

# Ocena systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020

## RAPORT KOŃCOWY



Rzeczpospolita  
Polska



URZĄD MARSZAŁKOWSKI  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Unia Europejska  
Europejski Fundusz  
Rozwoju Regionalnego



## **BADANIE EWALUACYJNE PN.:**

„OCENA SYSTEMU REALIZACJI  
REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO LATA 2014-2020”

### **Raport końcowy**

#### **Zamawiający:**



Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

ul. Okopowa 21/27

80-810 Gdańsk

#### **Wykonawca:**



Pracownia Badań i Doradztwa "Re-Source" Korczyński Sarapata sp.j.

ul. Sławie 53; 61-312 Poznań

Tel. 61 622 92 06-07, [biuro@re-source.pl](mailto:biuro@re-source.pl)

# Spis treści

Spis treści .....	3
Wykaz skrótów.....	5
Streszczenie.....	7
Executive Summary .....	13
Wprowadzenie.....	19
<b>Informacje wstępne.....</b>	<b>19</b>
<b>Uzasadnienie realizacji badania .....</b>	<b>20</b>
<b>Opis przedmiotu badania, w tym głównych celów i założeń badania .....</b>	<b>20</b>
Opis zastosowanej metodologii oraz źródła pozyskania informacji.....	22
<b>Analiza danych zastanych (Desk research) .....</b>	<b>22</b>
<b>Benchmarking .....</b>	<b>24</b>
<b>Indywidualny Wywiad pogłębiony (IDI) .....</b>	<b>24</b>
<b>Pogłębiony wywiad telefoniczny (ITI).....</b>	<b>25</b>
<b>Ankieta internetowa (CAWI) .....</b>	<b>25</b>
<b>Studium przypadku .....</b>	<b>26</b>
<b>Panel ekspertów .....</b>	<b>26</b>
Opis wyników badania.....	27
<b>Ocena efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego RPO WP .....</b>	<b>27</b>
Struktura i system instytucjonalny RPO WP .....	27
<i>Elementy struktury organizacyjnej systemu instytucjonalnego RPO WP.....</i>	<i>28</i>
<i>Podział zadań w ramach struktury organizacyjnej systemu instytucjonalnego RPO WP.....</i>	<i>34</i>
<i>System instytucjonalny w ocenie pracowników instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie RPO WP .....</i>	<i>38</i>
<i>Zasoby ludzkie zaangażowane w proces wdrażania Programu.....</i>	<i>45</i>
<i>Oddziaływanie na system realizacji RPO WP rozwiązań dotyczących systemu realizacji programów operacyjnych przyjętych na poziomie krajowym.....</i>	<i>52</i>
Skuteczność poszczególnych etapów realizacji RPO WP .....	59
<i>Ocena procedur przez pracowników zaangażowanych we wdrażanie RPO WP.....</i>	<i>59</i>
<i>Działania informacyjno-promocyjne .....</i>	<i>68</i>
<i>Nabór i ocena projektów.....</i>	<i>70</i>

<i>Proces zawierania umów z wnioskodawcami</i> .....	72
<i>Monitoring</i> .....	74
<i>Rozliczenia i płatności</i> .....	75
<i>Kontrola</i> .....	77
<i>Certyfikacja</i> .....	79
<i>Ewaluacja</i> .....	80
<i>Ocena całościowa skuteczności procedur na poszczególnych etapach realizacji RPO WP</i> ...	81
Efektywność procesów dotyczących powiązań RPO WP z SRWP .....	85
<b>Ocena specyficznych mechanizmów i instrumentów w ramach RPO WP</b> .....	<b>90</b>
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.....	90
<i>Ocena adekwatności i użyteczności struktury instytucjonalnej i organizacyjnej ZIT</i> .....	95
<i>Ocena trybu wyboru projektów w ramach formuły ZIT</i> .....	101
Zintegrowane Porozumienia Terytorialne .....	109
Przedsięwzięcia strategiczne .....	115
Inteligentne Specjalizacje Pomorza .....	123
Projekty zintegrowane.....	132
Wnioski i rekomendacje .....	135
Spisy ilustracji .....	145
<b>Spis wykresów</b> .....	<b>145</b>
<b>Spis tabel</b> .....	<b>145</b>

## Wykaz skrótów

<b>Skrót</b>	<b>Rozwinięcie skrótu</b>
<b>ARP S.A.</b>	Agencja Rozwoju Pomorza Spółka Akcyjna
<b>CAWI</b>	<i>Computer Assisted Web Interview</i> (Komputerowo wspomagany wywiad internetowy)
<b>CI</b>	<i>Certifying Authority</i> (Instytucja Certyfikująca)
<b>DEFS</b>	Departament Europejskiego Funduszu Społecznego
<b>DF</b>	Departament Finansów
<b>DPR</b>	Departament Programów Regionalnych
<b>DRG</b>	Departament Rozwoju Gospodarczego
<b>DRRP</b>	Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego
<b>EFRR</b>	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
<b>EFS</b>	Europejski Fundusz Społeczny
<b>ePUAP</b>	Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
<b>FUA</b>	<i>Functional Urban Area</i> (Miejski Obszar Funkcjonalny)
<b>IB</b>	<i>Intermediate Body</i> (Instytucja Pośrednicząca)
<b>IC</b>	Instytucja Certyfikująca
<b>IDI</b>	<i>Individual in-Depth Interview</i> (Indywidualny Wywiad Pogłębiony)
<b>IP</b>	Instytucja Pośrednicząca
<b>ISP</b>	Inteligentne Specjalizacje Pomorza
<b>ITA</b>	<i>Integrated Territorial Agreements</i> (Zintegrowane Porozumienia Terytorialne)
<b>ITI</b>	- <i>In-depth Telephone Interview</i> (Pogłębiony wywiad telefoniczny) - <i>Integrated Territorial Investments</i> (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne)
<b>IZ</b>	Instytucja Zarządzająca
<b>JST</b>	Jednostka Samorządu Terytorialnego
<b>KM</b>	Komitet Monitorujący
<b>KOP</b>	Komisja Oceny Projektów
<b>MA</b>	<i>Managing Authority</i> (Instytucja Zarządzająca)
<b>MAAG-G-S</b>	<i>Metropolitan Area Association Gdańsk-Gdynia-Sopot</i> (Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot)
<b>MiIR</b>	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
<b>MOF</b>	Miejski Obszar Funkcjonalny
<b>MOPR</b>	<i>Marshal Office of the Pomorskie Region</i> (Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego)
<b>OECD</b>	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)

<b>OFiP</b>	Opis Funkcji i Procedur
<b>OSI</b>	Obszar Strategicznej Interwencji
<b>PDA</b>	<i>Pomerania Development Agency</i> (Agencja Rozwoju Pomorza)
<b>PO KL</b>	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
<b>PSS</b>	<i>Pomorskie Smart Specialisation</i> (Inteligentne Specjalizacje Pomorza)
<b>ROP PR</b>	<i>Regional Operational Programme for Pomorskie Region</i> (Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego)
<b>RPO</b>	Regionalny Program Operacyjny
<b>RPO WP</b>	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020
<b>RPS</b>	Regionalne Programy Strategiczne
<b>RSP</b>	<i>Regional Strategic Programme</i> (Regionalny Program Strategiczny)
<b>SOMG-G-S</b>	Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot
<b>SEKAP</b>	System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej
<b>SRWP</b>	Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020
<b>SZOO</b>	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>UMWP</b>	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
<b>VLO</b>	<i>Voivodeship Labour Office</i> (Wojewódzki Urząd Pracy)
<b>WE</b>	Wspólnota Europejska
<b>WND</b>	Wniosek o dofinansowanie
<b>WOP</b>	Wniosek o płatność
<b>WUP</b>	Wojewódzki Urząd Pracy
<b>ZIT</b>	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
<b>ZPT</b>	Zintegrowane Porozumienia Terytorialne
<b>ZZ</b>	Zespół Zarządzający

## Streszczenie

Przedmiotem ewaluacji był system realizacji RPO WP z uwzględnieniem: struktury instytucjonalnej, rozwiązań organizacyjnych i systemu zarządzania Programem pod kątem skuteczności, efektywności, użyteczności i trafności dla realizacji RPO WP. Celem głównym badania była ocena systemu realizacji RPO WP. Realizacja tego celu została zapewniona poprzez realizację celów szczegółowych, tj.: ocenę efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego RPO WP, ocenę specyficznych mechanizmów i instrumentów RPO WP oraz sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących systemu realizacji RPO WP.

W przeprowadzonej ewaluacji zastosowano następujące metody i techniki badawcze:

- analiza desk research;
- benchmarking (przeprowadzony w oparciu o rozwiązania stosowane w innych regionalnych i krajowych programach operacyjnych);
- indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami IZ, IC, IP, Zespołu Sterującego Strategią i Beneficjentami (N=52);
- pogłębione wywiady telefoniczne z przedstawicielami MOF oraz kierownikami RPS lub osobami przez nich wyznaczonymi (N=15);
- ankiety internetowe z przedstawicielami UMWP, WUP, ARP i SOMG-G-S (N=226);
- studia przypadku mechanizmów: ZIT, ZPT, przedsięwzięć strategicznych, ISP, projektów zintegrowanych;
- panel ekspertów (z przedstawicielami Zamawiającego).

Strukturę instytucjonalną i podział zadań pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie Programu oceniono pozytywnie. Podkreślić należy, że te elementy organizacji bazują na doświadczeniach poprzedniego okresu finansowania, co pozwoliło na zdyskontowanie potencjałów i kompetencji poszczególnych instytucji, a to z kolei miało korzystny wpływ na sprawność uruchamiania i proces wdrażania całego Programu.

Natomiast całkowicie nowym ogniwem systemu instytucjonalnego RPO WP jest SOMG-G-S pełniące rolę IP dla instrumentu ZIT, gdzie konieczne było wypracowanie formuły jej funkcjonowania i zbudowanie odpowiedniego potencjału ludzkiego i administracyjnego. Podział zadań pomiędzy wyodrębnionymi instytucjami (IZ, IP, IC) oraz w ramach poszczególnych instytucji ocenić należy jako funkcjonalny. Struktura organizacyjna wraz z odnoszonymi do niej zadaniami nie generuje potencjalnych problemów w zakresie dublowania się zakresu zadań realizowanych przez poszczególne elementy struktury organizacyjnej, czy też braku przypisania do określonych elementów struktury organizacyjnej tych zadań, które są niezbędne dla prawidłowej realizacji Programu. Nie dostrzeżono także istotnych nieprecyzyjności w zakresie podziału zadań pomiędzy instytucje. Korzystnie ocenić należy także spełnienie prawnego wymogu dokonania rozdzielenia zadań realizowanych przez IZ i IC.

Pozytywny obraz funkcjonowania systemu instytucjonalnego RPO WP wyłania się również z opinii pracowników poszczególnych instytucji, które wyrażane były w badaniu ilościowym i jakościowym. Jedynym elementem mogącym wymagać ewentualnych działań zaradczych jest kwestia oczekiwania przez pracowników na różnego rodzaju decyzje, czy informacje (w szczególności od przełożonych oraz beneficjentów). W przyszłym okresie finansowania należałoby rozważyć wprowadzenie usprawnień w tym obszarze, ze szczególnym uwzględnieniem stosowania w większym stopniu dwupoziomowej formuły akceptacji działań / zatwierdzania decyzji.

Na poziomie całego Programu możemy mówić o sytuacji niedoborów kadrowych w ramach systemu instytucjonalnego RPO WP (w stosunku do pierwotnych założeń dotyczących liczby osób zaangażowanych we wdrażanie Programu). Fakt nieadekwatności zasobów kadrowych do potrzeb i zakresu zadań nie tylko całych instytucji, ale i poszczególnych komórek organizacyjnych potwierdzają wyniki badania jakościowego. Jeśli natomiast chodzi o występującą w kolejnych latach zmienność liczby pracowników oddelegowanych do realizacji poszczególnych zadań dotyczących wdrażania RPO WP, to należy ocenić ją jako adekwatną wobec „cyklu życia” Programu.



W badaniu podjęto także kwestię oddziaływania na system realizacji RPO WP rozwiązań / regulacji pochodzących z poziomu centralnego. Potwierdzono silny wpływ regulacji krajowych (ale także wspólnotowych) na regionalny poziom wdrażania, zwracając uwagę, że niejednokrotnie wpływ ten utrudnia sprawną realizację Programu, przede wszystkim ze względu na: długi czas oczekiwania na pojawienie się niezbędnych regulacji oraz nieprecyzyjny lub bardzo rozbudowany zakres regulacji. Uwzględniając ów fakt, sformułowano (w odniesieniu do przyszłego okresu finansowania) zalecenie dopuszczenia przez instytucje krajowe możliwości opracowywania przez IZ dodatkowych instrukcji, materiałów, zasad mających charakter pomocniczy względem wytycznych przygotowywanych na poziomie centralnym.

Ocenie, poza systemem instytucjonalnym, zostały poddane poszczególne etapy realizacji RPO WP (działania informacyjno-promocyjne, nabór i ocena projektów, proces zawierania umów z wnioskodawcami, monitoring, rozliczenia i płatności, kontrola, certyfikacja, ewaluacja). W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż sami pracownicy IZ i IP ocenili procedury dotyczące poszczególnych etapów wdrażania Programu jako jasne i czytelne, a tym samym – jako niegenerujące znaczących utrudnień w bieżącej pracy. Analiza ekspercka potwierdziła pozytywną ocenę procedur stosowanych na poszczególnych etapach wdrażania RPO WP. Zostały one zaprojektowane w sposób zapewniający skuteczność ich przeprowadzenia, nie stwierdzono także występowania czynników, które uniemożliwiają lub w sposób krytyczny utrudniają realizację wyróżnionych w analizie etapów wdrażania RPO WP. Niemniej jednak zostały sformułowane szczegółowe zalecenia (dotyczące przede wszystkim przyszłego okresu finansowania), które zorientowane są na dalsze usprawnienie i uproszczenie procedur stosowanych na poszczególnych etapach realizacji Programu.

W województwie pomorskim szczególnie duży nacisk położono na zapewnienie skutecznego powiązania Programu ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020. Stosowane w tym obszarze mechanizmy oceniono jako funkcjonalne i efektywne, postulując ich utrzymanie w przyszłym okresie finansowania.

W przeprowadzonej ewaluacji szczegółowej ocenie poddano również specyficzne mechanizmy i instrumenty stosowane w ramach RPO WP:

- Wdrażanie ZIT odbywa się w ramach RPO WP w całości poprzez tryb pozakonkursowy, z zaangażowaniem w proces wyboru IP ZIT. Sam dobór obszarów interwencji, w których wdrażany jest instrument ZIT ocenić należy jako właściwy. Oceniając natomiast formułę wdrażania ZIT w ramach RPO WP należy przede wszystkim podkreślić jej skuteczność we wspomaganiu kooperacji wewnątrzsektorowej, co z kolei skutkowało zapewnieniem rzeczywistych powiązań pomiędzy działaniami podejmowanymi na poziomie lokalnym. Niejednoznaczna jest natomiast ocena stosowanego w ramach ZIT trybu wyboru projektów – dotychczasowy model wygenerował określone korzyści, nie pozwolił jednak na wykorzystanie potencjalnych atutów trybu konkursowego. Z tego względu proponuje się rozważenie w przyszłym okresie finansowania zastosowania podejścia obszarowego, które pozwoliłoby różnicować tryby wyboru projektów i dostosowywać je do specyfiki instrumentów terytorialnych i zakresu danej interwencji (utrzymując jednak jako główny tryb pozakonkursowy dla instrumentu ZIT). W kontekście adekwatności i użyteczności struktury instytucjonalnej i organizacyjnej ZIT zwrócono natomiast uwagę, by w przyszłym okresie finansowania określić status reprezentacji Związku ZIT tak, by w sposób spójny uregulowany był zakres zadań i stopień formalizacji reprezentacji Związku ZIT.
- Zastosowanie ZPT, podobnie jak w przypadku ZIT, pozwoliło wzmocnić, a niekiedy wręcz – zainicjować, kooperację pomiędzy projektodawcami (przede wszystkim wewnątrzsektorową). Zbliżony efekt zastosowania obu instrumentów osiągnięto pomimo istotnej różnicy w przyjętym trybie wdrażania ZIT i ZPT – drugi spośród wymienionych mechanizmów realizowany był wyłącznie w ramach trybu konkursowego. W przyszłym okresie finansowania zaleca się utrzymanie trybu konkursowego dla obszarów interwencji objętych instrumentem ZPT, z jednoczesnym uwzględnieniem – przynajmniej dla części obszarów interwencji –

możliwości stosowania formuły naboru wniosków w trybie konkursowym adresowanej wyłącznie dla projektów wynikających z ZPT dla poszczególnych MOF.

- Pozytywnie oceniono trzeci spośród analizowanych instrumentów, tj. przedsięwzięcia strategiczne, które stanowią narzędzie realizacji RPS. Istotne znaczenie ma w tym przypadku precyzyjne określenie sposobu zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi, w ramach którego przewidziano uczestnictwo wszystkich istotnych kategorii interesariuszy. Uwzględniając wnioski dotyczące przyjętej formuły realizacji przedsięwzięć strategicznych sformułowano jedynie zalecenia dotyczące kwestii szczegółowych, zorientowanych na zwiększenie ich efektywności i skuteczności oraz optymalizacji sprawności ich wdrażania.
- W przypadku ISP, podkreślić należy przede wszystkim dużą użyteczność sposobu wyłaniania regionalnych inteligentnych specjalizacji, który obejmował zarówno komponent partycypacyjny (włączający przedstawicieli poszczególnych ISP), jak i ekspercki. Takie podejście pozwoliło na identyfikację inteligentnych specjalizacji w sposób uwzględniający wieloaspektowość tego zagadnienia. Dodatkowo, uwzględnienie elementu oddolnego sprawiło, że ISP są nie tylko konstruktem analitycznym identyfikującym obszary pożądanej koncentracji interwencji publicznej, ale stały się także swego rodzaju platformą współpracy integrującą środowiska z poszczególnych obszarów inteligentnych specjalizacji. Trzeba mieć jednak przy tym świadomość, że takie podejście (zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi) czyni bardziej wymagającym (w kontekście zaangażowanych zasobów ludzkich, organizacyjnych, finansowych i czasowych) proces wyboru ewentualnych nowych ISP.
- Projekty zintegrowane stanowią odpowiedź na wprowadzenie podejścia dwufunduszowego i dążenia do tego, by w sposób najpełniejszy zapewnić – tam gdzie jest to uzasadnione – komplementarność pomiędzy działaniami współfinansowanymi z każdego z funduszy. Jest to jednocześnie najbardziej zaawansowana formuła zapewnienia rzeczowej komplementarności (w większości

RPO nie zdecydowano się na jego zastosowanie). Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu formuły projektów zintegrowanych w ramach RPO WP uprawniają do stwierdzenia, iż sprawdziła się ona jako narzędzie zapewnienia komplementarności międzyfunduszowej oraz kompleksowości realizowanych przedsięwzięć. Z tego względu należy dążyć w przyszłym okresie finansowania do poszerzenia zakresu stosowania formuły projektów zintegrowanych o nowe obszary interwencji.

## Executive Summary

The subject of evaluation was the implementation system of the Regional Operational Programme for Pomorskie Region with regard to: the institutional structure, organizational solutions and the Programme management system in terms of effectiveness, efficiency, usefulness and relevance for the implementation of the ROP PR. The main purpose of the research was to assess the implementation system of the implementation of the ROP PR. The implementation of this purpose was ensured by the implementation of specific purposes, i.e. the assessment of the effectiveness and efficiency of the institutional system of the ROP, assessment of specific mechanisms and instruments of the ROP PR and formulation of conclusions and recommendations regarding the implementation of the ROP PR.

The evaluation involved the following research methods and techniques:

- desk research analysis;
- benchmarking (based on solutions applied in other regional and national operational programs);
- individual in-depth interviews with representatives of MA, CA, II, Strategy Steering Team and Beneficiaries (N = 52);
- in-depth telephone interviews with FUA representatives, RSP managers or persons assigned by them (N = 15);
- online surveys with representatives of the MOPR, VLO, PDA and MAAG-G-S (N = 226);
- case studies of mechanisms: ITI, ITA, strategic projects, PSSs, integrated projects;
- expert panel (with representatives of the Ordering Party).

The institutional structure and division of tasks between the institutions responsible for the implementation of the Programme was assessed positively. It should be emphasized that these elements are based on the experience of the previous financing period, which

allowed for discounting the potentials and competences of individual institutions, and this in turn positively impacted on the efficiency of the implementation the entire Programme. On the other hand, the MAAG-G-S, acting as an IB for the ITI instrument, is a completely new connection in the institutional system of the ROP PR, where it was necessary to develop a formula for its functioning and to build adequate human and administrative potential.

The division of tasks between separate institutions (MA, IB, CA) and within individual institutions should be assessed as functional. The organizational structure along with the tasks assigned to it does not generate potential problems in the scope of duplication of tasks performed by individual elements of the organizational structure, or lack of assigning the tasks that are necessary for the proper implementation of the Programme to specific elements of the organizational structure. There were also no significant imprecisions in the division of tasks between the institutions. The fulfilment of the legal requirement to separate tasks performed by the MA and CA should also be assessed favourably.

A positive image of the functioning of the institutional system of the ROP PR emerges from the opinions of employees of individual institutions, which were expressed in the quantitative and qualitative research. The issue of employees waiting for various types of decisions or information (in particular from supervisors and beneficiaries) is the only element that may require any remedial action. In the future financing period, improvements should be considered in this area, with particular attention on the use of a two-level formula for the approval of actions/decisions to a greater extent.

At the level of the entire Programme, we may talk about shortages of human resources within the institutional system of the ROP PR (in relation to the original assumptions regarding the number of people involved in the implementation of the Programme). The fact of inadequate number of human resources for the needs and scope of tasks not only of the entire institutions, but also of individual organizational units is confirmed by the results of the qualitative research. As far as the changed number of employees referred to the implementation of specific tasks related to the ROP PR, which should

occur in subsequent years, it should be assessed as adequate in relation to the "life cycle" of the Programme.

In addition, the research involved the impact of the solutions / regulations from the central level on the implementation system of the ROP PR. The strong impact of national (but also community) regulations on the regional level of the implementation was confirmed, noting that this impact is often hindered by the efficient implementation of the Program, mainly due to: long waiting time for the necessary regulations to be introduced and imprecise or very extensive regulation scope. Considering the above, a recommendation was made (regarding the future financing period) that the national institutions should allow the MA to develop additional instructions, materials, and rules that would support the guidelines prepared at the central level.

Apart from the institutional system, the assessment covered the individual stages of the implementation of the ROP PR (information and promotion activities, project call and assessment, process of concluding contracts with applicants, monitoring, settlements and payments, control, certification, evaluation). First of all, it should be noted that the employees of the MA and IB assessed the procedures concerning the various stages of the implementation of the Programme as clear and legible, and thus as not generating significant obstacles to their current work. The expert analysis confirmed the positive assessment of the procedures used at particular stages of the implementation of the ROP PR. They were designed to ensure their effectiveness, and no factors that prevent or critically hinder the implementation of the ROP PR were found in the analysis. Nevertheless, detailed recommendations were made (mainly regarding the future financing period), which are oriented at further improvement and simplification of procedures applied at particular stages of the implementation of the Program.

In the Pomorskie Region particular emphasis was placed on ensuring effective connection of the Program with the Pomorskie Region Development Strategy 2020. The mechanisms used in this area were assessed as functional and effective, stating to maintain them in the future financing period.

In the conducted evaluation, the specific mechanisms and instruments used under the ROP PR were also assessed:

- The ITI are implemented within the ROP PR entirety through non-competitive mode, with involvement of the ITI IB in the selection process. The selection of areas of intervention in which the ITI instrument is implemented should be assessed as appropriate. While assessing the formula of the ITI implementation under the ROP PR, firstly, its effectiveness in supporting intra-industry cooperation, which in turn resulted in ensuring real links between activities undertaken at the local level, should be emphasised. The evaluation of the project selection mode used in the ITI is ambiguous – the current model generated certain benefits, but did not allow the use of potential advantages of the competition mode. For this reason, it is proposed to consider the application of the area-based approach, which would allow differentiation of project selection modes and adapt them to the specifics of territorial instruments and the scope of a given intervention (while maintaining as the main non-competitive mode for the ITI instrument) in the future financing period. In the context of relevance and usefulness of the institutional and organizational structure of the ITI, it was recommended to define the status of the ITI Association representation in the future financing period so that the scope of tasks and the degree of formalization of the ITI Association representation would be regulated in a consistent manner.
- The application of the ITA, as in the case of the ITI, allowed to strengthen, and even sometimes to initiate, cooperation between project promoters (above all intrasectoral). A similar effect of the application of both instruments was achieved despite a significant difference in the adopted procedure for implementing the ITI and the ITA – the second of these mechanisms was implemented only as part of the competition mode. In the future financing period, it is recommended to maintain the competition procedure for the intervention areas covered by the ITA instrument, while at the same time considering, at least for some areas of



intervention, the application formula in the competition mode addressed only to projects resulting from the ITA for individual FUA.

- The third of the analysed instruments was positively assessed, i.e. strategic projects, which are a tool for the implementation of the RSP. In this case, it is important to precisely define the method of management of strategic projects, under which participation of all relevant categories of stakeholders is foreseen. Considering the conclusions regarding the adopted formula for the implementation of strategic projects, only recommendations regarding specific issues aimed at increasing their efficiency and effectiveness as well as optimizing the efficiency of their implementation were formed.
- In the case of the PSS, it should be emphasized above all the high utility of the method of selecting regional smart specializations, which included both a participatory component (including representatives of individual PSS) and an expert one. This approach allowed to identify smart specializations in a way that considers the multifaceted nature of this issue. In addition, the inclusion of a bottom-up element caused the fact that the PSSs are not only an analytical construct identifying areas of desired concentration of public intervention, but also became a type of cooperation platform that integrates environments from specific areas of smart specializations. However, one must be aware that such an approach (in accordance with the adopted methodological assumptions) makes the process of selecting possible new PSSs more demanding (in the context of human resources, organizational, financial and time resources involved).
- The integrated projects are a response to the introduction of the dual-fund approach and striving to provide the fullest possible, where appropriate, complementarity between activities co-financed by each of the funds. At the same time, it is the most advanced formula for ensuring that complementarity (it was not decided to apply it in most ROPs). The experience gained so far in implementing the formula of integrated projects under the ROP PR entitles us to state that it has proven itself as a tool to ensure inter-fund complementarity and

comprehensive projects. For this reason, one should strive to broaden the scope of application of the integrated projects formula with new areas of intervention in the next financing period.

# Wprowadzenie

## INFORMACJE WSTĘPNE

Niniejszy dokument został przygotowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w ramach realizacji przez Pracownię Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j. badania ewaluacyjnego pn.: „Ocena systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego lata 2014-2020”. Struktura raportu jest następująca. W początkowej części dokumentu przedstawiono: wykaz skrótów stosowanych w treści raportu oraz polsko- i angielskojęzyczne streszczenie zawierające najważniejsze wnioski i rekomendacje z przeprowadzonego badania. Niniejsze wprowadzenie zawiera informacje wstępne dotyczące struktury raportu i zawartości poszczególnych rozdziałów oraz opis przedmiotu badania (w tym: głównych jego celów i założeń). W rozdziale „Opis zastosowanej metodologii oraz źródła pozyskania informacji” scharakteryzowano metody i techniki badawcze składające się na instrumentarium metodologiczne przeprowadzonego badania ewaluacyjnego wraz ze wskazaniem źródeł informacji wykorzystanych w trakcie realizacji procesu badawczego. Zasadniczą część raportu stanowi opis wyników badania, gdzie wyodrębniono dwa rozdziały analityczne odzwierciedlające dwa główne obszary i cele badawcze, tj.: ocena efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego RPO WP oraz ocena specyficznych mechanizmów i instrumentów w ramach RPO WP. Każdy z rozdziałów zakończono podsumowaniem zawierającym najważniejsze wnioski i rekomendacje. Całość wniosków i rekomendacji została zamieszczona w tabeli wniosków i rekomendacji, która stanowi ostatnią część merytorycznego komponentu niniejszego raportu.

## **UZASADNIENIE REALIZACJI BADANIA**

Przeprowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego oceny systemu realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WP) wynika bezpośrednio z *Planu Ewaluacji RPO WP*.

Uzasadnieniem merytorycznym dla realizacji przedmiotowego badania ewaluacyjnego jest konieczność wskazania mocnych i słabych stron systemu realizacji RPO WP, wraz z identyfikacją rozwiązań, których wprowadzenie może usprawnić realizację Programu oraz podnieść efektywność prowadzonych działań. Należy przy tym podkreślić, że moment przeprowadzenia niniejszej ewaluacji (październik 2018 – kwiecień 2019) w sposób istotny wpływa na możliwości i ograniczenia formułowania użytecznych rekomendacji pobadawczych. Uwzględniając stopień zaawansowania procesu wdrażania Programu w niniejszym okresie finansowania ograniczona jest nie tylko możliwość wdrożenia znaczących modyfikacji w zakresie systemu realizacji RPO WP, ale i ich celowość. Z tego względu, identyfikując ewentualne problemy dotyczące funkcjonowania systemu realizacji Programu, każdorazowo uwzględniano aspekt terminu wdrożenia nie tylko w horyzoncie kwartalnym, ale i w horyzoncie obejmującym okres finansowania (bieżący lub przyszły). W rezultacie część rekomendacji ma status rekomendacji horyzontalnych, a więc wykraczających poza bieżący okres realizacji RPO.

## **OPIS PRZEDMIOTU BADANIA, W TYM GŁÓWNYCH CELÓW I ZAŁOŻEŃ**

### **BADANIA**

Przedmiotem niniejszej ewaluacji był system realizacji RPO WP z uwzględnieniem: struktury instytucjonalnej, rozwiązań organizacyjnych i systemu zarządzania Programem pod kątem skuteczności, efektywności i użyteczności dla realizacji RPO WP. Procesy realizowane w ramach systemu oceniane były pod kątem ich skuteczności, efektywności i użyteczności dla Programu. Odrębnie analizowane były procedury funkcjonujące na poziomie Instytucji Zarządzającej (IZ), Instytucji Certyfikującej (IC), Instytucji Pośredniczącej (IP). Ocena systemu została przeprowadzona z uwzględnieniem

poszczególnych elementów systemu realizacji, które jednocześnie traktować można jako etapy procesu wdrażania: działania informacyjno-promocyjne, nabór i ocena projektów, zawieranie umów z wnioskodawcami, monitorowanie, kontrola i płatności, certyfikacja, ewaluacja. Poza tym, badanie objęło również kwestię powiązania systemu realizacji Programu z systemem realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 (SRWP).

Dodatkowo, w badaniu uwzględniono specyficzne mechanizmy i instrumenty interwencji publicznej stosowane w ramach RPO WP, tj.: instrumenty terytorialne (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ZIT, Zintegrowane Porozumienia Terytorialne – ZPT), przedsięwzięcia strategiczne, Inteligentne Specjalizacja Pomorza (ISP), projekty zintegrowane. W badaniu uwzględniono także wpływ krajowego systemu realizacji na system regionalny.

Celem głównym badania była **ocena systemu realizacji RPO WP**. Realizacja tego celu została zapewniona poprzez realizację celów szczegółowych:

- 1.1.** Ocenę efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego RPO WP;
- 1.2.** Ocenę specyficznych mechanizmów i instrumentów RPO WP;
- 1.3.** Sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących systemu realizacji RPO WP (ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów dotyczących: ZIT, ZPT, ISP, przedsięwzięć strategicznych, projektów zintegrowanych).

W celu zapewnienia odpowiedniej przejrzystości raportu końcowego i prowadzonego w nim wnioskowania nie wyodrębniono trzech rozdziałów analitycznych (co odzwierciedlałoby powyższy podział problematyki badania na cele / obszary badawcze), lecz dwa. Biorąc pod uwagę ścisłe powiązanie wniosków i rekomendacji zdecydowano o powiązaniu sposobu prezentacji odpowiedzi na pytania badawcze o charakterze *stricte* diagnostycznym oraz rekomendacyjnym (powiązanie tych elementów występuje także w tabeli wniosków i rekomendacji znajdującej się w końcowej części raportu).

# Opis zastosowanej metodologii oraz źródła pozyskania informacji

W niniejszej części opracowania opisane zostały metody i techniki badawcze wykorzystane na potrzeby niniejszej ewaluacji.

## **ANALIZA DANYCH ZASTANYCH (DESK RESEARCH)**

Przeprowadzona w ramach niniejszego badania analiza danych zastanych objęła swoim zakresem przede wszystkim następujące źródła danych:

1. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. 2018 poz. 1431) – ustawa wdrożeniowa,
2. RPO WP,
3. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WP,
4. Zasady wdrażania RPO WP,
5. Instrukcja wykonawcza IZ RPO WP,
6. Opis funkcji i procedur RPO WP,
7. Porozumienia i umowy z IP na realizację zadań z zakresu wdrażania RPO WP,
8. Metodologia podziału rezerwy wykonania opracowana na poziomie krajowym,
9. Wytyczne krajowe i programowe,
10. Regionalne dokumenty strategiczne wraz z systemem zarządzania – Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, Plan zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, poszczególne RPS,
11. Informacje z konsultacji społecznych RPS,
12. Raporty z realizacji RPS,

- 13.** Ocena realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 w latach 2014-2016
- 14.** Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot do roku 2020,
- 15.** Zintegrowane Porozumienia Terytorialne,
- 16.** Porozumienia na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza,
- 17.** Założenia procesu wyboru Inteligentnych Specjalizacji Pomorza oraz całość dokumentacji związanej z wyborem ISP,
- 18.** Regulaminy organizacyjne UMWP i WUP,
- 19.** Dane dotyczące potencjału administracyjnego instytucji zaangażowanych w proces wdrażania RPO WP,
- 20.** Wyniki dotychczas zrealizowanych badań ewaluacyjnych i analiz:
  - Ocena kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020,
  - Ocena ex-ante projektu zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020,
  - Ocena realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 ze szczególnym uwzględnieniem roli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 w osiągnięciu jej celów rozwojowych,
  - Ocena ex-ante projektów regionalnych programów strategicznych dla województwa pomorskiego na lata 2014-2020,
  - Świadczenie usług doradczych, w tym wypracowanie rekomendacji w zakresie zarządzania procesem przedsiębiorczego odkrywania i rozwoju Inteligentnych Specjalizacji Pomorza, Deloitte,
  - Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT, Wolański - EGO

- OECD Case Study on Policies for Local Emerging Industries in Pomorskie, Poland, OECD.

**21.** Wyniki badań ewaluacyjnych realizowanych równolegle:

- Aktualizacja oceny ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020,
- Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.

**22.** Wykaz projektów realizowanych w ramach mechanizmów / instrumentów objętych niniejszym badaniem.

## **BENCHMARKING**

W ramach niniejszego badania technika benchmarkingu została zastosowana do porównania rozwiązań stosowanych w ramach wdrażania i zarządzania RPO WP oraz analogicznych rozwiązań stosowanych w regionalnych i krajowych programach operacyjnych wdrażanych na terenie Polski. W ramach analizy benchmarkingowej został zastosowany dobór zupełny, co oznacza, iż objęte zostały analizą wszystkie pozostałe 15 RPO oraz wszystkie krajowe programy operacyjne wdrażane na terenie Polski.

## **INDYWIDUALNY WYWIAD POGŁĘBIONY (IDI)**

W ramach niniejszego badania, zostały przeprowadzone wywiady pogłębione z przedstawicielami IZ, IC, IP, Zespołu Sterującego Strategią i Beneficjentami. Część wywiadów miała charakter diad, triad lub wywiadów z czterema osobami. Wywiady z IZ, IP, IC i Zespołem Sterującym Strategią były realizowane w formie osobistej, z kolei wywiady z Beneficjentami w formie telefonicznej. Poniżej przedstawiono strukturę próby w ramach techniki IDI:

- Instytucja Zarządzająca RPO WP – Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego: 18 wywiadów;



- Instytucja Pośrednicząca – Wojewódzki Urząd Pracy: 3 wywiady;
- Instytucja Pośrednicząca – Agencja Rozwoju Pomorza S.A.: 5 wywiadów;
- Instytucja Pośrednicząca – Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot: 1 wywiad;
- Instytucja Certyfikująca – Referat Certyfikacji DPR: 1 wywiad;
- Zespół Sterujący Strategią: 1 wywiad;
- Beneficjenci projektów w formule ZIT: 6 wywiadów;
- Beneficjenci projektów w formule ZPT: 5 wywiadów;
- Beneficjenci będący realizatorami przedsięwzięć strategicznych: 6 wywiadów;
- Beneficjenci Osi priorytetowych 1 i 2 wpisujący się w ISP: 6 wywiadów;
- Beneficjenci projektów zintegrowanych: 2 wywiady.

## **POGŁĘBIONY WYWIAD TELEFONICZNY (ITI)**

Wywiady ITI przeprowadzone zostały z następującymi podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie mechanizmów będących przedmiotem badania:

- Przedstawiciele MOF uczestniczących w mechanizmie ZPT: 8 wywiadów;
- Kierownicy poszczególnych RPS lub osoby przez nich wyznaczone: 6 wywiadów;
- Przedstawiciel DRG zaangażowany we wdrażanie mechanizmu Inteligentnych Specjalizacji Pomorza: 1 wywiad.

## **ANKIETA INTERNETOWA (CAWI)**

Ankieta CAWI przeprowadzoną na potrzeby niniejszego badania objęto pracowników IZ/IC/IP. Liczba ankiet wypełnionych przez przedstawicieli poszczególnych instytucji była następująca:

- Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (IZ i IC): 185;
- Wojewódzki Urząd Pracy (IP): 29;

- Agencja Rozwoju Pomorza S.A. (IP): 6;
- Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot (IP ZIT): 6.

## STUDIUM PRZYPADKU

Na potrzeby niniejszego badania technika case study posłużyła do skonstruowania studiów przypadku wszystkich mechanizmów stosowanych w ramach RPO WP, które zostały objęte niniejszym projektem badawczym:

- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – studium przypadku dotyczące oddziaływania formuły ZIT na zainicjowanie kooperacji wewnątrzsektorowej;
- Zintegrowane Porozumienia Terytorialne – studium przypadku dotyczące zastosowania modelu partycypacyjnego w procesie opracowania poszczególnych ZPT, a także ZPT jako mechanizmu integrującego różne specyficzne dla RPO WP mechanizmy wdrażania Programu;
- Przedsięwzięcia strategiczne – studium przypadku dotyczące sposobu zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi oraz doboru projektów w ramach przedsięwzięć strategicznych, z uwzględnieniem formuły projektu grantowego, konkursowego i systemowego;
- Inteligentne Specjalizacje Pomorza – studium przypadku dotyczące modelowości procesu angażowania różnych kategorii interesariuszy oraz zastosowania rozwiązania, w którym uczestnictwo w pracach nad przygotowaniem *Porozumień* generuje korzyści na etapie aplikowania w ramach RPO WP;
- Projekty zintegrowane – studium przypadku dotyczące wypracowania i wdrożenia podejścia zintegrowanego.

## PANEL EKSPERTÓW

Podsumowaniem procesu badawczego był panel ekspertów z udziałem przedstawicieli Zamawiającego. Jego celem było przedyskutowanie i doprecyzowanie najważniejszych wniosków i rekomendacji z przeprowadzonej ewaluacji.

## Opis wyników badania

W niniejszej części raportu przedstawiono wnioski i rekomendacje z przeprowadzonej ewaluacji. Pierwszy rozdział analityczny dotyczy ogólnej efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego RPO WP. Drugi poświęcony jest specyficznym mechanizmom i instrumentom w ramach RPO WP.

### **OCENA EFEKTYWNOŚCI I SKUTECZNOŚCI SYSTEMU**

#### **INSTYTUCJONALNEGO RPO WP**

##### Struktura i system instytucjonalny RPO WP

Na system instytucjonalny RPO WP składają się trzy podstawowe elementy: struktura organizacyjna (zarówno w aspekcie wyodrębnienia poszczególnych elementów tej struktury, jak i podziału zadań i kompetencji pomiędzy nimi), zasoby ludzkie zaangażowane do realizacji zadań w obszarze Programu oraz procedury regulujące przebieg poszczególnych procesów realizowanych w związku z zarządzaniem, wdrażaniem i certyfikacją. Ostatni wskazany element będzie przedmiotem szczegółowej analizy w kolejnym podrozdziale, w ramach którego analizowany będzie przebieg poszczególnych etapów realizacji Programu. W części niniejszej skoncentrowano się na analizie obejmującej dwa pierwsze wspomniane elementy systemu instytucjonalnego RPO WP. Analiza ta pozwoli udzielić odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące tego, na ile przyjęty system instytucjonalny pozwala na sprawną realizację Programu (we wszystkich instytucjach i jednostkach zaangażowanych w proces zarządzania, wdrażania i certyfikacji RPO WP), z jednoczesnym wskazaniem tych elementów struktury, które funkcjonują szczególnie dobrze oraz stwierdzeniem, czy przyjęte rozwiązania instytucjonalne są optymalne z punktu widzenia realizacji celów Programu.

## Elementy struktury organizacyjnej systemu instytucjonalnego RPO WP

System instytucjonalny RPO WP określa Opis funkcji i procedur RPO WP (OFiP)<sup>1</sup>.

Zgodnie z zapisami wspomnianego dokumentu, w przypadku RPO WP mamy do czynienia z następującymi organami uczestniczącymi w procesie zarządzania i kontroli:

- **Institucja Zarządzająca** – funkcję Instytucji Zarządzającej (odpowiedzialnej za funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli) pełni Zarząd Województwa Pomorskiego, który jednocześnie pełni także funkcję Instytucji Certyfikującej.
- **Institucje Pośredniczące** – w ramach systemu zarządzania RPO WP Instytucja Zarządzająca oddelegowała część zadań związanych z wdrażaniem Programu następującym Instytucjom Pośredniczącym:
  - Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy – zadania związane z realizacją Działania 5.1. Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych – projekty Powiatowych Urzędów Pracy oraz zadania z zakresu Pomocy Technicznej;
  - Stowarzyszeniu Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot występującemu jako Związek Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych – zadania związane z wdrażaniem mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych RPO WP, w zakresie tych Poddziałania RPO WP, w których przewidziano zastosowanie niniejszego instrumentu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań związanych z procesem oceny i wyboru projektów;
  - Agencji Rozwoju Pomorza S.A. – zadania związane z wdrażaniem następujących Poddziałania i Działania RPO WP: Poddziałanie nr 1.1.1. – *Ekspansja przez innowacje – wsparcie dotacyjne*, Działanie nr 1.2. - *Transfer wiedzy do gospodarki*, Poddziałanie nr 2.2.1. – *Inwestycje profilowane – wsparcie dotacyjne*. W zakresie wskazanych obszarów interwencji ARP S.A. jest jako IP odpowiedzialna za realizację zadań związanych z całym cyklem życia projektów realizowanych w ramach RPO WP.

---

<sup>1</sup> Na potrzeby analiz prowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji uwzględniono wersję OFiP z dn. 24 kwietnia 2018 r., która obowiązywała w momencie prowadzenia badania ewaluacyjnego.

- **Institucja Audytowa** – funkcję Instytucji Audytowej pełni Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który realizuje swoje zadania w tym zakresie przy pomocy Departamentu Audytu Środków Publicznych w Ministerstwie Finansów<sup>2</sup>.

Nim przejdziemy do analizy zakresu zadań i ich podziału dokonać należy oceny samego faktu i sposobu wyodrębnienia poszczególnych instytucji tworzących system instytucjonalny RPO WP. Kwestia konieczności powołania Instytucji Zarządzającej, Certyfikującej i Audytowej dla danego Programu wynika wprost z zapisów rozporządzenia ogólnego<sup>3</sup> i pozostaje poza sferą kompetencji IZ. Charakter fakultatywny – i odnoszący się do zakresu kompetencji IZ – ma jedynie ewentualne powołanie Instytucji Pośredniczących, gdyż zgodnie z treścią przywołanego rozporządzenia: *„Państwo członkowskie lub Instytucja Zarządzająca może powierzyć Instytucji Pośredniczącej zarządzanie częścią programu operacyjnego w drodze pisemnej umowy między Instytucją Pośredniczącą a państwem członkowskim lub Instytucją Zarządzającą”*.

Analiza benchmarkingowa dotycząca pozostałych Regionalnych Programów Operacyjnych wskazuje na zróżnicowane podejście poszczególnych IZ do powierzania zadań związanych z wdrażaniem Programu Instytucjom Pośredniczącym. Modelowi zastosowanemu w ramach RPO WP najbliższe wydaje się być podejście zastosowane w RPO Woj. Lubelskiego (wyodrębnienie trzech IP o zbliżonej formule organizacyjnej do IP RPO WP i zakresie zadań podobnym do tego, z którym mamy do czynienia w przypadku RPO WP). Z kolei w przypadku RPO Woj. Małopolskiego zbliżony do RPO WP jest katalog wyodrębnionych IP, ale np. w przypadku IP analogicznej do ARP S.A. (Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości) zakres zadań jest szerszy niż ma to miejsce w woj. pomorskim, gdyż obejmuje więcej obszarów interwencji (w ramach pięciu Osi Priorytetowych). Podobna sytuacja (tj. wyodrębnienie trzech IP w obszarze:

---

<sup>2</sup> Funkcjonowanie Instytucji Audytowej nie było przedmiotem prowadzonych analiz ze względu na to, że ewaluacja nie obejmowała takich zagadnień jak audyt czy kontrole zewnętrzne.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

przedsiębiorczości, obsługi interwencji w ramach EFS, wdrażania instrumentu terytorialnego ZIT) występuje w RPO Woj. Opolskiego, tam jednak z kolei poszerzenie zakresu zadań w stosunku zakresu zadań IP w ramach RPO WP dotyczy interwencji współfinansowanej z EFS – WUP odpowiedzialny jest za wdrażanie szerszego zakresu wsparcia, w tym: dotyczącego ekonomii społecznej oraz edukacji. W jeszcze większym stopniu taka formuła dotyczy woj. zachodniopomorskiego, gdzie WUP pełniący funkcję IP dla wsparcia współfinansowanego z EFS odpowiedzialny jest za wdrażanie interwencji odnoszącej się do celów tematycznych dotyczących: wspierania zatrudnienia i mobilności pracowników; wspierania włączania społecznego i walki z ubóstwem; inwestowania w edukację, umiejętności i uczenia się przez całe życie. W części województw zastosowano natomiast odmienne podejście do wyodrębnienia Instytucji Pośredniczących. I tak, w przypadku RPO Woj. Mazowieckiego, RPO Woj. Podlaskiego, RPO Woj. Świętokrzyskiego oraz RPO Woj. Wielkopolskiego nie wyodrębniono IP odpowiedzialnej za realizację Programu w obszarze szeroko rozumianej przedsiębiorczości. W woj. śląskim powołano natomiast aż cztery Instytucje Pośredniczące odpowiedzialne za wdrażanie instrumentów terytorialnych, co wynika ze specyficznego podejścia do ich stosowania w tym regionie (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w subregionie centralnym oraz Regionalne Inwestycje Terytorialne w pozostałych trzech subregionach). Trzy Instytucje Pośredniczące odpowiedzialne za wdrażanie ZIT powołano w ramach RPO Woj. Dolnośląskiego, co również wynika z faktu realizacji tego instrumentu w różnych częściach regionu (ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej, ZIT Aglomeracji Jeleniogórskiej).

Uwzględniając powyższą charakterystykę różnych modeli instytucjonalizacji systemu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych zauważyć należy relatywnie duże podobieństwo rozwiązań stosowanych w poszczególnych województwach. Największe różnice dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze, powoływanie Instytucji Pośredniczącej w obszarze wspierania sektora przedsiębiorstw – powoływanie tego rodzaju instytucji wynika w dużej mierze z funkcjonowania w danym regionie podmiotu posiadającego doświadczenie oraz odpowiednie zasoby (ludzkie, organizacyjne, finansowe) do obsługi

procesów związanych z wdrażaniem RPO. Po drugie, zakresu zadań przypisanych do IP odpowiedzialnej za wdrażanie tego komponentu Programu, który jest współfinansowany ze środków EFS. Województwo pomorskie należy do tych regionów, w których zakres zadań IP jest w tym aspekcie relatywnie wąski. Zwrócić tutaj jednak należy uwagę, że nie sposób jest określić modelowego – i optymalnego z punktu widzenia wdrażania każdego RPO – podejścia do podziału instytucjonalnego systemu wdrażania Programu. Trzeba bowiem zauważyć, że w dużej mierze ów podział stanowi wypadkową doświadczeń regionów we wdrażaniu interwencji publicznej współfinansowanej ze środków wspólnotowych w poprzednich okresach finansowania, ze szczególnym uwzględnieniem okresu 2007-2013. Porównując system instytucjonalny RPO WP 2007-2013 i RPO WP 2014-2020 zauważalne jest utrzymanie w roli Instytucji Pośredniczącej Agencji Rozwoju Pomorza S.A. (w obszarze wsparcia dla sektora przedsiębiorstw)<sup>4</sup>. W systemie instytucjonalnym RPO WP 2007-2013 nie funkcjonował natomiast WUP, co wynikało z faktu, iż RPO w poprzednim okresie finansowania miał charakter jednofunduszowy, zaś wsparcie w obszarze EFS było realizowane poprzez komponent regionalny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dla którego Instytucją Pośredniczącą w woj. pomorskim był Samorząd Województwa Pomorskiego, realizując tę rolę poprzez DEFS). W ramach PO KL Wojewódzki Urząd Pracy odpowiedzialny był za wdrażanie Działania 6.1, którego zakres w dużym stopniu odzwierciedla zakres Działania 5.1 RPO WP. Innymi słowy, powołanie do pełnienia funkcji IP zarówno ARP S.A., jak i WUP ocenić należy pozytywnie w kontekście potencjału merytorycznego i doświadczenia tych instytucji i winno być traktowane jako mechanizm zapewnienia ciągłości instytucjonalnej wdrażania w woj. pomorskim instrumentów pomocowych o zbliżonym charakterze i kierowanych do zbliżonych grup projektodawców. W badaniu jakościowym przedstawicieli IZ/IP to właśnie na ten aspekt zwracano uwagę jako czynnik sukcesu efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego RPO WP. Swoista „pamięć instytucjonalna” pozwoliła na ograniczenie w czasie procesu „oswajania się” z nowymi uwarunkowaniami wdrażania RPO WP w bieżącym okresie finansowania, co

---

<sup>4</sup> W poprzednim okresie finansowania ARP S.A. pełniła funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia.

z kolei wpłynęło korzystnie na sprawność uruchamiania i procesu wdrażania całego Programu<sup>5</sup>.

Natomiast całkowicie nowym ogniwem systemu instytucjonalnego RPO WP jest Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot pełniące role IP dla instrumentu ZIT. W tym przypadku nie mamy do czynienia z możliwością dyskutowania wcześniejszych doświadczeń podmiotu, lecz raczej z koniecznością wypracowania od podstaw formuły jej funkcjonowania i zbudowania odpowiedniego potencjału ludzkiego i administracyjnego. Szczegółowa analiza w tym zakresie została przedstawiona w rozdziale analitycznym poświęconym specyficznym mechanizmom i instrumentom w ramach RPO WP, gdzie m.in. dokonano oceny struktury instytucjonalnej i organizacyjnej ZIT w kontekście sprawności realizacji Programu.

Dokonując oceny wyodrębnienia w ramach systemu instytucjonalnego poszczególnych IP przeanalizowano także ewentualne różnice pomiędzy zadaniami przypisanymi do powołanych instytucji. Szczególnie uzasadnione są w tym przypadku porównania pomiędzy WUP i ARP S.A., gdyż ich rola w systemie realizacji Programu jest zbliżona (funkcja IP ZIT jest wyraźnie odrębna i bardziej ograniczona poprzez jej odniesienie przede wszystkim do etapu identyfikacji i wyboru projektów realizowanych w formule ZIT). Zapisy OFiP oraz dokumentów regulujących relacje pomiędzy WUP (*Porozumienie w sprawie powierzenia realizacji Działania 5.1 Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych – projekty Powiatowych Urzędów Pracy, w zakresie Osi Priorytetowej 5 Zatrudnienie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 z dn. 26.06.2015 roku*) i ARP S.A. (*Umowa na pełnienie funkcji Instytucji Pośredniczącej w zakresie zadań związanych z wdrażaniem Osi Priorytetowej 1 Komercjalizacja wiedzy (wyłącznie Poddziałanie 1.1.1. Ekspansja przez innowacje – wsparcie dotacyjne i Działanie 1.2. Transfer wiedzy do gospodarki) oraz Osi Priorytetowej 2 Przedsiębiorstwa (wyłącznie Poddziałanie 2.2.1. Inwestycje profilowane – wsparcie*

---

<sup>5</sup> W tym miejscu mowa jest o przygotowaniu instytucji regionalnych do rozpoczęcia procesu wdrażania. Zupełnie inny charakter miały w początkowym okresie wdrażania RPO WP czynniki o charakterze zewnętrznym, które z kolei negatywnie oddziaływały na możliwość planowanego rozpoczęcia realizacji Programu. Analiza tych czynników przeprowadzona została w dalszej części niniejszego podrozdziału.



dotacyjne) Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 z dn. 3.11.2015 roku) w sposób zbliżony charakteryzują zadania i zobowiązania obu IP, przy czym można tu wskazać na jedną istotną różnicę. Otóż, w OFiP obowiązek realizacji celów Programu został wskazany wyłącznie w odniesieniu do WUP poprzez wprowadzenie zapisu, iż IP jest zobowiązana do: *„osiągania celów pośrednich i końcowych określonych w RPO WP w formie wskaźników produktu i finansowych oraz celów końcowych określonych dla wskaźników rezultatu”*.

W przypadku zakresu zadań ARP S.A. takiego zobowiązania nie wprowadzono. Z kolei jeśli chodzi o zapisy obu ww. dokumentów regulujących zadania i obowiązki IP, w przypadku WUP mamy do czynienia z powieleniem zapisu zawartego w OFiP, natomiast w umowie z ARP S.A. zawarto zapis, że: *„IP będzie realizować wszystkie obowiązki wynikające z umowy (...) uznając za priorytet prawidłowe i terminowe zrealizowanie celów wdrażanych Poddziałań i Działań poprzez osiągnięcie odpowiednich wartości wskaźników finansowych i wskaźników produktu koniecznych do zrealizowania celów pośrednich i końcowych Osi Priorytetowych 1 i 2, a w szczególności niedopuszczenie do utraty rezerwy wykonania (...) w Osiach Priorytetowych 1 i 2 RPO WP”*. Innymi słowy, w oparciu o powyższe zapisy stwierdzić należy, że WUP jest przez IZ w sposób bezwzględny zobowiązany do osiągnięcia celów określonych wskaźnikami rzeczowymi i finansowymi, natomiast ARP S.A. zobowiązana jest do dążenia do osiągnięcia tych celów, nie zaś ich faktycznego zrealizowania. Odmiennosc podejścia do określenia zobowiązań dla każdej z IP może budzić wątpliwości, ma ona jednak w bieżącym okresie finansowania uzasadnienie wynikające z faktu, że cele pośrednie i końcowe ustalone zostały na poziomie Osi Priorytetowych, a nie poszczególnych Działań i Poddziałań. Biorąc pod uwagę, że ARP S.A. powierzono wdrażanie jednego Działania i jednego Poddziałania w Osi Priorytetowej 1 oraz jednego Poddziałania w Osi Priorytetowej 2, jej wpływ na realizację celów pośrednich i końcowych w tych osiach nie jest wyłączny, tym samym nałożenie na tę instytucję pełnej odpowiedzialności za realizację rzeczonych celów wykraczałoby poza zakres przypisanych jej kompetencji. Co więcej, fakt istotnego wpływu IZ na takie kwestie jak: liczba konkursów, terminy konkursów, czy podział

alokacji również ogranicza możliwość samodzielnego oddziaływania IP-ARP na realizację celów Programu. W takiej sytuacji (oraz biorąc pod uwagę fakt wyłonienia IP w trybie przetargowym, co sprawia, że w sposób ostrożny należy formułować zapisy umowy na pełnienie funkcji IP – w tym także dotyczące sankcji ze ewentualne nieosiągnięcie precyzyjnie sparametryzowanych celów – by nie groziło to brakiem zainteresowania potencjalnych wykonawców) przyjęta w bieżącym okresie finansowania formuła zróżnicowania warunków umowy dla IP-ARP oraz IP-WUP może być uznana za optymalną. Jednocześnie jednak, w przyszłym okresie finansowania należałoby na etapie konstruowania umów / porozumień zawieranych z Instytucjami Pośredniczącymi weryfikować możliwość i zasadność wprowadzenia do nich zapisu mówiącego, że IP zobowiązana jest do osiągnięcia celów pośrednich i końcowych określonych w RPO WP w formie wskaźników produktu i finansowych oraz celów końcowych określonych dla wskaźników rezultatu (przy założeniu, że będą one odpowiedzialne za wdrażanie Programu w wybranych obszarach interwencji).

### **Podział zadań w ramach struktury organizacyjnej systemu instytucjonalnego RPO WP**

W wyniku analizy zakresu zadań odnoszącego się do poszczególnych instytucji w ramach systemu zarządzania RPO WP nie stwierdzono występowania niejasności lub braku precyzji, zarówno pomiędzy poszczególnymi instytucjami, jak i w ramach instytucji – pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Prawidłowość podziału zadań została zapewniona w dwojaki sposób. Po pierwsze, poprzez przypisanie danej kategorii zadania wyłącznie do jednej instytucji (np. zadania przypisane wyłącznie do IZ, które odnoszą się do pełnienia przez tę instytucję nadzorczą i koordynującą funkcji w systemie realizacji Programu)<sup>6</sup>. Po drugie, poprzez przypisanie poszczególnym instytucjom wspólnych kategorii zadań, ale w odniesieniu wyłącznie do obszaru

---

<sup>6</sup> Jeśli chodzi natomiast o podział zadań nie pomiędzy instytucjami, a w ramach poszczególnych instytucji, to zidentyfikowano występowanie jednostkowych przypadków przypisania tego samego zadania do więcej niż jednej komórki organizacyjnej. Problem ten omówiono w dalszej części, gdzie wskazano propozycje modyfikacji dotyczących podziału zadań w ramach systemu instytucjonalnego RPO WP.

interwencji, za który odpowiada dana instytucja (np. zadania przypisane zarówno do IZ, jak i do IP, dotyczące procesu wyboru i realizacji projektów w ramach poszczególnych Działań / Poddziałań RPO WP). Stwierdzić należy w związku z tym, że na poziomie systemowym nie występują problemy dotyczące niewłaściwego podziału zadań w ramach struktury organizacyjnej systemu instytucjonalnego RPO WP. Innymi słowy, struktura organizacyjna wraz z odnoszonymi do niej zadaniami nie generuje potencjalnych problemów w zakresie dublowania się zakresów zadań, czy też braku przypisania do określonych elementów struktury organizacyjnej zadań niezbędnych dla prawidłowej realizacji Programu. Należy przy tym podkreślić, że taki stan rzeczy nie oznacza całkowitego braku występowania tego rodzaju problemów. W badaniu jakościowym wskazywano bowiem, że zdarzają się sytuacje, w których np. przez daną komórkę organizacyjną wykonywane są zadania, które nie zostały literalnie i jednoznacznie wskazane w zakresie jej zadań (określonych w OFiP, Instrukcji Wykonawczej, czy regulaminie organizacyjnym danej instytucji). Takie przypadki mają jednak charakter incydentalny i dotyczą najczęściej działań *ad hoc* (np. przygotowanie niestandardowego dokumentu na wezwanie instytucji zewnętrznej), tym samym nie powinny być traktowane jako słabość systemu realizacji RPO WP, a tym bardziej jako uzasadnienie do podejmowania określonych działań modyfikujących strukturę systemu instytucjonalnego Programu lub podziału zadań pomiędzy jej elementami.

Dodatkowo, by zweryfikować prawidłowość odzwierciedlenia zadań przypisanych w ramach OFiP do poszczególnych instytucji przeprowadzono analizę uwzględniającą stopień odzwierciedlenia w Instrukcjach Wykonawczych zadań, które zostały na te instytucje nałożone w OFiP oraz – w przypadku IP – porozumień (dot. WUP i Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot) lub umowy (dot. ARP S.A.) pomiędzy IZ a IP. W toku tej analizy nie stwierdzono przypadków występowania „brakujących ogniw” systemu, tj. sytuacji, w których sposób realizacji danego zadania nie został uwzględniony w zapisach Instrukcji Wykonawczej odpowiedniej instytucji.

Pozytywnie ocenić należy także dokonanie rozdzielenia zadań realizowanych przez Instytucję Zarządzającą i Instytucję Certyfikującą (wymóg takiego rozdzielenia nakłada

na IZ rozporządzenie ogólne<sup>7</sup>). Za potwierdzenie skuteczności takiego rozdzielania uznać należy przede wszystkim: wyodrębnienie komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań Instytucji Certyfikującej (Referat Certyfikacji w ramach DPR); prawidłowe rozdzielenie zadań pomiędzy Referatem Certyfikacji a pozostałymi komórkami organizacyjnymi; zapewnienie rozdzielności kadrowej i zadaniowej na poziomie zarządczym – poprzez przypisanie funkcji nadzorczej nad Referatem Certyfikacji Zastępcy Dyrektora DPR ds. Certyfikacji, który nadzoruje wyłącznie pracę ww. komórki organizacyjnej.

Poza ogólnym wnioskiem o generalnie dobrze funkcjonującym systemie instytucjonalnym RPO WP i poszczególnych elementach jego struktury, podjęto także próbę identyfikacji tych elementów struktury, których funkcjonowanie ocenić należy szczególnie dobrze i które mogą być traktowane jako dobra praktyka w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego. Uwzględniając wyniki analiz eksperckich prowadzonych w oparciu o dane zastane oraz wyniki badania jakościowego za szczególnie funkcjonalne elementy struktury systemu instytucjonalnego uznać należy:

- Włączenie w system instytucjonalny RPO WP podmiotów o doświadczeniu adekwatnym do zadań przypisanych do IP (WUP i ARP S.A.) lub takie określenie zakresu zadań, które uwzględniało ograniczone doświadczenie w zakresie wdrażania interwencji publicznej współfinansowanej ze środków wspólnotowych (IP ZIT).
- Zastosowanie w ramach IZ podziału na trzy Departamenty, w ramach których zgodnie z OFiP, wyodrębnione zostały dwie komórki wdrożeniowe (DPR i DEFS) oraz komórka, odpowiedzialna za programowanie i ewaluację (DRRP), co nie tylko uwzględnia doświadczenia nabywane przez te komórki w poprzednim okresie

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

finansowania, ale i pozwala w sposób optymalny skoordynować wdrażanie Programu o charakterze dwufunduszowym.

- Wprowadzanie rozwiązań o charakterze zbliżonym do macierzowego modelu zarządzania organizacją, co pozwala – przynajmniej częściowo – ograniczyć negatywne oddziaływanie hierarchicznego modelu funkcjonowania instytucji publicznych. Tego rodzaju rozwiązania pozwalają poszerzyć grupę osób / komórek organizacyjnych zaangażowanych we wdrażanie Programu, przy czym dotyczy to przede wszystkim zapewnienia strategicznego ukierunkowania RPO WP na obszary priorytetowe z punktu widzenia potrzeb i celów rozwojowych określonych w *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*. Dzięki temu model macierzowy nie zakłada jednoznaczności podziału kompetencji w zakresie wdrażania projektów. Kompetencje te pozostawione są w całości IZ jako jednostce odpowiedzialnej za kwalifikowalność i prawidłowość wydatków certyfikowanych do Komisji Europejskiej.
- Wyodrębnienie komórki organizacyjnej w ramach IZ odpowiedzialnej za wdrażanie instrumentów finansowych (Referat Instrumentów Finansowych w DRRP), co pozwala na uwzględnienie specyficznego charakteru tego elementu RPO WP (zarówno w odniesieniu do złożonego kontekstu formalno-prawnego, jak i nietypowej formuły wdrażania w porównaniu z innymi obszarami interwencji realizowanej z wykorzystaniem RPO WP). Tego rodzaju wyodrębnienie komórki zajmującej się bezpośrednio i wyłącznie instrumentami finansowymi, przy jednoczesnym jej usytuowaniu nie w obszarze *stricte* wdrożeniowym, lecz bardziej programowo-strategicznym jest rozwiązaniem nietypowym na tle pozostałych RPO. Atutem podejścia stosowanego w woj. pomorskim jest jednak uwzględnienie specyfiki instrumentów finansowych nie tylko na etapie realizacji projektów, ale także programowania i późniejszej koordynacji procesu wdrażania. Jest to w przypadku instrumentów finansowych o tyle istotne, że kontekst formalno-prawny jest tu, przynajmniej w pewnych aspektach, odmienny od formuły dotacyjnej. Funkcjonowanie komórki organizacyjnej dedykowanej

instrumentom finansowym i jej ulokowanie w DRRP daje możliwość uwzględnienia tego kontekstu w sposób pozwalający zminimalizować ewentualne niedopasowanie systemu realizacji RPO WP do potrzeb i ograniczeń wynikających ze zwrotnego charakteru wsparcia. Jednocześnie nie wyklucza to późniejszej ścisłej współpracy z komórkami wdrożeniowymi i dostarczania im niezbędnej wiedzy w zakresie instrumentów finansowych. Takie podejście pozwala osiągnąć równowagę pomiędzy specyfiką instrumentów finansowych a rozwiązaniami dotyczącymi bezzwrotnej formuły wsparcia (która pod względem skali zaangażowanych środków finansowych dominuje w Programie) zapewniając spójność formuły wsparcia zwrotnego z całością RPO WP.

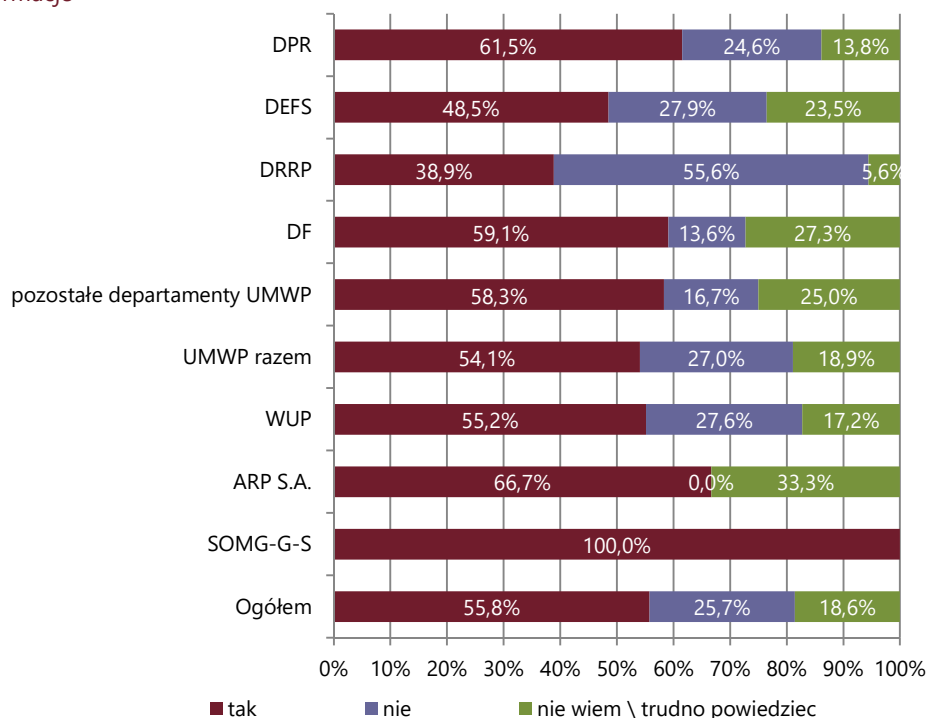
### **System instytucjonalny w ocenie pracowników instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie RPO WP**

Powyzsza ocena struktury i systemu instytucjonalnego została przeprowadzona przede wszystkim w oparciu o zapisy dokumentów regulujących system realizacji RPO WP. Uwzględniając jednak fakt, że całość systemu instytucjonalnego i relacji pomiędzy poszczególnymi jej elementami jest środowiskiem pracy dla pracowników poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie RPO WP niezbędne jest uwzględnienie także opinii tej kategorii osób. Ich perspektywa jest bowiem bardzo istotna dla pełnej oceny funkcjonowania rzeczzonego systemu. W ramach prowadzonego badania CAWI poproszono pracowników poszczególnych instytucji i komórek organizacyjnych o wskazanie występowania w ramach wykonywania obowiązków zawodowych sytuacji oczekiwania na decyzje lub informacje (zarówno w ramach macierzystej komórki organizacyjnej, jak i komórek zewnętrznych, w ramach i poza instytucją macierzystą respondenta). Kwestia ta nie wskazuje na występowanie określonych problemów w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego, generuje jednak ryzyko występowania „wąskich gardeł” systemu, tj. takich elementów realizowanych procesów, które generują opóźnienia w procesie wdrażania, czy wręcz uniemożliwiają całościowe przeprowadzenie danego procesu. Tym samym, sytuacja zależności od decyzji lub informacji – choć nie do uniknięcia w ramach tak złożonego instytucjonalnie

procesu, jak wdrażanie RPO – traktowana być powinna jako jeden z kluczowych elementów określających „ścieżkę krytyczną” poszczególnych procesów, czyli generujących opóźnienie całej sekwencji zadań składających się na dany proces. Przykładowo, oczekiwanie na decyzję zwierzchnika w zakresie zatwierdzenia określonego działania / decyzji może skutkować opóźnieniem zakończenia danego procesu, którym w tym przypadku będzie przekazanie informacji o danej decyzji do osoby / podmiotu, którego ta decyzja dotyczy. Zasygnalizowany tutaj problem jest o tyle istotny, że – jak wskazywano w badaniu jakościowym – problem oczekiwania na istotne decyzje ze strony określonych pracowników / komórek organizacyjnych / instytucji stanowi niejednokrotnie problem w sprawnym realizowaniu zadań związanych z wdrażaniem Programu. Tym samym, kwestia ta powinna być traktowana jako istotny czynnik wpływający na efektywność i skuteczność systemu instytucjonalnego w kontekście jego oddziaływania na cele Programu.

Na poniższym wykresie przedstawiono dane dotyczące częstości występowania w poszczególnych instytucjach sytuacji oczekiwania na decyzje lub informacje niezbędne dla wykonywania obowiązków zawodowych przez respondenta.

Wykres 1. Deklaracja występowania w ramach wykonywania obowiązków zawodowych sytuacji oczekiwania na decyzje lub informacje



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP; DPR - n=65, DEFS - n=68, DRRP - n=18, DF - n=22, pozostałe departamenty UMWP - n=12. UMWP razem - n=185, WUP - n=29, ARP S.A. - n=6, SOMG-G-S - n=6, Ogółem - n=226

Z największą niezależnością w aspekcie oczekiwania na decyzje lub informacje mamy do czynienia w DRRP, gdzie na występowanie tego rodzaju sytuacji wskazała jedynie nieco ponad jedna trzecia pracowników (38,9%), podczas gdy uśredniony odsetek dla całego systemu instytucjonalnego RPO WP wyniósł 55,8%. Wynik dotyczący DRRP wydaje się trafnie odzwierciedlać rolę tego Departamentu w całym systemie realizacji RPO WP i fakt, że w większym stopniu jest on „dostawcą” informacji lub decyzji niż ich odbiorcą. W ramach UMWP najwyższy stopień zależności w kwestii oczekiwania na decyzje lub informacje cechuje natomiast DPR, gdzie 61,5% respondentów potwierdziło występowanie tego rodzaju sytuacji.

Nie powinno zaskakiwać, że stopień zależności w kwestii oczekiwania na decyzje lub informacje jest wyższy w przypadku IP niż IZ. Szczególnie dotyczy to IP ZIT (gdzie wszyscy pracownicy uczestniczący w badaniu wskazali na występowanie sytuacji oczekiwania na decyzje lub informacje) oraz ARP S.A. (dwie trzecie respondentów wskazało na występowanie takiej sytuacji), choć należy w tym miejscu podkreślić, że te

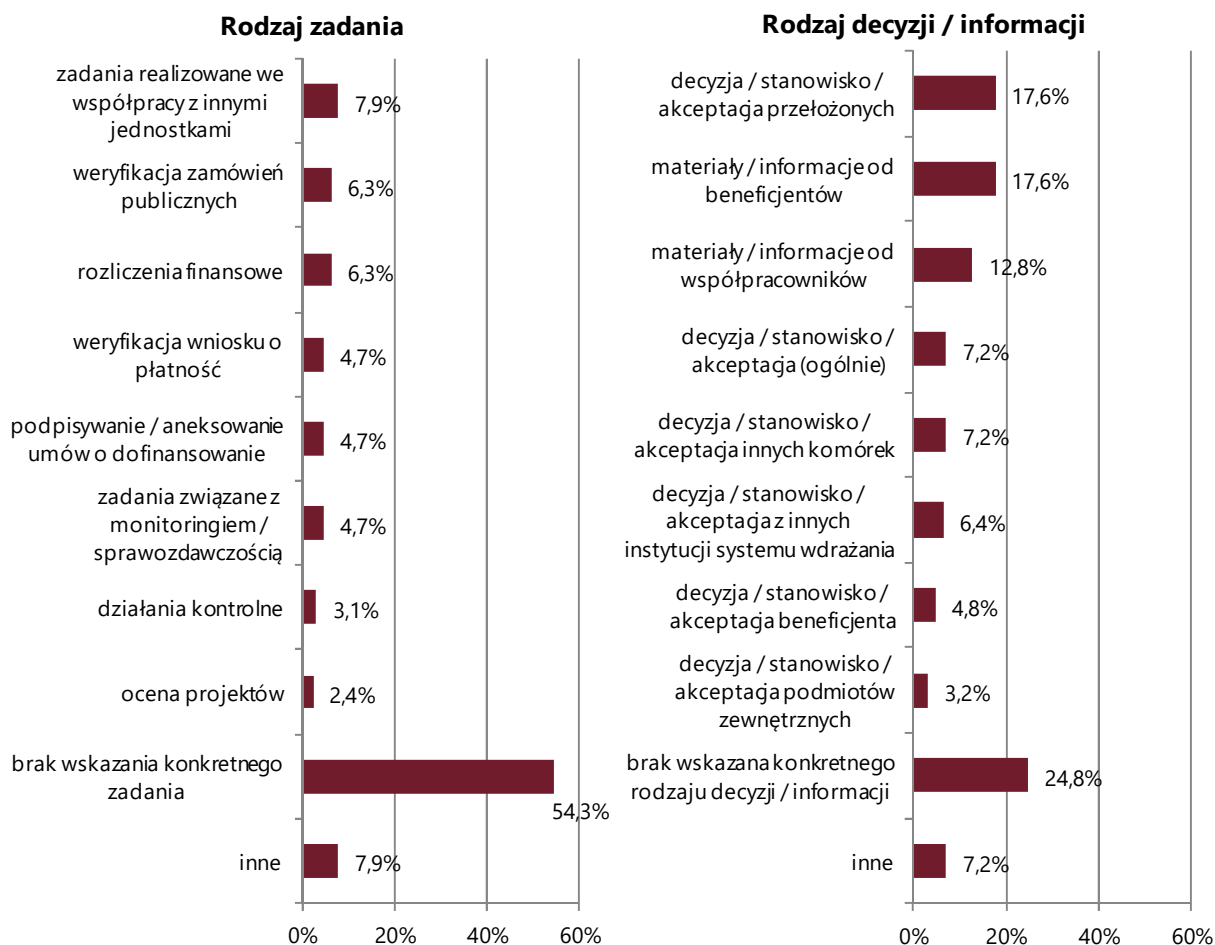


dwie instytucje były w badaniu reprezentowane przez relatywnie niewielką liczbę pracowników. Jeśli chodzi o WUP, to choć analizowany tutaj stopień zależności jest większy od tego, który dotyczy IZ, to jednak różnica ta nie jest znacząca (55,2% wobec 54,1% w przypadku UMWP).

Należy jednocześnie zauważyć, że w większości wyodrębnionych instytucji / komórek organizacyjnych, odsetek osób niepotrafiących w sposób jednoznaczny potwierdzić lub zaprzeczyć sytuacji oczekiwania na decyzje lub informacje okazał się być relatywnie wysoki. Jedynie w przypadku DRRP (5,6%) i IP ZIT (brak wskazań wariantu odpowiedzi „nie wiem / trudno powiedzieć”) nie przekroczył on 10%. Zidentyfikowany stan rzeczy może sugerować niejasność w zakresie uzależnienia od decyzji i informacji zewnętrznych. Taką sytuacją byłby np. brak formalnej regulacji zakładającej zależność decyzyjną lub informacyjną, przy faktycznym występowaniu takiej zależności lub – odwrotnie – niewystępowanie faktycznej zależności decyzyjnej lub informacyjnej, pomimo, że np. formalne regulacje taką zależność zakładają (np. gdy pracownik decyduje się samodzielnie pozyskać lub wygenerować określonego rodzaju informacje niż oczekiwać na ich przekazanie przez komórkę organizacyjną, która formalnie byłaby odpowiedzialna za przekazanie mu tych informacji).

Doprecyzowaniem powyższych wyników są dane dotyczące rodzajów zadań, w przypadku których występuje omawiana sytuacja oczekiwania na decyzje lub informacje oraz rodzaj decyzji / informacji na które oczekiwał respondent. Dane te – prezentowane na poniższym wykresie – pozwalają zidentyfikować te elementy systemu instytucjonalnego, w których ryzyko wystąpienia problemu braku niezbędnych informacji lub decyzji jest największe.

Wykres 2. Rodzaj zadań, w przypadku których mają miejsce sytuacje oczekiwania oraz rodzaj decyzji / informacji, na które czekano



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP; n=125; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały, iż mają do czynienia z sytuacjami oczekiwania na decyzje / informacje

Ponad połowa (54,3%) wszystkich respondentów (pracowników IZ i IP) nie potrafiła wskazać konkretnego zadania, w przypadku którego mają miejsce sytuacje oczekiwania na decyzje / informacje, które są dla nich niezbędne w ramach wykonywanych obowiązków zawodowych. Natomiast wśród tych zadań, które zostały konkretnie wskazane przez respondentów relatywnie najwyższy odsetek cechuje zadania realizowane we współpracy z innymi jednostkami (7,9%) oraz zadania związane z określonym zakresem obowiązków respondenta: weryfikacja zamówień publicznych, rozliczenia (w obu przypadkach 6,3%).

Respondenci udzielali bardziej precyzyjnych odpowiedzi na temat samych decyzji / rodzaju informacji, które były powodem deklarowanego oczekiwania (przy czym w blisko jednej czwartej przypadków mówimy o braku wskazań konkretnych

przykładów). Najczęściej (odsetek wskazań wynoszący 17,6%) wskazywano na konieczność oczekiwania na decyzję, akceptację, stanowisko przełożonych oraz materiały i informacje od beneficjentów.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że jeśli traktować sytuację zależności od decyzji lub informacji jako potencjalne źródło występowania problemów w sprawnej realizacji zadań, to ryzyko to będzie największe w przypadku relacji przełożony – podwładny w ramach poszczególnych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania RPO WP oraz w odniesieniu do współpracy i komunikacji z beneficjentami. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to analiza zapisów Instrukcji Wykonawczych IZ oraz IP potwierdza dominację modelu, w którym występuje trypoziomowa procedura wykonywania zadań obejmująca: pracownika szeregowego – osobę kierującą komórką organizacyjną niższego rzędu – osobę kierującą komórką organizacyjną wyższego rzędu (lub daną instytucją). Z drugiej strony, w obszarze wdrażania dotyczącym EFS podejmowane były działania zorientowane na uproszczenie tego modelu poprzez udzielenie – pod pewnymi obostrzeniami – kierownikom referatów upoważnienia do podpisywania pism stanowiących element korespondencji zewnętrznej. W badaniu wskazano, że faktycznie takie rozwiązanie wpłynęło korzystnie na czas realizacji zadań, w których występuje ww. element.

W bieżącym okresie finansowania trudne do przeprowadzenia byłoby przeorientowanie Instrukcji Wykonawczych pod kątem uproszczenia i skrócenia całości procesów zadaniowych. Uwzględniając bowiem obecny etap wdrażania Programu korzyści wynikające z takiej zmiany mogłyby zostać znacząco osłabione poprzez koszty transakcyjne niezbędne dla jej przeprowadzenia (ograniczony byłby także czas, w którym korzyści z tej zmiany mogłyby zostać zdyskontowane). Jednakże, w przyszłym okresie finansowania należy dążyć – w miarę możliwości – do „spłaszczenia” struktur decyzyjnych do formuły dwupoziomowej, z większym wykorzystaniem kadry kierowniczej. Na poziomie generalnym, oznaczałoby to dążenie do zwiększenia – w porównaniu z sytuacją obecną, w której takie rozwiązania są już w pewnym wymiarze stosowane – udziału tych procesów, w których zatwierdzenie / akceptacja określonych

działań lub decyzji byłaby przypisana do osoby bezpośrednio kierującej pracami danej komórki organizacyjnej, nie zaś kadry dyrekcyjnej. Oczywiście, ewentualne zmiany w tym zakresie powinny uwzględniać dokładny przebieg i znaczenie danego procesu i to na ile uproszczenie i skrócenie ciągu decyzyjnego i weryfikacyjnego nie zagraża prawidłowości realizacji tego procesu. Z tego względu opracowując – w przyszłym okresie finansowania – na potrzeby Instrukcji Wykonawczych poszczególnych instytucji dokładny przebieg poszczególnych procesów należy każdorazowo rozważać celowość i możliwość odejścia od, dominującej obecnie, trzypoziomowej struktury realizacji / zatwierdzenia danego działania (tj. uwzględniając poziom szeregowego pracownika, szczebel kierowniczy oraz dyrekcję). Tam, gdzie będzie to możliwe i zasadne należy dokonać „spłaszczenia” tej struktury do wariantu dwupoziomowego.

Jeśli natomiast chodzi o kwestię oczekiwania na decyzje i informacje ze strony beneficjentów, to w kontekście ewentualnego zniwelowania tego problemu zwrócić należy uwagę na jedną istotną okoliczność. „Usztywnienie” komunikacji z beneficjentami poprzez precyzyjne określanie terminów na przekazanie określonego rodzaju informacji, przy jednoczesnym konsekwentnym stosowaniu sankcji o różnym natężeniu w przypadku niedotrzymywania tych terminów. Takie rozwiązanie, choć racjonalne z punktu widzenia swoistego dyscyplinowania beneficjentów mogłoby bowiem stanowić czynnik utrudniający realizację celów RPO WP – eliminowałoby bowiem elastyczność IZ/IP w relacjach z beneficjentami, która to elastyczność jest w pewnych sytuacjach niezbędna dla utrzymania postępu rzeczowego i finansowego Programu. Większego znaczenia nabiera w związku z tym zapewnienie rozwiązań technicznych w zakresie komunikacji elektronicznej, które mogłyby usprawniać kontakty pomiędzy IZ/IP i wnioskodawcami / beneficjentami. Analiza obecnego stanu rzeczy w tym zakresie wskazuje, że w chwili obecnej elektroniczna przebiegu procesów dotyczących wdrażania Programu związana jest przede wszystkim z wykorzystaniem Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014. Na potrzeby wdrażania RPO WP nie stworzono Lokalnego Systemu Informatycznego, udostępniając jedynie wnioskodawcom narzędzie w postaci Generators Wniosków Aplikacyjnych, który nie jest jednak narzędziem do komunikacji

między wnioskodawcą / beneficjentem a IZ/IP, lecz aplikacją webową wspomagającą proces przygotowania wniosku o dofinansowanie. Zapisy Instrukcji Wykonawczych IZ/IP wskazują, że poza tymi dwoma ww. rozwiązaniami informatycznymi wykorzystanie komunikacji elektronicznej nie ma charakteru powszechnego i uniwersalnego. Wyjątek stanowią tutaj procesy dotyczące zadań realizowanych poprzez DEFS, gdzie dla różnych aspektów komunikacji z wnioskodawcami / beneficjentami przewidziano możliwość wykorzystania platformy ePUAP.

W badaniu jakościowym przedstawiciele IZ/IP wskazano na okoliczności, które sprawiły, że nie zdecydowano się na stworzenie Lokalnego Systemu Informatycznego, w tym: utrzymano relatywnie duży udział tradycyjnych form korespondencji pomiędzy poszczególnymi instytucjami i beneficjentami. Były one związane przede wszystkim z ograniczonymi funkcjonalnościami rozwiązań dostępnych w początkowym okresie wdrażania RPO WP (w szczególności niewydolność i niestabilność platformy ePUAP umożliwiającej uwierzytelniony kontakt z wnioskodawcami i beneficjentami). Bez względu na to, w jakim stopniu te ograniczenia pozostają nadal aktualne, ewentualne wdrożenie Lokalnego Systemu Informatycznego stanowiłoby znaczące wyzwanie organizacyjne, czasowe i finansowe, co w efekcie mogłoby obniżyć ostateczną efektywność wprowadzenia takiego rozwiązania<sup>8</sup>. W tym kontekście bardziej racjonalne wydaje się ewentualne dążenie do poszerzenia, w miarę możliwości, funkcjonalności już istniejącego narzędzia, czyli Generатора Wniosków Aplikacyjnych.

### **Zasoby ludzkie zaangażowane w proces wdrażania Programu**

Jak wspomniano na wstępie niniejszego rozdziału, w zakres systemu instytucjonalnego wchodzi także zasoby ludzkie zaangażowane do realizacji zadań w obszarze RPO WP. Z tego względu dla oceny efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego niezbędne jest określenie potencjału kadrowego, jakim dysponują poszczególne

---

<sup>8</sup> Mówimy tutaj oczywiście o wdrożeniu Lokalnego Systemu Informatycznego na potrzeby przyszłego okresu finansowania – w okresie bieżącym wprowadzenie takiego rozwiązania jest w praktyce niemożliwie do zrealizowania (uwzględniając czas niezbędny na opracowanie założeń systemu, jego wdrożenie, przeprowadzenie testów i audytów użyteczności oraz przygotowanie pracowników i wnioskodawców / beneficjentów).

instytucje odpowiedzialne za wdrażanie Programu. W poniższej tabeli przedstawiono dane dotyczące liczby etatów w ramach poszczególnych instytucji (określonych w OFiP) oraz liczby etatów w każdej instytucji, wg stanu na dzień 30.06.2018 roku. Zestawienie obu rodzajów danych pozwala zidentyfikować skalę ewentualnych niedoborów / nadwyżek kadrowych w obrębie systemu instytucjonalnego RPO WP.

Tabela 1. Potencjał administracyjny instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WP

<b>Instytucja</b>	<b>Liczba etatów założona w OFiP dla danej instytucji</b>	<b>Liczba etatów w danej instytucji na dzień 30.06.2018</b>	<b>Poziom realizacji zapotrzebowania kadrowego (w %)</b>
<b>IZ - UMWP</b>	331,5	294,3	88,8
<b>IP - WUP</b>	15	16,6	110,7
<b>IP - ZIT</b>	11	12	109,1
<b>IP - ARP</b>	45	38,4	85,3
<b>Suma</b>	<b>402,5</b>	<b>361,3</b>	<b>89,8</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów OFiP oraz ankiet dotyczących potencjału administracyjnego poszczególnych instytucji

Na poziomie całego systemu instytucjonalnego poziom realizacji zapotrzebowania kadrowego wyniósł 89,8%, co oznacza, że poziom zatrudnienia na dzień 30.06.2018 roku stanowił 89,8% stanu założonego w OFiP. Przekłada się to na niedobór 41,2 etatów. Największa skala niedoborów kadrowych dotyczy ARP S.A. (poziom realizacji zapotrzebowania kadrowego wyniósł 85,3%) oraz IZ (88,8%). W przypadku dwóch pozostałych instytucji mamy z kolei do czynienia z sytuacją, w której liczba etatów zaangażowanych w proces wdrażania RPO WP przekroczyła w połowie 2018 roku założenia z etapu konstruowania systemu instytucjonalnego RPO WP. Są to jednak przekroczenia pierwotnych założeń w niewielkim stopniu – w przypadku WUP jest to 110,7%, co przekłada się na 1,6 etatu, natomiast w IP ZIT – 109,1%, co przekłada się na 1 etat. Należy przy tym zauważyć, że w ramach podmiotu pełniącego funkcję IP ZIT realizowane są także inne zadania, m.in. projekty własne w ramach, których zatrudniane są kolejne osoby finansowane z innych źródeł, ostateczna liczba etatów jest więc w tej instytucji większa, część etatów nie jest jednak związana z pełnieniem funkcji IP ZIT. Generalnie więc, mówić możemy o sytuacji niedoborów kadrowych w ramach systemu instytucjonalnego RPO WP, czego dodatkowym potwierdzeniem są także wyniki badania

jakościowego, w ramach którego zwracano uwagę na fakt nieadekwatności zasobów kadrowych do potrzeb i zakresu zadań nie tylko całych instytucji, ale i poszczególnych komórek organizacyjnych. Dodatkowo, podkreślano problemy związane z rotacją pracowników (odchodzenie osób dotychczas zatrudnionych w danej instytucji), przy jednocześnie narastających trudnościach z pozyskaniem nowych pracowników. Czynnikiem wskazywanym najczęściej w kontekście wspomnianej rotacji pracowników były warunki finansowe oferowane przez poszczególne instytucje, które oceniono jako nieatrakcyjne w stosunku do bieżącej sytuacji na regionalnym rynku pracy (poza sektorem publicznym) i stopnia złożoności zadań wykonywanych w ramach wdrażania RPO WP. Analiza danych dotyczących potencjału administracyjnego w kolejnych latach w odniesieniu do kwestii rotacji pracowników nie potwierdza jednak, by czynnik ten występował na bardzo dużą skalę w całym okresie wdrażania RPO WP. Największa skala odejść miała miejsce w roku 2017, jednocześnie jednak relatywnie duża była w tym okresie także skala zatrudniania w obrębie systemu instytucjonalnego nowych pracowników. Większym problemem wydaje się być w związku z tym nie tyle samo odchodzenie pracowników IZ/IP, co znalezienie odpowiedniej liczby nowych pracowników i zapewnienie odpowiedniego poziomu ich kwalifikacji i doświadczenia. Pozytywnie ocenić należy przy tym fakt, że – jak wskazywano w badaniu jakościowym – skala odejść w mniejszym stopniu dotyczyła pracowników najbardziej doświadczonych (nie tylko szczebla dyrekcyjnego lub kierowniczego), co z kolei pozwoliłoby zapewnić w instytucjach odpowiedni poziom doświadczenia instytucjonalnego i wykorzystać to doświadczenie tak na etapie konstruowania systemu instytucjonalnego RPO WP w obecnym okresie finansowania, jak i jego wdrażania.

W kontekście zdiagnozowanego problemu zapewnienia odpowiedniego potencjału kadrowego, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym, możliwości działania IZ/IP ocenić należy jako ograniczone, gdyż wymagałoby to zaangażowania większych środków finansowych, które mogłyby zostać skierowane na wynagrodzenia dla obecnych i nowozatrudnionych pracowników. Uwzględniając jednak fakt oparcia rzeczonych wynagrodzeń o zewnętrzne źródło finansowania i zaplanowane kwoty na ten

cel w całym okresie wdrażania, zakres możliwych do podjęcia działań po stronie IZ/IP jest tutaj relatywnie niewielki.

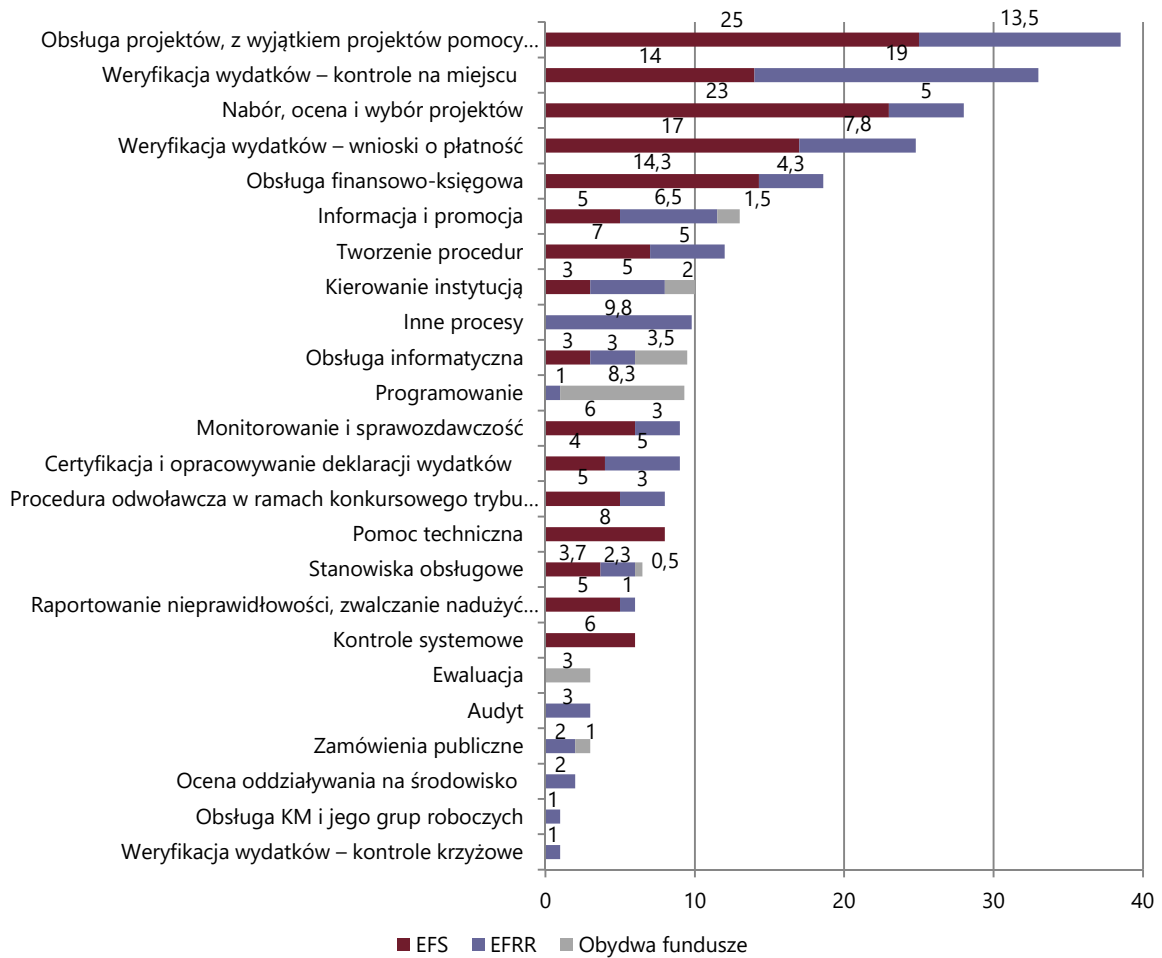
Z kolei w odniesieniu do sygnalizowanego problemu niewystarczającego poziomu doświadczenia i kwalifikacji nowozatrudnionych pracowników IZ/IP, to trudno oczekiwać od poszczególnych instytucji podejmowania działań innych od tych, które są już podejmowane obecnie, czyli merytorycznego wdrażania tych osób przez pracowników bardziej doświadczonych, w ramach codziennego wykonywania obowiązków.

Negatywną konsekwencją takiego podejścia jest oczywiście większe obciążenie dotychczasowej kadry (poza zadaniami związanymi z wdrażaniem nowych pracowników muszą one jeszcze realizować swoje bieżące obowiązki), trudno jednak wypracować w tej kwestii alternatywne rozwiązanie. Jednocześnie, właśnie ze względu na aspekt rzeczoności obciążenia za niecelowe uważałoby wprowadzanie formalnych rozwiązań z zakresu mentoringu, które – choć mogłyby zwiększyć skuteczność i efektywność procesu wdrażania nowozatrudnionych pracowników – to jednak dodatkowo (poprzez swój sformalizowany charakter) mogłyby zwiększyć dotychczasowy poziom obciążeń zadaniowych w odniesieniu do ewentualnych „mentorów”.

Uwzględniając kluczowe znaczenie IZ dla koordynacji i wdrażania RPO WP, a także biorąc pod uwagę, że to właśnie w tej instytucji występuje największa liczba etatów zaangażowanych do realizacji Programu, przeprowadzono dla tej instytucji analizę szczegółową dotyczącą zmienności w kolejnych latach struktury etatów ze względu na wykonywane zadania (z jednoczesnym uwzględnieniem podziału na EFRR i EFS oraz uwzględnieniem etatów przypisanych do dwóch funduszy). Na poniższych trzech wykresach przedstawiono dane obrazujące liczbę etatów (dla lat 2016, 2017 i 2018) przypisanych do realizacji określonych zadań w ramach wdrażania przez IZ Programu w oparciu o finansowanie ze środków EFRR, EFS lub obu funduszy.

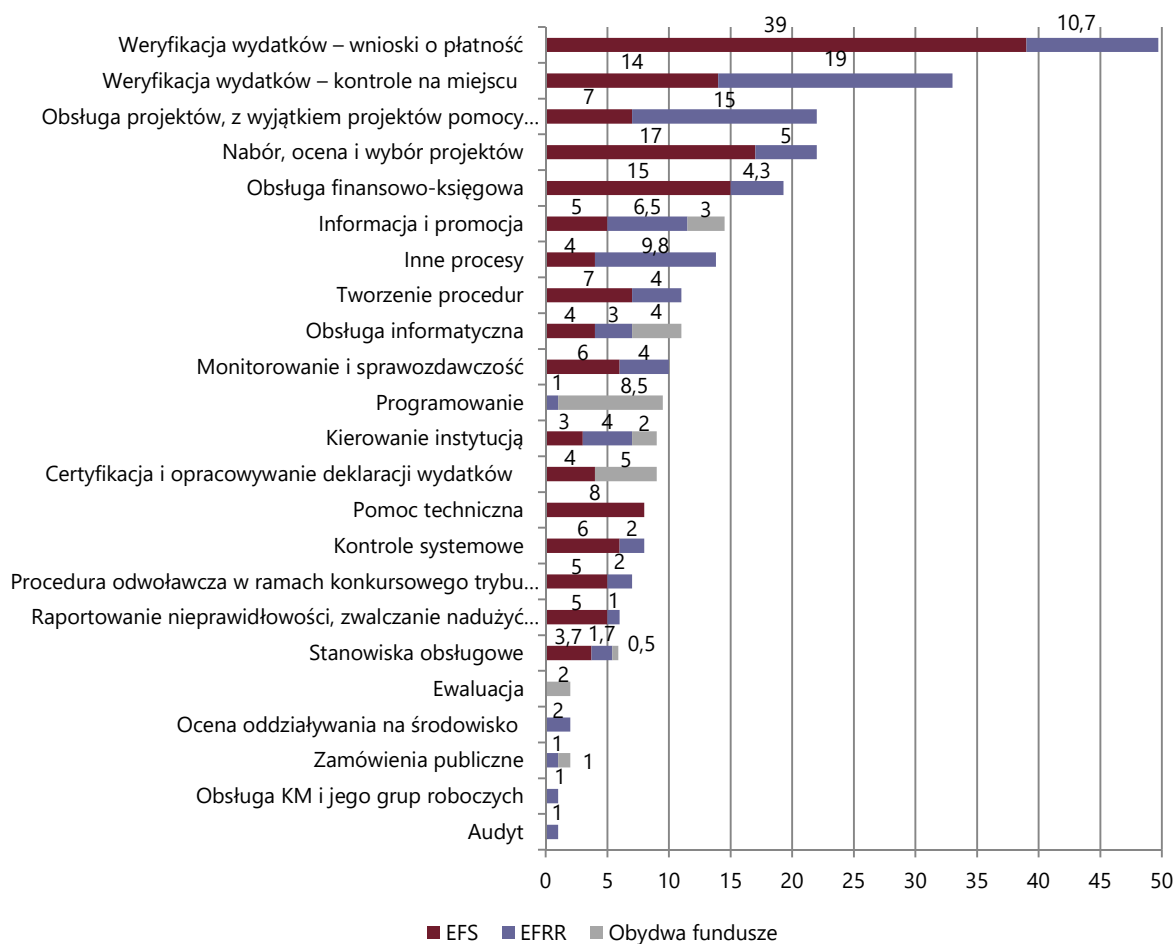


Wykres 3. Liczba etatów przypisanych w ramach IZ RPO WP do realizacji poszczególnych kategorii zadań, w podziale na EFRR, EFS i etaty dotyczące obydwu funduszy (stan na dzień 31.10.2016)



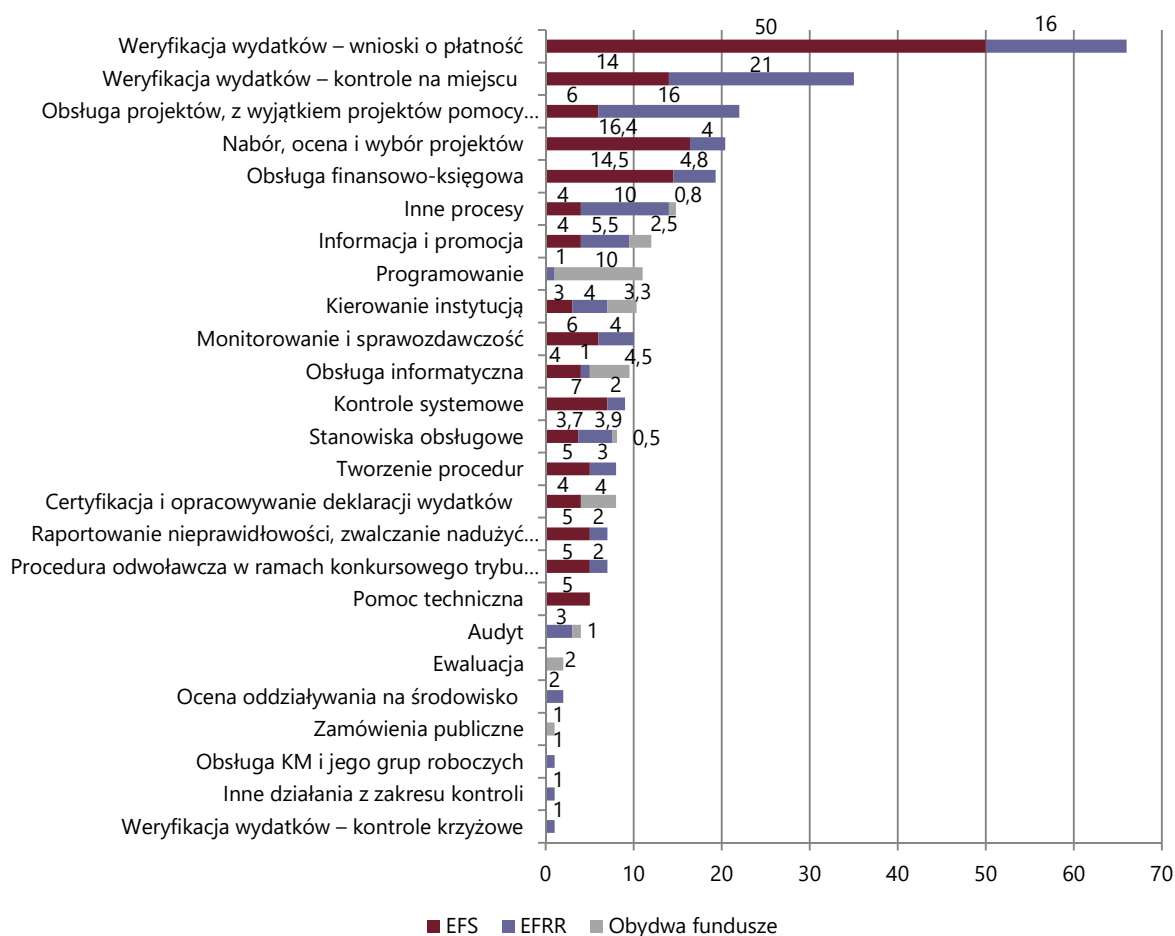
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet dotyczących potencjału administracyjnego IZ

Wykres 4. Liczba etatów przypisanych w ramach IZ RPO WP do realizacji poszczególnych kategorii zadań, w podziale na EFRR, EFS i etaty dotyczące obydwu funduszy (stan na dzień 31.03.2017)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet dotyczących potencjału administracyjnego IZ

Wykres 5. Liczba etatów przypisanych w ramach IZ RPO WP do realizacji poszczególnych kategorii zadań, w podziale na EFRR, EFS i etaty dotyczące obydwu funduszy (stan na dzień 30.06.2018)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet dotyczących potencjału administracyjnego IZ

Tendencje ujawniające się w powyżej zaprezentowanych zestawieniach uprawniają do sformułowania wniosku, iż sposób zagospodarowania zasobów ludzkich w ramach IZ był w kolejnych latach adekwatny w stosunku do zmieniających się uwarunkowaniach wynikających z różnych etapów wdrażania Programu. Analizując bowiem te zadania, w przypadku których liczba przypisanych etatów jest relatywnie największa zauważyć należy, że w okresie 2016-2018: nastąpił wzrost liczby etatów zaangażowanych do weryfikacji wydatków (szczególnie w odniesieniu do weryfikacji wniosków o płatność, ale także w przypadku procedur kontrolnych); nastąpił (choć przynajmniej, że nieznaczny) wzrost liczby etatów zaangażowanych w monitorowanie i sprawozdawczość; nastąpił spadek liczby etatów zaangażowanych w nabór, ocenę i wybór projektów; nastąpił spadek liczby etatów zaangażowanych w tworzenie procedur. Poza tym, na w miarę stałym poziomie utrzymywała się liczba etatów dotyczących łącznie obu funduszy, które

to etaty związane są ze stałą obsługą takich elementów wdrażania Programu, które mają charakter ciągły (np. obsługa informatyczna, ewaluacja). Taki sposób zarządzania odzwierciedla specyfikę kolejnych etapów wdrażania Programu, uwzględniając zarówno zmienność poziomu obciążeń realizacją określonych kategorii zadań, przy jednoczesnej konieczności utrzymania trwałego potencjału kadrowego także w tych obszarach, które w danym momencie cechuje mniejsza skala obciążeń oraz wymagają zachowania ciągłości w zapewnieniu zasobów ludzkich odpowiedzialnych za realizację danej kategorii zadań.

### **Oddziaływanie na system realizacji RPO WP rozwiązań dotyczących systemu realizacji programów operacyjnych przyjętych na poziomie krajowym**

Dotychczasowa analiza systemu instytucjonalnego dotyczyła oceny funkcjonowania tego systemu z uwzględnieniem wyłącznie kontekstu regionalnego. W tym kontekście ów system ocenić należy pozytywnie, zarówno w kontekście sprawnej realizacji Programu, jak i jego użyteczności z punktu widzenia zapewnienia realizacji celów Programu. Jednym z zagadnień, którego podjęcie było zaplanowanym elementem niniejszej ewaluacji jest kwestia oddziaływania na system realizacji RPO WP rozwiązań dotyczących systemu realizacji programów operacyjnych przyjętych na poziomie krajowym.

W obecnym okresie finansowania mamy do czynienia z sytuacją specyficzną w porównaniu z okresem 2007-2013, gdzie na poziomie regionalnym inne było ulokowanie w systemie krajowym instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie interwencji finansowanej ze środków wspólnotowych. Jeśli chodzi o EFRR, to interwencja finansowana z tego funduszu była realizowana poprzez Regionalny Program Operacyjny z Instytucją Zarządzającą na poziomie regionalnym. Z kolei w przypadku interwencji współfinansowanej z EFS, interwencja była realizowana przez program krajowy (PO KL), za którego wdrażanie na poziomie regionalnym była odpowiedzialna Instytucja Pośrednicząca, której działanie było nadzorowane przez ogólnopolską Instytucję Zarządzającą. Porównując oba powyższe modele wdrażania (wyróżnione ze względu na usytuowanie IZ oraz rolę instytucji szczebla regionalnego) zauważyć należy, że z większą

podmiotowością instytucji regionalnych mieliśmy do czynienia w przypadku RPO, silniejsza – gdyż gwarantowana statusem Instytucji Zarządzającej – była bowiem pozycja instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie Programu na poziomie regionalnym.

Formuła wdrażania RPO w obecnym okresie finansowania została utrzymana, przy czym ze względu na włączenie w program regionalny także interwencji współfinansowanej ze środków EFS, mamy do czynienia z tożsamym usytuowaniem instytucjonalnym procesu wdrażania obu kategorii interwencji – w ramach Instytucji Zarządzającej na poziomie regionalnym, z jednoczesnym wyodrębnieniem Instytucji Pośredniczących, także na poziomie regionalnym. Taka sytuacja oznaczać powinna większą podmiotowość i autonomię Instytucji Zarządzającej RPO WP (w porównaniu do sytuacji funkcjonowania na szczeblu regionalnym wyłącznie instytucji o statusie Instytucji Pośredniczącej), nie mamy jednak do czynienia z sytuacją całkowitej niezależności IZ – jej funkcjonowanie jest bowiem uwarunkowane szeregiem regulacji krajowych, zarówno aktów prawnych (ustawy, rozporządzenia), jak i dokumentów, które nie mając statusu aktu prawnego muszą być uwzględniane przez IZ (wytyczne). Jeśli chodzi o akty prawne, to kluczowe znaczenie dla wdrażania RPO ma *Ustawa z dn. 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* (tzw. „ustawa wdrożeniowa”), która reguluje najważniejsze kwestie związane z procesem wdrażania interwencji współfinansowanych ze środków wspólnotowych. Jeśli natomiast chodzi o wytyczne, to mamy tutaj do czynienia zarówno z dokumentami o charakterze horyzontalnym (np. dotyczących trybów wyboru projektów, kwalifikowalności wydatków w ramach danego funduszu, ewaluacji itd.), jak i dokumentami o zasięgu sektorowym (tj. wytycznymi odnoszącymi się do przedsięwzięć realizowanych w danym obszarze wsparcia – dotyczy to w szczególności wsparcia w ramach EFS).

Obowiązywanie ww. regulacji na szczeblu krajowym generuje z punktu widzenia RPO dwa podstawowe skutki, które jednak trudno ocenić w sposób jednoznaczny. Po pierwsze, tworzą one określony kontekst formalno-prawny, w którym wdrażany jest Program. Po drugie, wymagają one podejmowania na poziomie regionalnym

określonych działań zorientowanych na dostosowanie regionalnego systemu instytucjonalnego do regulacji krajowych. Ocena z regionalnego punktu widzenia obu ww. uwarunkowań jest zależna od jakości tych regulacji. W przypadku jednoznaczności i kompletności regulacji krajowych moglibyśmy mówić o pozytywnym oddziaływaniu regulacji krajowych. Jeśli jednak regulacje te mają charakter nieprecyzyjny, nie regulują istotnych kwestii, a jednocześnie przeregulowują inne aspekty wdrażania Programu, stanowią one mogą dla IZ określonego rodzaju problem, utrudniając realizację zadań dotyczących RPO. W badaniu jakościowym przedstawiciele IZ/IP wskazywano, że z punktu widzenia tych instytucji sam fakt pojawienia się regulacji krajowych był o tyle pozytywny, że określone zostały ramy instytucjonalne dla wdrażania programu regionalnego. Podstawowym problemem w tym przypadku jest jednak moment pojawiania się tych regulacji. Ich brak w początkowym okresie wdrażania i oczekiwanie na ich sformułowanie traktować należy jako jeden z czynników w największym stopniu utrudniających wdrażanie RPO WP. Co więcej, nawet sukcesywne przyjmowanie kolejnych regulacji nie rozwiązywało całkowicie problemu niejasności formalno-prawnych uwarunkowań dotyczących wdrażania Programu. W związku z tym niezbędne były (i w wielu przypadkach nadal są) konsultacje na szczeblu krajowym i zwracanie się z prośbą o interpretację dotyczących wprowadzanych regulacji, co z kolei również skutkowało opóźnieniami decyzyjnymi na poziomie regionalnym lub koniecznością podejmowania decyzji w nie do końca rozstrzygniętym i jednoznacznym stanie prawnym. Dodatkowym – jeśli nie problemem, to przynajmniej wyzwaniem dla IZ oraz IP – jest też każdorazowa konieczność dostosowywania dokumentów wewnętrznych do regulacji krajowych. W tym kontekście szczególnie niekorzystna jest więc wielość zmian dokumentów szczebla krajowego (stanowiąca wypadkową ilości obowiązujących regulacji i częstotliwości ich zmian). Warto przy tym zauważyć, że funkcjonowanie w ramach krajowego systemu realizacji programów operacyjnych sprawia, że problem aktualizacji dotyka IZ także w inny sposób. Podejmowanie decyzji dotyczących zmian samego Programu jest bowiem uwarunkowane koniecznością konsultacji tego rodzaju modyfikacji na szczeblu już nie tyle krajowym, co przede wszystkim wspólnotowym. To

również negatywnie wpływa na dynamikę wdrażania RPO WP (choć przyznać należy, że ze względu na rzadkość zmian dokumentu RPO większy problem ów wymóg konsultacji stanowi raczej na etapie uzgodnień samego przyjęcia rzeczzonego dokumentu).

Podjmując kwestię problemu wpływu aktualizacji regulacji krajowych na proces wdrażania RPO WP trzeba szczególnie zaakcentować jedną konkretną zmianę. Chodzi mianowicie o przeprowadzoną w 2017 roku nowelizację ustawy wdrożeniowej.

Nowelizacja ta oceniona została w badaniu jakościowym przedstawicieli IZ/IP raczej negatywnie, zarówno ze względu na konieczność dostosowania do nowego stanu prawnego dokumentów na poziomie regionalnym, jak i na określone szczegółowe rozwiązania wprowadzone przez tę nowelizację (np. wprowadzenie instytucji Rzecznika Funduszy Europejskich; zobowiązanie do zapewnienia możliwości uczestnictwa wojewody lub jego przedstawiciela w procesie oceny złożonych wniosków o dofinansowanie, tj. w pracach Komisji Oceny Projektów; skrócenie czasu na rozpatrywanie protestów składanych przez wnioskodawców w ramach dostępnej procedury odwoławczej). Pozytywnie z kolei oceniono wprowadzenie możliwości dokonywania przez IZ/IP poprawek do wniosków o płatność w sytuacji występowania oczywistych błędów. Z punktu widzenia kompetencji IZ oraz jej zakresu autonomii za kluczową uznać należy jednak zmianę polegającą na pozbawieniu jej możliwości opracowywania wytycznych programowych, co w praktyce oznacza konieczność bazowania wyłącznie na dokumentach szczebla krajowego. Z jednej strony takie rozwiązanie ma pozytywne skutki – przede wszystkim jest to standaryzacja regulacji na poziomie krajowym. W rezultacie ogólnokrajowy charakter wytycznych ułatwia proces wyjaśniania ich zapisów i uzyskiwania interpretacji – instytucje mogą bazować na wyjaśnieniach i interpretacjach dotyczących innych regionów / programów. Z drugiej jednak strony rozwiązanie to sprawia, że IZ nie ma możliwości samodzielnego (choć, rzecz jasna, zgodnego ze stanem prawnym na poziomie krajowym i wspólnotowym) kształtowania regulacji obowiązujących w procesie wdrażania Programu. Dodatkowo, w badaniu jakościowym zwrócono uwagę, że sytuacja, w której całość wytycznych opracowywana jest na szczeblu krajowym, w większym stopniu odzwierciedla logikę

nadzoru ogólnokrajowej Instytucji Zarządzającej nad Instytucjami Pośredniczącymi niż określenia ogólnych ram, w których Instytucje Zarządzające wdrażające RPO w regionach muszą się mieścić kształtując swoje wewnętrzne regulacje. Poza tym, fakt, iż wcześniej istniała możliwość formułowania wytycznych programowych w praktyce oznacza, że wysiłek włożony przez IZ w ich opracowanie został zaprzepaszczony. W części regionów zresztą podejmowano próby choć częściowego utrzymania wytycznych programowych poprzez ich przeformułowanie w dokumenty określane nazwą: „Zasady” (takie podejście zastosowano np. w woj. lubelskim, gdzie przyjęto dokument *Zasady wyboru projektów do dofinansowania w trybie pozakonkursowym Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020* – dokument przyjęty 26.09.2017 r. i później modyfikowany; na znacznie większą skalę przywołane rozwiązanie zastosowano dla RPO Woj. Zachodniopomorskiego, gdzie przyjęto dokument o statusie „Zasady” dla takich kwestii jak: kontrola realizacji Programu; kontrola instrumentów finansowych; wysokość, sposób i warunki dofinansowania; certyfikacja; minimalne wymagania w zakresie zarządzania ryzykiem oraz dokumentowania tego procesu; przechowywanie i udostępnianie dokumentów; wykrywanie, korygowanie i informowanie o nieprawidłowościach oraz przeciwdziałanie i zwalczanie nadużyć finansowych<sup>9</sup>). Ostatni aspekt, na który warto zwrócić uwagę to fakt, że wytyczne krajowe operujące w większym stopniu logiką funduszwą niż programową wprowadzają do systemu instytucjonalnego RPO WP zróżnicowaną terminologię i rozwiązania proceduralne dotyczące każdego z funduszy.

Uwzględniając całość uwarunkowań rezygnacji z wytycznych programowych wydaje się celowym dopuszczenie w przyszłym okresie finansowania możliwości opracowywania przez IZ dokumentów o funkcji zbliżonej do wytycznych programowych. Innymi słowy, wytyczne na poziomie krajowym powinny określać ogólne ramy formalno-instytucjonalne z jednoczesną możliwością ich doprecyzowania i uszczegółowienia przez

---

<sup>9</sup> W przypadku RPO Woj. Zachodniopomorskiego we wszystkich przypadkach przyjęcia „Zasad...” jednoznacznie wskazywano, że stanowi to rezultat zmian wprowadzonych w ustawie wdrożeniowej, jednocześnie podkreślając, że celem przyjęcia tego rodzaju dokumentów było określenie jednolitych warunków realizacji RPO Woj. Zachodniopomorskiego w obszarach, które dotychczas uregulowane były w wytycznych programowych.



poszczególne IZ. Wskazane byłoby w tym przypadku założenie o fakultatywności opracowywania wytycznych programowych – jeśli dla danej IZ regulacje ogólnokrajowe miałyby wystarczający charakter, nie byłoby konieczności tworzenia własnych dokumentów.

Podsumowując kwestię oceny oddziaływania regulacji krajowych na system instytucjonalny RPO WP należy jeszcze wskazać, że poza wspomnianą kluczową regulacją ustawową oraz wytycznymi, na proces wdrażania oddziałują także inne akty prawne, które choć nie dotyczą wdrażania RPO w sposób bezpośredni, to regulują kwestie, które muszą być uwzględniane także w różnych aspektach przebiegu procesu wdrażania. Wskazać tu można chociażby na Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych, która reguluje kwestie związane z procedurą wyboru wykonawców w przedsiębiorstwach współfinansowanych ze środków RPO. Tutaj, podobnie jak miało to miejsce w przypadku ustawy wdrożeniowej nowelizacja aktu prawnego wymusiła konieczność dostosowania wymogów odnoszących się do procedur przetargowych do bieżącego stanu prawnego. Negatywne oddziaływanie tej nowelizacji związane było także z samą kwestią dynamiki wdrażania Programu, gdyż zmiana prawodawstwa (wprowadzona w terminie późniejszym niż to pierwotnie planowano) opóźniła udzielenie zamówień w ramach dofinansowanych projektów, a więc i realizację działań niezbędnych do zrealizowania celów tych projektów. W odniesieniu do regulacji dotyczących procedury wyboru wykonawców i dostawców w badaniu jakościowym zwrócono dodatkowo uwagę na fakt, że obligatoryjne stosowanie w tych procedurach zasady konkurencyjności nie zawsze jest uzasadnione, czego przykładem jest np. konieczność stosowania rzeczonyj zasady w przedsiębiorstwach badawczo-rozwojowych.

Inny akt prawny o istotnym oddziaływaniu na wdrażanie RPO WP, w obszarze rynku pracy, to Ustawa z dn. 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która w sposób szczegółowy określa uwarunkowania realizacji projektów dotyczących aktywizacji zawodowej. W tym przypadku (z jednoczesnym uwzględnieniem Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020) stopień regulacji

interwencji publicznej jest już bardzo duży, co z kolei istotnie ogranicza możliwości samodzielnego kształtowania przez IZ zakresu i formuły udzielania wsparcia w obszarze rynku pracy. Tymczasem w badaniu jakościowym zwracano uwagę, że w przypadku braku tak precyzyjnych regulacji krajowych zakres interwencji, w efekcie jego większego odniesienia do specyfiki regionalnego rynku pracy, mógłby wyglądać inaczej niż obecnie.

Warto także wspomnieć o specyficznym oddziaływaniu na wdrażanie RPO WP regulacji dotyczących interwencji w obszarze rewitalizacji. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim Ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji oraz Wytoczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020. Choć w chwili obecnej oba dokumenty stanowią już formalno-prawny kontekst dla realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, to jednak w tym przypadku główny problem dotyczył przedłużającego się okresu oczekiwania na przyjęcie powyższych regulacji. Taka sytuacja znacząco utrudniała uruchomienie zainicjowanie wsparcia z zakresu rewitalizacji, co było niekorzystne o tyle, że wsparcie to w bieżącym okresie finansowania dotyczyło zarówno EFRR, jak i EFS. Podobna sytuacja dotyczyła interwencji w obszarze zdrowia, gdzie z kolei wstrzymywanie procesu wdrażania wynikało z konieczności opracowania na poziomie krajowym map potrzeb zdrowotnych. Jest to więc kolejne potwierdzenie niekorzystnego oddziaływania nie tyle samego faktu obowiązywania regulacji krajowych, ale ich braku i przedłużającego się oczekiwania na ich wprowadzenie, ze świadomością, że mają one charakter kluczowy dla zachowania prawidłowości i legalności działań podejmowanych na szczeblu regionalnym.

Pomimo, że w większości omówionych powyżej aspektów oddziaływania regulacji krajowych na system instytucjonalny wskazano na negatywne oddziaływanie obowiązujących regulacji lub zbyt długi czas oczekiwania na ich przyjęcie, to jednak są też i takie obszary, w których mówić możemy o braku wystarczających regulacji. Problem ten dotyczy chociażby realizacji przedsięwzięć w formule projektów zintegrowanych, co być może jest zresztą jedną z przyczyn ograniczonej skali występowania tego podejścia w RPO wdrażanych w bieżącym okresie finansowania.

Przeprowadzona w niniejszym podrozdziale analiza dotycząca oddziaływania regulacji zewnętrznych na system instytucjonalny RPO WP ograniczała się tylko do oddziaływania o zasięgu krajowym, co w sposób bezpośredni wynika z treści pytania badawczego dotyczącego tej kwestii. Sygnalnie jednak należy wskazać, że dla działań podejmowanych przez IZ/IP w odniesieniu do RPO WP istotne znaczenie mają także regulacje o charakterze wspólnotowym (ze szczególnym uwzględnieniem rozporządzenia ogólnego). Część z nich jest pośrednio stosowana poprzez fakt, iż mają one swoje odzwierciedlenie w krajowych aktach prawnych lub wytycznych. Są jednak i takie obszary wdrażania Programu, w których także i bezpośrednie znaczenie regulacji wspólnotowych jest bardzo istotne. Bez wątpienia jest to formuła instrumentów finansowych, gdzie szereg istotnych uwarunkowań wynika z wytycznych Komisji Europejskiej.

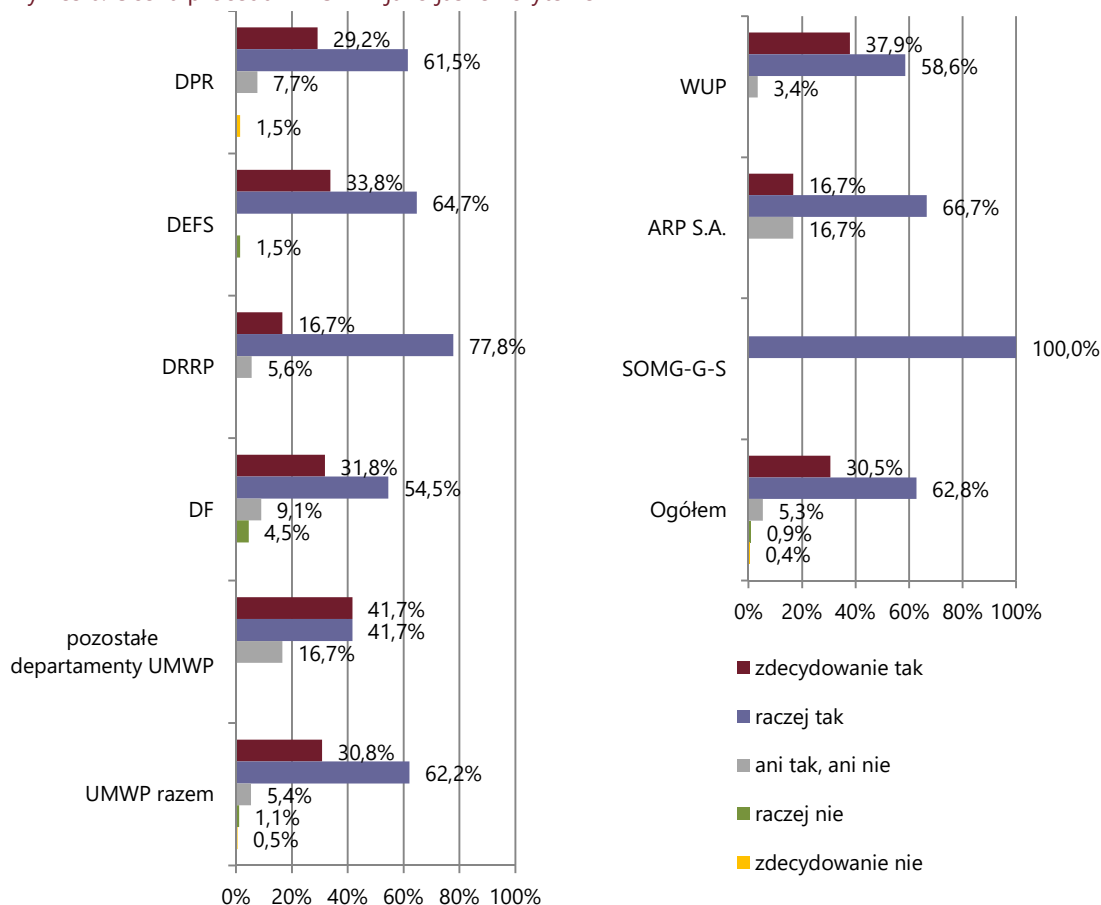
### **Skuteczność poszczególnych etapów realizacji RPO WP**

Poza ogólną oceną systemu instytucjonalnego RPO WP przeprowadzono także ocenę funkcjonowania procedur stosowanych na poszczególnych etapach realizacji RPO WP. W dalszej części przedstawiono występujące problemy dotyczące danego etapu wraz z propozycją ich przezwyciężenia. Nim jednak przejdziemy do prezentacji szczegółowych kwestii wymagających podejmowania określonych działań naprawczych (a w przypadku braku możliwości lub racjonalności ich podejmowania w bieżącym okresie finansowania – uwzględnienia danej kwestii w odniesieniu do RPO WP na lata 2021-2027), przedstawione zostaną dane z badania ilościowego pracowników IZ i IP, które pozwalają oszacować ogólną skalę występowania problemów z obowiązującymi w ramach RPO WP procedurami.

### **Ocena procedur przez pracowników zaangażowanych we wdrażanie RPO WP**

W pierwszej kolejności zaprezentowano w niniejszej części dane dotyczące jasności i czytelności procedur RPO WP.

Wykres 6. Ocena procedur RPO WP jako jasne i czytelne



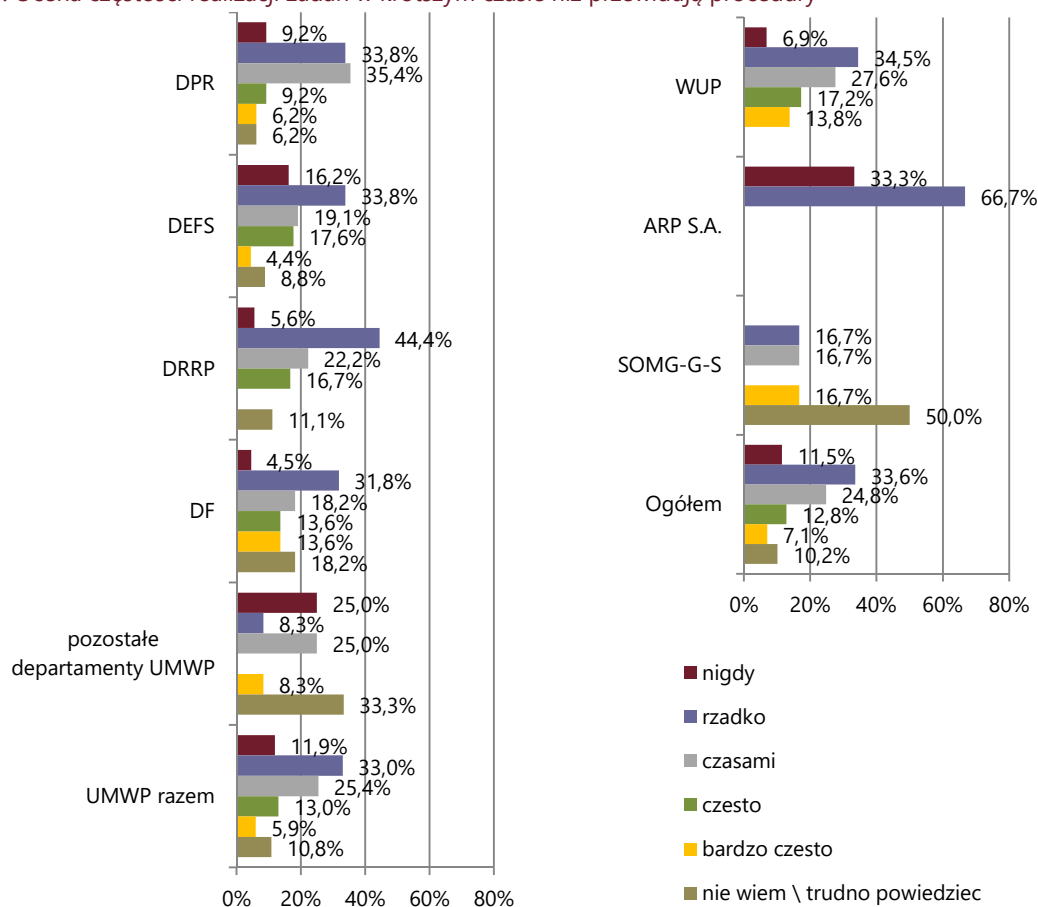
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP; DPR - n=65, DEFS - n=68, DRRP - n=18, DF - n=22, pozostałe departamenty UMWP - n=12. UMWP razem - n=185, WUP - n=29, ARP S.A. - n=6, SOMG-G-S - n=6, Ogółem - n=226

Pracownicy IZ i IP ocenili procedury RPO WP jako jasne i czytelne. 30,5% uznało je za zdecydowanie jasne i czytelne, a 62,8% za raczej jasne i czytelne. Przeciwnego zdania jest jedynie 1,3% respondentów. Przyglądając się danym dla poszczególnych instytucji w pierwszej kolejności można zauważyć, że wszyscy pracownicy SOMG-G-S odpowiedzieli, że stosowane w ramach RPO WP procedury są raczej jasne i czytelne, co może być związane z generalnie wąskim zakresem zadań IP ZIT, a tym samym ograniczoną ilością obowiązujących tę instytucję procedur (choć należy tutaj zauważyć relatywnie niewielką liczbę badanych). Relatywnie najwięcej negatywnych opinii wyrazili pracownicy DPR (1,5% odpowiedzi w wariacie „zdecydowanie nie”) oraz DF (4,5% odpowiedzi w wariacie „raczej nie”). Nawet jednak i w tych przypadkach mówić możemy o incydentalnym charakterze negatywnych opinii na temat czytelności i jasności procedur. Najwięcej zdecydowanych pozytywnych opinii o procedurach

dotyczy natomiast WUP (37,9% odpowiedzi) oraz kategorii „Pozostałe departamenty UMWP” (41,7%). Uwzględniając dane dotyczące kluczowej instytucji systemu realizacji RPO WP, czyli IZ, to również mamy tu do czynienia z wyraźnym brakiem problemu niejasności niezrozumiałości procedur (ponad tylko 1,5% opinii negatywnych w aspekcie jasności i czytelności procedur).

Druga analizowana kwestia dotyczy częstości realizacji zadań w czasie innym niż przewidują to procedury. Na poniższym wykresie przedstawiono dane dotyczące częstości realizacji zadań w czasie krótszym niż przewidują procedury (co byłoby korzystne z punktu widzenia sprawności wdrażania Programu, ale jednocześnie mogłoby sugerować nieprawidłowe założenia dotyczące czasu realizacji danego zadania zawarte w Instrukcjach Wykonawczych).

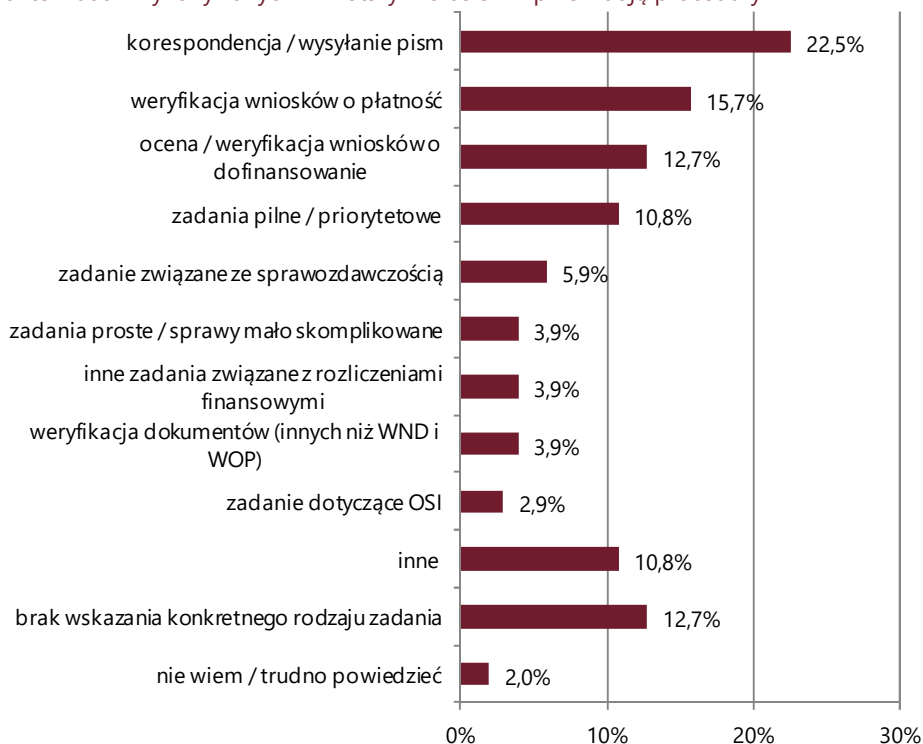
Wykres 7. Ocena częstości realizacji zadań w krótszym czasie niż przewidują procedury



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP; DPR - n=65, DEFS - n=68, DRRP - n=18, DF - n=22, pozostałe departamenty UMWP - n=12, UMWP razem - n=185, WUP - n=29, ARP S.A. - n=6, SOMG-G-S - n=6, Ogółem - n=226

Sytuacja realizacji zadań w czasie krótszym niż przewidują to procedury występuje relatywnie rzadko. Z zebranych opinii pracowników IZ i IP wynika, że najczęściej zadania realizowane w krótszym czasie niż jest to przewidziane są w WUP (31% respondentów przekonanych, że takie sytuacje występują często lub bardzo często). Z kolei w ramach ARP S.A. sytuacja taka występuje bardzo rzadko. W oparciu o opinie pracowników UMWP stwierdzić można, że w ich przypadku sytuacje, gdy zadania są realizowane przed upływem określonego czasu, zdarzają się raczej sporadycznie. Spośród wszystkich departamentów, najczęściej występują one w DF (27,2% zagregowanych wariantów odpowiedzi „często” i „bardzo często”). Pracownicy DEFS za to najczęściej w strukturze UMWP wskazywali, że takie sytuacje się nie zdarzają lub są rzadkie (połowa pracowników wybrała jeden z ww. wariantów odpowiedzi). Generalnie więc stwierdzić należy, że sytuacje wykonywania przez pracowników IZ/IP zadań przed czasem występują, choć niezbyt często.

Wykres 8. Charakter zadań wykonywanych w krótszym czasie niż przewidują procedury

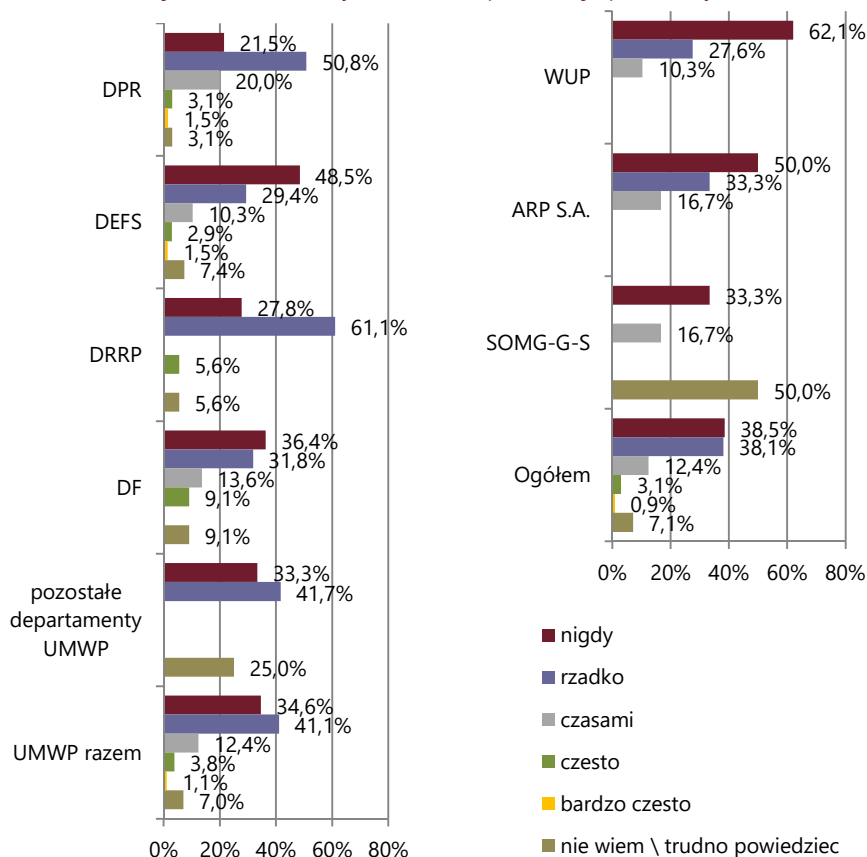


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP; n=102; pytanie zadawane osobom, które zadeklarowały, iż przynajmniej czasami wykonują zadania w krótszym czasie

Przyglądając się kategoriom zadań, które są wykonywane w krótszym czasie niż przewidują to procedury, można dostrzec, że są to najczęściej zadania powiązane z obiegiem dokumentów (22,5% wskazań). Kolejne wskazywane relatywnie często zadania wykonywane w krótszym niż przewidziano czasie dotyczą weryfikacji określonych rodzajów dokumentów (wniosków o płatność: 15,7% wskazań; wniosków o dofinansowanie: 12,7%). Pozostałe kategorie zadań otrzymały już relatywnie niewielką ilość wskazań, warto jeszcze jednak odnotować, że 1/10 respondentów stwierdziła, że zadania określone jako pilne /priorytetowe są wykonywane w krótszym niż przewidywany czasie (bez względu na charakter takiego zadania).

Większy problem z punktu widzenia sprawności funkcjonowania systemu instytucjonalnego RPO WP stanowić mogą zadania wykonywane w czasie dłuższym niż przewidują to procedury. Dane dotyczące tej kwestii przedstawiono poniżej.

Wykres 9. Ocena częstości realizacji zadań w dłuższym czasie niż przewidują procedury



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP; DPR - n=65, DEFS - n=68, DRRP - n=18, DF - n=22, pozostałe departamenty UMWP - n=12, UMWP razem - n=185, WUP - n=29, ARP S.A. - n=6, SOMG-G-S - n=6, Ogółem - n=226

Analizując zbiorczo dane dla wszystkich instytucji, można stwierdzić, że sytuacje wykonywania zadań w czasie dłuższym niż przewidują to procedury zdarzają się sporadycznie (tylko 4% wskazań sugerujących, iż takie sytuacje mają miejsce często). Większość pracowników IZ / IP stwierdziło, że albo opóźnienia w realizacji zadań nie zdarzają się nigdy (38,5% wskazań) albo zdarzają się rzadko (38,1%). Najbardziej zgodni co do sporadyczności tych sytuacji są pracownicy WUP, ARP S.A. oraz SOMG-G-S – warianty odpowiedzi: „często” lub „bardzo często” nie były w tych instytucjach wskazane ani razu. Jeśli chodzi o pracowników UMWP, to również w zdecydowanej większości są oni zdania, że wspomniane sytuacje są sporadyczne.

Respondenci pytani o to jakie zadania realizują w dłuższym czasie, niż przewidują to procedury, wspominają zwykle o kwestiach związanych z wszelkiego rodzaju kontrolą / weryfikacją dokumentacji / monitoringiem, kontaktami z różnymi podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie RPO WP (w tym z beneficjentami) lub po prostu wskazują na ogólną kategorię zadań szczególnie trudnych, wymagających większych kompetencji i/lub czasu. Zwrócić jednak należy uwagę, że wskazania poszczególnych kategorii zadań realizowanych w czasie dłuższym niż przewidują procedury miały charakter incydentalny i najczęściej związany z niestandardowym charakterem danej sytuacji (np. większą złożonością danej kontroli; relatywnie dużym poziomem skomplikowania kwestii, która weryfikuje pracownik; niejasnością prawną co do sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy itp.).

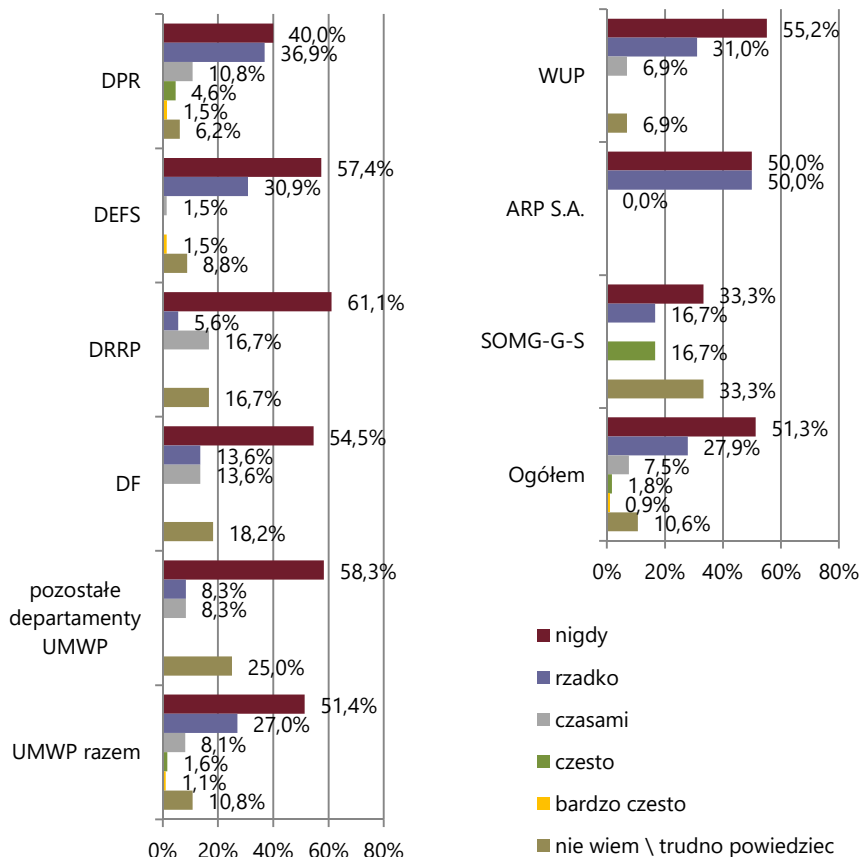
Pracownicy IZ / IP zostali również zapytani o to, z czego wynika dłuższy czas realizacji powyższych zadań. Najczęstszymi przyczynami, podawanymi jako przyczyniające się do wydłużania się czasu realizacji zadań są: skomplikowanie zadań / brak kompetencji, utrudnienia w komunikacji / przekazywania danych między podmiotami (w tym także pomiędzy beneficjentami a IZ / IP), spiętrzenie się obowiązków / braki kadrowe oraz inne, rzadsze problemy, takie jak związane z funkcjonowaniem systemu SL2014.

W kontekście powyższych wniosków należy zauważyć przede wszystkim, że skala występowania problemu ewentualnego wydłużania się czasu realizacji określonych zadań jest w przypadku pracowników instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie RPO WP



jest mała. Tym samym, nie należy postrzegać tej kwestii jako istotnego czynnika zaburzającego w sposób krytyczny sprawność realizacji celów Programu. Pojawiają się wprawdzie tego rodzaju sytuacje, ale poza tym, że mają charakter incydentalny, to najczęściej wynikają z niestandardowego charakteru pojawiających się okoliczności i problemów. Tym samym, trudno jest też na tego rodzaju sytuacje przygotować określone działania zaradcze, przyjęc raczej należy, że w pewnej skali będą one występować zawsze, a problematyczne stałoby się dopiero istotne nasilenie się zjawiska wykonywania poszczególnych zadań w czasie dłuższym niż przewidują to procedury. Kolejne zagadnienia dotyczy częstości realizacji zadań w sposób inny niż przewidują to procedury. W sytuacji relatywnie dużej skali występowania tego rodzaju zjawiska mielibyśmy do czynienia z nieadekwatnością obowiązujących na poziomie Instrukcji Wykonawczych procedur.

Wykres 10. Ocena częstości realizacji zadań w inny sposób niż przewidują procedury

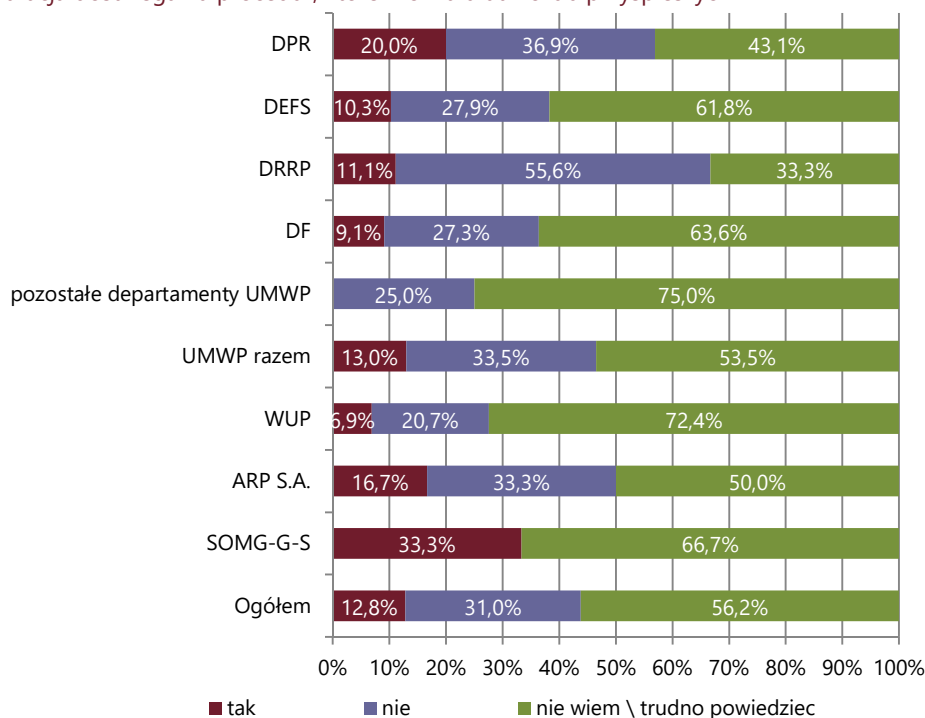


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP; DPR - n=65, DEFS - n=68, DRRP - n=18, DF - n=22, pozostałe departamenty UMWP - n=12. UMWP razem - n=185, WUP - n=29, ARP S.A. - n=6, SOMG-G-S - n=6, Ogółem - n=226

Nieco ponad połowa wszystkich respondentów jest zdania, że nigdy nie zdarzają się sytuacje realizacji zadań w sposób inny niż przewidują to procedury, a nieco ponad 1/4 stwierdza, że takie sytuacje wprawdzie zdarzają się, ale rzadko. Jedynie 7,5%, wybrało wariant odpowiedzi: „czasami”, a wariant: „często” jedynie 3%. Analizując dane dla poszczególnych instytucji należy zauważyć, że w przypadku WUP oraz ARP S.A., realizacja zadań w inny sposób niż przewidują procedury występuje relatywnie rzadziej, niż w UMWP oraz SOMG-G-S. Analizując odpowiedzi pracowników UMWP, można z kolei wyodrębnić departamenty, gdzie zadania są realizowane w ten sposób częściej niż w pozostałych – są to: DPR oraz DF (oba zresztą mają najmniej wskazań wariantu: „nigdy”). Najrzadziej zdają się one występować w DEFS.

Respondentów, którzy realizowali zadania w sposób niż zapisano w procedurach, zapytano jakie były to zadania oraz na czym polegały zmiany procedur ich wykonania. Sytuacje takie występują przy okazji aktualizacji procedur lub dokumentacji / regulacji prawnych, kiedy trudno ustalić jak należy wykonać określone zadanie lub w ogóle nie ma sprecyzowanego sposobu realizacji tego zadania. Wskazywano również na przypadki, w których pracownik nie wie jak zachować się w określonej sytuacji i samodzielnie stosuje środki, które uznaje za odpowiednie do danego problemu. Ponadto, warto wspomnieć tutaj, że według niektórych respondentów, pojawiają się zadania wobec, których pracownicy ci nie mają oficjalnie nadanych kompetencji do ich wykonania, są jednak zobowiązani do ich realizacji. W takiej sytuacji również mamy do czynienia ze swego rodzaju „pozaproceduralnym” wykonaniem określonego zadania. Ostatnia analizowana kwestia dotyczy dostrzegania procedur, które można ułatwić lub przyspieszyć.

Wykres 11. Deklaracja dostrzegania procedur, które można ułatwić lub przyspieszyć



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI z pracownikami IZ i IP; DPR - n=65, DEFS - n=68, DRRP - n=18, DF - n=22, pozostałe departamenty UMWP - n=12. UMWP razem - n=185, WUP - n=29, ARP S.A. - n=6, SOMG-G-S - n=6, Ogółem - n=226

Na początku należy wspomnieć, że spośród wszystkich respondentów ogółem, ponad połowa (56,2%) stwierdziła, że nie potrafi precyzyjnie wskazać procedur, których wykonywanie można by przyspieszyć (nie wykluczając jednak, że takie procedury występują). Najbardziej ten brak sprecyzowanej opinii jest widoczny wśród pracowników WUP (72,4%) oraz SOMG-G-S (66,7%). Ogółem, respondenci-pracownicy UMWP w liczbie nieco ponad połowy odpowiedzieli, że nie mają wiedzy na powyższy temat, na występowanie możliwych do skrócenia lub ułatwienia procedur wskazało natomiast jedynie 13% badanych reprezentujących tę instytucję. Jednocześnie, komórką, której pracownicy w największym stopniu dostrzegają możliwości skrócenia lub ułatwienia procedur okazał się być DPR, gdzie odsetek respondentów dostrzegających taką możliwość wyniósł 20%.

Respondenci zostali zapytani co konkretnie należałoby zmienić w procedurach w kontekście ich skrócenia lub ułatwienia. Na poziomie ogólnym wskazania dotyczyły sugestii technicznych zmian w SL2014 dotyczących poszczególnych funkcji tego systemu; digitalizacji dokumentacji; upraszczania poszczególnych procedur /

dokumentacji; skracania czasu trwania poszczególnych procedur / dokumentacji; przenoszenia niektórych obowiązków (np. weryfikacji dokumentów) do innych etapów procedury wyboru projektów; rozszerzenia wsparcia dla beneficjentów w kontekście procesu ubiegania się o środki oraz przenoszenia kompetencji między poszczególnymi grupami pracowników.

Uwzględniając powyższe opinie, a także biorąc pod uwagę wyniki badania jakościowego, w którym uczestniczyli pracownicy różnego szczebla reprezentujący wszystkie kluczowe instytucje zaangażowane w proces wdrażania RPO WP stwierdzić należy, że optyka pracowników w odniesieniu do stosowanych w ramach systemu realizacji procedur jest raczej pozytywna. Taki stan rzeczy (oraz obecny etap wdrażania Programu) sugeruje w związku z tym, by nie podejmować znaczących interwencji w samym systemie instytucjonalnym i przypisanych do niego procedurach. Wynika to także z tego, że nawet jeśli procedury miałyby charakter nieoptymalny, to przy obecnym „oswojeniu” z nimi, ewentualna ich modyfikacja i konieczność dostosowania się do niej (na poziomie pracowniczym i instytucjonalnym) mogłaby stanowić większe zakłócenie funkcjonowania całego systemu, niż utrzymanie procedur w obecnym kształcie. Niemniej jednak poniżej wskazano ogólną ocenę przebiegu danego etapu wdrażania i ewentualne najważniejsze problemy – zidentyfikowane w oparciu o całość materiału empirycznego (tj. wyniki badania ilościowego i jakościowego oraz wyniki analizy eksperckiej dokumentów regulujących funkcjonowanie systemu realizacji RPO WP, ze szczególnym uwzględnieniem Instrukcji Wykonawczych).

### **Działania informacyjno-promocyjne**

W przypadku działań informacyjno-promocyjnych należy zauważyć zmianę głównych obszarów podejmowania tego rodzaju działań, co świadczy o trafnym dostosowaniu się do specyfiki „cyklu życia” Programu. Mniejsze znaczenie mają w tym przypadku ogólne spotkania informacyjne dotyczące planowanych konkursów, czy zakresu dostępnego wsparcia, większe zaś – ściśle sprofilowane tematycznie szkolenia i konsultacje. W pozostałym do końca okresu wdrażania czasie należałoby dążyć do zwiększania

częstotliwości szkoleń / konsultacji indywidualnych dotyczących kwestii związanych z realizacją projektów w stosunku do spotkań i szkoleń poświęconych etapowi naboru. Nie powinno to jednak oznaczać całkowitej rezygnacji ze spotkań o charakterze ogólnym, które organizowane są na potrzeby konkretnych naborów (m.in. ze względu na pojawiających się nowych wnioskodawców, czy zmieniający się stan prawny lub uwarunkowania dotyczące prowadzonych naborów).

W badaniu jakościowym podkreślano także dodatkowo, że wraz ze wzrostem zaawansowania procesu wdrażania Programu znaczenia nabiera kwestia promowania efektów zrealizowanej interwencji. Chodzi tu o działania promocyjne podejmowane przez IZ, których celem jest zobrazowanie oddziaływania RPO WP na rozwój regionu. W badaniu podkreślano, że czynnikiem sukcesu tej fazy promocji Programu jest – mająca miejsce na bieżąco i w zależności od potrzeb – ścisła współpraca z komórkami organizacyjnymi / instytucjami odpowiedzialnymi bezpośrednio za etap wdrożeniowy. Część działań informacyjno-promocyjnych ma charakter ogólny (tj. dotyczący całego Programu), część jest jednak specyficzna dla danego obszaru wsparcia. Dotyczy to w szczególności działań informacyjnych odnoszących się do etapu naboru wniosków o dofinansowanie, gdzie poszczególne Instytucje Organizujące Konkurs indywidualizują swoje podejście do prowadzenia działań informacyjnych. Przykładowo, w ramach naborów dotyczących EFS prowadzonych w IZ wnioskodawcom udostępniany jest ogólny adres kontaktowy poczty elektronicznej dotyczący danego naboru, podczas gdy w ramach EFRR podawane są dane kontaktowe konkretnych osób zajmujących się naborem. Ta odmienność podejścia jest uzasadniona m.in. różnicą w ilości wniosków składanych w naborach z danego funduszu (a tym samym potencjalnie odmienną skalą obciążeń pracowników odpowiedzialnych za udzielanie wyjaśnień wnioskodawcom), ale także średnią wartością projektów (w EFRR jest ona co do zasady większa, co uzasadnia bardziej zindywidualizowany kontakt z potencjalnymi beneficjentami).

## Nabór i ocena projektów

W przypadku etapu naboru i oceny projektów kluczową trudnością jest czas trwania całej procedury, co stanowi istotny problem z punktu widzenia potrzeb i oczekiwań projektodawców. W skrajnych przypadkach czas oczekiwania na rozstrzygnięcie danego konkursu może prowadzić do ograniczenia celowości realizacji określonego przedsięwzięcia (np. w przypadku przedsięwzięć o charakterze innowacyjnym) lub pozbawiać możliwości aplikowania przez wnioskodawcę w innych naborach dotyczących tego samego obszaru interwencji. Występowanie tego problemu było akcentowane przede wszystkim w wywiadach z beneficjentami, którzy sygnalizowali fakt długiego oczekiwania na wyniki oceny złożonych wniosków o dofinansowanie w interesującym ich naborze. Sytuację tę potwierdzają także wyniki badania ewaluacyjnego pn.: *Ocena kryteriów i systemu wyboru projektów RPO WP*, w ramach którego respondenci krytycznie ocenili czas oceny wniosków. Ewaluator w ramach rzeczzonego badania zauważył, że choć czas trwania procesu oceny (trwający od ok. 4 do 8 miesięcy) może się wydawać długi (z punktu widzenia beneficjenta), to jednak stanowi on wypadkową złożoności całego procesu oceny. Na tę złożoność wskazywano również w badaniu jakościowym prowadzonym na potrzeby niniejszej ewaluacji. Respondenci zaangażowani bezpośrednio w realizację zadań związanych z procesem naboru i oceny projektów podkreślali negatywne oddziaływanie na czas trwania oceny projektów takich czynników jak: trudności ze znalezieniem ekspertów zaangażowanych do procesu oceny, czy problemy związane z jakością dokumentacji składanej przez wnioskodawców.

W badaniu jakościowym, w kontekście czasu przeznaczanego na realizację etapu oceny projektów, krytycznie przedstawiciele instytucji zaangażowanych w proces wdrażania RPO WP ocenili skrócenie czasu na prowadzenie procedury odwoławczej (wprowadzone nowelizacją ustawy wdrożeniowej w 2017 roku). Zmiana ta stanowi problem szczególnie w przypadku naborów o dużej liczbie złożonych wniosków o dofinansowanie, gdzie w danym czasie trzeba dokonać rozstrzygnięć dla relatywnie dużej liczby wniesionych protestów. Można domniemywać, że problem ten będzie odczuwalny także w końcowej fazie wdrażania Programu, gdy rosnąć może poziom determinacji wnioskodawców do

otrzymania wsparcia (w rezultacie świadomości, iż prowadzone w najbliższych miesiącach nabory mogą być ostatnimi w bieżącym okresie finansowania w danym obszarze interwencji).

W przyszłym okresie finansowania celowe byłoby podjęcie dwojakiego rodzaju działań zorientowanych na istotne skrócenie czasu trwania oceny. Po pierwsze, zgodnie z wcześniejszą rekomendacją, powinno się rozważyć możliwość i zasadność elektronicznej oceny wniosków i ich późniejszej oceny poprzez rozbudowę funkcjonalności Generatora Wniosków Aplikacyjnych. Po drugie, na poziomie krajowym należałoby wprowadzić jednoznaczne regulacje wyłączające z procesu oceny wniosków o dofinansowanie: (1) elementy weryfikacji dokumentacji, których weryfikacja leży w kompetencji innych organów i urzędów (ze szczególnym uwzględnieniem dokumentacji środowiskowej)<sup>10</sup> oraz (2) elementy dokonywania rozstrzygnięć dotyczących zagadnień podatkowych, które powinny stanowić przedmiot ewentualnej weryfikacji przez administrację skarbową.

Jeśli chodzi o ewentualne różnicowania pomiędzy obszarem EFRR i EFS, to w procesie oceny faktycznie są one zauważalne (zasady prowadzenia oceny, etapy oceny, sposób konstruowania kryteriów wyboru projektów, zakres wymaganej dokumentacji aplikacyjnej), rozbieżności tych nie należy jednak traktować jako problemu i uzasadnienia dla ewentualnych działań uspołniających. Wynikają one bowiem ze specyfiki wsparcia i potrzeby dostosowania procesu oceny i wyboru projektów właśnie do tej specyfiki. Co więcej, wydaje się, że choć taki stan rzeczy zmniejsza jednolitość i spójność proceduralną systemu instytucjonalnego RPO WP, to jednak ostatecznie przyczynia się do zapewnienia adekwatności procedur wyboru projektów i jego skuteczności.

Tym samym, uwzględniając także wyniki ww. badania ewaluacyjnego, w ramach którego przeprowadzono pogłębioną ocenę systemu wyboru projektów RPO WP ocenić należy

---

<sup>10</sup> W tym kontekście warto wskazać, że w ramach nowelizacji tzw. „ustawy wdrożeniowej” usunięto zapis zobowiązujący organy kontrolne do uwzględniania w procesie kontroli kwestii poprawności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Można to traktować jako element ułatwiający wprowadzenie niniejszego zalecenia.

go pozytywnie, zarówno w aspekcie jego sprawności, jak i skuteczności rozumianej jako zdolność do identyfikacji i wyboru projektów gwarantujących realizację celów Programu.

### **Proces zawierania umów z wnioskodawcami**

Etap zawierania umów z wnioskodawcami ma charakter bardzo zindywidualizowany, gdyż jego przebieg jest w dużym stopniu uzależniony od aktywności samego wnioskodawcy i jego sprawności w przygotowaniu dokumentacji niezbędnej do podpisania umowy. Dlatego też nie powinno dziwić, że w ramach badania jakościowego w sposób bardzo zróżnicowany oceniano ten proces – od opinii o całkowicie bezproblemowym jego charakterze aż do bardzo krytycznych opinii na temat konieczności przygotowania określonych dokumentów. Opinie te były wyrażane zarówno przez beneficjentów, jak i przedstawicieli instytucji zajmujących się wdrażaniem RPO WP. Występowanie ewentualnych problemów związane jest z trudnością w przygotowaniu dokumentacji niezbędnej do podpisania umowy, opieszałością beneficjenta lub błędami w składanej dokumentacji (i koniecznością ich późniejszego uzupełniania lub korygowania)<sup>11</sup>. Z tego względu kluczowego znaczenia nabiera kwestia ograniczenia składanej przez beneficjentów dokumentacji, która jest niezbędna do zawarcia umowy o dofinansowanie. Jednym z możliwych rozwiązań byłoby zwiększenie wymagań dokumentacyjnych na etapie aplikacyjnym, by w momencie zawierania umowy o dofinansowanie skala ewentualnych uzupełnień była niewielka. Jednak w przy takim podejściu mogłyby się pojawić negatywne skutki w postaci nadmiernego utrudnienia wnioskodawcom procesu aplikowania o wsparcie i ponoszenia kosztów przygotowania dokumentacji aplikacyjnej. Innym problemem mogłoby być dezaktualizowanie się złożonych wcześniej dokumentów w momencie, gdy zawierana jest umowa o dofinansowanie. Bardziej użytecznym rozwiązaniem wydaje się generalne zmniejszenie obciążeń dokumentacyjnych na etapie zawierania umowy o dofinansowanie. Tego

---

<sup>11</sup> W badaniu jakościowym zwracano także uwagę, że w pojedynczych przypadkach pojawia się dodatkowy czynnik oddziałujący niekorzystnie na długość czasu upływającego od momentu rozstrzygnięcia konkursu do zawarcia umowy o dofinansowanie, a mianowicie – chęć zwiększenia przez wnioskodawcę kwoty dofinansowania. Taki wniosek musi zostać poddany ocenie zasadności przez instytucję, co wymaga czasu i w konsekwencji opóźnia moment podpisania umowy o dofinansowanie.



rodzaju możliwość częściowo zapewniła nowelizacja „ustawy wdrożeniowej”, w ramach której określono, że instytucja nie może żądać zaświadczeń ani dokumentów na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli są one możliwe do ustalenia przez instytucję na podstawie rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których instytucja ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Instytucje zajmujące się wdrażaniem RPO WP stosując się do tej regulacji faktycznie uprościły zakres wymaganej dokumentacji (choć dopuszczają nadal składanie np. odpisów z rejestrów potwierdzających status prawny i formę reprezentacji instytucji, jeśli wnioskodawca preferuje takie rozwiązanie zamiast składania oświadczenia zawierającego wymagane informacje). W toku analizy dokumentacji wymaganej w naborach prowadzonych od września 2017 roku (moment nowelizacji „ustawy wdrożeniowej”) zidentyfikowano jednak wymagania dotyczące dokumentów zawierających informacje znajdujące się w ogólnodostępnych rejestrach: dokumenty potwierdzające otrzymanie przez Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej akredytacji ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego; zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych; zaświadczenie o dokonaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 168 ust. 1 Ustawy z dn. 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe. Szczegółowe wyjaśnienia dotyczące ww. dokumentów, które przedstawiono w trakcie panelu eksperckiego wskazują na to, że ich wymaganie wynikało z odrębnych regulacji prawnych nakładających na instytucję takiego wymogu lub podyktowane było koniecznością zapewnienia w momencie podpisywania umowy o dofinansowanie najbardziej aktualnej informacji dotyczącej beneficjenta i jego statusu. Wydaje się jednak, że skoro cały czas w prowadzonych naborach pojawiają się wymagania dotyczące przedkładania dokumentów o charakterze rejestrowym, odnoszących się do rejestrów ogólnodostępnych, celowe byłoby weryfikowanie w ramach poszczególnych naborów rzeczywistej konieczności wymagania określonego rodzaju dokumentów rejestrowych, tak by docelowo dążyć – w miarę możliwości prawnych i faktycznych – do

całkowitej rezygnacji z wymagania tego rodzaju dokumentacji od beneficjentów na etapie zawierania umowy o dofinansowanie.

Warto przy tym zauważyć, że w IZ pomiędzy wsparciem w ramach EFRR i EFS występuje jedna istotna różnica mogąca wpływać na sprawność przebiegu procesu zawarcia umowy o dofinansowanie. W przypadku EFRR za proces przygotowania procesu podpisywania umowy o dofinansowanie odpowiedzialne są te same osoby, które prowadziły proces oceny. W przypadku EFS oba etapy są rozdzielone instytucjonalnie. Podejście stosowane w ramach EFRR może zwiększać sprawność przebiegu całego procesu, gdyż na etapie zawierania umowy o dofinansowanie pracownik instytucji dysponuje już pewną wiedzą o beneficjencie i projekcie. Wdrożenie takiego rozwiązania w ramach EFS byłoby jednak mocno utrudnione ze względu na relatywnie większą średnią liczbę wniosków o dofinansowanie wpływających w ramach tego funduszu. Jednocześnie, w badaniu jakościowym podkreślano, że dla skuteczności i sprawności przebiegu procesu zawierania umowy o dofinansowanie istotne znaczenie ma nie tylko źródło finansowania, ale i tryb wyboru projektów. W ramach trybu pozakonkursowego proces zawierania umowy jest uproszczony (np. pod kątem zakresu wymaganej dokumentacji) w stosunku do trybu konkursowego.

## **Monitoring**

W przypadku etapu monitoringu najczęściej wskazywanym problemem były trudności o charakterze informatycznym związane z funkcjonowaniem systemu SL2014.

Jednocześnie zwracano uwagę na fakt, że w porównaniu z początkowym okresem wdrażania Programu nastąpiła w tym zakresie poprawa. Wydaje się, że na obecnym etapie wdrażania Programu znaczące przebudowywanie systemu nie ma uzasadnienia. Istotniejsze jest natomiast wykorzystanie doświadczeń z bieżącego okresu finansowania na etapie tworzenia systemu informatycznego dla perspektywy 2021-2027.

W badaniu jakościowym zwracano natomiast uwagę, że czynnikami, które niekorzystnie oddziałują na sprawność przebiegu etapu monitoringu jest fakt występowania niestandardowych wymagań lub okoliczności procesu monitoringu, co wymaga

określonych działań po stronie beneficjentów, które polegają na konieczności uspoźnienia prowadzonego monitoringu lub prowadzenia dodatkowych działań, by sprostać specyficznym wymaganiom (często niezwiązanym z monitoringiem w ramach samego RPO WP). Przykładowo, w przypadku realizacji projektów w ramach przedsięwzięć strategicznych pojawia się konieczność dodatkowego monitoringu wynikającego z systemu realizacji przedsięwzięć strategicznych, który w wymiarze monitoringowym nie jest w pełni spójny z RPO WP<sup>12</sup>. Z kolei w przypadku realizacji projektów w ramach EFS przez Powiatowe Urzędy Pracy wskazywano na pojawianie się problemów w integracji danych pomiędzy SL2014 a systemem Syriusz, który jest wykorzystywany przez Powiatowe Urzędy Pracy do monitorowania sytuacji osób bezrobotnych korzystających ze wsparcia. Także w przypadku instrumentów finansowych zwracano uwagę, że zakres funkcjonalności dotyczących monitoringu dostępnych w SL2014 nie pozwala na uzyskanie wszystkich istotnych informacji o stanie wdrażania interwencji w formule instrumentów finansowych wyłącznie w oparciu o Centralny System Teleinformatyczny.

### **Rozliczenia i płatności**

W przypadku etapu rozliczeń i płatności kluczowy problem stanowi czas trwania procedury weryfikacji i korekt wniosków o płatność. Na czas ten składa się okres weryfikacji wniosku o płatność przez IZ/IP (określony w umowie o dofinansowanie) oraz czas dokonywania korekt przez beneficjentów (który niejednokrotnie ulega wydłużeniu ze względu na niedotrzymywanie terminu złożenia poprawionego wniosku o płatność czy też dostarczania wymaganych do wniosku o płatność dokumentów / załączników po terminie. Jest to problematyczne przede wszystkim z punktu widzenia Beneficjenta (opóźnianie się momentu otrzymania środków finansowych), ale także IZ/IP (zarówno w kontekście kumulowania się niezatwierdzonych wniosków o płatność, jak i wstrzymywania procesu certyfikacji). Wprowadzane są rozwiązania operacyjne mające na celu ograniczenie skali błędów lub braków w składanych wnioskach o płatność (np.

---

<sup>12</sup> Kwestia ta będzie omówiona w części raportu poświęconej przedsięwzięciom strategicznym.

listy sprawdzające, działania informacyjne), nie eliminują one jednak całkowicie zidentyfikowanego problemu. Dodatkowo, beneficjenci zwracali uwagę, że sprawnego przebiegu procesu rozliczeń i płatności nie ułatwiają takie czynniki jak: zmieniające się stanowisko IZ/IP (czasem jest to spowodowane zmianą stanu prawnego, do którego IZ/IP musi się dostosować zmieniając dotychczasowe podejście, ale niekiedy jest to także efekt zmiany osoby zajmującej się weryfikacją wniosków o płatność składanych w danym projekcie).

Jeśli chodzi o kwestię rozliczeń i płatności, wskazać należy na istotną różnicę pomiędzy oboma funduszami. Podczas gdy, w przypadku EFS system rozliczeń oparty jest o formułę zaliczkową, to EFRR bazuje na formule refundacyjnej. W badaniu jakościowym zwracano uwagę, że zidentyfikowany problem przedłużającego się oczekiwania na otrzymanie środków finansowych w większym stopniu dotyczy właśnie refundacji. Tym samym, pewnym rozwiązaniem byłoby upowszechnianie systemu zaliczkowego, jako tego, który – jak pokazują dotychczasowe doświadczenia – pozwala skrócić czas oczekiwania na otrzymanie przez beneficjenta wnioskowanych środków finansowych. Dodatkowo, w przypadku stosowanego w EFS systemu zaliczkowego stosowane jest także inne rozwiązanie, które korzystnie oddziałuje na skuteczność przebiegu procesu rozliczeniowego. Jest to możliwość przekazania – pod pewnymi warunkami – beneficjentowi wnioskowanej transzy nawet w przypadku, gdy składany wniosek o płatność zawiera błędy. Obowiązuje w tym przypadku wymóg kwalifikowalności przynajmniej 70% kwoty wnioskowanych transz. Takie rozwiązanie pozwala przewyciężyć – przynajmniej częściowo – problem braku transferów finansowych z powodu niezatwierdzenia w całości złożonego wniosku o płatność. Ograniczeniem w tym przypadku jest tutaj rzeczony pułap kwalifikowalności 70% kwoty wnioskowanych transz, niemniej jednak przyjęte rozwiązanie eliminuje problem wstrzymywania płatności na rzecz beneficjenta w sytuacji, gdy wątpliwości IZ/IP dotyczą relatywnie niewielkiej części wnioskowanego dofinansowania.

W celu ograniczenia negatywnego oddziaływania czynników wpływających na czas procedur rozliczeniowych podejmowano także w dotychczasowym okresie wdrażania

innego rodzaju działania zaradcze. W przypadku EFRR było elastyczne reagowanie komórek organizacyjnych zajmujących się w IZ płatnościami, tak by w przypadku spiętrzeń w miarę równomiernie rozkładać obciążenia na poszczególne referaty. W przypadku EFS z kolei zrezygnowano ze sztywnego wymogu, by wniosek o płatność zatwierdzony przez opiekuna projektu musiał być dodatkowo zatwierdzony przez koordynatora zespołu. W chwili obecnej takiego zatwierdzenia (i jednocześnie weryfikacji) może dokonać inny opiekun projektu.

Z kolei czynnikiem niezależnym od IZ/IP, a dotyczącym etapu rozliczeń i płatności, na znaczenie którego wskazywano w badaniu jakościowym jest tryb dokonywania płatności przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Źródłem ewentualnych opóźnień w samym dokonaniu płatności na rzecz beneficjenta jest tutaj, funkcjonujący w Banku Gospodarstwa Krajowego kalendarz sesji płatności, który sprawia, że faktycznie otrzymanie przez beneficjenta środków finansowych nie następuje natychmiast po wydaniu takiego zlecenia przez instytucję, ale dzieje się to w interwałach wynikających z procedur przyjętych w Banku Gospodarstwa Krajowego.

## **Kontrola**

Analizując etap kontroli w ramach RPO WP należy wskazać przede wszystkim na dwa główne wymiary działań kontrolnych. Wymiar pierwszy dotyczy kontroli zewnętrznych realizowanych w odniesieniu do Programu i instytucji zajmujących się jego wdrażaniem. Choć sam fakt tego rodzaju kontroli nie budzi wątpliwości, to jednak w badaniu jakościowym akcentowano problemy: bardzo dużego obciążenia prowadzonymi kontrolami (duża liczba podmiotów kontrolujących prowadzących własne działania kontrolne i szeroki zakres procedur kontrolnych) oraz ograniczonej elastyczności podmiotów kontrolujących. Ta druga kwestia, choć wydaje się w sposób bezpośredni odnosić wyłącznie do samego etapu kontroli, pośrednio oddziałuje jednak także na inne aspekty wdrażania Programu. Jak podkreślano bowiem w badaniu jakościowym, jeśli występuje bardzo duży rygoryzm i brak elastyczności na etapie kontroli zewnętrznych, to IZ/IP muszą tę okoliczność uwzględnić także na etapie projektowania procedur

wewnętrznych oraz realizacji działań kontrolnych dotyczących wspieranych projektów. W rezultacie, nawet jeśli na szczeblu regionalnym dostrzegana jest zasadność większej elastyczności w stosunku do beneficjentów i ich projektów, to jest ona jednak ograniczana obawą o ewentualne późniejsze negatywne konsekwencje ze strony zewnętrznych podmiotów kontrolujących.

Drugi wymiar prowadzonych działań kontrolnych dotyczy procedur kontroli dotyczących wspieranych projektów i realizowanych przez instytucje zaangażowane w proces wdrażania RPO WP. Procedury dotyczące kontroli projektów stosowane w ramach RPO WP trafnie odzwierciedlają wymogi prawne dotyczące tego etapu wdrażania. Problemu nie stanowi także – jak wskazywano w badaniu jakościowym – struktura organizacyjna i podział zadań odnoszące się do komórek organizacyjnych realizujących zadania kontrolne. W wymiarze proceduralnym mówić więc możemy o skuteczności przyjętego modelu prowadzenia działań kontrolnych w Programie. Natomiast czynnikiem, który oceniany jest jako utrudniający realizację zadań kontrolnych jest duże obciążenie komórek zajmujących się kontrolą, przy czym obciążenie to ma – od pewnego momentu wdrażania Programu – charakter właściwie ciągły (a więc inaczej niż w przypadku takich aspektów wdrażania RPO WP jak programowanie, czy organizacja naborów, w przypadku których występuje różnorodność skali obciążeń na różnych etapach realizacji Programu). W tym kontekście pozytywnie ocenić należy takie rozwiązania, które pozwalają np. równoważyć obciążenia pomiędzy komórkami zajmującymi się – w przypadku EFS – kontrolą systemową (i projektów pozakonkursowych) oraz kontrolą projektów konkursowych. W sytuacji, gdy rosło obciążenie komórki odpowiedzialnej za kontrolę projektów konkursowych, była ona wspomagana przez komórkę, która realizuje procesy kontroli w odniesieniu do projektów o zbliżonym zakresie, lecz realizowanych w trybie pozakonkursowym. Tego rodzaju działania korzystnie oddziałują na potencjał administracyjny, a jednocześnie nie generują ryzyka realizacji określonych zadań przez osoby niedysponujące odpowiednim przygotowaniem merytorycznym.

W kontekście etapu kontroli pozytywnie ocenić należy także stosowane rozwiązania niestandardowego jakim jest kontrola *ex-ante* w obszarze zamówień publicznych. Dzięki

weryfikacji dokumentacji dotyczącej danego zamówienia publicznego, jeszcze przed uruchomieniem samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zmniejsza się ryzyko nieprawidłowości w przeprowadzeniu procedur wyboru wykonawcy / dostawcy, a tym samym zmniejsza się prawdopodobieństwo ewentualnych korekt finansowych wymuszonych przez te nieprawidłowości. Choć jest to bez wątpienia dodatkowe obciążenie dla komórek zajmujących się procedurami kontrolnymi, lecz częściowo jest to dyskutowane poprzez mniejszą skalę późniejszych problemów na etapie rozliczania projektu lub kontroli *ex-post*.

### **Certyfikacja**

W przypadku etapu certyfikacji mamy do czynienia z sytuacją specyficzną, która wynika z faktu konieczności zapewnienia strukturalnej niezależności Instytucji Certyfikującej w systemie wdrażania Programu. Jak wskazano wcześniej, w przypadku RPO WP ta niezależność została zapewniona w sposób prawidłowy. Można jednak przy tym zauważyć, że niezależność ta ogranicza np. możliwość elastycznego dysponowania zasobami ludzkimi zarówno w aspekcie – w przypadku wystąpienia takiej potrzeby – wsparcia Referatu Certyfikacji przez pracowników z innych komórek organizacyjnych, jak i pomocy w kierunku przeciwnym (co miałyby uzasadnienie przede wszystkim w początkowym okresie wdrażania Programu, gdy obciążenie zadaniami związanymi z certyfikacją jest mniejsze).

Również na poziomie proceduralnym nie zidentyfikowano znaczących problemów dotyczących realizacji zadań związanych z certyfikacją. W badaniu jakościowym wskazywano jedynie na ewentualne problemy techniczne związane z funkcjonowaniem Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014, który stanowi główne narzędzie pracy i źródło informacji dla osób realizujących zadania z zakresu certyfikacji (choć jednocześnie pozytywnie oceniono zakres danych dostępnych w ramach SL2014, użytecznych z punktu widzenia procedury certyfikacji). Sygnalizowano również problem konieczności wykonywania zbędnych zadań, takich jak przygotowywanie projektu rocznego zestawienia wydatków, pomimo że po zakończeniu danego roku

przygotowywany jest właściwy dokument zawierający te same dane (lecz urealnione na moment ich przygotowania)<sup>13</sup>. Wskazane kwestie nie stanowią jednak czynników, które należałoby traktować jako istotne czynniki zagrażające skuteczności przebiegu etapu certyfikacji, czy choćby zakłócające ów etap.

## **Ewaluacja**

Zadania związane z ewaluacją RPO WP realizowane są przez Referat Planowania Strategicznego usytuowany w DRRP. Jednocześnie jednak, zarówno w ramach OFiP, jak i Instrukcji Wykonawczych określono tryb i charakter włączania w realizację tego etapu także innych komórek organizacyjnych. W kontekście realizacji zadań związanych z ewaluacją Programu należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wprowadzony w bieżącym okresie finansowania wymóg (określony w treści rozporządzenia ogólnego) opracowania Planu Ewaluacji odnoszącego się do pełnego okresu wdrażania RPO WP. Z jednej strony jest to narzędzie pozwalające w sposób całościowy planować działania ewaluacyjne (choć jednocześnie dopuszczalna jest możliwość aktualizacji Planu Ewaluacji; w przypadku RPO WP ostatnia aktualizacja została przeprowadzona 18.04.2018 roku – data zatwierdzenia aktualizacji przez Komitet Monitorujący). Z drugiej strony, jest to bez wątpienia dodatkowy obowiązek nałożony na IZ, który ta musi zrealizować w początkowym okresie wdrażania Programu. Niemniej jednak w kontekście skuteczności realizacji działań związanych z ewaluacją Programu (w szczególności w odniesieniu do odpowiedniego planowania czasowego i finansowego badań ewaluacyjnych) takie rozwiązanie ocenić należy pozytywnie.

Kwestią bardziej problematyczną, na którą zwracano uwagę w badaniu jakościowym jest z kolei fakt, iż w bieżącym okresie finansowania występuje relatywnie duża liczba badań ewaluacyjnych o charakterze obligatoryjnym, których przeprowadzenie jest wymagane od IZ. Jednocześnie jednak, duża pula środków finansowych przeznaczonych na badania

---

<sup>13</sup> Obowiązek ten wynika z art. 21 ust. 1 „ustawy wdrożeniowej”, gdzie sformułowano wymóg przedkładania projektu rocznego zestawienia wydatków. Zapis ten stanowi odzwierciedlenie zalecenia Komisji Europejskiej, by Instytucja Audytowa z pewnym wyprzedzeniem otrzymywała od IZ/IC projekty rocznych zestawień wydatków do weryfikacji.



ewaluacyjne w okresie 2014-2020 sprawia, że IZ ma możliwość realizacji także badań własnych. Jedynym istotnym ograniczeniem jest tutaj wydolność kadrowa i organizacyjna komórki odpowiedzialnej za przygotowanie badań ewaluacyjnych i późniejszy nadzór nad ich właściwym przebiegiem. Tym większego znaczenia, jako czynnik dodatkowo obciążający osoby realizujące zadania z zakresu ewaluacji, są nakładane na IZ ogólnokrajowe wymagania dotyczące systemu zarządzania rekomendacjami pobadawczymi i monitorowania procesu ich wdrażania, czy też systemu oceny wykonawców badań ewaluacyjnych (w przypadku którego problem stanowi brak realnych korzyści wynikających ze stosowania na poziomie centralnym tego rodzaju narzędzi). Nie są to jednak elementy, które w sposób krytyczny oddziaływałyby na skuteczność realizacji badań ewaluacyjnych. Wydaje się, że istotniejsze jest w tym przypadku np. trudność w wyborze optymalnego momentu realizacji badań ewaluacyjnych w aspekcie zapewnienia możliwości późniejszego wdrożenia rekomendacji pobadawczych, czy też zróżnicowana jakość i użyteczność raportów ewaluacyjnych przygotowywanych przez ewaluatorów zewnętrznych.

W przypadku etapu ewaluacji trudno mówić o różnicach pomiędzy EFRR i EFS, gdyż cały proces ewaluacji Programu jest zintegrowany w ramach jednej komórki organizacyjnej. Jest to rozwiązanie właściwe nie tylko ze względu na dwufunduszowość Programu, ale także fakt, że realizacja badania ewaluacyjnego – choć w założeniu generuje określone korzyści – jest każdorazowo obciążeniem dla IZ/IP i wymaga zaangażowania ze strony ich pracowników (poza pracownikami DRRP), a to oznacza, że bardzo ważne jest umiejętne i skoordynowane planowanie kalendarza badań ewaluacyjnych.

### **Ocena całościowa skuteczności procedur na poszczególnych etapach realizacji RPO WP**

W rezultacie przeprowadzonej analizy procedur realizowanych na poszczególnych etapach wdrażania Programu stwierdzić należy, że – co do zasady – zostały one zaprojektowane w sposób zapewniający skuteczność ich przeprowadzenia. Nie stwierdzono występowania czynników, które uniemożliwiają lub w sposób krytyczny

utrudniają realizację wyróżnionych w analizie etapów wdrażania RPO WP. W przypadku działań informacyjno-promocyjnych pozytywnie ocenić należy fakt dostosowywania charakteru i zakresu tej kategorii działań do „cyklu życia” Programu. Dzięki temu zapewniona jest skuteczność w dotarciu do tych odbiorców (i z takimi rodzajami informacji), które w danym momencie mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia odpowiedniej dynamiki procesu wdrażania (począwszy od ogólnych działań promujących zakres wsparcia dostępny w RPO WP – z uwzględnieniem, jak wskazywano w badaniu jakościowym, różnic pomiędzy obecnym a poprzednim Programem – poprzez intensywne i specjalistyczne działania informacyjne skierowane do potencjalnych wnioskodawców i beneficjentów realizujących projekty, a skończywszy na promocji efektów zrealizowanej interwencji i oddziaływania Programu na rozwój regionu).

Jeśli chodzi o etap naboru i oceny projektów, to stosowane procedury określić należy jako skuteczne, zarówno w aspekcie jego sprawności, jak i skuteczności rozumianej jako zdolność do identyfikacji i wyboru projektów gwarantujących realizację celów Programu. Najważniejszym problemem wydaje się być czas trwania oceny, stąd celowość rozważenia na potrzeby przyszłego okresu finansowania podjęcia działań, które byłyby zorientowane na skrócenie czasu trwania oceny wniosków o dofinansowanie. Trzeba tu jednak wyraźnie podkreślić, że problem ten osłabia raczej sprawność funkcjonowania systemu wyboru projektów niż jego skuteczność. Jedynie w skrajnych przypadkach (bardzo duże przesunięcie terminu rozstrzygnięcia konkursu i specyficzny charakter planowanych przedsięwzięć) może niekorzystnie oddziaływać na skuteczność realizowanej interwencji. W kontekście zapewnienia skuteczności przebiegu etapu naboru i oceny projektów zdecydowanie pozytywnie ocenić należy natomiast dostosowywanie różnych elementów procedury oceny i wyboru projektów do specyfiki obszaru wsparcia wynikającej ze źródła finansowania projektów (EFRR, EFS, projekty zintegrowane).

Pozytywnie ocenić należy także skuteczność fazy zamykającej proces wyboru projektów, czyli etap zawierania umów o dofinansowanie. Najlepszym potwierdzeniem skuteczności

procedur stosowanych w ramach tego etapu jest fakt incydentalnych przypadków niezawierania umów o dofinansowanie dla projektów wybranych do udzielenia wsparcia. Podobnie jak w przypadku procesu oceny i wyboru projektów problem może jedynie stanowić w wybranych przypadkach długość procesu zawarcia umowy o dofinansowanie. Tak naprawdę jest to jednak etap bardzo mocno zindywidualizowany zarówno ze względu na podejście beneficjentów i ich aktywność w kompletowaniu wymaganej dokumentacji, jak i specyfikę danego naboru i wymagań dokumentacyjnych. W przypadku oceny skuteczności realizacji zadań związanych z monitoringiem stwierdzić należy, że pomimo – występujących przede wszystkim na początkowym etapie wdrażania Programu – trudności związanych z techniczną stroną funkcjonowania Centralnego Systemu Informatycznego SL2014 stanowiącego główne narzędzie monitorowania postępu rzeczowego i finansowego, nie występują problemy, które uniemożliwiłyby w sposób krytyczny prowadzenie monitoringu realizacji Programu. Ewentualne trudności – poza mającymi charakter techniczny – odnosiły się do konieczności podejmowania działań niestandardowych związanych np. z łączeniem monitoringu w ramach RPO WP z innego rodzaju monitoringiem. Dodatkowo warto zauważyć, że w kontekście położenia dużego nacisku na realizację celów śródkresowych w 2018 roku podejmowano także dodatkowe działania skierowane do beneficjentów, których celem było pozyskiwanie informacji o realizacji projektów, które wykraczałyby poza standardowy monitoring. Przykładowo, w ramach spotkań z beneficjentami omawiano pojawiające się trudności w realizacji zadań projektowych i osiąganiu założonych wartości docelowych wskaźników identyfikując jednocześnie możliwe sposoby przeciwdziałania im lub niwelowania ich negatywnego oddziaływania na realizację założeń dotyczących ram wykonania.

Z punktu widzenia beneficjenta, ale także – w kontekście określonych celów związanych z certyfikacją – IZ/IP, bardzo istotnym etapem jest etap rozliczeń i płatności. W chwili obecnej skuteczność przebiegu tego etapu jest częściowo ograniczona przez relatywnie długi czas od momentu złożenia wniosku o płatność przez beneficjenta do momentu faktycznego otrzymania środków finansowych na rachunek bankowy projektodawcy.

Choć jak najwcześniejsze otrzymanie tych środków jest bez wątpienia w interesie beneficjenta, to jednak niejednokrotnie to właśnie błędy lub braki w składanym przez niego wniosku o płatność w sposób bezpośredni przekładają się na wydłużanie się procesu zatwierdzenia wniosku o płatność. Tym bardziej pozytywnie ocenić należy te działania podejmowane przez IZ/IP, które pozwalają ten czas skrócić, upraszczając procedurę weryfikacji i zatwierdzania składanych wniosków o płatność. Większa skuteczność i sprawność procedur rozliczeniowych cechuje tryb zaliczkowy w porównaniu z trybem refundacyjnym, w związku z czym wydaje się, że w przyszłym okresie finansowania należałoby dążyć do upowszechniania pierwszego z tych trybów. Jednocześnie jednak, pamiętać należy, że w przypadku wdrażania programów bazujących na unijnym dofinansowaniu mamy do czynienia z wydatkowaniem środków publicznych, a tym samym konieczna jest określona dyscyplina w zakresie procesów rozliczeniowych i rygoryzm w nakładanych na beneficjentów wymaganiach dotyczących dokumentowania finansowego przebiegu projektu. Z tego względu nie należy dążyć za wszelką cenę do liberalizacji procedur rozliczeniowych wyłącznie w aspekcie ich sprawności i skuteczności (rozumianej jako jak najszybsze doprowadzenie do transferu środków finansowych na rzecz beneficjenta).

W przypadku procedur kontrolnych nie możemy mówić o istotnych czynnikach proceduralnych ograniczających skuteczność przebiegu procesu kontroli. Większe znaczenie ma tutaj kwestia obciążeń pracowników i komórek organizacyjnych zajmujących się zadaniami kontrolnymi. Podejmowane są działania zorientowane na zoptymalizowanie zarządzania zasobami ludzkimi zaangażowanymi w proces kontroli, jednocześnie jednak trzeba mieć świadomość, że wraz z rosnącą liczbą dofinansowanych przedsięwzięć także i skala realizowanych kontroli wzrasta. Z drugiej strony, sama kwestia sprawności nie powinna być traktowana jako jedyne uwarunkowanie dotyczące tego, w jaki sposób należy planować sposób realizacji w Programie zadań kontrolnych. Takim przykładem jest np. wprowadzenie elementu kontroli *ex-ante* zamówień publicznych, który choć dodatkowo obciąża komórki zajmujące się kontrolą projektów,

to jednocześnie pozwala uniknąć późniejszych błędów, które mogłyby niekorzystnie wpływać np. na poziom certyfikacji wydatków w Programie.

Dwa ostatnie etapy realizacji Programu uwzględnione w analizie dotyczyły certyfikacji i ewaluacji. Choć merytorycznie dotyczą one zupełnie innych aspektów wdrażania RPO WP, to jednak w kontekście oceny skuteczności ich realizacji mówić możemy o bardzo zbliżonej sytuacji. W obu przypadkach mamy bowiem do czynienia z generalnie prawidłowym zaprojektowaniem zarówno procedur dotyczących tych etapów, jak i strukturalnego usytuowania odpowiedzialnych za nie komórek organizacyjnych. Zidentyfikowane problemy lub ograniczenia w ramach obu rzeczonych etapów mają charakter raczej techniczny (w części pozostający poza możliwościami oddziaływania IZ) i nie stanowią czynników, które znacząco utrudniałyby, a tym bardziej uniemożliwiały skuteczną realizację celów każdego z tych etapów.

### Efektywność procesów dotyczących powiązań RPO WP z SRWP

Ostatni aspekt analizowany w ramach oceny efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego RPO WP dotyczy kwestii powiązań Programu ze Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 (SRWP), przyjętych i stosowanych sposobów weryfikacji efektywności tych powiązań oraz uzasadnienia dla podjęcia ewentualnych działań w zakresie optymalizacji stosowanych w woj. pomorskim mechanizmów koordynacji obu ww. dokumentów.

Co do zasady, Regionalne Programy Operacyjne stanowią finansowe i operacyjne narzędzie realizacji celów określonych w strategiach rozwojowych województw. Tego rodzaju założenie przyjęto także na etapie opracowania RPO WP, co potwierdzają jego zapisy: „*Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 będzie jednym z narzędzi realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*”. Analizując szczegółowe zapisy RPO WP, powyższe założenie znajduje swoje potwierdzenie w charakterystyce zgodności tematyki, celów i zakresu poszczególnych Osi Priorytetowych Programu z określonymi celami operacyjnymi zdefiniowanymi w SRWP.

Powyższe podejście ma charakter standardowy uwzględniając rozwiązania przyjęte także w innych RPO i wynika z samej logiki umiejscowienia tych programów w instrumentarium prowadzenia polityki regionalnej. Można je również traktować jako swoisty „program minimum” w zakresie koordynacji strategii rozwojowej województwa oraz RPO. W przypadku woj. pomorskiego mamy jednak do czynienia z wprowadzeniem dodatkowego instrumentu koordynacyjnego, jakim są Regionalne Programy Strategiczne. Zgodnie z zapisami RPO WP: *„Tematyczny zakres oraz logika interwencji RPO WP są zdeterminowane m.in. zapisami sześciu Regionalnych Programów Strategicznych (RPS) w zakresie: rozwoju gospodarczego (Pomorski Port Kreatywności), aktywności zawodowej i społecznej (Aktywni Pomorzanie), transportu (Mobilne Pomorze), energetyki i środowiska (Ekoefektywne Pomorze), atrakcyjności kulturalnej i turystycznej (Pomorska Podróż) i ochrony zdrowia (Zdrowie dla Pomorzán), które, operacjonalizując zapisy SRWP, określają sposób realizacji polityk rozwojowych Samorządu Województwa Pomorskiego do 2020 r.”*. Uzupełnieniem powyższego zapisu, a jednocześnie doprecyzowaniem funkcji jaką RPS pełnią w procesie koordynacji wdrażania RPO WP i SRWP, jest z kolei poniższa charakterystyka zawarta w SRWP, gdzie wskazuje się na wiodącą rolę RPS w operacjonalizacji i harmonizacji działań samorządu województwa w zakresie osiągnięcia poszczególnych celów SRWP: *„Zgodność ze Strategią i regionalnymi programami strategicznymi będzie podstawowym kryterium decydującym o kształcie przyjmowanych na poziomie Samorządu Województwa Pomorskiego programów operacyjnych i innych narzędzi realizacji Strategii. Regionalne programy strategiczne będą podstawowym punktem odniesienia, decydującym o ukierunkowaniu środków ujmowanych po stronie wydatków rozwojowych w budżecie województwa.”*

Przywoływane do tej pory zapisy określić można jako założenia systemu koordynacji RPO WP z SRWP. By mogły zostać faktycznie wcielone w życie konieczne jest wprowadzenie rozwiązań o charakterze operacyjnym, które będą zapewniać różne formy i wymiary wzajemnych powiązań. Rozwiązania te zawarto w *Planie zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*. Po pierwsze, powołano Koordynatora SRWP odpowiedzialnego za zapewnienie sprawnego i spójnego systemu realizacji SRWP, którą

to funkcję pełni Dyrektor DRRP, a więc jednego z trzech departamentów w ramach UMWP pełniących kluczową rolę w procesie zarządzania i wdrażania RPO WP. Dzięki takiemu rozwiązaniu procesy koordynacyjne dotyczące SRWP i RPO WP zostały skoncentrowane w jednej komórce organizacyjnej, co ocenić należy korzystnie ze względu na chociażby sprawność przepływu informacji, czy spójność podejmowanych decyzji dotyczących obu ww. dokumentów. Po drugie, w zakresie zadań Kierowników RPS uwzględniono m.in.: „*udział w monitorowaniu wykorzystania w regionie środków z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE 2014-2020 w zakresie wynikającym z RPS*”, co zapewnia dostęp do danych umożliwiających bieżącą weryfikację postępów w realizacji działań związanych z realizacją RPS, które współfinansowane są ze środków wspólnotowych. Po trzecie, powołano Zespół Sterujący Strategią, który jest odpowiedzialny za zapewnienie spójności i komplementarności realizacji wszystkich RPS, a w skład którego wchodzi wszystkie departamenty w ramach IZ zaangażowane w proces wdrażania RPO WP (DPR, DEFS, DRRP)<sup>14</sup>. Dodatkowo do prac Zespołu, jako stali obserwatorzy, zostali zaproszeni przedstawiciele dwóch IP (WUP oraz ARP S.A.). W zakresie zadań Zespołu znalazły się również zadania bezpośrednio związane z wdrażaniem RPO WP, takie jak: udział w programowaniu w ramach Wspólnych Ram Strategicznych UE 2014-2020, w tym w przygotowaniu projektu RPO WP oraz udział w realizacji RPO WP (m.in. konsultowanie Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WP, identyfikacji projektów w trybie pozakonkursowym, harmonogramu naboru wniosków w trybie konkursowym i kryteriów wyboru projektów)<sup>15</sup>.

Wskazane powyżej mechanizmy powiązania SRWP i RPO WP uznać należy nie tylko za wystarczające, ale także za wykraczające znacząco poza rozwiązania stosowane w innych regionach. Czynnikiem generującym specyfikę woj. pomorskiego jest przede wszystkim instrument w postaci Regionalnych Programów Strategicznych, który stanowi kluczowe ogniwo powiązania obu ww. dokumentów. Uwzględniając fakt, że zarówno SRWP, jak

---

<sup>14</sup> W skład Zespołu wchodzi także przedstawiciele innych departamentów, biur i kancelarii UMWP, które nie pełnią funkcji IZ.

<sup>15</sup> Charakter tych zadań odzwierciedla moment, w których zostały one przypisane do Zespołu Sterującego Strategią, stąd mowa jest tu o programowaniu dotyczącym lat 2014-2020, czy konsultacji SZOOP na ten sam okres.

i RPO WP są dokumentami o charakterze relatywnie ogólnym próba powiązania ich bez wprowadzenia dodatkowego elementu jakim są RPS mogłaby przynieść efekt pozorny, podobny do tego jaki w poprzednim okresie finansowania generowało w wielu regionach stosowanie kryteriów wyboru projektów odwołujących się do ogólnej zgodności projektów ze strategiami rozwoju województwa. Dzięki RPS dokonana została operacjonalizacja relacji pomiędzy RPO WP a SRWP, dając tym samym użyteczną podstawę do późniejszej selekcji projektów przyczyniających się w rezultacie do osiągnięcia celów SRWP, jak i osiągnięcia celów wskaźnikowych RPO WP.

Ta pozytywna ocena znalazła swoje potwierdzenie także w wynikach badania jakościowego przeprowadzonego z przedstawicielami IZ. Zwrócono uwagę zarówno na poprawność zaprojektowania systemu powiązania SRWP i RPO WP, jak i ich prawidłowość ich rzeczywistego funkcjonowania, akcentując kwestię zaangażowania osób, które funkcjonują w różnych elementach całego systemu zarządzania wdrażaniem RPO WP i SRWP.

W analizie uwzględniono także kwestię stosowanych sposobów weryfikacji efektywności powiązań pomiędzy SRWP i RPO WP. I tak jak, dla samego zapewnienia owych powiązań kluczowe znaczenie mają Regionalne Programy Strategiczne, tak dla kwestii ich weryfikacji podstawowym narzędziem są Raporty z realizacji RPS, które – jak wskazano w *Ocenie realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 w latach 2013-2016*, którą opracowano w 2017 roku – których analiza: „(...) *poza bieżącym monitorowaniem stopnia ich implementacji, pozwala również na weryfikację zasadności priorytetów / kierunków działania w RPS oraz zastosowanych narzędzi wdrożeniowych.*”. Z punktu widzenia weryfikacji, na ile skuteczne są powiązania pomiędzy SRWP i RPO WP kluczowe jest we wspomnianym procesie monitoringu to, że bazuje on m.in. na wskaźnikach postępu rzeczowego RPO WP. Tym samym uspołniony jest zakres działań monitoringowych zorientowanych na określenia stopnia realizacji celów, tak całego RPO WP, jak i poszczególnych RPS, które z kolei – jak wskazano wcześniej – stanowią operacjonalizację celów SRWP.



Podsumowując ocenę efektywności procesów dotyczących powiązań RPO WP z SRWP należy podkreślić celowość utrzymania w przyszłym okresie finansowania obecnego modelu powiązania obu ww. dokumentów (obecnie obowiązujące regulacje dotyczą literalnie RPO WP oraz SRWP). Ewentualne modyfikacje w tym zakresie powinny dotyczyć konieczności uwzględnienia faktu, iż prace nad nowym RPO WP w nowym okresie finansowania mogą być prowadzone w momencie, gdy równolegle opracowywana będzie Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego wykraczająca poza horyzont czasowy 2020 r. W związku z tym istotne jest zapewnienie organizacyjnej i kadrowej spójności zespołów i grup pracujących nad oboma dokumentami, co pozwoli na usprawnienie prac i zapewnienie ich odpowiedniego poziomu merytorycznego, a przede wszystkim – zagwarantuje skuteczne ich powiązanie.

## OCENA SPECYFICZNYCH MECHANIZMÓW I INSTRUMENTÓW

### W RAMACH RPO WP

W niniejszym rozdziale tematycznym przeprowadzono ocenę specyficznych mechanizmów i instrumentów stosowanych w ramach RPO RP. Zaliczamy do nich: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), Zintegrowane Porozumienia Terytorialne (ZPT), Przedsięwzięcia strategiczne, Inteligentne Specjalizacje Pomorza (ISP) oraz projekty zintegrowane. W poniższej analizie dokonano oceny rozwiązań przyjętych w zakresie ww. mechanizmów i określono potrzebę ewentualnych ich modyfikacji, w przypadku istnienia takiej potrzeby – formułując odpowiednie zalecenia określające charakter i pożądany efekt zmiany. Jednocześnie, na zakończenie analizy poświęconej każdemu mechanizmowi przedstawiono – bazującą na technice studium przypadku – charakterystykę określonego rozwiązania zastosowanego w przypadku danego instrumentu.

#### Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

Zgodnie z zapisami *Zasad wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020* Zintegrowane Inwestycje Terytorialne stanowią instrument terytorialny adresowany do Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta. Jego włączenie w system wdrażania RPO WP jest, zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa, obligatoryjne i związane z koniecznością wyodrębnienia alokacji skierowanej wyłącznie do obszaru ZIT i przypisanych do tej alokacji Poddziałów. Wdrażanie instrumentu ZIT odbywa się w RPO WP w całości poprzez tryb pozakonkursowy, z zaangażowaniem w proces wyboru Instytucji Pośredniczącej ZIT, której funkcję pełni Związek ZIT reprezentowany przez Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot.

Formułę ZIT przewidziano w RPO WP dla interwencji w ramach następujących Osi Priorytetowych i Poddziałów:

▪ **2. Przedsiębiorstwa**

- 2.4.2. Wsparcie Instytucji Otoczenia Biznesu na terenie Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta – mechanizm ZIT

▪ **5. Zatrudnienie**

- 5.1.1. Aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych – mechanizm ZIT
- 5.2.1. Aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy – mechanizm ZIT
- 5.4.1. Zdrowie na rynku pracy – mechanizm ZIT

▪ **6. Integracja**

- 6.1.1. Aktywizacja społeczno-zawodowa – mechanizm ZIT
- 6.2.1. Rozwój usług społecznych – mechanizm ZIT
- 6.3.1. Podmioty ekonomii społecznej – mechanizm ZIT

▪ **7. Zdrowie**

- 7.1.1. Zasoby ochrony zdrowia – mechanizm ZIT

▪ **8. Konwersja**

- 8.1.1. Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne w miastach Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta – mechanizm ZIT

▪ **9. Mobilność**

- 9.1.1. Transport miejski – mechanizm ZIT
- 9.2.1. Regionalna infrastruktura kolejowa – mechanizm ZIT

▪ **10. Energia**

- 10.1.1. Efektywność energetyczna – mechanizm ZIT – wsparcie dotacyjne
- 10.5.1. Efektywność energetyczna na terenie Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta – wsparcie pozadotacyjne.

Sam dobór obszarów interwencji, w których wdrażany jest instrument ZIT ocenić należy jako właściwy. Kluczowe jest w tym przypadku wskazanie na różnorodność obszarów,

w których możliwe jest realizowanie dzięki temu instrumentowi założeń i celów Strategii ZIT. Tak duża różnorodność obszarów interwencji objętych instrumentem ZIT sprawia, że tym większego znaczenia nabiera konieczność zachowania spójności realizowanych przedsięwzięć, co jest celem Strategii ZIT. W sposób bezpośredni przekłada się to na zakres działań IP ZIT, która monitorując realizację celów Strategii ZIT, jednocześnie gwarantuje spójność przedsięwzięć wspieranych z wykorzystaniem instrumentu ZIT. Trzeba jednak podkreślić, że istotą instrumentu ZIT nie jest samo zagwarantowanie wsparcia dla projektów realizowanych na obszarze ZIT, lecz wprowadzenie wymogu współpracy projektodawców na etapie opracowywania założeń swoich przedsięwzięć, tak by nie tylko realizowały one założenia i cele Strategii ZIT, ale także zyskiwały ponadlokalny charakter i generowały określoną wartość dodaną wynikającą z występowania ewentualnych powiązań pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera to, na ile wdrażanie w ramach RPO WP instrumentu ZIT realnie przyczynia się do podjęcia takiej współpracy i zapewnia odpowiedni poziom jej skuteczności i efektywności. Warto przy tym zwrócić uwagę, że realizacja projektów w ramach Osi Priorytetowych: 2, 5 i 6 wymagała szerszych, tj. międzysektorowych partnerstw (z uwzględnieniem partycypacji podmiotów „trzeciego sektora”). W przypadku pozostałych obszarów interwencji objętych instrumentem ZIT wymagały kooperacji wewnątrzsektorowej, pomiędzy JST. Tylko przy zapewnieniu tego rodzaju współpracy możliwe jest bowiem pełne wykorzystanie potencjału wspieranych przedsięwzięć oraz osiągnięcie możliwie najwyższych wartości wskaźników produktu i rezultatu.

Kluczowe wydaje się w tym przypadku to, że wprowadzenie instrumentu ZIT w ogóle uruchomiło konieczność podjęcia współpracy pomiędzy poszczególnymi JST z obszaru ZIT, gdyż tylko wtedy możliwe było zagwarantowanie sobie środków finansowych na planowane przez daną jednostkę przedsięwzięcia. Z tego względu pozytywnie ocenić należy tryb pozakonkursowy, który stanowił w tym przypadku kluczowy czynnik zachęcający poszczególne JST do aktywnego współtworzenia Strategii ZIT i późniejszego przygotowywania (oraz konsultowania) planowanych do realizacji przedsięwzięć.

Jednocześnie jednak warto podkreślić, że to pozytywne oddziaływanie trybu pozakonkursowego było szczególnie istotne ze względu na nowy charakter instrumentu ZIT. Można przypuszczać, że gdyby nie formuła pozakonkursowa, niemalże gwarantująca otrzymanie wsparcia ze środków RPO WP, zainicjowanie współpracy na szczeblu samorządu lokalnego mogłoby być trudniejsze.

W szczególności podkreślić należy oddziaływanie instrumentu ZIT na wspomaganie współpracy dotyczącej kooperacji wewnątrzsektorowej (w ramach jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym), co w sposób oczywisty wynika z faktu, że to właśnie te podmioty są projektodawcami przedsięwzięć realizowanych w ramach instrumentu ZIT. Z tego powodu włączenie w procesy współpracy podmiotów spoza JST było utrudnione, choć w badaniu jakościowym wskazywano, że na etapie prowadzonych uzgodnień i konsultacji prowadzonych w odniesieniu do Strategii ZIT, w proces ten byli włączani także partnerzy społeczno-gospodarczy. Dodatkowo, w ramach realizacji Poddziałania: 2.4.2, 5.2.1, 5.4.1, 6.1.1., 6.2.1 formułowano były partnerstwa angażujące także podmioty spoza sektora samorządowego (parki naukowo-technologiczne, organizacje pozarządowe, podmioty lecznicze).

Wydaje się, że narzędziem zwiększania współpracy w wariacie międzysektorowym mogłoby być – postulowane i szczegółowo uzasadnione w dalszej części – dopuszczenie w ramach ZIT trybu konkursowego dla określonych obszarów interwencji. Rezygnacja z bezwzględnego stosowania trybu pozakonkursowego we wszystkich obszarach interwencji objętych instrumentem ZIT wyeliminowałaby ustawowe ograniczenie wskazujące na konieczność realizacji danego przedsięwzięcia przez podmiot realizujący określone zadania publiczne, co poszerzałoby zakres podmiotów potencjalnie mogących realizować dane przedsięwzięcie. Jeśli dodatkowo uwzględniono by w procedurze konkursowej ewentualne preferencje punktowe dla podmiotów angażujących się w proces opracowania / aktualizacji Strategii ZIT, to byłby to dodatkowy czynnik potencjalnie zwiększający udział podmiotów spoza sektora publicznego. Wskazana tutaj korzyść z dopuszczenia w ramach ZIT trybu konkursowego (dla wybranych obszarów interwencji) nie może być oczywiście traktowana jako jedyna okoliczność uzasadniająca

poszerzenie formuły realizacji projektów w ramach analizowanego instrumentu terytorialnego. Na rzecz zastosowania trybu pozakonkursowego przemawia bowiem chociażby większa możliwość w generowaniu potencjału do realizacji przedsięwzięć o znaczeniu strategicznym i większe możliwości koordynacji planowanych projektów. Efektem nawiązanej współpracy o charakterze, przede wszystkim, wewnątrzsektorowym było wprowadzenie do elementu planowania własnych przedsięwzięć kontekstu wynikającego z prowadzenia projektów o zbliżonym charakterze przez inne podmioty z obszaru ZIT. Przyjęte rozwiązania w tym zakresie ocenić należy jako użyteczne zarówno w aspekcie zapewniania powiązań funkcjonalnych pomiędzy przedsięwzięciami realizowanymi przez różne JST, jak i np. standaryzacji podejmowanych w prowadzonych przedsięwzięciach działań projektowych (np. standaryzacja systemów informacyjnych w ramach przedsięwzięć dotyczących infrastruktury komunikacyjnej, co zapewnia spójność systemu identyfikacji wizualnej inwestycji realizowanych na obszarze ZIT w tym zakresie).

Jeśli chodzi o efektywność funkcjonowania instrumentu ZIT w poszczególnych aspektach wdrażania Programu, to zauważyć należy, że nie ujawnia się tutaj znacząca specyfika tej formuły wsparcia, poza etapem oceny i wyboru projektów. Na etapach późniejszych (zawieranie umów, płatności, kontrola) przebieg projektów realizowanych w ramach ZIT jest już praktycznie tożsamy z projektami realizowanymi poza formułą ZIT. Jedyne aspekty, na który można w tym miejscu zwrócić uwagę dotyczy konieczności uwzględnienia w ewentualnych konsultacjach odnoszących się zmian w prowadzonym projekcie trypoziomowej struktury wymiany informacji: projektodawca – IP ZIT – IZ. W badaniu jakościowym zwracano wprawdzie uwagę, że może to być element wydłużający czas trwania całego procesu, nie jest to jednak problem o charakterze krytycznym z punktu widzenia tak realizacji samego projektu, jak i realizacji Strategii ZIT. Ta trypoziomowa struktura generuje natomiast korzyści związane przede wszystkim z zapewnieniem spójności realizowanych projektów ze Strategią ZIT oraz monitoringiem postępów w realizacji Strategii ZIT, ale także zaoferowaniem beneficjentom szeroko rozumianego wsparcia ze strony IP ZIT (organizacja szkoleń, warsztatów, wyjazdów

studyjnych, *Project Pipeline*), co z kolei pozwala odciążyć IZ w zakresie odnoszącym się do realizacji instrumentu ZIT.

## **Ocena adekwatności i użyteczności struktury instytucjonalnej i organizacyjnej ZIT**

Dotychczasowa analiza odnosiła się przede wszystkim do ogólnej efektywności i użyteczności instrumentu ZIT, także w kontekście zapewnienia współpracy międzysektorowej, decentralizacji zarządzania środkami unijnymi i terytorialnej koncentracji interwencji. Jednocześnie jednak, w ramach problematyki badania wskazano na konieczność oceny adekwatności i użyteczności struktury instytucjonalnej i organizacyjnej ZIT w kontekście sprawnej realizacji Programu oraz koordynacji projektów finansowanych z różnych źródeł i Programów.

Analizując strukturę instytucjonalną i organizacyjną ZIT trzeba przede wszystkim wskazać na wyodrębnienie w systemie instytucjonalnym IP ZIT, której funkcję pełni Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot. Zgodnie z treścią Porozumienia zawartego pomiędzy IZ a IP ZIT ta ostatnia odpowiedzialna jest za realizację zadań związanych z: przygotowaniem i monitorowaniem realizacji Strategii ZIT, w szczególności wyłonieniem przedsięwzięć proponowanych do realizacji w ramach RPO WP oraz procesem wyboru projektów. Taki zakres zadań zgodny jest z zapisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 oraz – uwzględniających jego zapisy – Zasad realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, gdzie zakłada się, że *„organy odpowiedzialne za wdrażanie Strategii ZIT powinny być odpowiedzialne za zadania dotyczące minimalnie wyboru projektów”*.

Powołanie IP ZIT – jak wskazują wyniki badania jakościowego – generowało w początkowej fazie wdrażania Programu określonego rodzaju problemy dotyczące przede wszystkim: niejasności kompetencji i odpowiedzialności, jakie powinna mieć IP

ZIT oraz braku doświadczenia IP ZIT w pełnieniu roli Instytucji Pośredniczącej. Obie te trudności związane były z faktem nowości omawianego instrumentu, ale także dążeniem do wypracowania jak najlepszego jakościowo dokumentu strategicznego, którego przygotowanie poprzedzi prawidłowo i rzetelnie przeprowadzona diagnoza obszarów wymagających interwencji. Choć uwarunkowania te dotyczyły przede wszystkim początkowego okresu wdrażania to nie oznacza to, że w chwili obecnej całkowicie rozwiązano kwestię problematyczności statusu IP ZIT. Wskazać tutaj należy szczególnie na: konieczność stosowania procedur obowiązujących Instytucje Pośredniczące, przy jednocześnie relatywnie wąskim zakresie zadań: obciążenie IP ZIT zadaniami związanymi z procedurą wyboru projektów, co zmniejsza możliwość swobodnego zarządzania zasobami ludzkimi i administracyjnymi w obszarze, który powinien być kluczowy dla IP ZIT – identyfikacji projektów, konsultacji dotyczących zakresu projektów i ich ewentualnych zmian, monitoringu realizacji celów Strategii ZIT; nakładanie przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju na IP ZIT określonego zakresu odpowiedzialności w zakresie osiągnięcia efektów projektów realizowanych w formule ZIT (i uzależnienie finansowania działalności IP ZIT od tych efektów), przy praktycznym pozbawieniu możliwości realnego oddziaływania tej instytucji na realizację projektów).

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski stwierdzić należy, że w przypadku wdrażania instrumentu ZIT wyodrębnienie IP ZIT dało określone korzyści, przy jednoczesnym wygenerowaniu problemów i ograniczeń specyficznych dla podmiotu funkcjonującego w roli IP. Te problemy i ograniczenia są mniej dotkliwe, jeśli zakres zadań realizowanych przez IP jest relatywnie szeroki (w takiej sytuacji np. spełnienie określonych wymagań stawianych przed IP ma większe uzasadnienie i może być później dyskutowane poprzez zaangażowanie tej instytucji w relatywnie szeroki zakres zadań). W przypadku, gdy zakres ten jest wąski, uprawnione jest stwierdzenie, że zasoby angażowane do funkcjonowania IP są nieadekwatne wobec zakresu realizowanych przez nią zadań. Warto w tym miejscu zauważyć, że podpisany w dn. 20 lutego 2019 roku aneks do Porozumienia pomiędzy IZ i IP ZIT w pewnym sensie racjonalizuje wcześniejszą decyzję o powołaniu IP ZIT poszerzając zakres realizowanych przez nią zadań o uczestnictwo



pracowników tej instytucji w pracach Komisji Oceny Projektów na etapie oceny spełniania kryteriów strategicznych.

Uwzględniając powyższe, podejmując decyzję o statusie reprezentacji Związku ZIT w przyszłym okresie finansowania należałoby w związku z tym rozważyć dwa możliwe podejścia, w ramach których usójnione zostają: zakres zadań oraz stopień formalizacji reprezentacji Związku ZIT w strukturze wdrażania RPO WP. Podejścia te określić należy w sposób następujący:

- **Wariant I** – Utrzymanie statusu IP (dot. ZIT) ► Poszerzenie zakresu zadań pozwalające zwiększyć efektywność procesu powoływania i funkcjonowania IP (np. o dodatkowe etapy oceny, etap podpisywania umowy i weryfikacji dokumentacji na potrzeby podpisania umowy, zadania wdrożeniowe).
- **Wariant II** – Rezygnacja ze statusu IP (dot. ZIT) ► Zawężenie zadań IP do opracowania Strategii ZIT i identyfikacji projektów dla trybu pozakonkursowego.

Jeśli chodzi o wariant I, to bez wątpienia korzyścią z niego wynikającą byłaby możliwość zdyskontowania doświadczeń IP ZIT z bieżącego okresu finansowania – wydaje się, że doświadczenia te pozwalają stwierdzić, że IP ZIT mogłaby nie tylko kontynuować pełnienie swojej roli w ramach dotychczasowego, relatywnie wąskiego, zakresu zadań, ale także przyjąć także realizację zadań nowych. Dodatkowym atutem takiego rozwiązania byłoby odciążenie IZ lub innych IP z części realizowanych przez nie zadań, a także wykorzystanie na innych niż dotychczasowe polach potencjału i doświadczenia IP ZIT w zakresie relacji z wnioskodawcami i beneficjentami realizującymi projekty na obszarze ZIT. Ograniczeniem w przypadku niniejszego wariantu byłaby natomiast konieczność uwzględnienia – w zależności od dokładnego zakresu poszerzenia zadań IP ZIT – okresu przygotowawczego tej instytucji do pełnienia ewentualnej nowej roli. Pamiętać jednak przy tym trzeba, że tego rodzaju wdrożenie byłoby już wątpienia mniej czasochłonne i skomplikowane niż miało to miejsce w bieżącym okresie finansowania, gdy powoływana była zupełnie nowa instytucja w systemie realizacji RPO WP. Na pewno istotne byłoby natomiast w tym przypadku dostosowanie zakresu pełnionych zadań do

obciążeń wynikających z samego faktu powołania IP i tego, jakie zasoby angażowane są w ten proces.

W wariantcie II rezygnacja z funkcjonowania reprezentacji JST zlokalizowanych na obszarze ZIT w formie Instytucji Pośredniczącej byłaby równoznaczna z wyłączeniem z zakresu jej zadań i kompetencji etapu oceny i wyboru projektów. Pozostałaby w tym przypadku jedynie ewentualna rola reprezentacji JST zlokalizowanych na obszarze ZIT w procesie integracji środowiska potencjalnych projektodawców i konsultacji pozwalających na takie uzgodnienie ostatecznego zakresu wspieranych projektów, by w sposób skoordynowany i synergiczny realizowały one założenia i cele Strategii ZIT. Dla osiągnięcia tego rodzaju efektu nie ma potrzeby nadawania reprezentacji JST z obszaru ZIT statusu IP, niezbędne jest jednak jej utrzymanie w systemie instytucjonalnym przyszłego RPO WP jako ogniwa o zawężonej w stosunku do obecnej funkcji. Rozważając ewentualną zmianę dotyczącą statusu Związku ZIT i utrzymania / pozbawienia go statusu IP zwrócić jednak należy uwagę na kwestię realnej pozycji Związku ZIT, która zawsze będzie w jakimś stopniu wypadkową jego formalnego statusu. Pozbawienie Związku ZIT statusu IP mogłoby być postrzegane nie tylko jako zmiana administracyjna, ale także swoista „degradacja” reprezentacji JST z obszaru ZIT, co z kolei mogłoby osłabić pozycję całego obszaru. Jest to niewątpliwie realne zagrożenie, które musi być brane pod uwagę w kontekście rozważania różnych wariantów formalnego i instytucjonalnego usytuowania Związku ZIT w systemie wdrażania RPO WP w przyszłym okresie finansowania.

Bez względu na to, który z ww. wariantów miałby zostać ostatecznie wdrożony, niezbędne byłoby zapewnienie mechanizmu finansowania struktur reprezentujących Związek ZIT. Jest to istotne szczególnie w przypadku funkcjonowania reprezentacji Związku ZIT w formule innej niż IP, konieczne byłoby w takiej sytuacji zapewnienie finansowania realizacji „zadań brzegowych” dotyczących: opracowania dokumentów strategicznych, identyfikacji projektów, bieżącej współpracy i komunikacji z ośrodkami miejskimi.

W kontekście oceny efektywności funkcjonującej struktury instytucjonalnej i organizacyjnej ZIT, trzeba wziąć pod uwagę także aspekt współpracy pomiędzy IZ a IP ZIT. Na poziomie formalnym współpracę tę reguluje Porozumienie pomiędzy IZ i IP ZIT. Ocena faktycznego funkcjonowania tej kooperacji powinna jednak uwzględniać przede wszystkim doświadczenia poszczególnych kategorii interesariuszy. W rezultacie przeprowadzonego badania jakościowego stwierdzić należy, że generalnie współpraca ta w chwili obecnej układa się prawidłowo. Istotne jest tutaj odniesienie do sytuacji bieżącej, gdyż jeśli chodzi o wcześniejsze etapy wdrażania RPO WP występowały określonego rodzaju problemy i trudności w odpowiednim skoordynowaniu i zarządzaniu relacjami pomiędzy IZ i IP ZIT. Po pierwsze, wskazywano na występowanie w początkowym okresie funkcjonowania IP ZIT na problemu z efektywnym przepływem informacji, co wynikało z funkcjonowania kilku ogniw całego systemu instytucjonalnego ZIT: IZ, IP ZIT oraz jednostek samorządu terytorialnego zlokalizowanych na obszarze ZIT. Po drugie, akcentowano kwestię momentu zaangażowania IZ w identyfikację projektów przewidzianych do dofinansowania w ramach ZIT – sugerowano, że wcześniejsze „wejście” IZ w ten proces pozwoliłoby uniknąć późniejszego problemu rozbieżności pierwotnych ustaleń pomiędzy IP ZIT a projektodawcami. Z drugiej strony, w kontekście niniejszego problemu należy zwrócić uwagę, że identyfikacja projektów stanowiła jednak obszar kompetencji IP ZIT, więc ewentualne problemy, o których wspomiano, mogły wynikać nie tyle z braku obecności IZ od samego początku tego procesu, ale raczej niejasności samej formuły ZIT oraz ograniczonego doświadczenia IP ZIT. Taka sytuacja mogła faktycznie skutkować późniejszą koniecznością modyfikacji wykazu projektów ustalonych pomiędzy IP ZIT a projektodawcami. Podkreślić jednak należy raz jeszcze, że problemy te dotyczyły przede wszystkim początkowego okresu wdrażania Programu. W chwili obecnej współpraca pomiędzy IZ i IP ZIT przebiega w sposób płynny, a jednocześnie uwzględniający konieczność elastycznego reagowania IZ na ewentualne zmiany dotyczące projektów realizowanych w ramach ZIT (co jest niezbędne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że ilość czasu jaka upłynęła od momentu ustalania założeń projektów w strukturze ZIT do ich późniejszej realizacji jest relatywnie duża).

Co istotne, w kontekście oceny systemu instytucjonalnego nie wskazywano na problem dublowania zadań lub zobowiązań nakładanych na projektodawców, co mogłoby mieć miejsce biorąc pod uwagę dwupoziomowość systemu realizacji ZIT (IZ i IP). Jeśli mielibyśmy ewentualnie wskazać na obszar, w którym takie dublowanie mogłoby potencjalnie mieć miejsce, to byłby to etap identyfikacji projektów przewidzianych do realizacji w trybie pozakonkursowym i ich późniejszego naboru. Wydaje się jednak, że bardziej mamy tutaj do czynienia nie tyle z dublowaniem tych samych procesów, co uszczegółowianiem koncepcji projektu na poszczególnych etapów – od etapu karty / fiszki projektu, przez ustalanie zakresu projektów ramach ZIT, aż do przedłożenia ostatecznej koncepcji projektu w ramach prowadzonego naboru wniosków o dofinansowanie.

Natomiast jako problematyczne ocenić należy oddziaływanie instrumentu ZIT na koordynację projektów realizowanych z różnych źródeł (tj. z programów krajowych poza RPO). Choć Strategia ZIT przewiduje realizację także poza RPO WP projektów wspierających osiągnięcie celów Strategii ZIT, to jednak kwestia ta jest potraktowana w sposób marginalny w stosunku do zakresu wsparcia kierowanego na realizację zidentyfikowanych przedsięwzięć za pośrednictwem RPO WP. Wskazano w tym przypadku wyłącznie Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, opisując przy tym tryb, w jakim możliwe jest pozyskanie w ramach tego Programu dofinansowania na realizację przedsięwzięć zidentyfikowanych jako zgodnych ze Strategią ZIT. W badaniu jakościowym potwierdzono występowanie problemu swoistego „niedostrzegania” z poziomu krajowego możliwości wspierania przedsięwzięć z wykorzystaniem instrumentu ZIT. A z kolei podejmowanie określonych działań w tym zakresie przez instytucje szczebla krajowego nie angażują w stopniu wystarczającym roli IZ RPO, która w takich działaniach (uzgodnieniach, konsultacjach) powinna uczestniczyć biorąc pod uwagę – wskazane wcześniej – położenie zdecydowanie większego nacisku na wdrażanie

instrumentu ZIT na poziomie regionalnym z wykorzystaniem Regionalnego Programu Operacyjnego<sup>16</sup>.

### **Ocena trybu wyboru projektów w ramach formuły ZIT**

Ostatni aspekt analizy mechanizmu ZIT dotyczy stosowanego w jego ramach trybu wyboru projektów. W woj. pomorskim instrument ZIT jest w całości wdrażany w trybie pozakonkursowym, tj. we wszystkich obszarach interwencji, w których zdecydowano się na zastosowanie tego instrumentu terytorialnego mamy do czynienia z odejściem od otwartej formuły konkursowej na rzecz wcześniejszej identyfikacji projektów kwalifikujących się do uzyskania dofinansowania i późniejszego przeprowadzenia ich naboru w zamkniętym trybie pozakonkursowym. Uwzględniając zapisy ustawy wdrożeniowej, tryb pozakonkursowy może być zastosowany przy spełnieniu dwóch warunków wstępnych:

1. wnioskodawcami są podmioty, które – ze względu na charakter lub cel projektu – mogą być jednoznacznie określone przed złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu;
2. projekty mają strategiczne znaczenie dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, regionu lub obszaru objętego realizacją ZIT, lub projekty dotyczą realizacji zadań publicznych.

Przyjęty w ramach RPO WP system wdrażania instrumentu ZIT sprawia, że oba powyższe założenia są spełnione, co świadczy o formalnej dopuszczalności zastosowania trybu pozakonkursowego. Istotne jest jednak stwierdzenie, czy tryb ten stanowi skuteczne i efektywne rozwiązanie, m.in. pod kątem oceny systemu partycypacji partnerów społeczno-gospodarczych i społeczności lokalnych w procesie wdrażania Strategii ZIT. Nim przejdziemy do udzielenia odpowiedzi na to pytanie, warto odwołać się do wyników analiz benchmarkingowych, które przeprowadzono w odniesieniu do zakresu i formy stosowania instrumentu ZIT w pozostałych RPO. W rezultacie tych analiz stwierdzić

---

<sup>16</sup> Kwestia możliwych usprawnień w tym zakresie została podjęta w podrozdziale dotyczącym ZPT, gdyż rekomendacja dotycząca tego problemu ma charakter tożsamy dla obu instrumentów terytorialnych.

należy, że woj. pomorskie jest jedynym regionem, w którym całość interwencji publicznej w ramach ZIT jest realizowana w trybie pozakonkursowym. W większości województw mamy do czynienia z podejściem polegającym na dywersyfikacji obszarowej trybów wyboru projektów – część interwencji w formule ZIT realizowana jest w trybie pozakonkursowym, część zaś w formie otwartego trybu konkursowego. Najbardziej zbliżonymi do RPO WP są Regionalne Programy Operacyjne dla województw: łódzkiego i małopolskiego, gdzie zdecydowana większość wsparcia w ramach ZIT jest dystrybuowana poprzez tryb pozakonkursowy, są tam jednak pojedyncze obszary interwencji, w których zdecydowano się na przeprowadzenie otwartych konkursów. Z drugiej strony, mamy takie województwa (opolskie, śląskie), w których zastosowano wyłącznie tryb konkursowy.

Rozstrzygając celowość stosowania trybu pozakonkursowego lub konkursowego wskazać możemy na różne uwarunkowania wprowadzenia każdego z tych wariantów. Tryb pozakonkursowy generuje korzyści związane z możliwością przeprowadzenia procesów konsultacyjnych prowadzonych z potencjalnymi beneficjentami, które dotyczą zakresu i charakteru planowanych przedsięwzięć. Jest to szczególnie istotne, gdy mówimy o projektach, które mają nie tylko realizować cele SRWP, czy RPO WP, ale także dodatkowego dokumentu strategicznego, jakim jest Strategia ZIT. Wydaje się, że stosowany w ramach trybu pozakonkursowego proces wcześniejszej identyfikacji projektów i wspólnego wypracowywania ich ostatecznego kształtu stanowi bardziej funkcjonalne narzędzie zapewnienia zgodności z ww. dokumentami strategicznymi niż stosowanie kryteriów wyboru projektów dotyczących takiej zgodności na etapie oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. W procesie identyfikacji projektów pozakonkursowych prowadzonych przez instytucję nadrzędną większe są także możliwości w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu komplementarności synergii przedsięwzięć wybranych do dofinansowania. Na poziomie podstawowym, tryb pozakonkursowy może być zresztą traktowany generalnie jako narzędzie zapewniające realizację pożądanых przedsięwzięć. W przypadku trybu konkursowego do momentu zakończenia naboru wniosków o dofinansowanie nie jest pewne, czy i jakie projekty

będą mogły zostać dofinansowane. Jest to więc sytuacja trudniejsza z punktu widzenia precyzyjnego kierunkowania wsparcia. Dodatkowo, tryb pozakonkursowy pozwala na przeprowadzenie procesu oceny w sposób bardziej uproszczony niż ma to miejsce w formule konkursowej, co może być istotne z punktu widzenia zapewnienia odpowiedniej dynamiki wdrażania (choć oczywiście mówimy tutaj tylko o uproszczeniu i skróceniu czasu samego naboru, tryb pozakonkursowy wymaga bowiem wcześniejszego uwzględnienia dodatkowego czasu na identyfikację i konsultacje zakresu projektów pozakonkursowych). Z kolei problemem – na występowanie którego zwracano uwagę w badaniu jakościowym – jest fakt, że uwzględnienie danego przedsięwzięcia w wykazie projektów przeznaczonych do realizacji w trybie pozakonkursowym może niekorzystnie oddziaływać na późniejszą aktywność i sprawność projektodawcy w podejmowaniu niezbędnych działań na etapie przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie oraz późniejszej realizacji projektu. Wynika to z przekonania o „gwarantowanym” dofinansowaniu swojego przedsięwzięcia i niewielkim prawdopodobieństwie utraty przewidywanego wsparcia. Nie chodzi tutaj nawet o sytuacje skrajne, w których projektodawca w ogóle nie składa wymaganych dokumentów, ale że ich jakość i zawartość merytoryczna jest niesatysfakcjonująca i konieczne są późniejsze uzupełnienia i korekty. W przypadku rozważania zastosowania trybu konkursowego jego uwarunkowania (korzyści i słabości) stanowią odwrotność uwarunkowań opisanych dla trybu pozakonkursowego. Mamy więc w przypadku trybu konkursowego do czynienia z większą trudnością w konsultacji (a więc i także – koordynacji) planowanych przedsięwzięć. Jednocześnie jednak, pominięcie elementu konsultacyjnego sprawia, że możliwe jest wcześniejsze uruchomienie interwencji (nabór projektów nie musi być poprzedzony fazą identyfikacji przedsięwzięć przewidzianych do realizacji). Z drugiej strony, w przypadku trybu konkursowego wydłużeniu ulega sam proces oceny i wyboru projektów – jest on bowiem bardziej złożony (obejmujący z założenia pewne elementy oceny, których nie ma w ramach trybu pozakonkursowego), czy też przewiduje etap procedury odwoławczej. Tryb konkursowy daje jednak możliwość poszerzenia puli potencjalnych projektów, nie ograniczając się tylko do

przedsięwzięć podmiotów przewidzianych w ramach trybu pozakonkursowego. Ma to szczególne znaczenie w tych obszarach interwencji, w których występuje duże zainteresowanie wsparciem (co z kolei sprawia, że konkurowanie o uzyskanie dofinansowania może przełożyć się na wysoką jakość projektów) lub gdzie istnieje możliwość (lub wręcz oczekiwanie) wypracowania autorskiej koncepcji projektu, a nie jedynie wpisania się przez wnioskodawców w precyzyjnie i wąsko określone ramy kwalifikowalnych typów projektów.

W kontekście powyższych wniosków stwierdzić należy, że oba analizowane tryby cechuje określony splot korzyści i ograniczeń z nimi związanych. W takiej sytuacji najbardziej optymalnym podejściem wydaje się odejście od sztywnego utrzymywania jednego trybu wyboru projektów dla formuły ZIT, przy jednoczesnym uwzględnieniu trybu pozakonkursowego jako trybu „domyślnego” (także ze względu na fakt, iż do tej pory był to jedyny stosowany w woj. pomorskim tryb wyboru projektów w ramach ZIT, co pozwoliło zbudować określony kapitał doświadczenia związany z takim trybem wdrażania instrumentu ZIT). Takie elastyczne podejście jest spójne z wnioskami sformułowanymi w ogólnopolskim badaniu ewaluacyjnym dotyczącym instrumentu ZIT (*Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT*), gdzie zwrócono uwagę, że choć tryb pozakonkursowy jest – co do zasady – bardziej użytecznym narzędziem identyfikacji projektów o charakterze zintegrowanym i kompleksowym, to jednocześnie jest on bardziej czasochłonny i adekwatny do tych obszarów interwencji, w których występowała już wcześniej kooperacja pomiędzy JST. Z kolei tryb konkursowy może być użytecznym narzędziem wyboru projektów w ramach ZIT w przypadku tych obszarów interwencji, w których rywalizacja o środki finansowe może skutkować lepszą jakością wspieranych projektów, co w większym stopniu dotyczy interwencji współfinansowanej ze środków EFS.

Trzeba jednak dodatkowo uwzględnić jeszcze jedną okoliczność, która powinna być brana pod uwagę przy wyborze trybu dla realizacji instrumentów terytorialnych. W chwili obecnej w woj. pomorskim zastosowano tryb pozakonkursowy w ramach ZIT, przy jednoczesnym stosowaniu otwartej formuły konkursowej w ramach drugiego



(omawianego w dalszej części niniejszego rozdziału analitycznego) instrumentu terytorialnego, jakim są Zintegrowane Porozumienia Terytorialne. Uzasadnieniem dla zastosowania takiej odrębności trybów wyboru projektów dla obu instrumentów był charakter planowanych do realizacji przedsięwzięć. Ze względu na znaczenie aglomeracji trójmiejskiej dla całego regionu realizacja projektów na obszarze ZIT ma bez wątpienia strategiczne znaczenie nie tylko dla tego obszaru, ale i całego regionu. W przypadku projektów w formule ZPT realizowanych w Miejskich Obszarach Funkcjonalnych o takim strategicznym znaczeniu trudno jest mówić. Jednakże, tzw. „ustawa wdrożeniowa” jako warunek brzegowy zastosowania trybu pozakonkursowego dopuszcza także realizację w ramach projektu zadań publicznych, co mogłoby już mieć zastosowanie dla przedsięwzięć prowadzonych w ramach ZPT. Innymi słowy, jako niesymetryczna może być traktowana sytuacja zastosowania obu instrumentów terytorialnych w RPO WP, gdzie przedsięwzięcia w ramach ZIT objęte są trybem pozakonkursowym, zaś projekty w ramach ZPT – nie (choć nie ma takiego ustawowego obostrzenia).

Uwzględniając całość powyższych uwarunkowań, należałoby w przyszłym okresie finansowania rozważyć zastosowanie w przyszłym okresie finansowania w odniesieniu do instrumentu ZIT podejścia obszarowego, które pozwala różnicować tryby wyboru projektów i dostosowywać je do specyfiki instrumentów terytorialnych i zakresu danej interwencji. Na poziomie szczegółowym oznaczałoby to:

- **Utrzymanie trybu pozakonkursowego jako „domyślnego” dla instrumentu ZIT.**
- **Rozważenie zastosowania trybu konkursowego w wybranych obszarach (obszary, w których konkurowanie między sobą wnioskodawców może zapewnić wyższą jakość wspieranych projektów** – w szczególności te obszary, w których w naborach „ogólnowojevodzkich” stosowane są kryteria premiujące dotyczące jakości wspieranych projektów (ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wykorzystujących oceną porównawczą pomiędzy poszczególnymi projektami), np. odnoszące się do: wkładu projektu w realizację wskaźników na poziomie programowym, osiągnięcia dodatkowych efektów projektu, objęcia

w określonym stopniu wsparciem wskazanych grup docelowych, osiągnięcia określonego poziomu efektywności; **obszary interwencji cieszące się dużym zainteresowaniem w ramach naborów „ogólnowojewódzkich”** – obszary w których po zakończeniu wdrażania Programu zidentyfikowana zostanie w naborach „ogólnowojewódzkich” duża nadwyżka złożonych wniosków o dofinansowanie w stosunku do liczby dofinansowanych przedsięwzięć; **obszary o ograniczonej skuteczności trybu pozakonkursowego w RPO WP 2014-2020** – obszary w których poziom realizacji celów mierzony stopniem osiągnięcia wartości docelowych wskaźników postępu rzeczowego i/lub finansowego okazał się niższy od założonego lub dotyczącego projektów spoza formuły ZIT składanych w ramach trybu konkursowego).

- **W przypadku stosowania trybu konkursowego** –wyodrębnienie alokacji na określone Poddziałania, w którym prowadzone byłyby konkursy dla wnioskodawców z obszaru ZIT i stosowanie w procesie wyboru projektów elementu: **(1)** oceny zgodności ze Strategią ZIT (wymóg), **(2)** partycypacji wnioskodawcy w procesie opracowywania i aktualizacji Strategii ZIT (preferencja).

W przypadku podjęcia decyzji o zastosowaniu trybu konkursowego istotnego znaczenia nabiera wymóg odpowiedniego sformułowania kryteriów zgodności projektu ze Strategią ZIT. W celu identyfikacji pożądanego kształtu i zakresu tego rodzaju kryteriów przeprowadzono analizę benchmarkingową dotyczącą kryteriów zgodności ze Strategią ZIT stosowanych w pozostałych RPO. Wydaje się, że z punktu widzenia jak największej użyteczności kryteriów zgodności ze Strategią ZIT należałoby wykorzystać następujące rozwiązania:

- **RPO Woj. Lubuskiego** – Sformułowanie kryterium dopuszczającego dotyczące powiązania projektu z określonym Priorytetem Inwestycyjnym Strategii ZIT, przy jednoczesnym uzupełnieniu tego kryterium kryteriami premiującymi, które odnoszą się do stopnia oddziaływania projektu na poziom realizacji wskaźników produktu i rezultatu Strategii ZIT (oceniana jest relacja (proporcja) wartości założonych do realizacji w projekcie wskaźników do

wartości wskaźników produktu określonych w Strategii ZIT na poziomie Priorytetów Inwestycyjnych (podobne podejście w zakresie kryteriów premiujących zastosowano w przypadku RPO Woj. Mazowieckiego i RPO Woj. Warmińsko-Mazurskiego). Trzeba przy tym podkreślić, że tego rodzaju rozwiązanie odnoszące się do kryteriów premiujących jest obarczone ryzykiem preferowania projektów o większej skali planowanych działań (a więc w większym stopniu oddziałującym na realizację danego wskaźnika), co niekoniecznie jest tożsame z całościowo wyższym poziomem jakości projektu. Dlatego istotne jest w tym przypadku stosowanie także kryteriów, które dotyczą innych jakościowych aspektów zgłaszanych przedsięwzięć.

- **RPO Woj. Mazowieckiego** – Sformułowanie kryterium dotyczącego rozwiązania problemu dodatkowego wskazanego w Strategii ZIT (podobne podejście zastosowano także w RPO Woj. Lubuskiego). Kryterium to pozwala uwzględnić w ocenie różne aspekty oddziaływania projektu na realizację celów Strategii ZIT (tj. rozwiązanie określonej konfiguracji problemów zidentyfikowanych w Strategii ZIT). Tym samym, kryterium to zwiększa prawdopodobieństwo zgłaszania przez wnioskodawców przedsięwzięć o kompleksowym charakterze. Nawet jeśli kryterium to nie będzie mieć dużej mocy różnicującej (np. większość projektów będzie oceniana pozytywnie w tym aspekcie ze względu na wskazane przez wnioskodawcę dodatkowe problemy, które projekt rozwiąże), to nie stanowi to słabości niniejszego kryterium, dowodzi natomiast, że może one podnieść ogólną jakość zgłaszanych projektów. Jest to tym bardziej istotne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że w trybie konkursowym nie ma możliwości dostępnej w ramach trybu pozakonkursowego, która odnosi się do wcześniejszych konsultacji z projektodawcą na temat zakresu planowanego przedsięwzięcia.
- **RPO Woj. Podlaskiego** – Sformułowanie kryterium dotyczącego poprawności doboru wskaźników uwzględnionych w Strategii ZIT. Zastosowanie tego rodzaju kryterium pozwala na weryfikację, czy działania realizowane

w projekcie (operacjonalizowane za pomocą określonych wskaźników) odzwierciedlają zakres interwencji przewidziany w Strategii ZIT, pozwalając na późniejszą weryfikację rzeczywistych efektów projektu w kontekście ich oddziaływania na realizację celów Strategii ZIT.

- **RPO Woj. Śląskiego** – Sformułowanie kryterium dotyczącego spójności projektu z przedsięwzięciami realizowanymi na obszarze objętym Strategią ZIT. W ramach niniejszego kryterium ocena zróżnicowana jest w zależności od tego, czy projekt bezpośrednio odpowiada na problemy wskazane w Strategii ZIT i został zarekomendowany przez Związek ZIT (mniejsza ilość punktów) lub czy projekt bezpośrednio odpowiada na problemy wskazane w Strategii ZIT i jest realizowany przez członka Związku ZIT lub sygnatariusza Porozumienia ZIT w Subregionie.

**DOBRA PRAKTYKA 1. ASPEKT MECHANIZMU ZIT, KTÓRY MOŻE BYĆ TRAKTOWANY JAKO JEGO SZCZEGÓLNIIE FUNKCJONALNY ELEMENT**

Najmocniejszą stroną instrumentu ZIT jest jego pozytywne oddziaływanie na zainicjowanie współpracy (przede wszystkim wewnątrzsektorowej) pomiędzy projektodawcami zainteresowanymi realizacją projektów w formule ZIT. W tym kontekście szczególną uwagę zwrócić należy na stosowanie w ramach procesu opracowywania i konsultowania / aktualizowania Strategii ZIT podejścia partycypacyjnego zakładającego aktywny udział interesariuszy Strategii ZIT.

Na etapie opracowanie Strategii ZIT zastosowano podejście partycypacyjne poprzez uzupełnienie analiz gabinetowych zastosowaniem warsztatów i pogłębionych wywiadów, wykorzystując następnie na etapie konstruowania diagnozy opinie zebranego w ramach fazy wykorzystującej podejście partycypacyjne.

W ramach warsztatów stanowiących na etapie opracowywania Strategii ZIT element konsultacyjny podejmowane były – jak wskazuje *Raport z przygotowania Strategii ZIT* – kwestie szczegółowe, dotyczące np. wypracowania kryteriów oceny przedsięwzięć proponowanych do realizacji w formule ZIT. Świadczy to dążeniu do zapewnienia możliwie jak największej użyteczności merytorycznej prowadzonych warsztatów, a tym samym przewyciężeniu jednego z głównych ograniczeń podejścia partycypacyjnego, tj. pozyskiwania w jego ramach informacji ogólnych i trudno przekładanych na określone działania operacyjne.

Pozytywnie ocenić należy także fakt, że wyniki przeprowadzonych warsztatów stanowiących najważniejszy element zastosowanego podejścia partycypacyjnego zostały poddane opracowaniu i analizie, a na tej podstawie przygotowano *Raport z przygotowania Strategii ZIT*. Analiza zapisów rzeczoności dokumentu wskazuje, że: (a) zastosowano poprawne metodologiczne techniki warsztatowe i prawidłowo skonstruowano narzędzia wykorzystywane w ramach tych technik, (b) osiągnięto dużą użyteczność praktyczną wyników prac warsztatowych.

## Zintegrowane Porozumienia Terytorialne

Zintegrowane Porozumienia Terytorialne (ZPT) stanowią drugi (po ZIT) wariant instrumentów terytorialnych stosowanych w ramach RPO WP. Oba instrumenty łączy generalna funkcja, jaką jest koncentrowanie wsparcia na funkcjonalnie wyodrębnionych obszarach, z jednoczesnym założeniem o łączeniu potencjałów poszczególnych ośrodków w celu wygenerowania określonej wartości dodanej, efektu synergii, czy przynajmniej odpowiedniego poziomu komplementarności przedsięwzięć realizowanych na danym obszarze. Jednocześnie jednak, w przypadku ZPT mamy do czynienia z istotnymi różnicami względem ZIT. Po pierwsze, odmienny jest obszar wdrażania każdego z instrumentów. ZPT dotyczą Miejskich Obszarów Funkcjonalnych skoncentrowanych wokół następujących ośrodków miejskich: Słupska, Chojnic-Człuchowa, Kwidzyna, Lęborka, Malborka-Sztumu, Starogardu Gdańskiego, Kościerzyny i Bytowa. Po drugie, dla ZPT nie wyodrębniono przeznaczonej dla projektów realizowanych w ramach tego instrumentu kwoty alokacji, tym samym nie wydzielając także odnoszących się do ZPT Poddziałania. W rezultacie – i jest to trzeci kluczowy wymiar różnic pomiędzy ZIT i ZPT – podmioty uczestniczące w ZPT i będące sygnatariuszami tych porozumień aplikują o wsparcie w ramach otwartej formuły konkursowej uzyskując jedynie preferencje wyrażone poprzez premie punktowe odnoszące się do instrumentu ZPT.

W rezultacie powyższego podejścia, oceniając formułę ZPT stwierdzić należy, że z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów może się ona jawić jako mniej atrakcyjna niż ZIT, gdyż nie ma w tym przypadku gwarancji otrzymania środków finansowych na

realizację swojego przedsięwzięcia. Ten czynnik może negatywnie oddziaływać na chęć i gotowość angażowania się w proces współpracy w ramach formuły ZPT. Z drugiej jednak strony, formuła ZPT jest bardziej inkluzywna, poprzez fakt, że nie ogranicza możliwości otrzymania dofinansowania wyłącznie do zamkniętej listy beneficjentów, których liczba (ze względu na konieczność zapewnienia środków finansowych na ich projekty) jest istotnie ograniczona. W ramach ZPT liczba potencjalnych projektodawców może być większa, przy jednoczesnym braku gwarancji otrzymania dofinansowania przez całą populację wnioskodawców. Konkursowa formuła sprawia jednocześnie, że ograniczona może być skala problemów sygnalizowanych wcześniej w odniesieniu do trybu pozakonkursowego w ZIT – perspektywa konieczności rywalizacji o dofinansowanie stanowi bodziec do przygotowania możliwie najlepiej opracowanej koncepcji projektu. Z drugiej jednak strony dystrybucja środków na przedsięwzięcia przewidziane w ZPT poprzez tryb konkursowy sprawia, że pojawia się pytanie o celowość wcześniejszego angażowania zasobów czasowych, organizacyjnych i ludzkich do procesu wypracowywania ZPT, skoro realna korzyść w postaci otrzymania dofinansowania może nie być osiągnięta przez wszystkie podmioty zaangażowane w prace nad ZPT. Bez wątplenia działanie w ramach ZPT pozwala na wypracowanie w procesie konsultacyjnym przedsięwzięć o wyższej jakości, jednak nie idzie za tym gwarancja rzeczywistej realizacji wypracowanych koncepcji projektowych. Jest to problem nie tylko z punktu widzenia konkretnego beneficjenta, ale i całej koncepcji ZPT, w przypadku gdy dane przedsięwzięcia nie otrzyma dofinansowania. Na problem ten zwracano uwagę w badaniu jakościowym, gdzie sygnalizowano, że przyjęta formuła realizacji instrumentu ZPT osłabia jego atrakcyjność, przede wszystkim w realizacji do instrumentu ZIT. Taka sytuacja będzie na pewno niekorzystnie oddziaływać na osiągnięcie efektu ZPT, jakim jest kreowanie przedsięwzięć powiązanych funkcjonalnie lub wzajemnie się wzmacniających.

Jeśli chodzi o wygenerowanie dzięki ZPT efektu współpracy międzysektorowej, to mamy tutaj do czynienia z sytuacją podobną do tej, którą wcześniej zdiagnozowano w przypadku ZIT. Specyfika instrumentów terytorialnych jako mechanizmu angażującego

przede wszystkim JST sprawia, że rezultaty w zakresie kooperacji z podmiotami spoza sektora są raczej niewielkie. W badaniu jakościowym zwracano zresztą uwagę, że w początkowej fazie prac nad wypracowaniem ZPT poziom partycypacji np. organizacji społecznych był większy. Była to jednak faza, w której nie do końca jasne było to, w jaki sposób uczestnictwo w ZPT będzie odzwierciedlone w procesie pozyskiwania środków finansowych w ramach RPO WP. W momencie, w którym np. podmioty „trzeciego sektora” uświadamiały sobie brak wymiernych korzyści dla ich organizacji poziom ich zaangażowania spadał. Wydaje się jednak, że tak jak w przypadku ZIT wewnątrzsektorowy charakter współpracy wynikał z samej formuły wsparcia i stosowaniu wyłącznie trybu pozakonkursowego (który w praktyce wykluczał podmioty spoza sektora publicznego), tak w przypadku ZPT jest to raczej wypadkowa obszarów interwencji, które dotyczyły przede wszystkim tym kwestii, które pozostają w zakresie zadań i kompetencji JST (choć preferencje dla ZPT przewidziane były także w obszarach nieodnoszących się bezpośrednio lub wyłącznie do obszaru kompetencji JST, to w nich zainteresowanie okazało się relatywnie niewielkie). Bez wątpienia jednak, jeśli skoncentrujemy się właśnie na współpracy wewnątrzsektorowej pomiędzy JST, to pozytywne oddziaływanie jest tutaj niewątpliwe, gdyż – podobnie jak w przypadku ZIT – formuła instrumentu terytorialnego nie tylko zdynamizowała współpracę na szczeblu lokalnym, ale w niektórych przypadkach wręcz ją zainicjowała<sup>17</sup>. Jeśli chodzi o poziom zaawansowania i trwałość tej współpracy, to trudno ją jednoznacznie ocenić na obecnym etapie (weryfikatorem rzeczony trwałości może być ewentualne angażowanie się JST reprezentujących MOF w działania o podobnym charakterze, ale dotyczące przyszłego okresu finansowania). Niemniej jednak w badaniu jakościowym sugerowano, że istnieje realne ryzyko związane z ograniczeniem kooperacji tylko do okresu realizacji projektu, co oznaczałoby, że ZPT nie wypracowały modelu trwałej współpracy,

---

<sup>17</sup> Choć podkreślić należy, że w woj. pomorskim także w poprzednim okresie finansowania były podejmowane działania dotyczące integrowania polityki rozwojowej JST na szczeblu lokalnym, co realizowano poprzez Powiatowe Programy na Rzecz Zatrudnienia i Społeczności Społecznej. Instrument ten jednak ograniczał się jednak tylko do obszaru interwencji współfinansowanego z EFS.

niekoniecznie powiązanej w sposób ścisły z określonym źródłem finansowania prowadzonych przez JST działań.

Zamykając wątek współpracy w ramach opracowywania i zatwierdzania ZPT warto jeszcze zwrócić uwagę na ambiwalentność kwestii długiego czasu przeznaczonego na opracowanie tych dokumentów. Jak akcentowano w badaniu jakościowym, z jednej bowiem strony sprawiało to, że dopiero po przyjęciu ZPT opracowywane były na poziomie całego Programu szczegóły dotyczące warunków konkursów, kryteriów wyboru projektów itd. W rezultacie konieczne było późniejsze renegocjowanie niektórych ustaleń zawartych w ZPT. Z drugiej jednak strony fakt wcześniejszego rozpoczęcia prac nad ZPT spowodował ograniczenie skali problemu polegającego na skoncentrowaniu się w prowadzonych konsultacjach i negocjacjach wyłącznie na aspekcie finansowym, w większym stopniu skupiając się na identyfikacji możliwych obszarów współpracy. Nie zmienia to jednak faktu, że także i w przypadku ZPT (podobnie jak miało to miejsce w ramach ZIT), pierwsze wykazy projektów uwzględnionych w ramach ZPT wymagały istotnych korekt, zarówno w kontekście ich skali finansowej, jak i zakresu planowanych przedsięwzięć. Było to niezbędne z punktu widzenia dostosowania zakresu projektów do możliwości ich wsparcia w ramach RPO WP, ale jednocześnie stanowiło problem z punktu widzenia potencjalnych wnioskodawców, którzy musieli korygować swoje pierwotne założenia projektowe. Mogło to wywoływać poczucie ingerowania IZ RPO WP we wcześniejsze ustalenia dokonane przez JST na szczeblu lokalnym. Częściowo z taki stan rzeczy winić jednak należy fakt, iż omawiany instrument jest wdrażany w bieżącym okresie finansowania po raz pierwszy i podmioty zaangażowane w jego wdrażanie mogły nie mieć na początkowym etapie orientacji co do jego funkcji.

W przypadku ZPT nie mamy do czynienia z tak wyraźnie wyodrębnionym podmiotem koordynującym (lub przynajmniej współuczestniczącym w procesie koordynacji), jakim w ramach ZIT jest Związek ZIT. Ten czynnik również może niekorzystnie oddziaływać na trwałość struktury kooperacyjnej, jaką jest MOF. W odniesieniu do MOF mamy do czynienia z Przedstawicielem MOF, czyli JST, która w założeniu ma pełnić rolę ogniwa



koordynującego grupę jednostek będących sygnatariuszami ZPT oraz odpowiada za komunikację z IZ. Pozycja takiej JST jest jednak wyraźnie słabsza niż IP ZIT, a podstawą relacji pomiędzy IZ a reprezentantami MOF nie jest umowa / porozumienie, a jedynie list intencyjny. Bez wątpienia czynnikiem, który negatywnie oddziałuje na sprawność funkcjonowania i aktywność JST odpowiedzialnej za koordynację funkcjonowania MOF jest fakt, że nie pełni ona tych zadań w oparciu o finansowanie ze środków RPO WP, które mogłaby przeznaczyć na obsługę merytoryczną i administracyjną funkcjonowania MOF (tak jak ma to miejsce w przypadku IP ZIT, nawet przy uwzględnieniu, że aktualnie zakres zadań realizowanych przez IP ZIT oraz Przedstawiciela MOF jest diametralnie różny). Z tego względu uzasadnione byłoby w przyszłym okresie finansowania dążenie do wypracowania określonej formuły instytucjonalnej i finansowej (np. w oparciu o finansowanie ze środków Pomocy Technicznej) dla reprezentacji JST poszczególnych MOF. Trzeba jednak przy tym zwrócić, że takie rozwiązanie – wprowadzające do formuły ZPT pewnej formalizacji związanej z dodaniem elementu finansowego – mogłoby niekorzystnie oddziaływać na aspekt partycypacyjny, tak istotny dla ZPT.

Na zakończenie analizy dotyczącej ZPT należy zauważyć, że w przypadku tego instrumentu terytorialnego również przewidziano możliwość jego uwzględnienia na etapie aplikowania o wsparcie na poziomie krajowym. Jednak podobnie jak w przypadku ZIT, także i tutaj możemy mówić o ograniczonym stopniu odzwierciedlenia wypracowanego regionalnie instrumentu terytorialnego w realizowaniu interwencji na poziomie krajowym. Uwzględniając fakt, że problem w uwzględnieniu terytorializacji wsparcia na poziomie krajowym dotyczy zarówno ZIT, jak i ZPT, celowe byłoby zwiększenie partycypacji IZ RPO WP w procesie opracowywania (a przynajmniej konsultowania) rozwiązań dotyczących uwzględniania instrumentów terytorialnych we wdrażaniu programów na poziomie krajowym..

Podsumowując analizę dotyczącą funkcjonowania ZPT w ramach RPO WP trzeba przede wszystkim pozytywnie ocenić sam fakt zastosowania tego – fakultatywnego – instrumentu terytorialnego. Jednocześnie jednak, zalecając zdecydowanie utrzymanie tego mechanizmu w przyszłym okresie finansowania, celowe jest rozważenie

wprowadzenia do tej formuły określonych modyfikacji, których celowość wynika z przeprowadzonej wcześniej analizy. Po pierwsze, należałoby utrzymać tryb konkursowy dla obszarów interwencji objętych instrumentem ZPT. Po drugie, celowe byłoby przeanalizowanie zasadności wprowadzenia formuły naboru wniosków w trybie konkursowym adresowanej wyłącznie dla projektów zgodnych z ZPT poszczególnych MOF – wymóg zgodności z ZPT (na wzór aktualnie stosowanego podejścia w przypadku przedsięwzięć strategicznych). W takim modelu przewidziana byłaby określona alokacja wyłącznie dla podmiotów reprezentujących poszczególne MOF, które rywalizowałyby ze sobą w ogólnowojejewódzkim konkursie dedykowanym formule ZPT. Jednym z istotnych elementów oceny projektów w ramach tak zaplanowanego konkursu powinna być kompleksowość i stopień zintegrowania projektów w kontekście rozwiązania istotnych problemów danego MOF. Dzięki temu, największe szanse na otrzymanie dofinansowania miałyby te projekty, w których w największym stopniu udało się zastosować element koordynacji i uspoźnienia działań planowanych do realizacji przez JST z obszaru danego MOF. Po trzecie, celowe byłoby przeprowadzenie w końcowym etapie wdrażania aktualnego RPO WP weryfikacji obszarów MOF przewidzianych do objęcia ich ZPT. Kryteria weryfikacji powinny obejmować m.in. diagnozę społeczno-gospodarczą danego obszaru (wraz z uwzględnieniem istniejących powiązań funkcjonalnych w ramach danego MOF), a w przypadku tych obszarów, które posiadały status MOF w bieżącym okresie finansowania – ocenę skuteczności i efektywności interwencji realizowanej w ramach formuły ZPT. Wprowadzenie rekomendowanych rozwiązań jest tym istotniejsze, że w przyszłym okresie finansowania należy oczekiwać większego nacisku na budowanie porozumień terytorialnych na poziomie lokalnym, co wynika z zapisów projektów *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030*.

**DOBRA PRAKTYKA 2. ASPEKT MECHANIZMU ZPT, KTÓRY MOŻE BYĆ TRAKTOWANY JAKO JEGO SZCZEGÓLNIIE FUNKCJONALNY ELEMENT**

Podobnie jak w przypadku ZIT, wskazując na szczególną użyteczność analizowanego instrumentu terytorialnego i stosowanych w jego ramach rozwiązań, podkreślić trzeba szczególnie zastosowanie modelu partycypacyjnego w procesie opracowania poszczególnych ZPT. Zastosowanie tego modelu, który cechuje się z reguły większą

czasochłonnością i wymaga angażowania większych zasobów ludzkich i organizacyjnych od hierarchicznego modelu podejmowania decyzji, jest w przypadku ZPT tym bardziej warto podkreślić, że odbywało się ono w mniej sprzyjających uwarunkowaniach niż w przypadku ZIT. Chodzi tutaj przede wszystkim o brak gwarancji pozyskania środków finansowych w ramach RPO WP w efekcie zaangażowania się w ZPT oraz brak środków finansowych na obsługę administracyjną i merytoryczną procesu wypracowania ZPT.

Dodatkowo należy podkreślić zastosowanie w ramach ZPT mechanizmu integrującego różne specyficzne dla RPO WP mechanizmy wdrażania Programu. W treści poszczególnych ZPT uwzględniono bowiem, poza wykazem projektów planowanych do aplikowania o wsparcie w ramach otwartej formuły konkursowej w określonych obszarach wdrażania RPO WP, także zapisy dotyczące realizacji przez członków MOF projektów w ramach przedsięwzięć strategicznych. Ogólnowojewódzka standaryzacja treści ZPT pozwoliła w przypadku wszystkich MOF wprowadzić do wzajemnych konsultacji i negocjacji także element dyskusji na ewentualną partycypacją w realizacji określonego przedsięwzięcia strategicznego (abstrahując od tego, czy później faktycznie doszło do takiej partycypacji, ale taki element braku gwarancji i swoistej „niepewności” co do późniejszej realizacji uwzględnionych w ZPT przedsięwzięć dotyczy całej formuły ZPT poprzez jej inny niż ZIT charakter).

### Przedsięwzięcia strategiczne

W ramach niniejszego podrozdziału dokonano oceny funkcjonowania przedsięwzięć strategicznych wynikających z Regionalnych Programów Strategicznych (RPS), z uwzględnieniem ich skuteczności i efektywności (uwarunkowanej trybem wyboru projektów: konkursowym, pozakonkursowym, grantowy) a także oceny funkcjonowania mechanizmów koordynujących realizację założeń przedsięwzięć strategicznych na etapie realizacji projektów.

Przedsięwzięcia strategiczne stanowią narzędzie realizacji RPS poprzez złożone i kompleksowe inicjatywy w ramach których mogą być – w oparciu o zróżnicowane źródła finansowania – realizowane projekty, które przyczyniając się do realizacji celów poszczególnych przedsięwzięć strategicznych, jednocześnie pozwalają realizować założenia i cele RPS, a tym samym – Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020. Innymi słowy, formuła przedsięwzięć strategicznych stanowi dodatkowe ogniwo

kaskadowego systemu wdrażania SRWP operacjonalizując każdy z Regionalnych Programów Strategicznych. Należy w tym miejscu podkreślić, że przedsięwzięcia strategiczne nie są same w sobie interwencją zorientowaną na osiągnięcie określonego efektu, ile raczej formułą, w której (poprzez zapewnienie finansowania w tych obszarach, w których – zgodnie z zapisami RPS – uzasadniona jest koncentracja interwencji publicznej) taka interwencja może być z dużą skutecznością realizowana. Tym samym, dla realizacji przedsięwzięć strategicznych podstawowe znaczenie ma dokonywanie wyboru projektów realizujących dane przedsięwzięcie strategiczne oraz ich późniejszy monitoring.

Sposób zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi został określony w *Planie zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, z zastrzeżeniem, że regulacje tam zawarte są obligatoryjne dla przedsięwzięć strategicznych realizowanych przez UMWP i samorządowe jednostki organizacyjne województwa pomorskiego, podczas gdy w odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć strategicznych sformułowana metodyka zarządzania ma charakter zalecenia.

Uwzględniając zapisy określające sposób zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi należy podkreślić, że mają one charakter szczegółowy i odnoszący się zarówno do struktury formalno-zadaniowej danego przedsięwzięcia (podział zadań i kompetencji pomiędzy trzema głównymi elementami systemu zarządzania przedsięwzięciem strategicznym, tj.: Kierownikiem RPS oraz ZZ (Zespół Zarządzający RPS), Kierownikiem przedsięwzięcia strategicznego oraz Zespołem projektowym), jak i poszczególnych etapów realizacji przedsięwzięcia strategicznego: planowanie, realizacja i zamykanie (określając sposób realizacji poszczególnych etapów i zakres odpowiedzialności za ich przebieg).

Dodatkowo, w ramach określenia pełnego katalogu interesariuszy procesu wdrażania przedsięwzięć strategicznych wskazano wszystkie podmioty uczestniczące w procesie zarządzania przedsięwzięciem strategicznym (realizowanym w ramach struktur UMWP). Z poziomu zarządzania SRWP są to: Zarząd Województwa Pomorskiego, Sekretarz Województwa Pomorskiego, Skarbnik Województwa Pomorskiego, Zespół Sterujący

Strategią oraz Koordynator SRWP. Z poziomu zarządzania RPS są to: Kierownicy RPS oraz ZZ. Z kolei z poziomu zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi są to: Kierownicy przedsięwzięć strategicznych, Zespół projektowy oraz ewentualni interesariusze.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w charakterystyce systemu zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi nie uwzględniono kwestii koordynacji na poziomie niższym niż przedsięwzięcie strategiczne, tj. pomiędzy projektami składającymi się na dane przedsięwzięcie strategiczne (jeśli już takie działania koordynujące były podejmowane to w ramach wybranych przedsięwzięć strategicznych, np. dotyczących kształcenia zawodowego, uczniów uzdolnionych oraz turystyki, nie zaś na poziomie systemu zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi). W chwili obecnej pewną formą takiej koordynacji, a przynajmniej jej monitorowania są raporty okresowe z realizacji przedsięwzięć strategicznych, gdzie m.in. wskazywano na problemy w zakresie koordynacji realizowanych projektów (nie tyle jednak w aspekcie zapewnienia spójności merytorycznej projektów, co raczej wzajemnego oddziaływania na siebie projektów w przypadku występowania określonych problemów realizacyjnych). Uwzględniając fakt, że skuteczna realizacja celów przedsięwzięcia strategicznego nie jest możliwa bez faktycznej koordynacji realizowanych projektów, za celowe uznać należy uzupełnienie zapisów *Planu zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020* o regulacje dotyczące mechanizmów koordynacji projektów realizowanych w ramach danego przedsięwzięcia strategicznego. Wydaje się, że zadania te powinny zostać przypisane do Kierownika przedsięwzięcia strategicznego z uwzględnieniem Zespołu projektowego.

W badaniu jakościowym dodatkowo zwrócono uwagę na brak koordynacji w zakresie sprawozdawczości pomiędzy sprawozdawczością wynikającą z realizacji projektu w oparciu o finansowanie z RPO WP, a faktem realizacji projektu w ramach przedsięwzięcia strategicznego stanowiącego instrument wdrażania RPS. W rezultacie występuje podwójne obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi. W związku z

powyższym należałoby dokonać, w miarę możliwości, uspoźnienia wymogów sprawozdawczych dla projektów realizujących przedsięwzięcia strategiczne.

Ostatni aspekt analizy dotyczącej przedsięwzięć strategicznych odnosi się do tego, na ile ta formuła pozwala na osiągnięcie celów określonych w ramach przedsięwzięć strategicznych. W tym kontekście istotne jest zidentyfikowanie kluczowych problemów towarzyszących realizacji przedsięwzięć strategicznych. Identyfikację tę przeprowadzono w oparciu o okresowe raporty z realizacji przedsięwzięć strategicznych, w których wskazywane są m.in. zdiagnozowane ryzyka realizacji danego przedsięwzięcia wraz ze wskazaniem podjętych działań zaradczych. Analiza ta wskazuje na bardzo dużą różnorodność występujących problemów i zagrożeń, przy czym większość z nich traktować należy jako powszechne trudności w realizacji projektów ze środków wspólnotowych (opóźnienia w realizacji projektu, problemy ze znalezieniem wykonawców zadań przewidzianych w projekcie, wzrost kosztów realizacji określonych zadań w projekcie, przedłużające się okresy oczekiwania na przekazanie środków finansowych). Trudno więc mówić w tym przypadku o tym, by sama formuła przedsięwzięcia strategicznego stanowiła czynnik generujący występowanie tego rodzaju trudności realizacyjnych. Z kolei, jeśli przyjrzymy się deklaracjom dotyczącym podejmowanych działań zaradczych, to wskazują one na wykorzystywanie przez Kierowników przedsięwzięć strategicznych mechanizmów i narzędzi przewidzianych w metodyce zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi. Chodzi tutaj np. o konsultacje z Kierownikami RPS, czy Zespołami Zarządzającymi RPS. Wydaje się także, że nawet w przypadku konsultacji i ustaleń prowadzonych z IZ RPO WP, pozycja wyjściowa może być w przypadku przedsięwzięć strategicznych lepsza niż ma to miejsce w odniesieniu do „zwykłych” projektów. Nie chodzi w tym przypadku o nierówne traktowanie, ale raczej o łatwiejszy kontakt i „przetarcie” kanałów komunikacyjnych w instytucji. Tym samym, uprawnione jest sformułowanie wniosku, iż formuła przedsięwzięć strategicznych może wpływać korzystnie na przewyżnianie problemów realizacyjnych w tym znaczeniu, że poszerza zakres dostępnych narzędzi i procesów do sprawnego rozwiązywania rzeczonych problemów.

Jednocześnie jednak, pomimo powyższych – potencjalnych – korzyści wynikających z formuły przedsięwzięć strategicznych, w badaniu jakościowym formułowano dalej idące postulaty usprawnienia trybu realizacji przedsięwzięć strategicznych, poprzez wprowadzenie dla nich swego rodzaju „szybkiej ścieżki” (odnoszącej się np. do terminów składania wniosków o płatność, czasu oceny składanych wniosków o dofinansowanie lub weryfikacji wniosków o płatność), czy stworzenie mechanizmów usprawniających bieżącą realizację przedsięwzięć (zwiększenie limitu dotyczącego kosztów zarządzania).

Jak wspomniano na wstępie niniejszej części raportu poświęconej przedsięwzięciom strategicznym bardzo istotne dla oceny funkcjonowania tego instrumentu są kwestie: zastosowanego trybu wyboru i realizacji projektów w ramach poszczególnych przedsięwzięć strategicznych, oddziaływania na skuteczność i efektywność interwencji oraz kompleksowość realizowanych przedsięwzięć strategicznych. W ramach RPO WP zastosowano w tym przypadku trzy tryby: konkursowy, pozakonkursowy i grantowy. Analiza każdego z nich została przedstawiona w dalszej części w ramach opisu dobrych praktyk odnoszących się do instrumentu przedsięwzięć strategicznych. W tym miejscu należy jedynie zwrócić uwagę na zastosowanie w RPO WP zróżnicowanego podejścia do realizacji przedsięwzięć strategicznych. Inaczej niż w przypadku ZIT i ZPT, gdzie dla danego mechanizmu przewidziano jeden tryb (odpowiednio: pozakonkursowy i konkursowy), w przypadku przedsięwzięć strategicznych zapewniono możliwość realizacji projektów w ramach przedsięwzięć strategicznych w jednym z trzech ww. trybów. Takie rozwiązanie ocenić należy pozytywnie. Choć bowiem uniemożliwia ono wypracowanie jednego modelu wdrażania przedsięwzięć strategicznych (który na pewno stanowiłby uproszczenie formalno-administracyjne), to jednak pozwala na dostosowanie trybu wyboru i realizacji projektów do specyfiki danego obszaru interwencji (zarówno jeśli chodzi o jej zakres, jak i np. typ podmiotów przewidzianych do realizacji projektów w danym obszarze). Oczywiście, sam fakt dostępności zróżnicowanych instrumentów wdrażania przedsięwzięć strategicznych i wynikającej z tego elastyczności całego systemu zarządzania w odniesieniu do wdrażania przedsięwzięć strategicznych nie jest korzyścią bezwzględną, ostatecznie bowiem decydujące znaczenie ma w tym przypadku

to, czy w sposób trafny i użyteczny zastosowano poszczególne tryby wyboru i realizacji projektów dotyczących poszczególnych przedsięwzięć strategicznych. Konkludując analizę przedstawioną poniżej możemy stwierdzić, że trafność i użyteczność została w tym przypadku zachowana – zastosowanie trybów: konkursowego, pozakonkursowego i grantowego pozwoliło zoptymalizować sposób realizacji projektów, które mają przyczynić się do realizacji celów danego przedsięwzięcia strategicznego. Co więcej, nie tylko mamy tu do czynienia z dostosowywaniem trybów realizacji projektów do określonego przedsięwzięcia strategicznego, ale także stosowano różnicowanie rzeczonych trybów w ramach jednego przedsięwzięcia strategicznego. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku przedsięwzięcia „Kształtowanie sieci szkół zawodowych w regionie”, w ramach którego realizowane są projekty konkursowe oraz jeden projekt pozakonkursowy realizowany przez Samorząd Województwa Pomorskiego.

**DOBRA PRAKTYKA 3. ASPEKT MECHANIZMU PRZEDSIĘWZIĘĆ STRATEGICZNYCH, KTÓRY MOŻE BYĆ TRAKTOWANY JAKO JEGO SZCZEGÓLNIIE FUNKCJONALNY ELEMENT**

W przypadku przedsięwzięć strategicznych za szczególnie funkcjonalny element tego instrumentu należy uznać precyzyjne określenie sposobu zarządzania nimi. Regulacje zawarte w *Planie zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020* stanowią nie tylko obligatoryjny element, który musi być stosowany w przypadku tych przedsięwzięć strategicznych za realizację których odpowiada UMWP, ale także jako użyteczny przewodnik dla przedsięwzięć strategicznych koordynowanych przez inne podmioty.

Dzięki wprowadzeniu rozwiązań precyzyjnie określających sposób zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi mamy do czynienia ze standaryzacją sposobu planowania, realizacji i zamykania przedsięwzięć strategicznych. Jest to istotne nie tylko z punktu widzenia Kierowników przedsięwzięć strategicznych i Zespołów projektowych odpowiedzialnych za ich realizację, ale także z perspektywy koordynacji i nadzoru nad realizacją przedsięwzięć strategicznych ze strony Kierowników RPS, czy szerzej – UMWP i poszczególnych jego komórek organizacyjnych, które są zaangażowane w proces realizacji przedsięwzięć. Bez wątpienia takie rozwiązanie obniża koszty finansowe i pozafinansowe obsługi przedsięwzięć strategicznych.

Jednocześnie, w ramach mechanizmu przedsięwzięć strategicznych została zachowana elastyczność dotycząca trybów wyboru i realizacji projektów realizujących poszczególne



przedsięwzięcia strategiczne. Przewidziano w tym przypadku trzy tryby: konkursowy, pozakonkursowy i grantowy. Jest to rozwiązanie użyteczne i pozwalające na uwzględnienie specyfiki poszczególnych obszarów interwencji, których dotyczy przedsięwzięcia strategiczne. Pozytywnie ocenić należy jednak także dostosowanie każdego z trybów, co wykazano poniżej.

### **Tryb konkursowy**

Tryb konkursowy zastosowany został w przypadku największej liczby projektów realizujących przedsięwzięcia strategiczne. Projekty te dotyczą w przeważającej mierze działań z obszaru edukacji oraz turystyki. Jeśli chodzi o pierwszy obszar, to zastosowanie w tym przypadku trybu konkursowego nie budzi żadnych wątpliwości i traktować je należy jako narzędzie zapewnienia dostępności wsparcia na obszarze całego woj. pomorskiego i dla zróżnicowanych typów placówek. Fakt zastosowania trybu konkursowego zwiększył także możliwości dostosowania realizowanych projektów do specyficznych potrzeb poszczególnych placówek (lub grup placówek – w przypadku obszaru kształcenia zawodowego, gdzie przeważają projekty dotyczące grup placówek z danego powiatu).

Co się natomiast tyczy obszaru turystyki, to tutaj występowało potencjalne ryzyko, że zastosowana formuła konkursowa okaże się mniej użyteczna niż tryb pozakonkursowy, gdyż fakt niezrealizowania części projektów mogłoby ograniczyć skuteczność realizacji celów całego przedsięwzięcia strategicznego (dotyczy to w szczególności Pomorskich Tras Rowerowych oraz rozwoju oferty turystyki wodnej w obszarze Pętli Żuławskiej i Zatoki Gdańskiej, gdzie występuje silne powiązanie poszczególnych projektów; w przypadku Pomorskich Szlaków Kajakowych ryzyko to jest mniejsze i związane raczej z ewentualnym węższym zakresem powstałej w wyniku realizacji przedsięwzięcia strategicznego oferty turystycznej). Analiza wybranych do dofinansowania projektów wskazuje jednak na to, że tego rodzaju problem nie wystąpił i zapewniona została kompleksowość realizowanych przedsięwzięć, co wydaje się przede wszystkim konsekwencją wcześniejszych uzgodnień dotyczących zakresu projektów realizowanych w ramach wspomnianych przedsięwzięć strategicznych oraz faktu, że projektodawcami są w tym przypadku jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku trybu konkursowego należy także podkreślić, że ze względu na sposób realizacji przedsięwzięć strategicznych uniknięto całościowo ryzyka niewystarczającej koordynacji poszczególnych projektów, a w rezultacie – ograniczonej kompleksowości całego przedsięwzięcia strategicznego (a takie ryzyko jest charakterystyczne właśnie dla konkursowej formuły naboru i może stanowić jego potencjalną słabą stronę).

Zniwelowanie rzeczonego ryzyka zostało osiągnięte poprzez fakt, że poza koniecznością wpisywania się w założenia określonego obszaru interwencji w RPO WP,

kierunkowanie wsparcia osiągnięto także poprzez określenie celów i założeń RPS, a następnie – samego przedsięwzięcia strategicznego.

### **Tryb pozakonkursowy**

Tryb pozakonkursowy został zastosowany w szczególności do projektów dotyczących infrastruktury transportowej oraz edukacji. Istotnym uzasadnieniem uwzględnienia trybu pozakonkursowego jest jednak także typ beneficjenta – jest to (poza projektami dotyczącymi regionalnej infrastruktury kolejowej) samorząd wojewódzki. W takiej sytuacji za rozwiązanie optymalne uznać należy zastosowanie trybu pozakonkursowego – tryb konkursowy, który jest bardziej złożony formalnie i wymagający proceduralnie, wiązałby się w tym przypadku z uruchomieniem nieadekwatnie skomplikowanej procedury. Z tego powodu zastosowanie trybu pozakonkursowego uznać należy za trafne odzwierciedlenie charakteru realizowanych projektów i typu beneficjentów (trudno byłoby mówić o realnej możliwości konkurowania o wsparcie innych niż samorząd województwa podmiotach).

Jednocześnie jednak, choć tryb pozakonkursowy jest w przypadku tych obszarów wsparcia, których rzeczywiście dotyczy w ramach przedsięwzięć strategicznych, naturalny, czy wręcz wymuszony, nie oznacza to, że nie należy podkreślić generowanych przez niego korzyści w kontekście skuteczności i efektywności projektów oraz zapewnienia ich kompleksowego charakteru. Przede wszystkim tryb pozakonkursowy gwarantuje, że powiązane ze sobą projekty będą faktycznie realizowane (a przynajmniej znacząco ograniczone jest tutaj ryzyko, że któryś z projektów nie zostanie zrealizowany ze względu na brak dofinansowania), co z punktu widzenia specyfiki formuły przedsięwzięć strategicznych jest bardzo istotne. Poza tym, co ma znaczenie szczególnie dla projektów dotyczących infrastruktury transportowej, zastosowanie trybu pozakonkursowego umożliwi wcześniejsze rozpoczęcie prac związanych z planowaniem projektu oraz przygotowywaniem dokumentacji niezbędnej dla realizacji inwestycji. Tym samym, możliwe jest wcześniejsze rozpoczynanie realizacji działań projektowych (w przypadku projektów z zakresu infrastruktury transportowej jest to o tyle istotne, że relatywnie długi jest w ich przypadku okres realizacji całego projektu).

### **Tryb grantowy**

Tryb grantowy traktować należy jako szczególny wariant trybu konkursowego. Tak jak w przypadku dwóch wcześniejszych trybów ich specyfika dotyczyła etapu naboru, tak w przypadku formuły grantowej charakterystyczne dla niej są kwestie związane z samą realizacją projektu. Jeśli bowiem chodzi o sam nabór, to właściwie jedyną istotną cechą odróżniającą tryb grantowy od typowej formuły konkursowej jest fakt, że w tym

pierwszym wariantcie wybierany jest jeden beneficjent, który w sytuacji jego wyboru otrzymuje całą przewidzianą w naborze kwotę alokacji. Z punktu widzenia prowadzenia procesu oceny i wyboru projektów jest to o tyle istotne, że wybór jednego realizatora projektu generuje większe ryzyko związane z realizacją celów interwencji (w tym: osiągnięciem założonych wartości docelowych wskaźników postępu rzeczowego i finansowego) niż ma to miejsce, gdy odpowiedzialność za rzeczoną realizację jest rozproszona na określoną grupę projektodawców. W związku z tym warunki naboru (w szczególności jeśli chodzi o wymagania dotyczące różnych aspektów potencjału beneficjenta) należy skonstruować w taki sposób, by zminimalizować ryzyko niepowodzenia w realizacji wspieranego przedsięwzięcia. Wydaje się, że w przypadku dwóch przedsięwzięć strategicznych dla których zastosowano formułę grantową wymagania te określono prawidłowo, czego odzwierciedleniem jest m.in. fakt aplikowania w obu przypadkach tylko jednego podmiotu (choć jednocześnie fakt zgłoszenia się przynajmniej jednego podmiotu oznacza, że nie sformułowano warunków naboru i kryteriów wyboru projektów w sposób zbyt rygorystyczny).

Jak wspomniano wcześniej, tryb grantowy jest przede wszystkim specyficzny ze względu na sposób realizacji dofinansowanych projektów, gdyż przewidują one dalszą dystrybucję otrzymanych środków finansowych do ostatecznych odbiorców. W przypadku RPO WP formuła grantowa została zastosowana dla przedsięwzięć, w których pomoc kierowana jest do przedsiębiorców i w tym kontekście zastosowanie trybu grantowego ocenić należy pozytywnie. Po pierwsze, realizacja jednego ogólnowojewódzkiego projektu grantowego pozwala na skuteczną koordynację prowadzonych działań (nie tylko głównych zadań merytorycznych, ale także np. działań informacyjno-promocyjnych). Po drugie, zwrócić należy uwagę, że korzystanie przez ostatecznych odbiorców ze wsparcia grantowego jest także korzystne z punktu widzenia uproszczenia procesu aplikowania o wsparcie, który jest mniej złożony proceduralnie niż miałyby to miejsce w przypadku aplikowania o dofinansowanie bezpośrednio z Programu. Z tego względu zdecydowanie pozytywnie należy ocenić dobór formuły grantowej dla tych obszarów, w których jest ona przewidziana w odniesieniu do przedsięwzięć strategicznych w RPO WP.

## Inteligentne Specjalizacje Pomorza

W ramach niniejszego podrozdziału dokonano oceny Inteligentnych Specjalizacji Pomorza (ISP), w aspekcie użyteczności przyjętych w odniesieniu do nich rozwiązań, skuteczności w mobilizowaniu różnych środowisk w procesie identyfikacji, wyboru i wsparcia ISP, przejrzystości procesu wyboru inteligentnych specjalizacji (z

uwzględnieniem kryteriów ich wyboru), a także użyteczności przyjętego systemu monitorowania i weryfikacji ISP.

Inteligentne Specjalizacje Pomorza stanowią instrument kierunkowania wsparcia w tych obszarach regionalnej gospodarki, które cechują się największym potencjałem wzrostowym. W kontekście RPO WP jest to narzędzie takiego adresowania wsparcia w obszarze rozwoju innowacyjnego, by uprawnionymi lub preferowanymi odbiorcami były podmioty reprezentujące sektor wpisujący się w daną ISP.

W woj. pomorskim w chwili obecnej mamy do czynienia z wyodrębnieniem następujących obszarów inteligentnych specjalizacji:

- ISP 1 - Technologie offshore i portowo-logistyczne;
- ISP 2 - Technologie interaktywne w środowisku nasyconym informacyjnie;
- ISP 3 - Technologie ekoefektywne w produkcji, przesyłach, dystrybucji i zużyciu energii i paliw oraz w budownictwie;
- ISP 4 - Technologie medyczne w zakresie chorób cywilizacyjnych i okresu starzenia.

Przedmiotem oceny w ramach niniejszego badania nie jest trafność dokonanego wyboru poszczególnych ISP, ale poprawność sposobu dokonania tego wyboru. To, w jaki sposób wybór ten został dokonany regulowały *Założenia procesu wyboru inteligentnych specjalizacji Pomorza*. Trzeba w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na dwuetapowość całego procesu, która pozwoliła uwzględnić zarówno element szerokich konsultacji, jak oceny eksperckiej. Dzięki takiemu podejściu wykorzystano zróżnicowane perspektywy i opinie, jednocześnie nie zamykając się na żadną z nich. W efekcie proces wyłaniania ISP ocenić należy jako zrównoważony pod kątem uwzględnienia zarówno perspektywy oddolnej, jak i eksperckiej. Funkcjonalność rzeczony dwuetapowości oraz oddolnego charakteru procesu identyfikacji i wyboru ISP podkreślono w ramach analiz prowadzonych przez OECD w odniesieniu do polityki wspierania gospodarki regionalnej w woj. pomorskim<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Case Study on Policies for Local Emerging Industries in Pomorskie, Poland, OECD.

Choć, jak wspomniano powyżej, nie oceniamy w ramach niniejszej ewaluacji trafności doboru poszczególnych ISP, to jednak istotne jest to, w jaki sposób zidentyfikowane i wybrane ISP są definiowane i charakteryzowane. Jest to o tyle istotne, że w sytuacji, gdy w systemie wyboru projektów RPO WP uwzględniana jest kwestia wpisywania się w ISP, muszą one zostać opisane i zoperacjonalizowane w taki sposób, by potencjalni beneficjenci nie mieli trudności z weryfikacją faktu ewentualnej zgodności swojego przedsięwzięcia z obszarem danej ISP. Warto się w tym miejscu odwołać do opinii beneficjentów realizujących projekty w obszarze ISP, którzy w badaniu jakościowym wskazywali, że nie mieli trudności z weryfikacją faktu wpisywania się ich projektu w obszar danej ISP.

W badaniu jakościowym zwrócono także uwagę, że proces wyłaniania ISP był w początkowym okresie obciążony problemami związanymi z trudnościami w aktywizacji różnych środowisk. Tak naprawdę jednak problemy te traktować należy jako potwierdzenie celowości przyjęcia oddolnego modelu wyłaniania ISP. Oznacza to bowiem, że występowała w regionie potrzeba stworzenia mechanizmów aktywizujących podmioty potencjalnie mogące swoimi działaniami wspomagać rozwój branż o największym potencjale rozwojowym. Ostatecznie jednak, wydaje się, że udało się wypracować takie rozwiązania, w których możemy mówić o ISP jako o nie tylko konstrukcie analitycznym identyfikującym obszary pożądanej koncentracji interwencji publicznej, ale także swego rodzaju platformie współpracy integrującej środowiska z poszczególnymi obszarami inteligentnych specjalizacji. Zastosowane podejście może być w związku z tym traktowane jako skuteczne narzędzie budowania relacji władz regionalnych i zainteresowanych środowisk. Relacje te nie ograniczają się bowiem np. do aplikowania zainteresowanych podmiotów o – dotyczące ISP – wsparcie ze środków RPO WP, których dystrybucją zajmuje się samorząd województwa. Relacje te obejmują także wspólną – obejmującą zaangażowane władze regionalnych i wszystkich istotnych kategorii interesariuszy – refleksję nad identyfikacją i wyborem poszczególnych ISP. W kontekście budowania relacji pomiędzy władzami regionalnymi i zainteresowanymi środowiskami w zakresie ISP szczególnie pozytywnie ocenić należy przyjęcie rzeczywiście

oddolnej formuły rzeczowej identyfikacji. Zastosowana formuła konkursu i stworzenie możliwości zgłaszania propozycji ISP przez szeroką grupę podmiotów i instytucji wydaje się być o wiele bardziej korzystne z punktu widzenia międzysektorowych relacji niż – w najlepszym razie – przedstawienie interesariuszem do konsultacji propozycji opracowanej przez administrację regionalną.

Wybór ISP dokonywany był w oparciu o następujące kryteria wyboru:

- a. Wyzwania, trendy, potencjalny rynek
- b. Potencjał gospodarczy i technologiczny
- c. Benchmarking (krajowy i międzynarodowy)
- d. Strategia i plan działań
- e. Dotychczasowe inicjatywy wspierające rozwój specjalizacji

Katalog kryteriów wydaje się być adekwatny i wystarczający do kompletnej charakterystyki potencjalnych ISP. Jednocześnie w *Założeniach procesu wyboru inteligentnych specjalizacji Pomorza* dokonano szczegółowej operacjonalizacji poszczególnych kryteriów ułatwiając tym samym ich stosowanie w procesie wyłaniania ISP.

W kontekście założeń przyjętego procesu wyboru ISP zwrócić należy uwagę na ambiwalentność tego procesu w przypadku ewentualnego wyłaniania nowych inteligentnych specjalizacji. Z jednej bowiem strony precyzyjnie i szczegółowo określono w jaki sposób dokonano wyboru aktualnych ISP, co traktować należy jako swego rodzaju wytyczne do ewentualnej aktualizacji listy inteligentnych specjalizacji w woj. pomorskim. Taki stan rzeczy ocenić należy pozytywnie, gdyż mamy tu do czynienia z dostarczeniem użytecznego „instrumentarium” metodologicznego na potrzeby ewentualnego wyboru nowych ISP. Z drugiej jednak strony, trzeba mieć świadomość, że przyjęte podejście do identyfikacji i wyboru ISP (które nie ma np. charakteru upraszczającego, który ograniczałby się tylko do wskazywania określonych kodów PKD identyfikujących obszary inteligentnych specjalizacji) nakłada na podmioty odpowiedzialne za identyfikację i wybór ewentualnych nowych ISP określone wymagania przekładające się na konieczność

zapewnienia określonych zasobów ludzkich, organizacyjnych, finansowych i czasowych, w celu prawidłowego przeprowadzenia procesu wyboru ewentualnych nowych ISP zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi.

Jeśli chodzi o użyteczność przyjętego systemu monitorowania i weryfikacji ISP, to podkreślić należy, że – na co zwracano uwagę w badaniu jakościowym – wszelkie procesy analityczne są w tym przypadku o tyle utrudnione i wymagające określonego podejścia metodologicznego, że w ramach ISP nie zdecydowano się na podejście polegające na definiowaniu ISP z wykorzystaniem Polskiej Klasyfikacji Działalności. Takie podejście upraszczałoby zarówno wybór, jak i późniejszą weryfikację wybranych ISP, jednak z punktu widzenia trafności i użyteczności zidentyfikowanych inteligentnych specjalizacji jako bardziej funkcjonalny ocenić należy model zastosowany w woj. pomorskim. Mamy tutaj do czynienia z bardziej jakościowym (pogłębnym) i uwzględniającym zróżnicowane uwarunkowania podejściem do samej selekcji ISP, co musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w metodyce pomiaru stanu rozwoju i zmienności tych obszarów regionalnej gospodarki, które reprezentują poszczególne ISP.

Kształt przyjętego systemu monitoringu i weryfikacji ISP został określony we wszystkich *Porozumieniach na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza* w sposób identyczny i obejmuje on następujące narzędzia:

- analizę statystyczną bazującą na danych statystycznych i stanowiącą podstawę oceny zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w regionie i jego otoczeniu, w tym w szczególności benchmarkingu województwa pomorskiego na tle innych regionów kraju i Europy;
- analizę realizacji Porozumień na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza obejmującą monitorowanie zmian zachodzących w wyniku realizacji działań uzgodnionych w ramach Porozumień oraz wdrażanie postanowień wynikających z Porozumień, w tym w szczególności realizację projektów horyzontalnych;

- badanie jakościowe interesariuszy ISP (wywiady indywidualne i grupowe), którego celem jest wykonanie pogłębionego przeglądu i oceny zachodzących zmian w zakresie ISP;
- panel weryfikacji strategicznej, którego zadaniem jest analiza danych uzyskanych w toku prac w zakresie wyżej wymienionych narzędzi oraz wyjaśnienie osiągniętych efektów i ich przyczyn oraz sformułowanie rekomendacji.

Oceniając powyższe założenia systemu weryfikacji i monitoringu Inteligentnych Specjalizacji Pomorza stwierdzić należy, że wcześniejsze zastrzeżenie, iż przyjęty sposób identyfikacji i wyboru ISP wymaga określonego – wieloaspektowego i pogłębionego – podejścia znajduje swoje trafne odzwierciedlenie w przyjętym zakresie i metodyce monitoringu. Monitoring w zaplanowanym kształcie przewiduje pozyskiwanie zróżnicowanego rodzaju danych (ilościowych i jakościowych) od zróżnicowanych kategorii informatorów i z wykorzystaniem różnych źródeł informacji. Dzięki temu mówić możemy o zapewnieniu triangulacji całego procesu monitorowania ISP, co jest szczególnie istotne, jeśli proces ten nie ogranicza się wyłącznie do wystandaryzowanego pomiaru danych ilościowych.

W odniesieniu do systemu monitoringu ISP założono, iż monitoring będzie odbywać się w cyklu 3-letnim. Uwzględniając np. podejście do monitoringu postępu rzeczowego RPO WP taka częstotliwość procesu monitorowania inteligentnych specjalizacji może się wydawać relatywnie mała. Pamiętać jednak należy, że procesy mające istotne znaczenie dla określenia sytuacji w ramach danej ISP nie mają charakteru krótkoterminowego i trudno byłoby mówić o realnej możliwości zaobserwowania ewentualnych zmian w krótszym horyzoncie czasowym. W związku z powyższym przyjęta częstotliwość działań monitoringowych jest adekwatna wobec specyfiki zagadnienia jakim są ISP. Ta adekwatność jest tym większa, jeśli uwzględnimy złożoność metodologiczną i organizacyjną prowadzonego monitoringu – trudne wykonawczo i kosztochłonne byłoby realizowanie monitoringu ISP zgodnie z przyjętymi założeniami z częstotliwością większą niż obecnie założona. Natomiast fakt założenia o systematyczności prowadzonego monitoringu, wraz z precyzyjnym określeniem jego metodyki ocenić



należy pozytywnie w aspekcie budowania trwałych analitycznych podstaw do ewentualnego podejmowania decyzji związanych z wyborem nowych i/lub weryfikacją obecnych ISP (czego dowodem rozpoczęcie w 2018 roku procesu takiej rewizji, która zakończyła się podpisaniem nowych *Porozumień na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza*).

Choć system monitoringu dotyczy przede wszystkim identyfikacji stanu poszczególnych ISP i ewentualnych zmian w tym zakresie, to jednak częściowo odnosi się on także do kwestii oceny efektywności interwencji publicznej w zakresie wspierania konkurencyjności i innowacyjności regionu. Służyć temu może zarówno analiza statystyczna uwzględniając elementy międzyregionalnego benchmarkingu, jak i metody jakościowe i partycypacyjne, w których dokonywana jest pogłębiona ocena zmian w ramach poszczególnych ISP, w tym: „*wyjaśnienie osiągniętych efektów i ich przyczyn*”. W sposób najbardziej bezpośredni kwestia efektywności interwencji publicznej jest natomiast w systemie monitoringu uwzględniona w analizie realizacji *Porozumień na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza*, która obejmuje m.in.: „*monitorowanie zmian zachodzących w wyniku realizacji działań uzgodnionych w ramach Porozumień*”.

W procesie oceny efektywności interwencji publicznej kluczowe znaczenie mają jednak badania ewaluacyjne (nawet jeśli mają one charakter „punktowy”, nie zaś cykliczny jak działania monitoringowe). W tym kontekście, pozytywnie ocenić należy fakt, że w *Planie ewaluacji RPO WP* przewidziano w okresie wdrażania Programu realizację badania ewaluacyjnego poświęconego ocenie mechanizmu identyfikacji i weryfikacji Inteligentnych Specjalizacji Pomorza w ramach RPO WP, przy jednoczesnym uwzględnieniu tematyki ISP w ewaluacji mid-term RPO WP oraz niniejszym badaniu ewaluacyjnym. Warto przy tym zauważyć, że w ramach ww. badań ewaluacyjnych większy nacisk wydaje się być położony na aspekt systemowy procesu identyfikacji i weryfikacji ISP. Z kolei by przeprowadzić rzeczywistą ocenę skuteczności i efektywności wsparcia w ramach RPO WP realizowanego w ramach ISP należałoby także uwzględnić w systemie monitoringu / ewaluacji aspekt oceny rzeczywistych efektów wsparcia skierowanego do inteligentnych specjalizacji regionu. W tym kontekście, wcześniejsza

pozytywna ocena procesu identyfikacji i wyboru ISP (mającego charakter pogłębiony i jakościowy) może z kolei stanowić czynnik ryzyka. Pomiar skuteczności interwencji w obszarze ISP byłby bowiem bez wątpienia prostszy (zarówno w ramach badań pierwotnych uwzględniających podejście kontrfaktyczne, jak i w ramach analiz prowadzonych w oparciu o dane zastane z zasobów Polskiej Statystyki Publicznej), gdyby sam dobór inteligentnych specjalizacji byłby bardziej uproszczony. Uwzględniając powyższe, należałoby rozważyć, by ewentualna ewaluacja *ex-post* skuteczności i efektywności wsparcia w ramach ISP nie stanowiła jednego z komponentów ewaluacji *ex-post* całego RPO WP, ale była odrębnym badaniem, w ramach którego przewidziany zostałby etap dialogu technicznego pozwalającego wypracować możliwie najbardziej adekwatne podejście metodologiczne zapewniające rzetelny pomiar efektów interwencji w obszarze ISP. Jednocześnie, może się okazać, że na potrzeby oceny efektywności interwencji publicznej w zakresie wspierania konkurencyjności i innowacyjności regionu możliwe będzie także wykorzystanie wyników sektorowych badań ewaluacyjnych dotyczących RPO WP. Pamiętać bowiem należy, że założone efekty każdej ISP zostały określone poprzez wskazanie w *Porozumieniach na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza* celu głównego i celów szczegółowych (operacyjnych). I to właśnie cele szczegółowe mogą stanowić operacjonalizację efektów mierzonych w odniesieniu do oceny konkurencyjności i innowacyjności regionu. Jeśli więc będą prowadzone badania ewaluacyjne dotyczące danego obszaru interwencji (przede wszystkim będą to badania ewaluacyjne dotyczące Osi priorytetowych: 1 i 2), to mogą one wspomóc proces pozyskiwania informacji na rzecz oceny interwencji dotyczącej także wyróżnionych ISP.

Podsumowując całość przeprowadzonej analizy dotyczącej mechanizmu ISP stwierdzić należy, że został on zaprojektowany w taki sposób, iż umożliwia on realizację założeń określonych w *Porozumieniach na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza*. Świadczą o tym przede wszystkim: włączenie w całość procesu identyfikacji, wyboru i monitorowania ISP głównych kategorii interesariuszy, co jest czynnikiem wzmacniającym zaangażowanie różnych typów podmiotów; powiązanie kluczowego dla poszczególnych

ISP dokumentu (*Porozumienia na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza*) z systemem oceny i wyboru projektów RPO WP, poprzez wprowadzenie kryteriów wyboru projektów odnoszących się do sygnatariuszy ww. dokumentów; operacjonalizacja w ramach *Porozumień na rzecz Inteligentnych Specjalizacji* założeń dotyczących oczekiwanych efektów rozwoju danej ISP, co pozwala dokonywać rzeczywistego pomiaru stopnia realizacji celów szczegółowych (przy czym niekiedy pomiar ten będzie wymagać realizacji dedykowanych badań ewaluacyjnych lub wprowadzenia określonych zagadnień do sektorowych badań ewaluacyjnych odnoszących się do RPO WP). Pozytywnie ocenić należy także swoistą „otwartość” całego systemu identyfikacji i wyboru ISP – katalog zidentyfikowanych ISP oraz ich szczegółowe charakterystyki (cele i zakres przedmiotowy) określone w *Porozumieniach na rzecz Inteligentnych Specjalizacji* poddawane są rewizji, a więc możliwe jest dokonywanie ewentualnych korekt, w tym poszerzenia rzeczowego katalogu ISP.

#### **DOBRA PRAKTYKA 4. ASPEKT MECHANIZMU ISP, KTÓRY MOŻE BYĆ TRAKTOWANY JAKO JEGO SZCZEGÓLNE FUNKcjONALNY ELEMENT**

W przypadku Inteligentnych Specjalizacji Pomorza wskazać należy przede wszystkim na modelowość procesu angażowania różnych kategorii interesariuszy, ze szczególnym uwzględnieniem formuły *Porozumień na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza*. Oddolna formuła opracowywania *Porozumień* generuje dwojaki rodzaj korzyści. Po pierwsze, zwiększa rzetelność procesu identyfikacji i wyboru ISP angażując różne kategorie interesariuszy i włączając w ten proces różne perspektywy, opinie oraz interesy. Po drugie, takie podejście jest korzystne także z punktu widzenia interesariuszy. W badaniu jakościowym wskazywano bowiem, że zaangażowanie się w proces konsultacji i podpisywania *Porozumień na rzecz inteligentnych specjalizacji Pomorza* pozwoliło – przyszłym beneficjentom RPO WP – lepiej zrozumieć samą ideę ISP i zakres merytoryczny poszczególnych specjalizacji. W efekcie pozwoliło im lepiej przygotować się do procesu aplikacyjnego w związku z planowanym przedsięwzięciem realizowanym w obszarze Inteligentnych Specjalizacji Pomorza.

W kontekście formuły *Porozumień na rzecz inteligentnych specjalizacji Pomorza* należy także podkreślić trafność rozwiązania, w którym uczestnictwo w pracach nad przygotowaniem *Porozumień* generuje korzyści na etapie aplikowania w ramach RPO WP. Bez wątpienia tego rodzaju mechanizm cechuje większa skuteczność zmobilizowania różnych kategorii interesariuszy do partycypacji w procesie identyfikacji

i wyboru ISP, niż gdyby proces konsultacyjny pozbawiony był tego rodzaju korzyści. Dotyczy to przede wszystkim sektora przedsiębiorstw. Pozytywnie ocenić należy także fakt, że *Porozumienia na rzecz inteligentnych specjalizacji Pomorza* nie są dokumentem o charakterze zamkniętym i umożliwiają dołączenie do nich w trybie ciągłym.

## Projekty zintegrowane

W niniejszej części dokonano oceny funkcjonującej w ramach RPO WP formuły projektów zintegrowanych. Zgodnie z zapisami ustawy wdrożeniowej projekty zintegrowane to *„co najmniej dwa projekty powiązane ze sobą tematycznie w ramach wspólnego celu, jaki ma zostać osiągnięty dzięki ich realizacji, których wybór do dofinansowania lub realizacja jest koordynowana przez właściwe instytucje. Koordynacja polega w szczególności na określeniu wzajemnych relacji między projektami w zakresie warunków ich wyboru i oceny lub postanowień umów o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu.”*. Projekty zintegrowane stanowią odpowiedź na wprowadzenie w ramach bieżącego okresu finansowania podejścia dwufunduszowego i dążenia do tego, by w sposób najpełniejszy zapewnić – tam gdzie jest to uzasadnione – komplementarność pomiędzy działaniami współfinansowanymi z każdego z funduszy. Jest to jednocześnie najbardziej zaawansowana formuła zapewnienia rzeczowej komplementarności, w związku z czym nie dziwi, że – jak wykazała analiza benchmarkingowa – w większości Regionalnych Programów Operacyjnych nie zdecydowano się na jej zastosowanie. W tych RPO komplementarność międzyfunduszowa jest zapewniana poprzez odpowiednią koordynację terminów naborów dotyczących wsparcia z EFRR i EFS w tych obszarach, w których oczekuje się zapewnienia takiej komplementarności lub poprzez odpowiednie kryteria wyboru projektów. Są to jednak rozwiązania mniej skuteczne w wiązaniu ze sobą przedsięwzięć „miękkich” i infrastrukturalnych.

Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu formuły projektów zintegrowanych w ramach RPO WP uprawniają do sformułowania wniosku, iż sprawdziła się ona jako narzędzie zapewnienia komplementarności międzyfunduszowej, jednocześnie nie generując takich problemów specyficznych dla tego wariantu projektów, które

zagroziłoby realizacji jednego z elementów projektu zintegrowanego. Realizatorzy projektów zintegrowanych zwracali wprawdzie uwagę na ryzyko rzutowania problemów np. w projekcie EFRR na projekt „miękki”, ale nie były one postrzegane jako kwestionujące celowość stosowania podejścia zintegrowanego. Jednocześnie, pojawiały się opinie, że formuła projektu zintegrowanego nie generuje problemów znacząco innych niż realizacja projektu „zwykłego”, przy generowaniu realnego efektu synergii wynikającego z dwukomponentowego charakteru realizowanego przedsięwzięcia. Pozytywnie formuła projektów zintegrowanych została także oceniona z perspektywy instytucjonalnej, odnoszącej się do procesu oceny i wyboru tego rodzaju projektów i późniejszej ich obsługi realizacyjnej i rozliczeniowej.

W obecnym momencie wdrażania Programu można stwierdzić, że przyjęta formuła projektów zintegrowanych stanowi narzędzie zapewniające kompleksowość realizowanych przedsięwzięć. Wynika to z samej logiki realizacji projektów zintegrowanych, która eliminuje ryzyko realizacji tylko jednego komponentu danego przedsięwzięcia, a jednocześnie uwzględnia w procesie oceny nie tylko odrębną weryfikację i ocenę każdego z projektu składających się na przedsięwzięcie zintegrowane, ale także element oceny wspólnej, która pozwala uchwycić występowanie rzeczywistej kompleksowości i synergii. Jeśli natomiast chodzi o kwestię wygenerowania dzięki projektom zintegrowanym określonej „wartości dodanej”, to wydaje się, że kwestia ta powinna być przedmiotem oceny w okresie późniejszym, gdy możliwe będzie dokonanie oceny porównawczej trwałości efektów projektów zintegrowanych na tle przedsięwzięć realizowanych poza tą formułą. Wydaje się bowiem, że kwestia trwałości powinna być kluczowym aspektem oceny efektów wsparcia w formule projektów zintegrowanych.

**DOBRA PRAKTYKA 5. ASPEKT MECHANIZMU PROJEKTÓW ZINTEGROWANYCH, KTÓRY MOŻE BYĆ TRAKTOWANY JAKO JEGO SZCZEGÓLNICZYM ELEMENTEM**

Ze względu na fakt, że w zdecydowanej większości RPO formuła projektów zintegrowanych nie jest stosowana, jako dobrą praktykę traktować należy samo wypracowanie i wdrożenie podejścia zintegrowanego. Jego skuteczne wkomponowanie

w system instytucjonalny RPO WP traktować należy dodatkowo jako potwierdzenie skuteczności współpracy dwóch departamentów odpowiedzialnych za wdrażanie interwencji w ramach EFRR (DPR) i EFS (DEFS). Choć bowiem mamy tutaj do czynienia z prowadzeniem dwóch procedur naboru wniosków oraz ich późniejszej oceny, to jednak cały proces wymaga koordynacji pracy obu ww. komórek organizacyjnych w zakresie chociażby terminu przeprowadzenia konkursu, czy sprawnego przeprowadzenia wspólnego elementu oceny obu komponentów projektu zintegrowanego.

W RPO WP realizacja projektów zintegrowanych została przewidziana dla interwencji w obszarze poprawy jakości kształcenia zawodowego oraz rewitalizacji. Taki dobór ocenić należy pozytywnie z punktu widzenia możliwości funkcjonalnego powiązania interwencji finansowanej z, odpowiednio: EFRR i EFS. Dotychczasowe doświadczenia w zastosowaniu formuły projektów zintegrowanych uprawniają jednak do sformułowania zalecenia, by w przyszłym okresie finansowania (przy utrzymaniu dwufunduszowego charakteru RPO) dążyć do poszerzenia zakresu stosowania tego mechanizmu. Szczególnie uzasadnione byłoby wykorzystanie podejścia zintegrowanego w takich obszarach interwencji jak: zdrowie, usługi społeczne, czy edukacja ogólna.

## Wnioski i rekomendacje

Poniżej przedstawiono wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonego badania.

Tabela 2. Wnioski i rekomendacje

L.p.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Propozycja sposobu wdrożenia rekomendacji	Adresat rekomendacji	Termin wdrożenia rekomendacji – kwartał	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1.	Pozytywnie ocenić należy podział zadań pomiędzy poszczególnymi instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania RPO WP. W odmienny sposób określono jednak zobowiązania Instytucji Pośredniczących (WUP i ARP S.A.) w zakresie realizacji celów Programu poprzez osiągnięcie docelowych wskaźników postępu finansowego i rzeczowego.	Należy w przyszłym okresie finansowania dążyć – w miarę możliwości – do określenia w sposób tożsamy formy i zakresu obowiązków Instytucji Pośredniczących (przy założeniu, że nałożone są na nie zbliżone zadania i kompetencje) w zakresie realizacji celów Programu poprzez osiągnięcie założonych wartości docelowych wskaźników postępu finansowego i rzeczowego.	Rozważenie wprowadzenia – w przypadku możliwości i zasadności takiego rozwiązania – do wszystkich umów / porozumień zawieranych w przyszłym okresie finansowania z Instytucjami Pośredniczącymi (przy założeniu, że będą one odpowiedzialne za wdrażanie RPO w wybranych obszarach interwencji) zapisu mówiącego, iż IP zobowiązana jest do osiągnięcia celów pośrednich i końcowych określonych w RPO WP w formie wskaźników produktu i finansowych oraz celów końcowych określonych dla wskaźników rezultatu.	IZ RPO WP	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności
2.	Z punktu widzenia pracowników IZ/IP największa zależność od innych ogniw systemu realizacji RPO WP dotyczy oczekiwania na: decyzję / akceptację / stanowisko przełożonych oraz materiały / informacje od	Opracowując założenia systemu realizacji RPO WP w przyszłym okresie finansowania należy rozważyć podjęcie działań zorientowanych na ograniczenie ryzyka generowania opóźnień i trudności poprzez sytuacje oczekiwania na decyzje /	Weryfikacja przebiegu procesów zaplanowanych w przyszłym okresie finansowania w Instrukcjach Wykonawczych poszczególnych instytucji pod kątem możliwości i zasadności stosowania – w większym stopniu niż dotychczas – rozwiązania polegającego na uproszczeniu i skróceniu całości procesów zadaniowych poprzez „spłaszczenie”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IZ RPO WP</li> <li>▪ IP RPO WP</li> </ul>	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności



	beneficjentów.	informacje od przełożonych i beneficjentów.	struktur decyzyjnych do formuły dwupoziomowej, z większym wykorzystaniem kadry kierowniczej. Na poziomie generalnym, oznaczałoby to dążenie do zwiększenia udziału tych procesów, w których zatwierdzenie / akceptacja określonych działań lub decyzji byłaby przypisana do osoby bezpośrednio kierującej pracami danej komórki organizacyjnej, nie zaś kadry dyrekcyjnej.				
3.	Wraz z nowelizacją ustawy wdrożeniowej w 2017 roku odebrano Instytucjom Zarządzającym prawo do stosowania wytycznych programowych. Taka sytuacja ogranicza autonomię IZ i utrudnia wdrażanie Programu w przypadku przedłużającego się okresu oczekiwania na przygotowanie i zatwierdzenie tego rodzaju dokumentów.	W przyszłym okresie finansowania należałoby dopuścić możliwość opracowywania przez IZ dodatkowych instrukcji, materiałów, zasad mających charakter pomocniczy względem wytycznych „horyzontalnych”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dążenie do tego, by wytyczne opracowywane na szczeblu krajowym miały charakter ramowy (ustalenie ogólnych ram wdrażania w danym obszarze).</li> <li>▪ Dopuszczenie możliwości opracowywania przez IZ dokumentów o funkcji zbliżonej do wytycznych programowych.</li> <li>▪ Ustalenie, że tworzenie dodatkowych dokumentów przez IZ ma charakter dobrowolny – instytucja nie byłaby zobowiązana do opracowania tego rodzaju dokumentacji.</li> </ul>	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności
4.	Obecny etap wdrażania Programu wymaga odmiennego podejścia do prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych niż miało to	Należy dostosować katalog działań informacyjno-promocyjnych skierowanych do wnioskodawców / beneficjentów do specyfiki obecnego etapu wdrażania	Zwiększanie częstotliwości szkoleń / konsultacji indywidualnych dotyczących kwestii związanych z realizacją projektów w stosunku do spotkań i szkoleń poświęconych etapowi naboru.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IZ RPO WP</li> <li>▪ IP RPO WP</li> </ul>	IV kwartał 2023	Programowa – Operacyjna	System realizacji polityki spójności

	miejsce dotychczas.	Programu.					
5.	Generalna ocena systemu wyboru projektów jest pozytywna, niemniej jednak w kontekście przyszłego okresu finansowania należałoby rozważyć wprowadzenie określonego rodzaju zmian dotyczących tego elementu systemu instytucjonalnego.	W celu istotnego skrócenia i uproszczenia procesu oceny i wyboru projektów należy rozważyć wdrożenie odpowiednich działań na poziomie regionalnym i krajowym.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rozważenie możliwości i zasadności elektroniczacji procesu naboru wniosków i ich późniejszej oceny poprzez rozbudowę funkcjonalności Generatora Wniosków Aplikacyjnych (np. z uwzględnieniem modułu korespondencji z wnioskodawcami).</li> <li>▪ Wprowadzenie na poziomie krajowym jednoznacznych regulacji wyłączających z procesu oceny wniosków o dofinansowanie elementów: (1) weryfikacji dokumentacji, których weryfikacja leży w kompetencji innych organów i urzędów (ze szczególnym uwzględnieniem dokumentacji środowiskowej) oraz (2) dokonywania rozstrzygnięć dotyczących zagadnień podatkowych, które powinny stanowić przedmiot ewentualnej weryfikacji przez administrację skarbową.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IZ RPO WP (pierwszy tiret)</li> <li>▪ Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (drugi tiret)</li> </ul>	I kwartał 2021	Horizontalna	System realizacji polityki spójności
6.	Kluczowym czynnikiem wpływającym na sprawność przebiegu procesu zawierania umów z wnioskodawcami jest stopień złożoności dokumentacji wymaganej	Należy dążyć – w miarę możliwości – do ograniczenia ilości dokumentacji wymaganej na etapie zawierania umowy o dofinansowanie.	Konsekwentna rezygnacja przez IZ/IP z wymagania od beneficjentów dokumentów o charakterze rejestrowym, które dotyczą rejestrów ogólnodostępnych.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IZ RPO WP</li> <li>▪ IP RPO WP</li> </ul>	III kwartał 2019	Programowa – Operacyjna	System realizacji polityki spójności

	na etapie podpisywania umowy.						
7.	Pozytywnie ocenić należy stosowane w bieżącym okresie finansowania mechanizmy zapewnienia powiązań pomiędzy RPO WP a SRWP. Mogą one stanowić użyteczny punkt wyjścia do określenia narzędzi tego rodzaju powiązań pomiędzy przyszłymi wersjami obu dokumentów.	Należy utrzymać dotychczasowe podejście w zapewnieniu skutecznych i efektywnych powiązań pomiędzy RPO WP i SRWP, jednocześnie uwzględniając kwestię możliwej równoległości prac nad nowymi wersjami obu dokumentów.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utrzymanie w przyszłym okresie finansowania obecnego modelu zapewniania i utrzymywania powiązań pomiędzy RPO WP i SRWP.</li> <li>▪ Zapewnienie przepływu informacji i zaangażowania pomiędzy osobami / zespołami opracowującymi na potrzeby przyszłego okresu finansowania: RPO WP i SRWP, by na etapie prac nad tymi dokumentami możliwe było jak najpełniejsze uwzględnienie w każdym z dokumentów uwarunkowań stanowiących rezultat konieczności ich dostosowania.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IZ RPO WP</li> </ul>	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności
8.	Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu instrumentu ZIT i ZPT oraz różne uwarunkowania dotychczasowego funkcjonowania IP ZIT wskazać należy na problematyczność: (1) wymogu powoływania IP ZIT przy relatywnie wąsko określonym zakresie zadań oraz (2) niejasnego	Należy w przyszłym okresie finansowania wypracować rozwiązanie instytucjonalne zapewniające odpowiednią reprezentację Związku ZIT (dla instrumentu ZIT) oraz poszczególnych MOF (dla instrumentu ZPT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rozważenie celowości zapewnienia mechanizmu finansowania struktur reprezentujących Związek ZIT i poszczególne MOF w szczególności w zakresie zadań („zadania brzegowe”) związanych z opracowaniem dokumentów strategicznych, identyfikacją projektów, bieżącą współpracą i komunikacją z ośrodkami miejskimi.</li> <li>▪ Rozważenie przyjęcia podejścia do określenia statusu reprezentacji Związku ZIT, które w sposób spójny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju</li> <li>▪ IZ RPO WP</li> </ul>	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności

	statusu formalnego reprezentacji poszczególnych MOF przy jednoczesnym braku mechanizmu finansowania ich działalności.		regulowałoby zakres zadań i stopień formalizacji reprezentacji Związku ZIT: <b>Wariant I</b> – Utrzymanie statusu IP (dot. ZIT) ► Poszerzenie zakresu zadań pozwalające zwiększyć efektywność procesu powoływania i funkcjonowania IP (np. o dodatkowe etapy oceny, etap podpisywania umowy i weryfikacji dokumentacji na potrzeby podpisania umowy, zadania wdrożeniowe). <b>Wariant II</b> – Rezygnacja ze statusu IP (dot. ZIT) ► Zawężenie zadań IP do opracowania Strategii ZIT i identyfikacji projektów dla trybu pozakonkursowego.				
9.	W obecnym okresie finansowania w ramach formuły ZIT zastosowano w woj. pomorskim (jako jedynym regionie w Polsce) wyłącznie tryb pozakonkursowy. Przeprowadzona analiza różnych uwarunkowań celowości stosowania trybu pozakonkursowego nie wskazuje na jednoznacznie uzasadnienie dla	Należy rozważyć zastosowanie w przyszłym okresie finansowania w odniesieniu do instrumentu ZIT podejścia obszarowego, które pozwala różnicować tryby wyboru projektów i dostosowywać je do specyfiki instrumentów terytorialnych i zakresu danej interwencji.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utrzymanie trybu pozakonkursowego jako „domyślnego” dla instrumentu ZIT.</li> <li>▪ Rozważenie zastosowania trybu konkursowego w wybranych obszarach: <ul style="list-style-type: none"> <li>► <b>obszary, w których konkurowanie wnioskodawców między sobą może zapewnić wyższą jakość wspieranych projektów</b> – w szczególności te, w których w naborach</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IZ RPO WP</li> <li>▪ IP ZIT (w przypadku jej powołania)</li> </ul>	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności

	<p>zastosowania tego trybu, choć jednocześnie identyfikuje określone korzyści wynikające z tego trybu.</p>		<p>„ogólnowojewódzkich” stosowane są kryteria premiujące dotyczące jakości wspieranych projektów, ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wykorzystujących oceną porównawczą pomiędzy poszczególnymi projektami), np. odnoszące się do: wkładu projektu w realizację wskaźników na poziomie programowym, osiągnięcia dodatkowych efektów projektu, objęcia w określonym stopniu wsparciem wskazanych grup docelowych, osiągnięcia określonego poziomu efektywności;</p> <p>► <b>obszary interwencji cieszące się dużym zainteresowaniem w ramach naborów „ogólnowojewódzkich”</b> – obszary w których po zakończeniu wdrażania Programu zidentyfikowana zostanie w naborach „ogólnowojewódzkich” duża nadwyżka złożonych wniosków o dofinansowanie w stosunku do liczby dofinansowanych przedsięwzięć;</p> <p>► <b>obszary o ograniczonej skuteczności trybu pozakonkursowego w RPO WP 2014-2020</b> – obszary w których poziom realizacji celów mierzony stopniem osiągnięcia wartości</p>				
--	--	--	---	--	--	--	--

			<p>docelowych wskaźników postępu rzeczowego i/lub finansowego okazał się niższy od założonego lub dotyczącego projektów spoza formuły ZIT składanych w ramach trybu konkursowego.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>W przypadku stosowania trybu konkursowego – wyodrębnienie alokacji na określone Poddziałania, w którym prowadzone byłyby konkursy dla wnioskodawców z obszaru ZIT i stosowanie w procesie wyboru projektów elementu: <b>(1)</b> oceny zgodności ze Strategią ZIT (wymóg) – np. z wykorzystaniem przykładowych kryteriów wyboru projektu zidentyfikowanych w ramach analizy benchmarkingowej, <b>(2)</b> partycypacji wnioskodawcy w procesie opracowywania i aktualizacji Strategii ZIT (preferencja).</li> </ul>				
10.	Należy generalnie pozytywnie ocenić ZPT jako narzędzie inicjowania kooperacji pomiędzy JST na szczeblu lokalnym. Niemniej jednak analiza funkcjonowania tego instrumentu w bieżącym okresie finansowania wskazuje na celowość wprowadzenia określonych	Należy podjąć działania zorientowane na zapewnienie w przyszłym okresie finansowania możliwie najwyższego poziomu integracji projektów w ramach ZPT oraz atrakcyjności formuły ZPT dla wnioskodawców przy jednoczesnym niwelowaniu problemów i ograniczeń	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utrzymanie trybu konkursowego dla obszarów interwencji objętych instrumentem ZPT.</li> <li>Przeanalizowanie zasadności wprowadzenia formuły naboru wniosków w trybie konkursowym adresowanej wyłącznie dla projektów zgodnych z ZPT poszczególnych MOF – wymóg zgodności z ZPT (na wzór aktualnie stosowanego podejścia w</li> </ul>	IZ RPO WP	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności

	modyfikacji go dotyczących.	związanych ze stosowaniem trybu pozakonkursowego.	<p>przypadku przedsięwzięć strategicznych).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Przeprowadzenie w końcowym etapie wdrażania aktualnego RPO WP weryfikacji obszarów MOF przewidzianych do objęcia ich ZPT (delimitacja w oparciu o diagnozę społeczno-gospodarczą i ocenę efektów wdrażania RPO WP 2014-2020).</li> </ul>				
11.	Analiza funkcjonowania dwóch instrumentów terytorialnych stosowanych w ramach RPO WP (ZIT i ZPT), wskazuje, że w ograniczonym stopniu występuje efekt koordynacji dzięki tym instrumentom przedsięwzięć realizowanych w oparciu o dofinansowanie z różnych źródeł i programów.	W przyszłym okresie finansowania należy podjąć działania zorientowane na zwiększenie efektywności koordynacji stosowania instrumentów terytorialnych na szczeblu regionalnym i krajowym.	Zwiększenie partycypacji IZ RPO WP w procesie opracowywania (a przynajmniej konsultowania) rozwiązań dotyczących uwzględniania instrumentów terytorialnych we wdrażaniu programów na poziomie krajowym.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju</li> <li>IZ RPO WP</li> </ul>	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności
12.	Przedsięwzięcia strategiczne stanowią użyteczne narzędzie realizacji celów poszczególnych RPS, jednocześnie możliwie jest ich dalsze usprawnienie.	Należy wprowadzić określone modyfikacje do przyjętego sposobu zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi tak, by zwiększyć ich efektywność i skuteczność oraz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uzupełnienie zapisów Planu zarządzania SRWP 2020 o regulacje dotyczące mechanizmów koordynacji projektów realizowanych w ramach danego przedsięwzięcia strategicznego. Wydaje się, że zadania te powinny zostać</li> </ul>	UMWP	IV kwartał 2019	Pozasystemowa	System realizacji polityki spójności

		zoptymalizować sprawność ich wdrażania.	<p>przypisane do Kierownika przedsięwzięcia strategicznego z uwzględnieniem Zespołu projektowego.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uspójnienie – w miarę możliwości – procedur sprawozdawczych dotyczących RPO WP i przedsięwzięć strategicznych.</li> </ul>				
13.	Analiza dotychczasowego stosowania formuły projektów zintegrowanych wskazuje na użyteczność i skuteczność tego rozwiązania w zakresie wiązania interwencji z EFRR i EFS.	W przyszłym okresie finansowania (w przypadku utrzymania dwufunduszowego charakteru RPO) należy dążyć do poszerzenia zakresu stosowania formuły projektów zintegrowanych.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utrzymanie stosowania podejścia zintegrowanego w dotychczasowych obszarach ich stosowania w RPO WP – rewitalizacja, kształcenie zawodowe (w przypadku utrzymania takiego zakresu interwencji w przyszłym RPO).</li> <li>Wykorzystanie podejścia zintegrowanego w takich obszarach interwencji jak: zdrowie, usługi społeczne, czy edukacja ogólna (w przypadku utrzymania takiego zakresu interwencji w przyszłym RPO), przy jednoczesnym rozważeniu celowości zastosowania formuły projektów zintegrowanych także w obszarach interwencji przyszłego RPO, które stanowiąc będą nowy element Programu w stosunku do bieżącego okresu finansowania.</li> </ul>	IZ RPO WP	I kwartał 2021	Horyzontalna	System realizacji polityki spójności

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonego badania



# Spisy ilustracji

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Deklaracja występowania w ramach wykonywania obowiązków zawodowych sytuacji oczekiwania na decyzje lub informacje .....	40
Wykres 2. Rodzaj zadań, w przypadku których mają miejsce sytuacje oczekiwania oraz rodzaj decyzji / informacji, na które czekano .....	42
Wykres 3. Liczba etatów przypisanych w ramach IZ RPO WP do realizacji poszczególnych kategorii zadań, w podziale na EFRR, EFS i etaty dotyczące obydwu funduszy (stan na dzień 31.10.2016).....	49
Wykres 4. Liczba etatów przypisanych w ramach IZ RPO WP do realizacji poszczególnych kategorii zadań, w podziale na EFRR, EFS i etaty dotyczące obydwu funduszy (stan na dzień 31.03.2017).....	50
Wykres 5. Liczba etatów przypisanych w ramach IZ RPO WP do realizacji poszczególnych kategorii zadań, w podziale na EFRR, EFS i etaty dotyczące obydwu funduszy (stan na dzień 30.06.2018).....	51
Wykres 6. Ocena procedur RPO WP jako jasne i czytelne.....	60
Wykres 7. Ocena częstości realizacji zadań w krótszym czasie niż przewidują procedury .....	61
Wykres 8. Charakter zadań wykonywanych w krótszym czasie niż przewidują procedury .....	62
Wykres 9. Ocena częstości realizacji zadań w dłuższym czasie niż przewidują procedury .....	63
Wykres 10. Ocena częstości realizacji zadań w inny sposób niż przewidują procedury...	65
Wykres 11. Deklaracja dostrzegania procedur, które można ułatwić lub przyspieszyć....	67

## SPIS TABEL

Tabela 1. Potencjał administracyjny instytucji zaangażowanych we wdrażanie RPO WP	46
Tabela 2. Wnioski i rekomendacje.....	136