zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące roznosi się znacząco w kartach oceny formalnej lub w listach sprawdzających.

W województwie opolskim Komitet Monitorujący 20 lutego 2009 zatwierdził listę kryteriów formalnych, na której znalazło się 9 pozycji. W marcu, a następnie październiku 2010, na stronie internetowej Opolskiego Centrum Rozwoju Gospodarki pojawiło się uszczegółowienie list sprawdzających dla działania 1.1.2. „Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwach”. Dokument, który zgodnie z założeniami powinien być narzędziem ułatwiającym przebrnięcie przez proces oceny formalnej, rozszerzył listę KM do ponad 100 kryteriów i podkryteriów. Ponadto, zawarte zostały w nim kryteria sformułowane ogólnie, odsyłające wnioskodawców do innych dokumentów, nawet przy konstruowaniu tytułu projektu (kryterium: „Tytuł projektu zgodny z wytycznymi”). Lista zawiera także kryteria niejasne („Prawidłowo wybrano procedurę wyboru projektów”).

4. KLUCZOWE REKOMENDACJE

Poniższe rekomendacje odnoszą się wyłącznie do tych aspektów organizacji naborów i oceny, które są najczęstszym problemem Instytucji Organizujących Konkurs, a tym samym najłagodniejszą stroną, jeśli chodzi o zarządzanie wsparciem dla przedsiębiorców.

1. Planowanie

- > Roczne harmonogramy konkursów wraz z przeznaczoną na nie alokacją, powinny być ogłaszane najpóźniej w ostatnim miesiącu poprzedniego roku. Informacja o planowanej dacie ogłoszenia konkursu oraz przeznaczonych na konkurs alokacji musi być podawana z dokładnością przynajmniej do miesiąca.
- > Instytucje powinny przestrzegać przygotowanych przez siebie harmonogramów. Odchylenia w przypadku harmonogramu rocznego nie powinny przekraczać miesiąca.
- > Dokumentacja konkursowa powinna być udostępniana najpóźniej na 2 miesiące przed planowanym terminem zamknięcia konkursu.

2. Dostęp do informacji

- > IOK powinny systematycznie pozycjonować swoje strony internetowe pod kątem grup docelowych.
- > Strony internetowe IOK powinny pełnić funkcję „one stop shop” i umożliwiać znalezienie wszelkich niezbędnych informacji w jednym miejscu.

- > IOK powinny położyć zdecydowanie większy nacisk na informacje praktyczne, podsumowujące doświadczenia ze zrealizowanych konkursów, tj.: listy najczęściej popełnianych błędów, case studies, przykłady kompletnej, wypełnionej prawidłowo dokumentacji.

3. Terminy oceny

- > Terminy na ocenę powinny być zaprojektowane w sposób realny, szczegółowy i czytelny, ze wskazaniem terminów przeznaczonych na ocenę z uwzględnieniem czasu przeznaczonego na uzupełnienia błędów (jeśli dotyczy) oraz przeprowadzenie procedury odwoławczej.
- > Liczbę złożonych wniosków należy wykluczyć z listy powodów zewnętrznych, niezależnych od IOK, będących uzasadnieniem przedłużania oceny. Popyt przedsiębiorców jest elementem całego procesu (nie czynnikiem zewnętrznym) i IOK powinny wykorzystywać dostępne narzędzia radzenia sobie z nim, tj. systematyczne nabory, mobilizację większej liczby członków KOP, zaplanowanie alternatywnego wariantu terminów oceny, jeśli liczba wniosków przekroczy określony pułap.

4. Kryteria formalne

- > Stosowanie kryteriów zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące jako jedynych obowiązujących jest niezbędne. W przypadku udostępniania kart oceny formalnej lub list sprawdzających, dokumenty te powinny wyjaśniać wnioskodawcom, które elementy dokumentacji są brane pod uwagę podczas oceny poszczególnych kryteriów. Niedopuszczalne jest stosowanie w KOF rozszerzania listy kryteriów opracowanych przez KM, bądź tworzenie podkryteriów.
- > Ocena formalna powinna być traktowana jako weryfikacja technicznych aspektów związanych z wnioskiem, wnioskodawcą i projektem – przeprowadzenie oceny formalnej powinno się odbywać bez konieczności zapoznania się z treścią wniosku (uzasadnieniem projektu, celami projektu, budżetem).
- > Ograniczenie kryteriów do niezbędnego minimum stanowiącego gwarancję tego, że ocenie merytorycznej podlegać będą projekty podmiotów, które złożą stosowne dokumenty we właściwym czasie i w odpowiedniej instytucji, nie będąc jednocześnie podmiotami wykluczonymi na podstawie odrębnych przepisów. Kryteria związane z budżetem projektu, jego wykonalnością, rezultatami, zagwarantowaniem trwałości, realizacją polityk horyzontalnych, wpływem na środowisko oraz zgodnością z przepisami z zakresu pomocy publicznej powinny być przesunięte na etap oceny merytorycznej (bądź dokonywanej przez zespoły eksperckie, po zakończeniu oceny formalnej).

Poza obszarami wskazanymi powyżej, należy także dążyć do:

- > Uproszczenia i wystandaryzowania kryteriów formalnych we wszystkich konkursach organizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych.
- > Stopniowej rezygnacji ze składania wersji papierowych dokumentów na rzecz zastosowania elektronicznych formularzy wniosku.
- > Usunięcia kryterium zgodności z linią demarkacyjną – konkursy powinny zostać zaprojektowane w sposób, który wykluczy możliwość uzyskania dofinansowania w ramach różnych programów operacyjnych.
- > Stosowania generatorów wniosków aplikacyjnych, wskazujących pola obligatoryjne do wypełnienia, pełniących funkcję arkusza kalkulacyjnego z automatycznie przeliczanymi kwotami.

5. PODSUMOWANIE

Wyniki oceny organizacji naborów i wyboru projektów przedsiębiorców w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych, w 4 badanych obszarach, podsumowane zostały w Tabeli 7.

W każdym z tych obszarów przyznawano łącznie od 0 do 2 punktów, zgodnie z oceną prezentowaną w tabelach 1, 2, 3, 4, 6. W trzech obszarach, tj.: „Dostęp do informacji”, „Terminy oceny” i „Kryteria formalne”, wyodrębniono 2 podobszary, każdy o wadze 1 punktu. W jednym obszarze tj. „Planowanie konkursów”, ocenę przedstawiono w sposób syntetyczny, bez podziału na podobszary, zgodnie z podsumowaniem zawartym w Tabeli 1.

Punkty przyznawano zgodnie z następującymi zasadami:

- > 1 punkt i zielone pole (w przypadku obszaru „Planowanie konkursów” – 2 punkty) oznacza, iż w danym podobszarze działanie regionu jest prawidłowe, czyli realizuje co najmniej minimalny poziom oczekiwań postawiony przed regionami przez PKPP Lewiatan. Takie podejście oznacza, że „zieloni” są zarówno prymusi jak i instytucje mniej sprawne, które jednak nie popełniają zasadniczych błędów,
- > 0,5 punktu (w przypadku obszaru Planowanie – 1 punkt) i kolor żółty otrzymywały regiony, które powinny wprowadzić znaczące usprawnienia w danym podobszarze,
- > 0 punktów to czerwona kartka – oznacza, że w ocenie PKPP Lewiatan, w konkretnym podobszarze, działanie instytucji regionalnych jest nieprawidłowe i wymaga zasadniczych zmian.

Tabela 7. Podsumowanie

	Działanie	Dostęp do informacji			Terminy oceny		Kryteria formalne		SUMA	% wniosków ocenionych pozytywnie formalnie	% wniosków ocenionych pozytywnie merytorycznie w stosunku do ocenionych pozytywnie formalnie
		Planowanie konkursów	Pozycjonowanie	Dostęp do informacji	Liczba dni kalendarzowych przeznaczonych na całkowitą ocenę	Ocena przeprowadzona zgodnie z terminami systemem wyboru projektów	Spójność kryteriów KM i KOF	Spełnianie kryteriów wzorcowych PKPP Lewiatan			
Dolnośląskie	1.1.D.1a	1	0,5	1	1	0	1	1	5,5	72,04%	58,90%
Kujawsko-pomorskie	5.2.2.	0	1	1	0	0	0	0,5	2,5	69,11%	90,91%
Lubelskie	1.2.	0	0,5	1	0	0	1	1	3,5	59,36%	74,87%
Lubuskie	2.1.	0	0	0,5	1	0	1	0,5	3	68,69%	62,25%
Łódzkie	III.2.	0	0,5	0,5	1	0	1	1	4	70,41%	49,03%
Małopolskie	2.1.A.	2	1	1	1	0	0	1	6	74,40%	73,71%
Mazowieckie	1.5	0	0,5	0	0	0	1	0	1,5	63,99%	61,27%
Opolskie	1.1.2.	2	0,5	0	0	0	0	0	2,5	74,47%	64,76%
Podkarpackie	1.1.B	0	0,5	0	0	0	0	0,5	1	58,08%	98,39%
Podlaskie	1.4.1.	0	0	1	1	1	1	0	4	65,41%	60,92%
Pomorskie	1.1.1.	0	1	0,5	0	0	1	0,5	2	64,87%	91,44%
Śląskie	1.2.4.	1	0	0	0	1	1	0	3	75,26%	79,61%
Świętokrzyskie	1.1.2	0	0,5	0	0	0	0	0	0,5	78,12%	74,92%
Warmińsko-mazurskie	1.1.9.	2	0,5	0	0	0	0	0,5	3	73,65%	75,37%
Wielkopolskie	1.2	0	0,5	0,5	1	1	1	0,5	4,5	62,75%	85,42%
Zachodniopomorskie	1.1.2.	0	1	0,5	1	1	0	0,5	4	82,70%	66,33%

Źródło: opracowanie własne

Żaden z ocenianych konkursów i instytucji je organizujących nie uzyskały maksymalnej liczby punktów. Tak oceny zbiorcze jak i częściowe są bardzo zróżnicowane, co pokazuje, iż każda z instytucji działa w oparciu o inne standardy i do innych kwestii przywiązuje wagę.

W oparciu o sumę punktów we wszystkich 4 obszarach dokonaliśmy podziału regionów na trzy grupy. Grupa pierwsza to liderzy, którzy zebrali 5,5 punktu lub więcej (od 65% maksymalnej liczby punktów), co oznacza, że w równym lub zbliżonym stopniu dbają o wszystkie kwestie (punkty krytyczne) oceniane w każdym z 4 obszarów. W ich przypadku można więc mówić o prawidłowym zarządzaniu procesem naboru i oceny projektów przedsiębiorców. Są to województwa dolnośląskie i małopolskie.

Liderzy przywiązują dużą wagę do prowadzenia polityki informacyjnej. Strony internetowe Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej oraz Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości są przejrzyste i zawierają wszystkie niezbędne dla beneficjentów informacje. Jedyną luką w tym zakresie jest brak długoterminowego harmonogramu na stronie Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej. Wnioskodawcy odnajdą tam harmonogram na bieżący oraz przyszły rok, natomiast harmonogram ramowy, opracowany do końca 2013 r., dostępny jest na stronie RPO województwa dolnośląskiego (dolnyslask.pl).

Dolnośląskie oraz małopolskie, to jedne z nielicznych województw, w których przedsiębiorcy mogą zaplanować podjęcie inwestycji w odległej perspektywie i mieć pewność, że planowany konkurs zostanie ogłoszony zgodnie z harmonogramem. Przedsiębiorcy mogą przygotować dokumentację opierając się na dokumentach z poprzednich konkursów, co rekompensuje krótki czas przeznaczony na opracowanie wniosku stosowany w województwie dolnośląskim (35 dni od ogłoszenia do zamknięcia konkursu). Na podstawie precyzyjnych informacji, zawartych w regulaminie konkursu, w województwie małopolskim wnioskodawcy mogą określić także z dokładnością co do miesiąca termin ogłoszenia listy rankingowej – tak dokładny opis poszczególnych etapów oceny to ewenement wśród regionów. Trudniejsze do przewidzenia jest określenie terminu zakończenia procesu oceny formalnej i merytorycznej w województwie dolnośląskim. W regionie tym wnioskodawcy mają prawo do wielokrotnego uzupełniania oraz poprawiania składanej dokumentacji – z jednej strony wpływa to na wydłużenie i nieprzewidywalność całego procesu, z drugiej jednak tak zaplanowany proces minimalizuje ryzyko odrzucenia projektów ze względu na nieistotne braki lub błędy (np. brak podpisów, parafek, pieczęci), co wciąż może się zdarzyć w wielu regionach.

Kryteria formalne stosowane w regionach uznanych przez nas za liderów w dużej mierze spełniają standard opracowany przez PKPP Lewiatan (ponad 40% zgodności). Co więcej, województwo dolnośląskie wypracowało standard karty oceny formalnej, spójny z kryteriami zatwierdzonymi przez KM. Niestety, w Małopolsce karta oceny formalnej w dużej mierze odbiega od uchwały zawierającej kryteria formalne, zatwierdzonej przez KM; plusem dla regionu jest jednak stopniowe ograniczanie liczby kryteriów – ostatnia zmiana, wprowadzona w listopadzie 2010, ogranicza liczbę kryteriów o ponad połowę (z 32 do 15 kryteriów).

Generalnie, liderzy dokonują oceny szybko, dążą do uproszczenia procesu i stosują dobrze zorganizowaną politykę informacyjną. Osiągają też dobre wskaźniki oceny formalnej – z powodów formalnych odrzucane jest mniej niż 30% wniosków.

Grupa druga to regiony, które uzyskały od 3 do 5 punktów (od 35% do 65% maksymalnej liczby punktów), tj.: lubelskie, lubuskie, łódzkie, podlaskie, śląskie, wielkopolskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. Są to regiony, w których działania uznane przez PKPP Lewiatan za nieprawidłowe występują w maksymalnie 4 z 8¹ weryfikowanych podobszarów.

¹ Łączna ocena w obszarze Planowanie traktowana jest w podsumowaniu jako odpowiednik oceny 2 podobszarów w obszarach Dostęp do informacji, Terminy oceny, Kryteria formalne

Wspólnym mianownikiem obu tych grup jest relatywnie szybki proces dokonywania oceny formalnej i merytorycznej – poza lubelskim, warmińsko-mazurskim i śląskim, wszystkie regiony zmieściły się w terminie 180 dni, wskazanym przez nas jako maksymalny czas, który powinien upłynąć od złożenia wniosku do opublikowania listy rankingowej.

W trzeciej grupie znalazły się województwa, które otrzymały od 0,5 do 2,5 punktu (mniej niż 35% maksymalnej liczby punktów), tj.: pomorskie, świętokrzyskie, podkarpackie, mazowieckie, opolskie, kujawsko-pomorskie. W tych regionach wcześniejsze zaplanowanie inwestycji z uwzględnieniem finansowania z funduszy europejskich i jej terminowa realizacja, to zadanie niemalże niewykonalne. Brak długoterminowych harmonogramów, bezustanne zmiany harmonogramów na dany rok i zaskakiwanie przedsiębiorców nagłym ogłaszaniem konkursów, to częsta praktyka. W tej grupie tylko województwo opolskie realizuje działania zgodnie z wcześniej ogłoszonym harmonogramem.

W województwach tych występują znaczące luki w dostępie do informacji. Dotyczy to zwłaszcza informacji praktycznych – pozornie mniej istotnych, mających jednak ogromne znaczenie w procesie aplikowania o fundusze. Pozytywnie wyróżnia się na tym tle województwo kujawsko-pomorskie – region, który wyjątkowo dba o ten obszar, zamieszczając na stronie internetowej wszystkie niezbędne informacje.

Wspólną cechą grupy najsłabszych województw jest także przekraczanie terminów oceny. Wnioskodawcy czekają na ogłoszenie wyników powyżej 200 dni, a w skrajnym przypadku – w województwie mazowieckim – nawet 630 dni. Większość regionów (oprócz kujawsko-pomorskiego i mazowieckiego) łamie też zasadę, zgodnie z którą Komitet Monitorujący jest jedynym ciałem uprawnionym do zatwierdzania kryteriów formalnych. Pozornie proste kryteria formalne obowiązujące w tych regionach są znacząco rozszerzane w dodatkowych dokumentach. Spełnienie wzorca kryteriów formalnych PKPP Lewiatan oscyluje w granicach 30% (w województwie opolskim sięgając 11%).

Warto podkreślić, że konkretne działania i praktyki instytucji regionalnych oceniane przez PKPP Lewiatan są wynikiem wielu różnych czynników, także takich, które są niezależne od Instytucji Organizujących Konkursy.

Wskazanie szczegółowych przyczyn określonych wyników regionów, jeśli chodzi o organizację naboru i oceny wniosków przedsiębiorców powinno niewątpliwie uwzględniać kwestie takie jak:

- > liczba pracowników IZ/IP, w tym liczba pracowników i ekspertów zewnętrznych zaangażowanych w poszczególne etapy oceny,
- > liczba i jakość szkoleń dla pracowników IZ/IP oraz członków Komisji Oceny Projektów,
- > jakość i ilość sprzętu, który wykorzystywany jest w procesie oceny formalnej i merytorycznej,
- > spójność informacji udzielanych przez IZ/IP wnioskodawcom,
- > liczba i jakość szkoleń dla beneficjentów,
- > procedury powoływania i skład Komisji Oceny Projektów i Komitetów Monitorujących,
- > transparentność oceny merytorycznej,
- > wpływ zarządów województw na harmonogram naborów,
- > wpływ zarządów województw na ostateczny kształt list rankingowych.

Raport i zaprezentowana w nim ocena mają za zadanie skłonić regiony do poszukiwania słabych ogniw systemu i wprowadzenia zmian usprawniających zarządzanie operacyjne. Propozycje takich zmian można odnaleźć w Tabeli Dobrych Praktyk (Załącznik 3.), która wskazuje działania prawidłowe lub dobre praktyki, funkcjonujące w Regionalnych Programach Operacyjnych oraz programach wdrażanych na poziomie ogólnokrajowym bądź europejskim.

6. SPIS TABEL I ZAŁĄCZNIKÓW

Tabela 1	Proces organizacji naboru i planowania długoterminowego w kontekście wybranych konkursów dla przedsiębiorców w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych
Tabela 2	Wyniki pozycjonowania stron dedykowanych Regionalnym Programom Operacyjnym
Tabela 3	Dostęp do informacji na stronach internetowych IOK
Tabela 4	Terminy przeznaczone na ocenę formalną i merytoryczną wybranych konkursów ogłaszanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych
Tabela 5	Kryteria wzorcowe PKPP Lewiatan
Tabela 6	Ranking list kryteriów formalnych w działaniach wspierających przedsiębiorczość w Regionalnych Programach Operacyjnych
Tabela 7	Podsumowanie
Załącznik 1	Zestawienie kryteriów formalnych występujących w wybranych działaniach dla przedsiębiorców w Regionalnych Programach Operacyjnych
Załącznik 2	Terminy oceny formalnej i merytorycznej w Regionalnych Programach Operacyjnych
Załącznik 3	Tabela Dobrych Praktyk

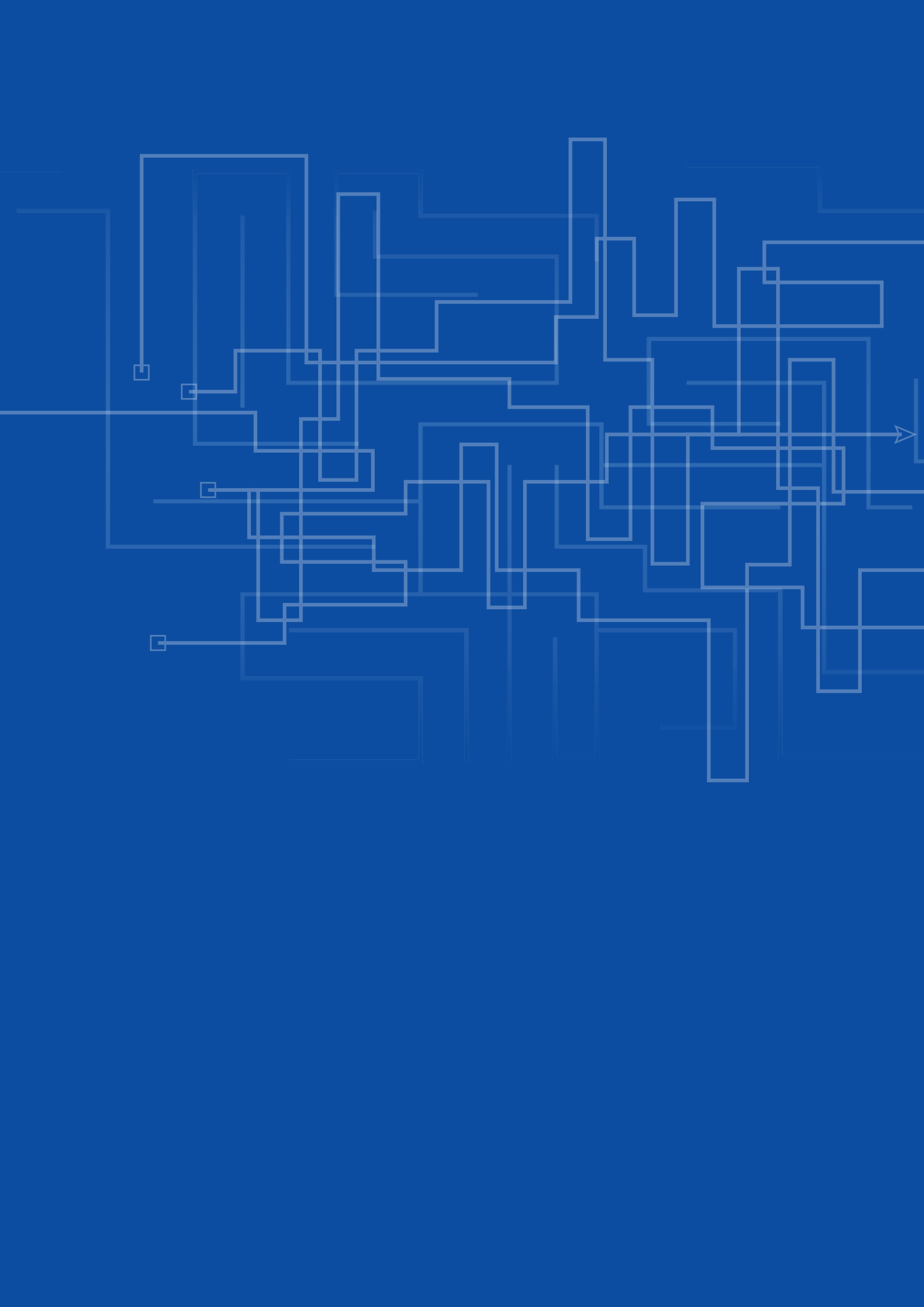
	DOLNOŚLĄSKIE Poddziałanie 1.1.D.1.a „Dotacje inwestycyjne dla MŚP zwiększające atrakcyjność turystyczną regionu (z wykluczeniem projektów z zakresu tworzenia centrów pobytowych EURO 2012)”	KUJAWSKO-POMORSKIE Działanie 5.2.2. Wsparcie inwestycji przedsiębiorstw	LUBELSKIE Działanie 1.2. Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw	LUBUSKIE Działanie 2.1 Mikroprzedsiębiorstwa.	ŁÓDZKIE 3.2. Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw	MAŁOPOLSKIE 2.1 Rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw Schemat A. Bezpośrednie wsparcie inwestycji w MŚP	MAZOWIECKIE 1.5. Rozwój przedsiębiorczości	OPOLSKIE Poddziałanie 1.1.2 Inwestycje w mikroprzedsiębiorstwach
WNIOSEK								
Wniosek został złożony w instytucji wskazanej w dokumentacji konkursowej		1	0,5		0,5	1	1	
Wniosek został złożony w terminie wskazanym w dokumentacji konkursowej	1	1		1	0,5	1	1	
Wniosek został złożony na formularzu wskazanym w dokumentacji konkursowej		0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	
Wniosek został wypełniony w jęz. polskim		1		1	1		1	
Wniosek jest podpisany przez osobę uprawnioną do podejmowania decyzji w imieniu wnioskodawcy		1		1	1	0,5	1	
Wniosek złożono w wersji papierowej i elektronicznej		0,5		1				
Wniosek złożono w 2 egzemplarzach	1	0,5		0,5	1	0,5	1	
Wersja papierowa (2 egzemplarze) jest tożsama z wersją elektroniczną wniosku (suma kontrolna na wszystkich stronach wniosku oraz wersji elektronicznej wniosku jest jednakowa)	1	1	1	1	1		1	
Wniosek zawiera wszystkie strony		1			1	1		
Wszystkie wymagane pola we wniosku zostały wypełnione (pola, których wypełnienie jest obligatoryjne wskazuje instrukcja wypełniania wniosku/generator wniosków)	1	1			1	1	1	
Do wniosku załączono wszystkie wymagane załączniki określone w dokumentacji konkursowej	1	0,5	1	1	1	1	1	0,5
WNIOSKODAWCA								
Wnioskodawca (oraz Partner, jeśli dotyczy) należy do kategorii beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie (wymienionych w dokumentacji konkursowej)	1		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie na podstawie art. 207 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)	1	1	0,5	1	1			
PROJEKT								
Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia w ramach Działania (określonych w dokumentacji konkursowej: 1. kodów PKD/EKD, 2. sektorów wykluczonych na podstawie rozporządzeń z zakresu pomocy publicznej)			0,5		0,5			
Projekt jest realizowany na terenie województwa		1	1	1	1			
Okres realizacji projektu jest zgodny z terminem podanym w dokumentacji konkursowej	0,5	0,5	0,5				0,5	
Wnioskowana kwota wsparcia jest zgodna z maksymalną i / lub minimalną wartością dotacji wskazaną w dokumentacji konkursowej			1				0,5	
Udział procentowy wnioskowanej kwoty wsparcia w kwocie wydatków kwalifikowalnych projektu jest zgodny z maksymalnym limitem określonym w dokumentacji konkursowej	1	0,5		1				
Poziom cross- finansingu nie przekracza dopuszczalnego limitu	1			1	1			
SUMA	9,5	12	7	12	12,5	7	10,5	1
Liczba Kryteriów	23	39	12	33	29	15	37	9
Wynik	41,30%	30,77%	58,33%	36,36%	43,10%	46,67%	28,38%	11,11%
Spójność kryteriów KOF/KM								

	PODKARPACKIE 1.1. Wsparcie kapitałowe przedsiębiorczości Schemat B – Bezpośrednie dotacje inwestycyjne	PODLASKIE Działanie 1.4. Wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw Poddziałanie 1.4.1. Mikroprzedsiębiorstwa	POMORSKIE 1.1.1. Mikroprzedsiębiorstwa	ŚLĄSKIE Poddziałanie 1.2.4. Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa	ŚWIĘTOKRZYSKIE 1.1. Bezpośrednie wsparcie sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw	WARMIŃSKO-MAZURSKIE Poddziałanie 1.1.9. Inne inwestycje w przedsiębiorstwa	WIELKOPOLSKIE Działanie 1.2. Wsparcie rozwoju MSP	ZACHODNIOPOMORSKIE Poddziałanie 1.1.2. Inwestycje w małe i średnie przedsiębiorstwa
WNIOSEK								
Wniosek został złożony w instytucji wskazanej w dokumentacji konkursowej	1	1	0,5	1	1		1	1
Wniosek został złożony w terminie wskazanym w dokumentacji konkursowej	1	1	0,5	1	1		1	1
Wniosek został złożony na formularzu wskazanym w dokumentacji konkursowej		0,5		1	1			0,5
Wniosek został wypełniony w jęz. polskim		1	1	0,5				0,5
Wniosek jest podpisany przez osobę uprawnioną do podejmowania decyzji w imieniu wnioskodawcy	1	1	0,5	0,5	0,5			
Wniosek złożono w wersji papierowej i elektronicznej					0,5			0,5
Wniosek złożono w 2 egzemplarzach	1	1	0,5	0,5	0,5		1	
Wersja papierowa (2 egzemplarze) jest tożsama z wersją elektroniczną wniosku (suma kontrolna na wszystkich stronach wniosku oraz wersji elektronicznej wniosku jest jednakowa)		1	1	0,5	0,5		1	
Wniosek zawiera wszystkie strony	1	1	0,5	0,5				0,5
Wszystkie wymagane pola we wniosku zostały wypełnione (pola, których wypełnienie jest obligatoryjne wskazuje instrukcja wypełniania wniosku/generator wniosków)	0,5	1	0,5	0,5	1		0,5	0,5
Do wniosku załączono wszystkie wymagane załączniki określone w dokumentacji konkursowej	0,5			0,5	0,5	0,5		
WNIOSKODAWCA								
Wnioskodawca (oraz Partner, jeśli dotyczy) należy do kategorii beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie (wymienionych w dokumentacji konkursowej)	0,5	0,5	0,5			0,5	1	
Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie na podstawie art. 207 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)	1	0,5	0,5	0,5				
PROJEKT								
Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia w ramach Działania (określonych w dokumentacji konkursowej: 1. kodów PKD/EKD, 2. sektorów wykluczonych na podstawie rozporządzeń z zakresu pomocy publicznej)		1			0,5		1	0,5
Projekt jest realizowany na terenie województwa						1	1	0,5
Okres realizacji projektu jest zgodny z terminem podanym w dokumentacji konkursowej		0,5	0,5	0,5			1	1
Wnioskowana kwota wsparcia jest zgodna z maksymalną i / lub minimalną wartością dotacji wskazaną w dokumentacji konkursowej	0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	0,5	
Udział procentowy wnioskowanej kwoty wsparcia w kwocie wydatków kwalifikowalnych projektu jest zgodny z maksymalnym limitem określonym w dokumentacji konkursowej			1	0,5	1		0,5	
Poziom cross- finansingu nie przekracza dopuszczalnego limitu	1							
SUMA	9	11,5	8,5	8,5	8,5	3	9,5	6,5
Liczba Kryteriów	27	63	25	32	33	10	30	22
Wynik	33,33%	18,25%	34,00%	26,56%	25,76%	30,00%	31,67%	29,55%
Spójność kryteriów KOF/KM								

Załącznik 2. Terminy oceny formalnej i merytorycznej w Regionalnych Programach Operacyjnych

	Działanie	Termin ogłoszenia konkursu/ naboru	Termin rozpoczęcia/ zakończenia naboru	Liczba złożonych wniosków	Termin rozpoczęcia/ zakończenia oceny formalnej	Liczba wniosków pozytywnie ocenionych w wyniku oceny formalnej	Termin rozpoczęcia/ zakończenia oceny merytorycznej	Liczba wniosków pozytywnie ocenionych w trakcie oceny merytorycznej	Liczba wniosków zatwierdzonych do dofinansowania	Termin zatwierdzenia listy rankingowej	Liczba podpisanych umów
Dolnośląskie	1.1.D.1a	10.08.2009	14.09.2009	304	15.09.2009/ 31.12.2009	219	14.12.2009 / 1.03.2010	129	52	16.03.2010 r.	46
Kujawsko-pomorskie	5.2.2.	10.07.2009	10.08.2009/ 5.10.2009 (nabór otwarty)	191	11.08.2009-31.03.2010	132	29.09.2009/ 12.05.2010	120	119	brak listy	107
Lubelskie	1.2.	30.11.2009	30.11.2009/ 13.01.2010 (przedłużono do 18.01.2010)	657	19.01-17.06.2010	390	26.06.2010/....	292	242	7.10.2010 r.	61
Lubuskie	2.1.	31.07.2009	31.07.2009/ 16.09.2009 (przedłużono do 16.10.2009)	297	17.10.2009/ 15.12.2009, przedłużono do 15.01.2010	204	3.02.2010/ 19.02.2010	127	48	9.03.2010	23
Łódzkie	III.2.	28.01.2010	28.01.2010/ 3.03.2010	365	4.03.2010/ 30.06.2010	257	01.07.2010/ 16.08.2010	126	126	17.08.2010	0 / W trakcie
Małopolskie	2.1.A.	27.08.2009	17.09.2009/ 16.10.2009	496	17.10.2009/ 13.01.2010	369	19.01.2010/ 1.03.2010	272	279	11.03.2010, 15.06.2010	234
Mazowieckie	1.5	30.06.2008	30.06.2008/ 8.09.2008 (przedłużono do 6.10.2008)	1033	7.10.2008/ 21.05.2009	661	2.02.2009/ 29.06.2010	405	405	20 list w okresach 20.04.2009- 29.06.2010	330
Opolskie	1.1.2.	08.06.2009	23.06.2009/ 8.07.2009	141	9.07.2009/ 11.09.2009	105	11.09.2009/ 2.12.2009	68	69	19.01.2010	76
Podkarpackie	1.1.B	30.06.2009	30.06.2009/ 4.09.2009	854	14.09.2009/ 29.01.2010	496	8.03.2010/ 28.04.2010	488	162	21.05.2010	30
Podlaskie	1.4.1.	12.11.2009	12.11.2009/ 29.12.2009	133	30.12.2009/ 25.02.2010	87	1.03.2010/ 21.05.2010	53	53	1.06.2010	50
Pomorskie	1.1.1.	3.09.2009	3.09.2009/ 5.10.2009	558	6.10.2009/ 18.05.2010	362	1.03.2010/ 29.07.2010	331	120	29.07.2010	4 (27.10.2010)
Śląskie	1.2.4.	12.08.2009	12.08.2009/ 12.11.2009	1564	13.08.2009/ 15.02.2010	1177	1.04.2010/ 31.05.2010	937	436	29.06.2010	2
Świętokrzyskie	1.1.2	16.01.2009	19.01.2009/ 27.02.2009	393	1.03.2009/ 29.05.2009	307	23.06.2009/ 9.09.2009	230	118	15.09.2009	110
Warmińsko-mazurskie	1.1.9.	2.04.2009	9.04.2009/ 22.05.2009	463	25.05.2009/ 6.11.2009	341	25.09.2009/ 16.12.2009	257	281	22.12.2009	266
Wielkopolskie	1.2	29.10.2009	29.10.09/ 8.12.2009	1071	9.12.2009/ 12.02.2010	672	17.02.2010/ 7.05.2010	574	123	13.05.10	91
Zachodniopomorskie	1.1.2.	30.09.2009	15.10.2009/ 30.11.2009	237	1.12.2009/ 27.01.2010	196	9.02.2010/ 8.04.2010	130	141	7.04.2010, 20.07.2010	109

Obszar	Działanie prawidłowe	Korzyści	Dobre Praktyki
Planowanie	Harmonogram w perspektywie wieloletniej, opracowany w podziale na kwartały	Elastyczne wydatkowanie środków przez IZ/IP	Województwo kujawsko-pomorskie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, śląskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie
		Uniknięcie zatorów płatniczych przez IZ/IP	
		Mniejsza liczba wniosków złożonych w ramach poszczególnych konkursów	
	Lepsze przygotowanie inwestycji przez wnioskodawców		
	Ogłaszanie szczegółowego harmonogramu naborów obejmujący dany rok najpóźniej w ostatnim miesiącu roku poprzedniego	Dobre przygotowanie wnioskodawców do aplikowania	Województwo dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie
		Koordinacja działań informacyjno-promocyjnych prowadzonych przez IZ/IP (szkolenia)	
	Terminowa realizacja harmonogramu	Większe prawdopodobieństwo dobrego przygotowania inwestycji i zapewnienia wkładu własnego przez wnioskodawców	Województwo dolnośląskie, małopolskie, opolskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie
		Realizacja inwestycji przez wnioskodawców zgodnie z planem	
		Terminowe wydatkowanie środków przez IZ/IP	
		„Ocieplenie” wizerunku IZ/IP	
Lepsza koordynacja procesów oceny formalnej i merytorycznej			
Koordinacja działań informacyjno-promocyjnych prowadzonych przez IZ/IP (np. szkoleń)			
2-6 miesięcy od ogłoszenia konkursu do jego zamknięcia	Czas wystarczający na przygotowanie pełnej dokumentacji aplikacyjnej przez wnioskodawców	Województwo mazowieckie, podkarpackie, śląskie, zachodniopomorskie	
	Lepsza jakość składanych projektów		
	Krótszy czas oceny formalnej i merytorycznej		
Dostęp do informacji	Pozycjonowanie stron www pod kątem grup docelowych	Identyfikacja właściwego działania przez wnioskodawców	Województwo kujawsko-pomorskie, małopolskie
	Portal „one stop shop”, zawierający wszelkie niezbędne dokumenty, wytyczne, przewodniki i dodatkowe wskazówki	Oszczędności w pozostałych obszarach działań promocyjno-informacyjnych prowadzonych przez IZ/IP	
	Udostępnienie najczęściej zadawanych pytań (FAQ) wraz z odpowiedziami jako bazy wiedzy	Dobra jakość dokumentacji aplikacyjnej składanej przez wnioskodawców	
Terminy oceny	Precyzyjne zaplanowanie czasu przeznaczanego na ocenę ze wskazaniem terminów minimalnych / maksymalnych	Mniejsza liczba odwołań/protestów	Województwo podlaskie, śląskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie
		Precyzyjne zaplanowanie terminu realizacji inwestycji przez wnioskodawców	
Kryteria oceny	Jednolite kryteria formalne stosowane na poziomie kraju	Terminowa realizacja inwestycji przez wnioskodawców	Komponent Regionalny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
		Planowe wydatkowanie środków przez IZ/IP	
		Lepsza jakość polityki informacyjnej IZ/IP	
	Ilość kryteriów formalnych ograniczona do niezbędnego minimum	Dopracowane standardy oceny formalnej	7. Program Ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (4 kryteria „poprawności formalnej”); Kryteria oceny formalnej projektów konkursowych w Programie Operacyjnym kapitał Ludzki
		Równe warunki dostępu wnioskodawców do środków UE na poziomie kraju	
	Ocena formalna traktowana jako proces techniczny, bez konieczności zapoznania się z treścią wniosku	Skrócenie procesu oceny formalnej	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
	Kryteria Komitetu Monitorującego jako jedyne obowiązujące	Większa przejrzystość systemu oceny	Województwo dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie
	Precyzyjny podział kryteriów na podlegające / niepodlegające uzupełnieniu	Mniejsza liczba odrzuconych wniosków	Województwo dolnośląskie
Mniejsza liczba protestów/odwołań			
Stopniowa rezygnacja ze składania wersji papierowych dokumentów na rzecz zastosowania elektronicznych formularzy wniosku	Skrócenie procesu oceny formalnej	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – Elektroniczny nabór w działaniu 8.1.	
Przesunięcie na etap oceny merytorycznej kryteriów związanych z: politykami horyzontalnymi, trwałością projektu, kwalifikowalnością wydatków	Lepsza jakość i szybszy proces oceny	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	



Lewiatan 

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan

ul. Klonowa 6, 00-591 Warszawa

telefon: +48 (22) 8459550

faks: +48 (22) 8459551

e-mail: lewiatan@pkpplewiatan.pl

strona internetowa: www.pkpplewiatan.pl