



PROGRAM REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
KUJAWSKO-POMORSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Mój region w Europie

PSDB
.....
grupa WYG



Raport końcowy

Bariery i trudności ograniczające skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P na lata 2007-2013

Kierownik badania:

Magdalena Tarczevska-Szymańska

Autor raportu:

Dr inż. Korneliusz Pylak

Zespół badawczy:

Barbara Leszczyńska

Dr inż. Korneliusz Pylak

Magdalena Tarczevska-Szymańska

Małgorzata Zub

Badanie ewaluacyjne współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz środków budżetu województwa kujawsko-pomorskiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013

Spis treści

Spis treści	2
Streszczenie raportu	3
Wykaz używanych skrótów	9
1. Wprowadzenie	11
2. Opis zastosowanej metodologii oraz źródła wykorzystane w badaniu	12
2.1. Cel badania ewaluacyjnego	12
2.2. Metodologia badania	13
2.3. Obszar i zakres badania	15
2.3.1. Wymiar przedmiotowy	15
2.3.2. Wymiar czasowy	16
2.3.3. Wymiar przestrzenny	16
3. Wyniki badania	17
3.1. Jakość przygotowanych przez IZ dokumentów	17
3.1.1. Czynniki wpływające na jakość składanych dokumentów	17
3.1.2. Możliwość efektywnej i skutecznej realizacji RPO WK-P	19
3.1.3. Zgodność dokumentów z prawodawstwem polskim i unijnym	20
3.1.4. Spójność dokumentów, struktura i rozplanowanie	21
3.1.5. Użyteczność dokumentów podczas przygotowywania wniosków	24
3.1.6. Użyteczność dokumentów podczas oceny wniosków	38
3.2. Jakość przygotowywanych przez wnioskodawców wniosków o dofinansowanie projektów	39
3.2.1. Skuteczność wnioskodawców w aplikowaniu o środki z RPO WK-P	40
3.2.2. Przyczyny odrzucania wniosków w ramach RPO WK-P	42
3.2.3. Sposób formułowania pism i rozpatrywania protestów	51
3.2.4. Wpływ harmonogramu ogłaszania konkursów na jakość przygotowywanych wniosków	52
3.3. Bariery i trudności ograniczające skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P	54
3.3.1. Bariery proceduralne	57
3.3.2. Bariery finansowe	61
3.3.3. Bariery wiedzy	63
3.3.4. Bariery administracyjne	65
3.3.5. Bariery prawne	68
3.3.6. Bariery powodowane przez samych wnioskodawców	69
4. Wnioski i rekomendacje	70
Bibliografia	77
Spis tabel	78
Spis rysunków	78

Streszczenie raportu

Cel i zakres badania

Celem badania było wypracowanie szeregu usprawnień służących podniesieniu jakości składanych wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 oraz sporządzanych przez IZ RPO WK-P dokumentów programowych.

W badaniu założono również cele szczegółowe, które dotyczyły:

- oceny jakości dokumentów przygotowywanych przez IZ RPO WK-P, służących poprawnemu wypełnianiu wniosku,
- oceny jakości przygotowywanych przez wnioskodawców wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P,
- rozpoznania barier i trudności w sporządzaniu dokumentacji projektowej,
- zdefiniowania środków zaradczych, przygotowanie propozycji zmian i uzupełnień w instrukcjach wypełniania wniosków oraz pozostałych dokumentach programowych.

Badanie rozpoczęto od analizy dokumentów związanych z procesem oceny i wyboru projektów. Następnie przeprowadzono 97 wywiadów typu CATI z wnioskodawcami (którzy aplikowali o środki w ramach ogłoszonych konkursów – w podziale na wnioskodawców, którzy otrzymali dofinansowanie i tych, których wnioski o dofinansowanie zostały odrzucone), 5 wywiadów pogłębionych z pracownikami Departamentu Wdrażania RPO i ekspertami oceniającymi wnioski oraz 2 wywiady z pracownikami firm konsultingowych, zajmujących się sporządzaniem wniosków na zlecenie. Na zakończenie badania przeprowadzono 5 obserwacji uczestniczących oraz zogniskowany wywiad grupowy, który pozwolił wypracować ostateczne rekomendacje w zakresie likwidacji barier związanych z funkcjonującą dokumentacją (*więcej na str. 13-15*).

The aim and scope of the research

The main objective of the research was to elaborate improvements aimed at upgrading quality of applications submitted within the Regional Operational Programme for Kujawsko-Pomorskie Voivodeship (ROP WK-P) and programming documents prepared by the Managing Authority (MA) of ROP WK-P.

The specific objectives included:

- quality assessment of documents prepared by MA of ROP WK-P, aimed at helping project promoters in correctly filling in project applications,
- quality assessment of projects applications presented for financing under ROP WK-P,
- identification of barriers and difficulties in preparation of project documentation,
- formulation of relevant countermeasures, proposed modifications and supplements in guidelines on preparation of project applications and other programme documents.

The first phase of the research consisted of desk research of documents related to the process of assessment and selection of projects. Then 97 interviews were carried on with the use of CATI technique, with project promoters who applied for financing within the competitions organized under ROP WK-P (divided between those who received financing and those whose applications were rejected), 5 IDI's with staff members of the ROP WK-P Intermediary Body and experts assessing project applications, 2 IDI's with staff members of consulting firms providing services concerning preparation of applications. At the end of the research, 5 participant observations and a FGI, which allowed to formulate final recommendations concerning removal of barriers related to the present programme documentation (*more on the pages 13-15*).

Czynniki bezpośrednio i pośrednio rzutujące na jakość składanych wniosków o dofinansowanie

Czynniki bezpośrednio rzutujące na jakość składanych wniosków to czynniki zależne od głównych aktorów biorących udział we wdrażaniu RPO WK-P tj. wnioskodawców oraz IZ. Czynniki pośrednie natomiast to takie, na których przebieg główni aktorzy RPO WK-P nie mają wpływu (tj. obowiązujący stan prawny, sytuacja społeczno-gospodarcza itp.).

Do czynników zależnych od wnioskodawców należy zaliczyć przede wszystkim: potencjał kadrowy i instytucjonalny oraz doświadczenie w składaniu projektów, a także dojrzałość samego projektu. Z kolei do czynników zależnych od IZ należy zaliczyć m.in.: jakość przygotowanej dokumentacji konkursowej, przejrzystość procedur, planowanie ogłaszania konkursów z odpowiednim wyprzedzeniem.

Dużym problemem okazał się również fakt, że wnioskodawcy nie czytają dokumentów, a na domiar złego – udzielają bardzo szerokich pełnomocnictw firmom doradczym.

Ponadto, na jakość wpływających wniosków rzutuje częstotliwość zmian w dokumentacjach konkursowych dokonywana przez IZ oraz dostępność szkoleń i poprawne funkcjonowanie punktów informacyjnych (*więcej na str. 17-18*).

Ocena jakości dokumentów przygotowywanych przez IZ RPO WK-P

Możliwość efektywnej i skutecznej realizacji RPO WK-P

Na podstawie wyników badań, można stwierdzić, że możliwość efektywnej i skutecznej realizacji RPO WK-P została zapewniona. IZ zadbała o to, aby każdy aspekt realizacji projektów i RPO WK-P był doprecyzowany i szczegółowo opisany w dokumentach.

Bardzo pozytywnie należy ocenić Vademecum Beneficjenta. Zawiera ono dużą ilość informacji napisanych dość przystępnym językiem, dzięki czemu potencjalni beneficjenci mogą sięgając do jednego dokumentu zgłębić problematykę związaną z wdrażaniem RPO WK-P. Warto jednak dopracować ten dokument, wzbogacając go o praktyczne wskazówki i przykłady.

Podczas analizy nie stwierdzono niedostosowania wniosku o dofinansowanie projektu do jakiegokolwiek Działania RPO WK-P (*więcej na str. 19-20*).

Direct and indirect factors influencing the quality of application submitted

Factors directly impacting on the quality of project applications are those depending on key actors participating in the ROP WK-P implementation: project promoters and MA. Indirect factors are defined as those which do not depend on the key actors, such as the legal environment, socio-economic situation etc.

Direct factors dependent on project promoters include in particular: their human resources and institutional capacities as well as experience in submitting projects, and maturity of the project itself. Factors dependent on MA include i.e.: quality of the documentation concerning the competition for projects, transparency of procedures, advance planning of competitions.

An important problem proved to be linked to the project promoters attitude of non reading of relevant documents and providing consulting firms with wide authorization to act on their behalf.

Additionally, the quality of applications is affected by the frequency of modifications introduced by MA in the documentation of competitions and availability of trainings as well as proper functioning of information centres (*more on the pages 17-18*).

The quality assessment of documents prepared by ROP WK-P MA

Ability of efficient and effective implementation of ROP WK-P

The results of the research indicate that the ability to effectively and efficiently implement ROP WK-P has been achieved. MA ensured that each aspect of the implementation of projects and the Programme as a whole was precisely defined and described in relevant documents.

The Beneficiary Vademecum is worth of very positive assessment. It includes large quantity of information presented in a rather accessible language, which enables potential beneficiaries to use a single source to gain an insight in the implementation system of ROP WK-P. Still, it is worth to further improve this document by adding practical clues and examples.

The analysis has not identified any inconsistency between the project application form and any of the Measures within ROP WK-P (*more on the pages 19-20*).

Zgodność dokumentów z prawodawstwem polskim i unijnym

Dokumenty przygotowane przez IZ wykazują pełną zgodność z przepisami prawa polskiego i unijnego. Nie stwierdzono również niezgodności z wytycznymi MRR, a także nie stwierdzono konieczności dokonania uzupełnień (*więcej na str. 20-21*).

Conformity of programme documents with the Polish and Community laws and regulations

The documents prepared by MA are fully compliant with the relevant provisions of the Polish and the Community law. No discrepancy has been traced with the Ministry of Regional Development guidelines, and no need for any supplements has been identified (*more on the pages 20-21*).

Spójność dokumentów, struktura i rozplanowanie

Badanie pokazało, że dokumenty są ze sobą spójne. Zawarte informacje w poszczególnych dokumentach powtarzają się, przy czym, zdaniem ewaluatorów, wpływa to na ich lepsze zrozumienie i czytelność (wnioskodawca nie musi sięgać do różnych dokumentów w trakcie czytania).

Cohesion of the documents, their structure and planning

The research proved that the programme documents are consistent. Repetition of information occurs, and in the opinion of evaluators it results in their better readability and helps in understanding the content (a project promoter does not have to draw on different documents during the reading).

Analizując strukturę wniosku o dofinansowanie projektu, ewaluatorzy zwrócili uwagę na niekonsekwencję w układzie wniosku. Niektóre sekcje nachodzą na siebie lub zbyt rozczłonkują dane zagadnienie, niektóre punkty wniosku są nieuporządkowane. Dlatego należy zastanowić się nad zmianą struktury wniosku o dofinansowanie projektu tak, aby zgrupować odpowiadające sobie sekcje i punkty wniosku oraz uporządkować kolejność poruszanych tematów (*więcej na str. 21-24*).

When analysing the structure of the application form, the evaluators noted some inconsistencies. Some sections overlap partially or unnecessarily fragment a given element, and some sections are not straightened up. Therefore modifications of the application format should be considered, so as to group relevant sections and points and to straighten up the sequence of subjects covered (*more on the pages 21-24*).

Użyteczność dokumentów podczas przygotowywania wniosków

Warto podkreślić, że dokumenty są na bieżąco udoskonalane przez IZ, przy czym wnioskodawcy najprawdopodobniej odczuwają zmiany za jakiś czas – podczas ogłaszania nowych konkursów.

Usefulness of documents during preparation of project applications

It is worth noting that the documents are being constantly improved by MA, and beneficiaries will most probably notice these modifications with time, when next competitions are announced.

W tym przypadku problemem może okazać się nieczytanie dokumentów przez wnioskodawców. Okazuje się, że wnioskodawcy dokładnie czytają jedynie 3 dokumenty: wniosek, instrukcję jego wypełniania oraz instrukcję wypełniania załączników do wniosku. Jedynie 2 na 3 wnioskodawców zapoznaje się z kwalifikowalnością wydatków, natomiast nieco ponad połowa wnioskodawców zapoznaje się szczegółowo z Vademecum Beneficjenta.

In this case, non-reading of documents by project promoters may become a problem. It turns out that project promoters read carefully only 3 documents: application form, instruction on filling in the application form and instruction on preparation of annexes to the project application. Only 2 out of 3 project promoters get acquainted with eligibility of expenditures rules, and a little over 50% read in detail the Beneficiary Vademecum.

Z powyższych analiz wynika, że przydatność danego dokumentu podczas przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej jest wyznaczana przez konieczność jego przeczytania, a nie ukrytą w nim użyteczność i wartość dodaną. Dlatego należy skupić się

These analyses show that usefulness of a given document during preparation of an application is defined through the necessity of reading it, and not through its utility and added value it represents. Therefore attention should be concentrated on improvement of these

na udoskonalaniu przede wszystkim tych dokumentów, które są rzeczywiście czytane przez wnioskodawców (*więcej na str. 26-27*).

Ocena zrozumiałości języka dokumentów

Generalna ocena instrukcji wypełniania wniosku jest pozytywna w każdym aspekcie – przede wszystkim instrukcja faktycznie pomaga wypełnić wniosek o dofinansowanie. W szczególności, najlepiej oceniona zostały: układ i struktura instrukcji – bowiem instrukcja krok po kroku objaśnia jak należy wypełniać poszczególne pola wniosku – jest to zatem zdaniem ewaluatorów – układ optymalny.

Nieco słabiej oceniona została ilość informacji, jaką zawiera instrukcja oraz przystępność języka. Najslabiej oceniono precyzyjność instrukcji – wnioskodawcy skarżyli się na zbyt dużo odnośników do rozporządzeń, zbyt mało przykładów wypełniania (choć w tym wypadku trudno się z tym zgodzić, gdyż instrukcja w kolejnych wersjach była wzbogacana o wiele różnych przykładów). Wykryto również szereg drobnych niedomówień, braków i elementów wymagających zmiany (*więcej na str. 28-36*).

Jeżeli chodzi o instrukcję wypełniania załączników, jej ocena jest nieco słabsza. Wnioskodawca jest zobowiązany do odnoszenia się do szeregu załączników, nawet jeżeli ze względu na specyfikę projektu mogą go one nie dotyczyć. Dlatego warto jest na początku instrukcji zrobić zestawienie tabelaryczne pomagające wnioskodawcy określić, które załączniki jego dotyczą, w jakich przypadkach musi dany załącznik przygotować, w jakich nie jest to konieczne. Można to zrobić w formie check-listy. Umożliwi to wnioskodawcy sięganie jedynie do tych części instrukcji, które bezpośrednio wiążą się z danym typem projektu (*więcej na str. 36-37*).

Użyteczność dokumentów podczas oceny wniosków

Generalnie użyteczność dokumentów podczas oceny wniosków jest wysoka, osoby oceniające wnioski nie zgłaszają żadnych zastrzeżeń. Bardzo pomocne jest przygotowanie arkuszy kalkulacyjnych w Excelu z gotowymi formułami, bowiem ułatwia to ocenę i ujednolica sposób przygotowywania analiz (narzędzie to znacząco zwiększa użyteczność podczas oceny). Może być to dobrą praktyką do zastosowania w innych programach (*więcej na str. 38*).

documents, which are really read by project promoters (*more on the pages 26-27*).

Assessment of comprehensiveness of the document language

Assessment of the instruction on filling in the application form is positive in all aspects – first of all, it is really helpful in filling in the application. In particular, the setup and structure of the instruction have been very highly assessed, as it explains step by step how to fill in each part of the application, which is an optimal setup in the opinion of the evaluators.

Quantity of information included in the instruction and accessibility of its language have obtained a bit lower score. The weakest aspect of the instruction is its precision – project promoters complained on too large number of cross-references to relevant regulations and not enough examples provided (although in the last case the evaluators do not share this opinion as the subsequent versions of the instruction have been enriched by a quite high number of different examples). A number of minor shortages, deficiencies and elements needing some modifications have been identified as well.

As concerns the instruction on preparation of annexes, its assessment is a little lower. A project promoter is obliged to refer to a number of annexes, even in the case of his/her specific project they are not relevant. Therefore it will be useful to include in the instruction, at its beginning, a table helping a project promoter to identify these annexes which are applicable in this case, and in what situations they have to be prepared – it can take a form of a check-list. It will enable the reader to look at these parts of the instruction only which are relevant for him/her (*more on the pages 36-37*).

Usefulness of documents during assessment of project applications

In general, usefulness of documents during the process of project assessment is high, and the persons participating in the assessment process have not expressed any reservations concerning their utility. Excel spreadsheets with set formulas are highly useful, as they help in project assessment and provide a common model of analysis, which highly increases their usefulness during the assessment process. It can be treated as a good practice to be used in other programmes (*more on the page 38*).

Ocena jakości dokumentów przygotowywanych przez IZ RPO WK-P

Analiza składanych i wybieranych projektów w ramach RPO WK-P pokazuje, że wnioski były odrzucane w znaczącej większości na ocenie formalnej. Odrzucanie jak największej liczby wniosków na etapie oceny formalnej jest dla IZ rozwiązaniem najprostszym, ponieważ im wcześniej projekt zostanie odrzucony, tym mniej czasu należy poświęcać na jego ocenę (można zaoszczędzić na kosztownej ocenie merytorycznej), co więcej odrzucenie wniosku ze względów formalnych (nawet błahych) jest o wiele łatwiejsze w uzasadnieniu niż odrzucenie go ze względów merytorycznych, gdzie konieczne jest podanie mocnych argumentów (*więcej na str. 40-42*).

Wnioski były najczęściej odrzucane ze względu na niespełnienie kryterium A.4 – kompletność wniosku, A.5 – kompletność załączników oraz A.6 – formalna dopuszczalność projektu. Najwięcej odrzuceń było spowodowanych m.in. błędnym przedstawianiem wskaźników, błędnymi wyliczeniami arytmetycznymi, formatem daty, brakiem podpisów, brakiem wskazania parametrów sprzętu oraz błędami w załączniku 3.1 (Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie OOS) (*więcej na str. 42-49*).

Uwagę ewaluatorów zwrócił również sposób formułowania pism i rozpatrywania protestów. Pisma redagowane przez IZ nie były precyzyjne, odrzucanie wniosków następowało na podstawie 'niezgodności z instrukcją wypełniania', a uzasadnienia odrzucenia protestu stanowiły powtórzenie uzasadnień zawartych w pismach odrzucających wniosek o dofinansowanie projektu (*więcej na str. 51-52*).

Bariera i trudności ograniczające skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P

Największe bariery wystąpiły po stronie proceduralnej – bariery z tej grupy były najczęściej wskazywane przez respondentów i było ich najwięcej. Znaczące okazały się również bariery wiedzy oraz bariery finansowe. Najmniejsze znaczenie mają bariery powodowane przez wnioskodawców oraz bariery administracyjne (*więcej na str. 55-57*).

Jeżeli chodzi o bariery proceduralne, wnioskodawcy decydujący się na aplikowanie do RPO WK-P napotykają na największe problemy podczas przygotowania dokumentów aplikacyjnych. Wnioski o dofinansowanie projektu są wielostronicowe, a dodatkowo wymagana jest

Quality assessment of documents prepared by ROP WK-P MA

The analysis of project applications presented for financing under ROP WK-M indicates that applications were rejected mostly during the formal assessment. Rejection of as high number of applications as possible at this phase of the assessment process is a reasonable solution, since the earlier a project is rejected, the less time is needed for its assessment (costly technical assessment is not needed), and moreover rejection of a project on formal grounds (even minor ones) is much easier to justify than its rejection on technical grounds, when strong arguments have to be provided (*more on the pages 40-42*).

Most frequently project applications were rejected due to noncompliance with the criterion A.4 – completeness of the application, A.5 – completeness of annexes and A.6 – formal eligibility of project. The highest number of rejections was caused by among others incorrect indicators, arithmetical errors, incorrect date formats, lack of signatures required, no indication of equipment parameters, errors in annex 3.1 (*more on the pages 42-49*).

Evaluators have paid attention to formulation of official letters and method of processing protests. MA letters were not precise, protests were rejected on the basis of 'non-compliance with the instruction', and justifications of protest rejections were in fact repetitions of justifications included in letters rejecting a given project application (*more on the pages 51-52*).

Barriers and difficulties in successful applying for financing under ROP WK-P

The biggest barriers have been noted in the area of procedures – they were indicated by respondents most frequently and their number was the highest. Barriers concerning lack of knowledge and financial barriers proved to be important as well. Barriers created by project promoters and administrative barriers turned out to be the least important (*more on the pages 55-57*).

As concerns procedural barriers, project promoters who decide to apply for financing under ROP WK-P encounter the biggest problems during preparation of necessary documents. Project application forms include a high number of pages, and additionally a high number of

duża liczba załączników dołączona do wniosku. Tam, gdzie to możliwe zamiast przedstawiania dokumentów o charakterze zaświadczeń, powinno się wymagać oświadczeń, natomiast zaświadczenia powinny być wymagane dopiero na etapie podpisywania umowy. Dodatkowo, należy zmniejszyć liczbę załączników (*więcej na str. 57-61*).

Barierą finansową są przede wszystkim wysokie koszty przygotowania dokumentacji aplikacyjnej, których nie każdy wnioskodawca jest w stanie ponieść i nie każdy wnioskodawca chce ponosić takie ryzyko (*więcej na str. 61-62*).

Wśród barier wiedzy, wnioskodawcy wskazali niepublikowanie najczęściej popełnianych błędów, niski poziom wiedzy pracowników punktów informacyjnych i wprowadzanie w błąd wnioskodawców. Wnioskodawcy wskazali również na zbyt małą liczbę szkoleń i spotkań informacyjnych. W ostatnim przypadku bardzo cenna dla wyeliminowania tej bariery jest inicjatywa Otwartych Drzwi zapoczątkowana we wrześniu br. (*więcej na str. 63-65*).

Wśród barier administracyjnych, wnioskodawcy w największym stopniu wskazali na restrykcyjny stosunek do projektodawców i brak możliwości zweryfikowania poprawek przed złożeniem poprawionego wniosku. Sporym problemem dla wnioskodawców, okazał się zbyt długi czas oczekiwania na dotację (obecnie ok. 6 m-cy) (*więcej na str. 65-68*).

Pozostałe bariery – prawne i powodowane przez samych wnioskodawców, nie były znaczące dla wnioskodawców lub też są poza zasięgiem systemu wdrażania RPO (np. problemy związane z ustawą Prawo Zamówień Publicznych).

Generalnie należy zauważyć dużą zdolność IZ do uczenia się i poprawy swojego funkcjonowania. Analizując wprowadzane zmiany do dokumentów takich jak formularz wniosku, instrukcja wypełnienia itp. należy zauważyć znaczącą poprawę. W przypadkach, gdy zapisy w instrukcji były dla wnioskodawców niejednoznaczne, w kolejnych wersjach dokumentu doprecyzowano je. Narzędziem w dużym stopniu eliminującym wiele barier w prawidłowym wypełnieniu wniosku jest Generator Wniosków Aplikacyjnych.

Należy podkreślić, że zarządzanie programem operacyjnym jest dla regionu zadaniem nowym i pewnych trudności wynikających z braku doświadczenia w początkowym okresie wdrażania programu nie dało się uniknąć. Pozostałe, za pomocą niniejszego raportu, być może uda się przezwyciężyć.

annexes is required. Whenever possible, instead of certificates, declarations should be required, with certificates presented only at the grant agreement stage. Additionally, the number of annexes should be reduced (*more on the pages 57-61*).

Financial barriers are created mainly due to high costs of preparation of project documentation, which are too high for some project promoters and some of them are not ready to undertake a risk of bearing them (*more on the pages 61-62*).

Among barriers related to knowledge, project promoters indicated non publication of most frequent errors in project applications, low level of knowledge among the staff of information centres and providing incorrect information to project promoters. They also indicated insufficient number of trainings and information meetings. In this last case, the initiative of Open Days initiated in September this year is especially valuable (*more on the pages 63-65*).

Among administrative barriers, project promoters indicated mostly restrictive attitude towards them and lack of possibility to verify modifications introduced before an amended application is formally presented. A long waiting time for a grant (at present about 6 months) is also an important problem for project promoters (*more on the pages 65-68*).

Other barriers – legal ones and those caused by project promoters themselves, were not significant for project promoters or otherwise are external to the ROP WK-P implementation system (e.g. problems related to the public procurement law).

Generally, high ability of MA to learn and to improve their functioning should be underlined. Significant improvements have been noted during analysis of modifications introduced to the documents such as the project application form, instruction etc. In cases when some provisions of documents were not clear for project promoters, in subsequent versions of a given documents they were amended. The Generator of applications is an instrument eliminating many barriers in correct preparation of an application.

It should be stressed that the process of programme management is a new task for the Region and some difficulties resulting from lack of experience in the initial phase of the programme implementation could not be avoided. The others hopefully can be overcome, with the help of a present report.

Wykaz używanych skrótów

EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
IZ RPO WK-P IZ RPO IZ	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
OOŚ	Ocena oddziaływania na środowisko
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
PZP	Prawo zamówień publicznych
RPO WK-P RPO	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego
UE	Unia Europejska
UM WK-P	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

1. Wprowadzenie

Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z końca marca 2009 r. (najbardziej aktualnych) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (RPO WK-P) ocenę formalną przeszło 314 wniosków o dofinansowanie. Podpisano 53 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 319 410 568 zł, co stanowi 7,11% alokacji dla tego programu. Dane te stawiają województwo kujawsko-pomorskie po środku stawki w porównaniu z innymi województwami, gdzie najsłabsze z nich – województwo mazowieckie – osiąga wysokość kontraktacji na poziomie 0,68% zaś najlepsze – województwo opolskie – 12,29%. Poziom wydatkowania przyznanej alokacji to jeden z najbardziej popularnych wskaźników wykorzystania środków europejskich, jednakże najbardziej istotna jest kwestia wydatkowania środków w taki sposób, aby faktycznie realizować cele założone w Programie Operacyjnym, a to wiąże się z koniecznością wyboru projektów, które przyczynią się do tego w sposób najbardziej trafny, skuteczny i efektywny oraz trwałe.

Skuteczna realizacja RPO WK-P wymaga z jednej strony przygotowania przez Instytucję Zarządzającą RPO WK-P (IZ RPO WK-P) pełnej dokumentacji programowej i systemu procedur aplikowania o środki finansowe, a z drugiej strony odpowiedniej wiedzy i umiejętności w sporządzaniu projektów przez wnioskodawców.

Odpowiednio przygotowana dokumentacja spełnia kilka ważnych funkcji. Po pierwsze, dokumentacja konkursowa musi być skonstruowana w sposób umożliwiający na jej podstawie wybór projektów najlepiej realizujących cele RPO WK-P 2007-2013. Zatem formularze wniosku o dofinansowanie i załączników powinny dawać ekspertom możliwość oceny czy zaproponowany projekt spełnia założenia programu, a zaproponowane w nim działania i rezultaty są najbardziej adekwatne dla realizacji celów programu. Zazwyczaj beneficjenci składający projekt zakładają realizację własnych celów (dla przykładu przedsiębiorca, który chce zakupić maszyny do produkcji, jest zainteresowany pozyskaniem taniego kapitału na własny rozwój, poszukuje więc odpowiednich źródeł finansowania, nie zwracając uwagi na cele Programu Operacyjnego, z którego to finansowanie chce pozyskać), a więc to na ekspertach oceniających projekt spoczywa faktyczna ocena, czy przyczynia się on do realizacji celów Programu Operacyjnego. Z pewnością można powiedzieć, że od sposobu skonstruowania wniosku o dofinansowanie i jego załączników zależy czy ocena ta będzie możliwa i na ile będzie rzetelna.

Z drugiej strony odpowiednio przygotowana dokumentacja konkursowa umożliwia beneficjentowi przyjazne „przetłumaczenie” założeń składanego projektu na wniosek podlegający ocenie przez ekspertów. Jest to szczególnie istotne w obliczu powszechnie panującej opinii, iż aplikowanie o środki unijne jest niezwykle zbiurokratyzowane i trudne dla przeciętnego beneficjenta. To od konstrukcji wniosku o dofinansowanie, napisanego przyjaznym i zrozumiałym językiem, instrukcji jego wypełniania oraz przyjaźnie zaprojektowanych formularzy załączników do wniosku, zależy w dużej mierze postrzeganie przez wnioskodawców stopnia skomplikowania procesu korzystania ze środków unijnych. Dobrze zaprojektowane formularze eliminują możliwości popełniania niektórych błędów (np. błędów rachunkowych dzięki zastosowaniu automatycznego liczenia sum, czy błędów wynikających z niewypełnienia niektórych pól we wniosku), a jednocześnie umożliwiają precyzyjne pokazanie oceniającemu założeń i celów projektu.

Pierwsze konkursy ogłoszone w 2008 roku w ramach RPO WK-P pokazały, jak duże jest w regionie zainteresowanie wśród potencjalnych beneficjentów środkami unijnymi na dofinansowanie planowanych przedsięwzięć. Jednak nie zawsze złożona w odpowiedzi na dany

konkurs dokumentacja projektowa spełniała wszystkie wymagania i nie zawsze wniosek o dofinansowanie projektu był wypełniany zgodnie z instrukcjami.

W związku z powyższym niezwykle istotne jest przeprowadzenie oceny jakości przygotowywanych wniosków i zdiagnozowanie trudności występujących na etapie sporządzania dokumentacji projektowej w celu wczesnego ich wyeliminowania.

2. Opis zastosowanej metodologii oraz źródła wykorzystane w badaniu

2.1. Cel badania ewaluacyjnego

Celem badania było:

wypracowanie szeregu usprawnień służących podniesieniu jakości składanych wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 oraz sporządzanych przez IZ RPO WK-P dokumentów programowych.

Założone w badaniu cele szczegółowe to:



Powyższe cele szczegółowe pozwoliły na analizę, która prowadzona była głównie pod kątem określenia rekomendacji dla IZ RPO WK-P w celu likwidacji barier wynikających z jakości stosowanych instrukcji.

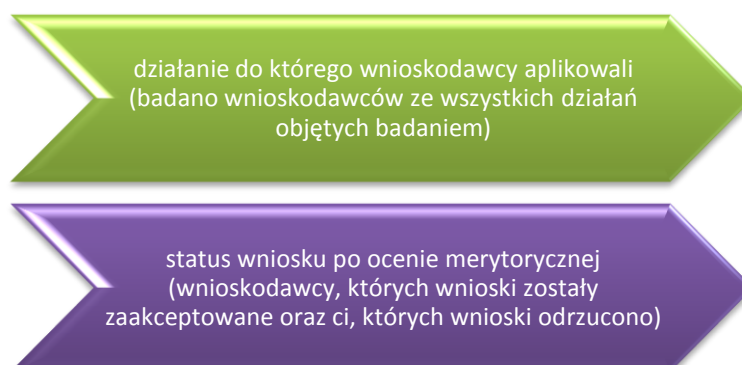
2.2. Metodologia badania

Postawione cele badania wymagały opracowania spójnej koncepcji jego realizacji. Z uwagi na specyfikę badania prace rozpoczęto od analizy danych zastanych (desk research) na podstawie dokumentów wskazanych przez Zamawiającego. Ten etap pozwolił na własną, ekspercką ocenę jakości dokumentacji, którą posługują się beneficjenci. Zwracano szczególną uwagę na jej jednoznaczność, przejrzystość, precyzyjność w formułowaniu poleceń. Ponadto przeanalizowano wybrane wnioski o dofinansowanie, wraz z ich ocenami merytorycznymi, aby porównać czy problemy w wypełnianiu wniosków wynikały z nieprecyzyjnych instrukcji, czy też z niewiedzy wypełniających je wnioskodawców. Analizowano zarówno wnioski, które pomyślnie przeszły ocenę formalną, jak również te, które nie otrzymały niezbędnego minimum punktów. Wnioski do analizy dobrano w sposób celowy tak, aby możliwa była ocena 'dopasowania' wniosku i towarzyszącej mu niezbędnej dokumentacji do różnego typu projektów realizowanych w ramach RPO WK-P

Następnym etapem analizy były **wywiady** przeprowadzone z kilkoma grupami respondentów. Przeprowadzono je z:

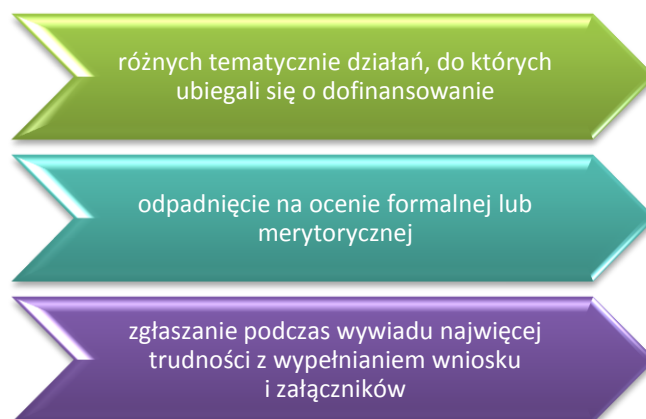


W przypadku pierwszego typu respondentów (wnioskodawców) przeprowadzono 97 **telefonicznych ankiet kwestionariuszowych typu CATI** na wytypowanej grupie wnioskodawców. Dobór próby do badania przeprowadzono w sposób warstwowo-losowy. W pierwszej kolejności dokonano podziału populacji na warstwy biorąc pod uwagę dwa kryteria:



Pozostałe dwa typy respondentów zbadano przy zastosowaniu 7 **indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI)**. Grupami respondentów były osoby, które z racji swoich zadań zapoznały się z dokumentacją niezbędną do wypełnienia wniosków o dofinansowanie, jak również musiały ją stosować w praktyce. Niewątpliwie posiadały już swoje przemyślenia i sugestie co do jej użyteczności i ewentualnych błędów, powodujących niewłaściwe wypełnianie wniosków o dofinansowanie.

Na zakończenie badań terenowych zaproponowano bardzo użyteczną technikę **obserwacji uczestniczącej**. Według autorów raportu najlepszym sposobem sprawdzenia jakości i przyjazności dokumentów aplikacyjnych była praktyka ich wypełnienia. Uczestnikami 5 obserwacji uczestniczących byli wyselekcjonowani respondenci wywiadów CATI. Kryterium wyboru dotyczyło:

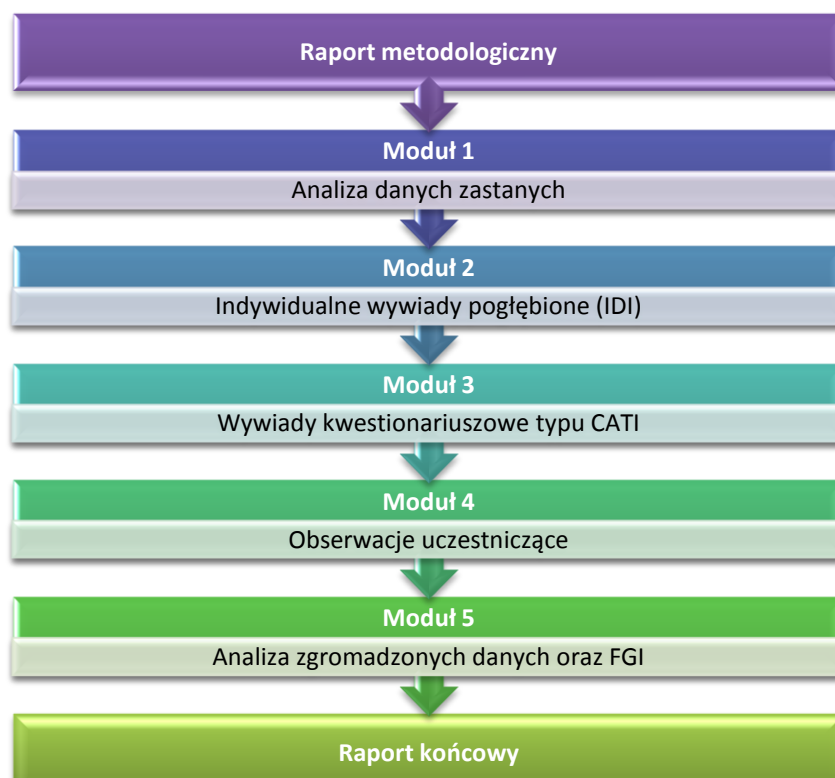


Zadania do realizacji podczas obserwacji były specjalnie przygotowane na bazie wyników badań desk research i badań terenowych (wywiadów) tak, aby zawierały wiele potwierdzonych problematycznych zagadnień i niejasności. Dodatkowo, obserwator zadawał specjalnie dobrane pytania, aby zasiać niepewność u obserwowanego i zmusić go do podejmowania świadomych i przemyślanych decyzji.

Efektem obserwacji były wypełnione części wniosku i jego załączników, które poddane zostały analizie w kontekście zgodności z instrukcją wypełniania i dokumentami programowymi.

Kolejnym etapem prac była **analiza zebranego materiału badawczego**. Jej elementem był **zogniskowany wywiad grupowy (FGI)** przeprowadzony z uczestnictwem Zamawiającego oraz przedstawicieli respondentów, z którymi przeprowadzane były wywiady. Podczas FGI zaprezentowana została wstępna koncepcja wyników badania, która została poddana dyskusji. Jej efektem było wypracowanie ostatecznych rekomendacji w zakresie likwidacji barier związanych z funkcjonującą dokumentacją.

Analiza zakresu badania oraz uwzględnionego ryzyka i ograniczeń, pozwoliła na przyjęcie logiki działań badawczych, których sekwencja przedstawiona została na schemacie poniżej. Realizacja poszczególnych modułów była uzależniona od realizacji modułu wcześniejszego.



Rysunek 1. Schemat logiki badania.

Źródło: opracowanie własne.

2.3. Obszar i zakres badania

2.3.1. Wymiar przedmiotowy

Badanie wykonano w oparciu o dokumentację konkursową obowiązującą dla konkursów przeprowadzonych w ramach RPO WK-P w ramach następujących Działań / konkursów:

- ☐ 1.1. Infrastruktura drogowa – Drogi gminne na obszarach wiejskich (16.04.2008)
- ☐ 2.1. Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej (09.05.2008)
- ☐ 3.2. Rozwój infrastruktury ochrony zdrowia i pomocy społecznej – dla szpitali powiatowych (30.05.2008)
- ☐ 5.2.1. Wsparcie inwestycji mikroprzedsiębiorstw (30.05.2008)
- ☐ 5.5. Promocja i rozwój markowych produktów – konkurs otwarty (30.07.2008)
- ☐ 5.2.2. Wsparcie inwestycji przedsiębiorstw (28.08.2008)
- ☐ 1.1. Infrastruktura drogowa – Drogi powiatowe (bez powiatów grodzkich) (29.01.2009)
- ☐ 1.1. Infrastruktura drogowa – Drogi gminne (poza obszarami wiejskimi) (27.02.2009)

Dokumentacja konkursowa objęła: **wzory dokumentów** programowych, **instrukcje** ich wypełniania, a także **dokumenty programowe** IZ oraz złożone przez Wnioskodawców wnioski o przyznanie dofinansowania wraz z dokumentacją projektową.

Badanie objęło: potencjalnych **beneficjentów** programu, **firmy** przygotowujące wnioski, **pracowników** Departamentu Wdrażania RPO oraz **ekspertów** oceniających wnioski.

2.3.2. Wymiar czasowy

Badanie objęło **okres ogłaszania konkursów** i **oceny wniosków** w ich ramach. Ogólne ramy badania są wyznaczone przez rok 2008 (pierwsze konkursy), aż do bieżącego okresu (maj 2009).

2.3.3. Wymiar przestrzenny

Badanie objęło **obszar całego województwa kujawsko-pomorskiego** z uwagi na konieczność przebadania wnioskodawców / ekspertów mających siedzibę / mieszkających w różnych częściach tego województwa.

3. Wyniki badania

Wyniki badania oparto o szereg analiz o charakterze ilościowym i jakościowym. W pierwszej kolejności przeprowadzono analizę dokumentacji konkursowej. Miała ona charakter analizy eksperckiej, a jej zadaniem było wstępne zidentyfikowanie barier we wdrażaniu RPO WK-P oraz postawienie hipotez badawczych. Kolejnym elementem badania było przeprowadzenie analizy pism odrzucających wnioski oraz protestów składanych przez Wnioskodawców w odpowiedzi na nie. Wstępnym etapem tej analizy była analiza ilościowa, która umożliwiła zaobserwowanie natężenia występujących zjawisk. Następnie analiza ilościowa została uzupełniona o analizę jakościową, w ramach której dokonano typologii uzasadnień odrzucenia wniosku o dofinansowanie projektu. W dalszej kolejności przeprowadzono badania terenowe, po którym ponownie zidentyfikowano bariery. Stanowiły one podstawę do przeprowadzenia ponownej analizy dokumentacji konkursowej, która miała na celu zweryfikowanie czy przyczyny pojawiających się trudności we wdrażaniu RPO WK-P należy poszukiwać w usterkach znajdujących się w dokumentacji konkursowej oraz w sposobie funkcjonowania IZ, czy też mają one charakter niezależny.

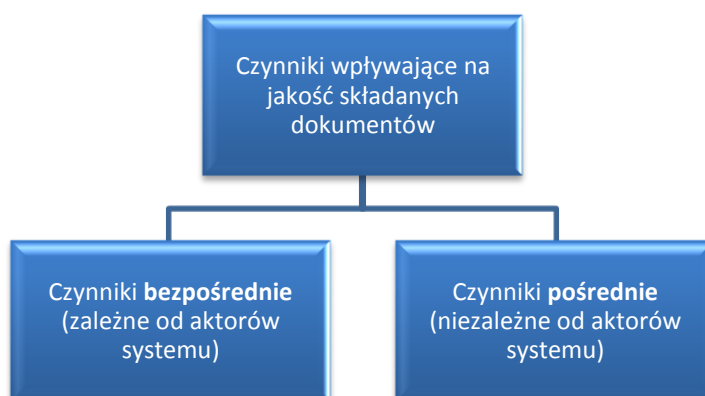
Na podstawie przeprowadzonych badań wyprowadzono rekomendacje, których wdrożenie przyczyni się do usunięcia bądź zminimalizowania pojawiających się trudności i barier we wdrażaniu RPO WK-P. Wnioski i częściowe rekomendacje zostały umieszczone w ramkach w tekście, natomiast w kolejnym rozdziale zostały zebrane i usystematyzowane.

3.1. Jakość przygotowanych przez IZ dokumentów

3.1.1. Czynniki wpływające na jakość składanych dokumentów

Lp.	Pytanie badawcze
Ad. 1 ¹	Jakie czynniki bezpośrednio i pośrednio rzutują na jakość składanych wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WK-P?

Można wymienić szereg czynników rzutujących na jakość składanych wniosków o dofinansowanie w ramach RPO WK-P. Można je podzielić na dwie grupy: **bezpośrednie** oraz **pośrednie**.



Czynniki bezpośrednie to takie, które są zależne od głównych aktorów biorących udział we wdrażaniu RPO WK-P tj. wnioskodawców oraz IZ, natomiast **czynniki pośrednie** to takie, na których przebieg główni aktorzy RPO WK-P nie mają wpływu, takie jak obowiązujący stan prawny, sytuacja społeczno-gospodarcza itp.

¹ wskazany numer jest kolejnym numerem pytania badawczego zapisanego w raporcie metodologicznym badania, s. 9-10.

Do czynników zależnych od wnioskodawców należy przede wszystkim zaliczyć:

- potencjał kadrowy oraz
- potencjał instytucjonalny.

Z kolei do czynników zależnych od IZ należy zaliczyć:

- jakość przygotowanej dokumentacji konkursowej,
- przejrzystość procedur,
- planowanie ogłaszania konkursów z odpowiednim wyprzedzeniem itp.

Czynniki zależne od IZ zostały poddane ocenie eksperckiej w ramach analizy *desk research* uzupełnionej o wyniki badań terenowych, natomiast czynniki zależne od wnioskodawców zostały zbadane podczas analizy jakości składanych wniosków (zarówno tych, które przeszły ocenę merytoryczną, jak i tych które zostały odrzucone) oraz za pomocą badań terenowych.

Jedną z technik badawczych, za pomocą której zbadano charakter czynników wpływających bezpośrednio i pośrednio na jakość składanych wniosków, była technika indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI).

Respondenci podnosili, że **bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na jakość składanego wniosku jest dojrzałość projektu**. Jeżeli projekt jest przygotowany z odpowiednim wyprzedzeniem i wynika z rzeczywistej potrzeby, to jest niemalże pewne, że będzie on wyższej jakości niż projekt, który jest przygotowywany na tzw. 'ostatnią chwilę' i tylko z tego względu, że 'jest konkurs i trzeba złożyć wniosek, żeby pieniądze nie przepadły'.

Równie istotny jest **potencjał wnioskodawcy** i jego **doświadczenie** w realizacji projektów. Wnioskodawcom nie posiadającym odpowiedniego zaplecza kadrowego oraz doświadczenia w realizacji projektów jest niezwykle trudno przygotować wniosek odpowiedniej jakości.

Innym z podawanych czynników wpływających na jakość wniosków i zależnych od wnioskodawców jest to, że **wnioskodawcy nie czytają dokumentów**, nawet tych najbardziej podstawowych, takich jak instrukcja wypełnienia wniosku. Należy jednak zauważyć, że nieznanomość dokumentacji konkursowej może wynikać nie tylko z tego, że wnioskodawcy jej nie czytają, lecz z tego, że czytając, jej nie rozumieją (co potwierdzają opinie z wywiadów CATI, że zapisy dokumentacji konkursowej są niejednoznaczne i niezrozumiałe).

Respondenci IDI wskazywali również na to, że **wnioskodawcy udzielają bardzo szerokich pełnomocnictw firmom doradczym**, którym powierzają przygotowanie wniosku, nie troszcząc się zarazem o to, czy przygotowany wniosek będzie odpowiedniej jakości.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na jakość składanych wniosków jest **duża częstotliwość zmian w dokumentacji konkursowej**. W zasadzie w każdym następnym konkursie wnioskodawcy, ale również osoby oceniające wnioski, muszą korzystać z innej dokumentacji konkursowej. Powoduje to, że wprowadzane zmiany mogą być trudne do zauważenia zarówno podczas przygotowania wniosku, jak i podczas jego oceny.

Na jakość składanych wniosków wpływają również działania informacyjne prowadzone ze strony IZ, w tym **odpowiednia liczba szkoleń** o dużej dostępności, ale przede wszystkim **niezawodne funkcjonowanie punktów informacyjnych**.

Czynnikiem mobilizującym wnioskodawców do przygotowywania wniosków o odpowiedniej jakości było wprowadzenie kryteriów rejestracyjnych, których niespełnienie powoduje automatyczne odrzucenie wniosku bez możliwości jego poprawy.

3.1.2. Możliwość efektywnej i skutecznej realizacji RPO WK-P

Lp.	Pytanie badawcze
Ad. 2 ²	Czy przyjęty system dokumentów niezbędnych do prawidłowego wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz załączników w ramach RPO WK-P jest zaprojektowany w sposób umożliwiający efektywną realizację Programu i skuteczne osiągnięcie jego celów?
Ad. 5	Czy wniosek o dofinansowanie jest dostosowany do wszystkich Działań RPO WK-P? - Czy część wniosku dotycząca projektu jest właściwa dla wszystkich rodzajów projektów?

Na podstawie analizy *desk research* na powyższe pytania można udzielić pozytywnej odpowiedzi, co zostało również potwierdzone podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych. Na pewno system dokumentów jest zaprojektowany w taki sposób, aby doprecyzować przede wszystkim:

- zagadnienia związane z założeniami do projektu (jego celami, zakresem, beneficjentem, wartością, źródłem dofinansowania itd.) – czyni to uszczegółowienie RPO, wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków,
- ze sposobem przygotowania wniosku (poprawnością, spójnością, kompletnością itd.), co czynią instrukcje wypełniania wniosku i załączników,
- ze sposobem składania wniosku – co czyni tryb składania wniosków o dofinansowanie,
- ze sposobem oceny projektu (w jaki sposób ocena będzie przebiegać, jakie kryteria będą wykorzystane do jego oceny) – co czyni system oceny projektów oraz załącznik V do uszczegółowienie RPO,
- ze sposobem monitorowania projektu, co czyni III uszczegółowienie RPO itd.

IZ zadbała o to, aby każdy aspekt realizacji projektów i RPO WK-P był doprecyzowany i szczegółowo opisany w dokumentach.

Warto zwrócić tu uwagę na fakt, że w kontekście skuteczności realizacji procesu oceny i wyboru projektów, należy przywołać wyniki badania CATI (rysunek 21), z których wynika, że aż co czwarty wnioskodawca stwierdził, że wymagania stawiane wnioskodawcom nie są proporcjonalne do dofinansowania (wnioskowanie nie było dla niego opłacalne). W tym kontekście dokumentacja aplikacyjna została przeregulowana. Ponieważ jednak tym zagadnieniom poświęcone są w sposób wyczerpujący inne miejsca tego raportu, w tym miejscu nie ma potrzeby tego powtarzać.

Z drugiej strony efektywna realizacja RPO WK-P i skuteczne osiągnięcie jego celów zależy od wybieranych projektów, na co bezwzględny wpływ mają kryteria wyboru projektów. Ocena kryteriów wyboru projektów nie jest przedmiotem tego badania, niemniej jednak będziemy oceniać przydatność dokumentacji aplikacyjnej wnioskodawców do oceny projektów (rozdział 3.3.6) – źle przygotowane dokumenty przez IZ spowodują, że wnioskodawcy przygotują niekompletne wnioski i załączniki, a to spowoduje, że eksperci nie będą w stanie rzetelnie ocenić przydatności projektu do efektywnej realizacji Programu i skutecznego osiągnięcia jego celów.

Ponadto badanie efektywności realizacji programu i skuteczności osiągania jego celów należy prowadzić w sposób ciągły głównie poprzez analizę stopnia osiągania wartości docelowych

² wskazany numer jest kolejnym numerem pytania badawczego zapisanego w raporcie metodologicznym badania, s. 9-10.

założonych wskaźników poprzez realizację wybieranych w konkursach i w trybie indywidualnym projektów.

Warto tu zaznaczyć, że jednym z dokumentów, które istotnie mogą przyczyniać się do **podnoszenia efektywności realizacji programu jest Vademecum Beneficjenta**. Należy wysoko ocenić wartość dokumentu przygotowanego przez IZ. Posiada on wysokie walory ze względu na dużą ilość informacji napisanych dość przystępnym językiem, dzięki czemu potencjalni beneficjenci mogą sięgając do jednego dokumentu zgłębić problematykę związaną z wdrażaniem RPO WK-P. Jednak dokument ten posiada przede wszystkim informacje o charakterze teoretycznym.

Zasadne byłoby przereklamowanie Vademecum (lub stworzenie dodatkowego podręcznika), w taki sposób, by zawierało ono więcej informacji o charakterze praktycznym, tzn. nie tylko opisujących zagadnienia związane z problematyką wdrażania RPO WK-P, ale przede wszystkim dostarczających praktycznych wskazówek, ułatwiających przygotowanie projektu oraz prawidłowe wypełnienie wniosku. Dokument ten powinien być ilustrowany przykładami dobrych praktyk i często popełnianych błędów podczas przygotowania projektu.

Podczas analizy desk research nie stwierdzono niedostosowania wniosku o dofinansowanie projektu do jakiegokolwiek Działania RPO WK-P, chociaż jest to spowodowane raczej nie tyle dostosowaniem wniosku do wszystkich Działań RPO WK-P, ile raczej jego **ogólnym i otwartym charakterem**.

3.1.3. Zgodność dokumentów z prawodawstwem polskim i unijnym

Lp.	Pytanie badawcze
Ad. 4 ³	Czy dokumentacja jest zgodna z wytycznymi MRR oraz przepisami prawa polskiego i unijnego?
Ad. 10	Czy załączniki do wniosku o dofinansowanie odnoszą się do wszystkich obszarów prawnych, wymaganych do właściwej realizacji projektów? Czy należałoby je uzupełnić?
Ad. 16	Czy stosowane definicje wynikają z przepisów prawa? Czy, w przypadku braku definicji w przepisach prawa, zdefiniowano pojęcia, które są kluczowe dla oceny zgodności formalnej i merytorycznej projektu?

Podczas przeprowadzenia analizy desk research nie stwierdzono niezgodności z wytycznymi MRR oraz przepisami prawa polskiego i unijnego.

Odnośnie obszarów prawnych, wymaganych dla właściwej realizacji projektów na etapie analizy desk research nie stwierdzono konieczności dokonania uzupełnień.

Ponadto nie stwierdzono rozbieżności definicji zawartych w dokumentach z przepisami prawa.

Niezgodności w powyższych obszarach nie stwierdzono również prowadząc indywidualne wywiady pogłębione (IDI). Mogą jedynie występować czasowe rozbieżności, ponieważ dostosowywanie dokumentów do zmieniających się przepisów zawsze jest procesem czasochłonnym.

³ wskazany numer jest kolejnym numerem pytania badawczego zapisanego w raporcie metodologicznym badania, s. 9-10.

Dokumenty przygotowane przez IZ wykazują pełną zgodność z przepisami prawa polskiego i unijnego – uchybień w tym zakresie nie wykazała analiza desk research, ani wywiady pogłębione z ekspertami oraz z przedstawicielami wnioskodawców.

3.1.4. Spójność dokumentów, struktura i rozplanowanie

Lp.	Pytanie badawcze
Ad. 8 ⁴	Czy dokumenty są ze sobą spójne? Czy zawarte w nich informacje powtarzają się?
Ad. 9	Czy struktura wniosku o dofinansowanie i pozostałych dokumentów jest przyjazna dla beneficjenta pod kątem wypełniania? Czy należałoby jakieś punkty połączyć ze sobą lub rozpisać na kilka krótszych?

Po przeprowadzeniu wszystkich etapów badania należy ocenić, że dokumenty są ze sobą spójne. Zawarte informacje w poszczególnych dokumentach powtarzają się, przy czym, zdaniem ewaluatorów, wpływa to na ich lepsze zrozumienie i czytelność (wnioskodawca nie musi sięgać do różnych dokumentów w trakcie czytania).

Jest tu jeden wyjątek dotyczący **definiowania pojęć wykorzystywanych w instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie** (ten aspekt jest poruszany szczegółowo poniżej). Definicje różnych pojęć odsyłają czytelnika do różnych dokumentów unijnych i polskich, co powoduje znaczące wydłużenie czasu zapoznawania się z dokumentem i obniża jego czytelność.

Analizując, **strukturę wniosku o dofinansowanie projektu**, ewaluatorzy zwrócili uwagę na niekonsekwencję w układzie wniosku. Mamy bowiem obecnie następujący układ części wniosku:

- SEKCJA A. INFORMACJE O WNIOSKODAWCY (BENEFICJENCIE)
- SEKCJA B. INFORMACJE OGÓLNE O PROJEKCIE
- SEKCJA C. UZASADNIENIE, OPIS I CELE PROJEKTU
- SEKCJA D. ZGODNOŚĆ PROJEKTU Z POLITYKAMI HORYZONTALNYMI UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE
- SEKCJA E. ZGODNOŚĆ PROJEKTU Z PRAWEM ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH
- SEKCJA F. POZWOLENIE NA BUDOWĘ LUB ZGŁOSZENIE BUDOWY W ZAKRESIE PRZYGOTOWYWANEGO PROJEKTU
- SEKCJA G. TRWAŁOŚĆ PROJEKTU
- SEKCJA H. GŁÓWNE MIERZALNE WSKAŹNIKI OSIĄGNIĘCIA CELÓW PROJEKTU
- SEKCJA I. ZADANIA, HARMONOGRAM REALIZACJI, KOSZTY
- SEKCJA J. INFORMACJE FINANSOWE
- SEKCJA K. PROMOCJA PROJEKTU

⁴ wskazany numer jest kolejnym numerem pytania badawczego zapisanego w raporcie metodologicznym badania, s. 9-10.

Należy zauważyć, że powyższe sekcje nachodzą na siebie lub zbytnio rozczłonkowują dane zagadnienie. Dla przykładu 'zgodność projektu z politykami horyzontalnymi' jest częścią celów projektu (każdy projekt musi być z nimi zgodny), 'zadania, harmonogram realizacji, koszty' są powiązane z 'informacjami finansowymi', bowiem w tabeli I.2 wskazuje się na koszty realizacji poszczególnych zadań, co ma korespondować z budżetem z tabeli 1.1.A/B i następnymi. Takie przykłady można mnożyć, bowiem, idąc dalej, w pkt C.1.7 'Doświadczenie...' mówi się o doświadczeniu wnioskodawcy w wykorzystywaniu środków pomocowych, zatem nie powinno się to znaleźć w sekcji C – ten aspekt należy do 'wykonalności instytucjonalnej projektu', podobnie jak sekcja G 'Trwałość projektu'. Sekcja H 'Wskaźniki' powinna być bezpośrednim następstwem sekcji C '[...] cele', bowiem to cele i działania je realizujące kształtują wskaźniki realizacji projektu. Możemy zauważyć również nieuporządkowanie punktów wniosku, np. C.1.4 'Cel projektu' jest po C.1.3 'Opis projektu', a przecież to cele projektu wyznaczają nam zakres zadań. Z kolei sekcje E i F traktują o zbyt szczegółowych kwestiach, które dotyczą 'wykonalności prawnej projektu'.

Należy zastanowić się nad zmianą struktury wniosku o dofinansowanie projektu tak, aby zgrupować odpowiadające sobie sekcje i punkty wniosku oraz uporządkować kolejność poruszanych tematów.

Proponowana przez ewaluatorów struktura wniosku mogłaby wyglądać następująco (oczywiście jest to jedynie jedna z możliwości zrealizowania powyższej rekomendacji):

Nowy układ sekcji		Proponowany układ i kolejność sekcji i punktów (nazwy i numery ze starego układu)	
SEKCJA A.	INFORMACJE O WNIOSKODAWCY	SEKCJA A.	INFORMACJE O WNIOSKODAWCY (BENEFICJENCIE)
SEKCJA B.	INFORMACJE OGÓLNE O PROJEKCIE	SEKCJA B.	INFORMACJE OGÓLNE O PROJEKCIE [w części i zmienionym układzie]: B.2. TYTUŁ PLANOWANEGO PROJEKTU B.1. TRYB ROZPATRYWANIA PROJEKTU B.6-B.8. NUMER I NAZWA OSI PRIORYTETOWEJ, DZIAŁANIA, PODDZIAŁANIA B.3. RODZAJ PROJEKTU B.4. KLASYFIKACJA PROJEKTU
SEKCJA C.	WYKONALNOŚĆ TECHNICZNA PROJEKTU	SEKCJA C.	UZASADNIENIE, OPIS I CELE PROJEKTU [w części i zmienionym układzie]: C.1.1. OPIS STANU ISTNIEJĄCEGO C.1.2. UZASADNIENIE POTRZEBY REALIZACJI PROJEKTU C.1.4. CEL PROJEKTU [plus w formie podpunktów]: C.1.5. POWIĄZANIE REALIZOWANEGO PROJEKTU C.1.6. PRZEDSTAWIENIE ZASADNOŚCI WSPÓŁFINANSOWANIA PROJEKTU SEKCJA D. ZGODNOŚĆ PROJEKTU Z POLITYKAMI HORYZONTALNYMI UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE SEKCJA H. GŁÓWNE MIERZALNE WSKAŹNIKI OSIĄGNIĘCIA CELÓW PROJEKTU C.1.3 OPIS PROJEKTU SEKCJA I. ZADANIA, HARMONOGRAM REALIZACJI, KOSZTY [w części]: I.1. NAJWAŻNIEJSZE FAZY REALIZACJI PROJEKTU
SEKCJA D.	WYKONALNOŚĆ	SEKCJA E.	ZGODNOŚĆ PROJEKTU Z PRAWEM ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

PRAWNA PROJEKTU		SEKCJA F.	POZWOLENIE NA BUDOWĘ LUB ZGŁOSZENIE BUDOWY W ZAKRESIE PRZYGOTOWYWANEGO PROJEKTU
SEKCJA E.	WYKONALNOŚĆ INSTYTUCJONALNA PROJEKTU	SEKCJA G.	TRWAŁOŚĆ PROJEKTU
		SEKCJA C.	UZASADNIENIE, OPIS I CELE PROJEKTU [w części]:
		C.1.7.	DOŚWIADCZENIE W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW POMOCOWYCH
		SEKCJA K.	PROMOCJA PROJEKTU
SEKCJA F.	WYKONALNOŚĆ FINANSOWA PROJEKTU	SEKCJA I.	ZADANIA, HARMONOGRAM REALIZACJI, KOSZTY [w części]
		I.2.	ZESTAWIENIE I KOSZT ZADAŃ
		SEKCJA J.	INFORMACJE FINANSOWE [w zmienionym układzie]
		J.4.	PLANOWANE WYDATKI W RAMACH PROJEKTU
		J.1.	PLANOWANY DOCHÓD GENEROWANY PRZEZ PROJEKT
		J.2.	INSTRUMENT ELASTYCZNOŚCI – CROSS FINANCING
		J.3.	POMOC PUBLICZNA/POMOC DE MINIMIS

Taki układ spowoduje, że wniosek będzie bardziej przejrzysty zarówno dla wnioskodawcy, jak i oceniającego. Podział wniosku jest klarowny i tematycznie pogrupowany. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że nie ingeruje w treści podpunktów, zatem jest dosyć łatwy do wprowadzenia w życie. Należy sobie jednakże zadać pytanie, czy przyzwyczajenie wnioskodawców i oceniających do obecnej formy wniosku nie jest ważniejsze od uporządkowania jego struktury? Czy zmiany wniosku są warte dodatkowej pracy wnioskodawców i oceniających podczas zapoznawania się z nowym formularzem wniosku? Tę kwestię pozostawić należy IZ do rozstrzygnięcia.

Z dodatkowych elementów, na które zwrócono uwagę podczas analiz, to niepoprawne używanie sformułowania 'beneficjent' we wniosku o dofinansowanie projektu, bowiem beneficjentem jest podmiot, który podpisze umowę, do tego czasu mamy do czynienia z wnioskodawcą.

We wniosku o dofinansowanie projektu i instrukcjach jego wypełniania wraz załącznikami należy stosować sformułowanie 'wnioskodawca' (nie beneficjent).

Stwierdzono również **jedną niespójność w uszczegółowieniu RPO**. Uszczegółowienie programu zawiera niespójność w następującym fragmencie: „Ocena stopnia wypełnienia kryteriów przez dany wniosek będzie dokonywana na dwa sposoby: w przypadku kryteriów formalnych oraz kryteriów o charakterze **dopuszczającym będzie to ocena w systemie „tak – nie”**. **Dla kryteriów dopuszczających** oraz kryteriów oceny jakości i wpływu projektu **będzie to ocena dokonywana w systemie punktowym**: stopień wypełnienia danego kryterium będzie oceniony na określonej skali punktowej, co – w połączeniu z określonymi wagami dla poszczególnych kryteriów – umożliwi dokonanie oceny każdego wniosku, a w konsekwencji ustalenie listy rankingowej”. [s. 22]. Z jednej strony stwierdza się, że ocena w przypadku kryteriów dopuszczających będzie prowadzona w systemie „tak-nie”, natomiast z drugiej, że ocena będzie dokonywana w systemie punktowym.

Wskazaną niespójność należy usunąć poprzez wykreślenie określenia „kryteriów dopuszczających” z drugiego z cytowanych powyżej zdań,

gdyż z załącznika nr 5 do uszczegółowienia wynika, że ocena w oparciu o kryteria dopuszczające będzie prowadzona w systemie „tak-nie”.

Przyjęcie systemu „tak-nie” dla kryteriów dopuszczających jest również uzasadnione z tego względu, że mają one za zadanie pomóc w udzieleniu odpowiedzi czy dany projekt może zostać dopuszczony do dofinansowania czy też nie.

Zapisy zawarte w **Vademecum Beneficjenta** dotyczące ewaluacji odnoszą się do sposobu prowadzenia procesu ewaluacji w ramach IZ RPO, brakuje natomiast informacji dotyczących użyteczności ewaluacji dla realizacji projektów współfinansowanych z EFRR w ramach RPO WK-P.

Informacje zawarte w pkt. 6.16 Vademecum dotyczące wskaźników są dość ogólne. W pkt. 8.4 brak jest wskazówek dotyczących tego jak należy prowadzić monitoring osiągania produktów i rezultatów w ramach projektów.

Vademecum można określić jako dokument najbardziej przyjazny dla beneficjenta, jednak należy położyć większy nacisk, by nadać mu charakter bardziej praktyczny, by mogło służyć Wnioskodawcy nie tylko jako kompendium wiedzy o RPO WK-P i zasadach jego wdrażania, ale przede wszystkim, jako pomoc podczas przygotowania projektu.

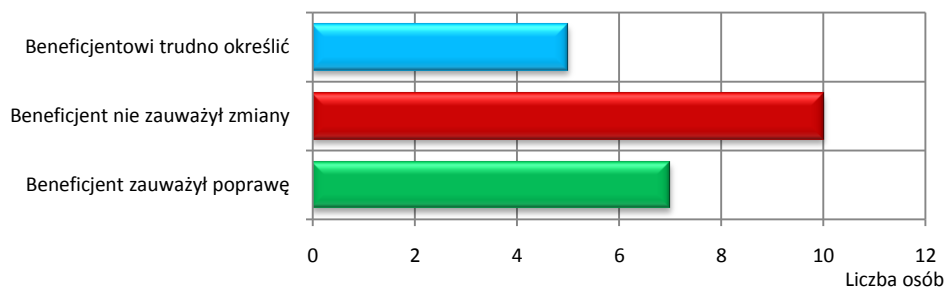
3.1.5. Użyteczność dokumentów podczas przygotowywania wniosków

Lp.	Pytanie badawcze
Ad. 6 ⁵	Czy instrukcje/wytyczne wypełniania dokumentów (wniosku o dofinansowanie, studium wykonalności, wniosku o płatność) są napisane zrozumiałym, przystępnym językiem? Czy wystarczająco objaśniają poszczególne punkty?
Ad. 7	Czy dokumentacja i instrukcje/wytyczne zawierają pytania negatywne, utrudniające udzielenie właściwej odpowiedzi, np. czy popyt na produkt/usługę nie będzie ulegał sezonowym zmianom?
Ad. 13	Czy instrukcje/wytyczne wypełniania dokumentów jak i same dokumenty, które należy wypełnić (na przykład wniosek) są w swej treści (logicznie i znaczeniowo) jednoznaczne, zrozumiałe, precyzyjne?
Ad. 14	Jakim stopniem trudności cechują się poszczególne dokumenty, które trzeba złożyć bądź wytyczne, które trzeba spełnić, w zakresie czytelności i wielkości wymaganego wkładu pracy?
Ad. 17	Czy wyjaśnienia przedstawione w instrukcji wypełnienia wniosku w sposób jasny i nie budzący wątpliwości wskazują zakres informacji, które Beneficjent powinien przedstawić w danym punkcie wniosku lub załączników (czy instrukcja nie powiela pytania z dokumentu, który objaśnia, np. w obszarze „ryzyko projektu” należy wskazać źródła ryzyka w projekcie)? A jeśli tak, to jak powinno wyglądać objaśnienie dla wnioskodawców?

Doskonalenie dokumentów przygotowanych przez IZ

Pierwszą kwestią, którą warto przeanalizować, jest ocena doskonalenia dokumentów aplikacyjnych przez IZ, które niewątpliwie miało miejsce i jest generalnie bardzo pozytywnie oceniane przez ewaluatorów. Niestety wnioskodawcy w większości nie zauważyli tych zmian (zapytano wnioskodawców, którzy składali wnioski do przynajmniej dwóch konkursów):

⁵ wskazany numer jest kolejnym numerem pytania badawczego zapisanego w raporcie metodologicznym badania, s. 9-10.



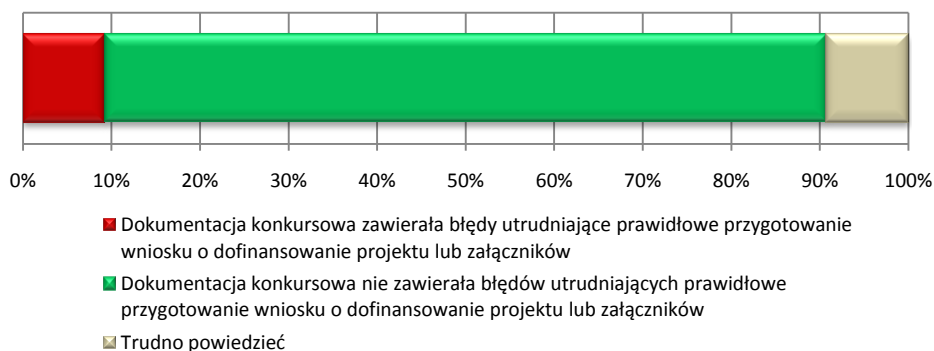
Rysunek 2. Doskonalenie dokumentów niezbędnych do prawidłowego wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz załączników w ramach RPO WK-P w oczach wnioskodawców [n = 22].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Jedynie 7 z 22 wnioskodawców zauważyło poprawę, przy czym byli to przeważnie ci, którzy składali wnioski do ostatnich konkursów. Zatem, zdaniem ewaluatorów poziom zmian może być zauważalny w większym stopniu za jakiś czas, kiedy wnioskodawcy będą składać dokumenty do nowych konkursów.

Jednocześnie, wnioskodawcy zostali zapytani o błędy w dokumentacji konkursowej (wzorce wniosku o dofinansowanie projektu, instrukcji wypełnienia wniosku, wzorce załączników, instrukcji wypełnienia załączników itp.) utrudniające prawidłowe przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu lub załączników.

Wskazane przez nielicznych wnioskodawców (zaledwie 9% badanych) błędy pokrywały się ze spostrzeżeniami ewaluatorów, dlatego też zostaną przedstawione w dalszej części tego rozdziału.

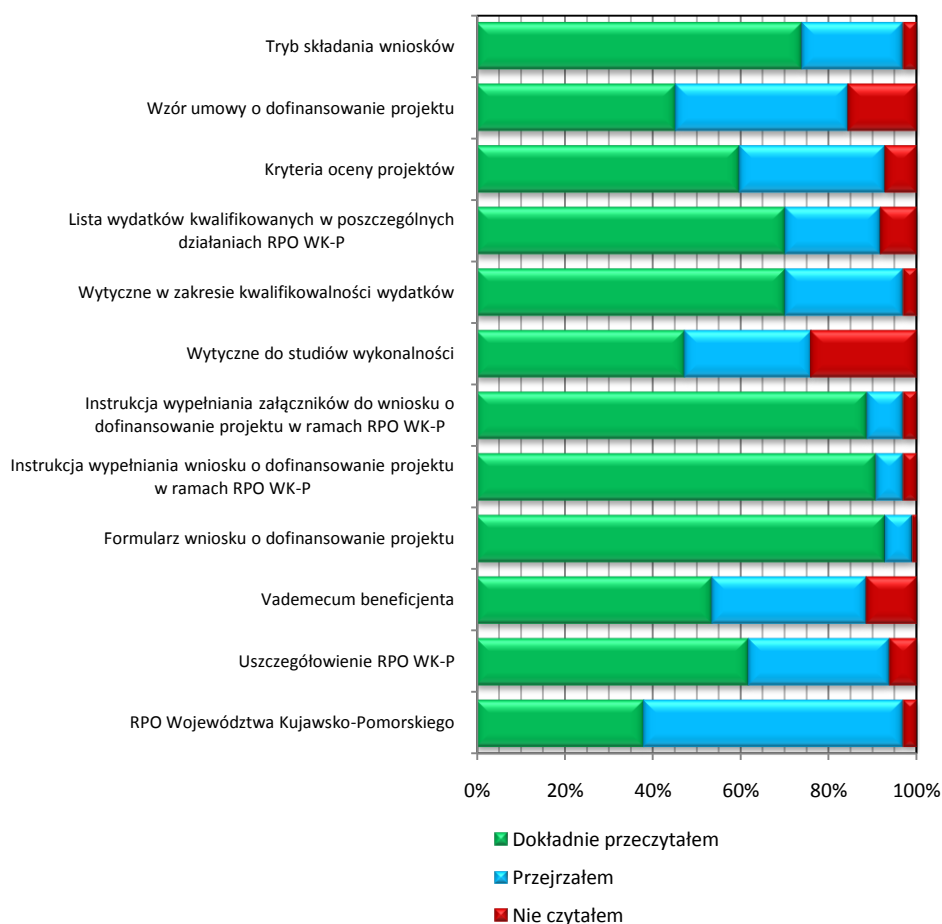


Rysunek 3. Błędy w dokumentacji konkursowej (wzór wniosku o dofinansowanie projektu, instrukcja wypełnienia wniosku, wzory załączników, instrukcje wypełnienia załączników itp.) utrudniające prawidłowe przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu lub załączników w oczach wnioskodawców [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Czytanie dokumentów przez wnioskodawców

Istotnym czynnikiem, który świadczy o **użyteczności (przydatności) dokumentu** podczas przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej jest kwestia dokładnego przeczytania go.



Rysunek 4. Sposób przeczytania dokumentów niezbędnych do prawidłowego wypełnienia wniosku o dofinansowanie oraz załączników w ramach RPO WK-P w oczach wnioskodawców [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

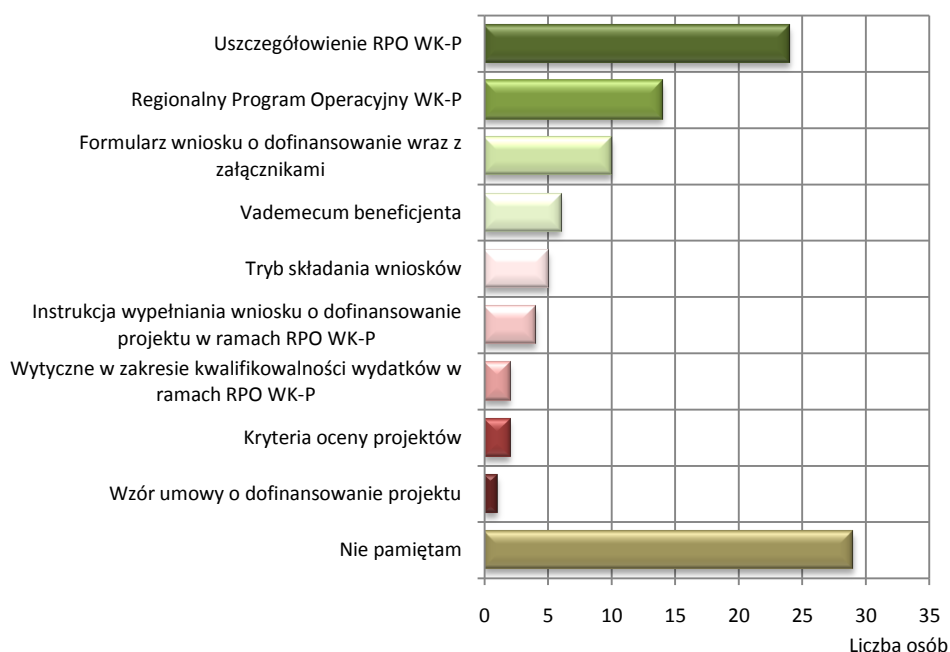
Okazuje się, że **wnioskodawcy dokładnie czytają jedynie 3 dokumenty**: wniosek, instrukcję jego wypełniania oraz instrukcję wypełniania załączników do wniosku. Jedynie 2 na 3 wnioskodawców zapoznaje się z kwalifikowalnością wydatków, natomiast nieco ponad połowa wnioskodawców zapoznaje się szczegółowo z **Vademecum Beneficjenta, co świadczy o średniej przydatności tego dokumentu**. Podobnie jest z wytycznymi do studiów wykonalności – nikogo nie dziwi fakt, że wnioskodawcy zlecają wykonanie tego dokumentu podmiotom zewnętrznym, dziwi jednak to, że nie potrafią go zweryfikować i sprawdzić przed odborem (nie da się sprawdzić poprawności dokumentu bez przeczytania wytycznych do jego opracowania).

Z powyższych analiz wyłania się wniosek, że **przydatność** danego dokumentu podczas przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej **jest**

wyznaczana przez konieczność jego przeczytania, a nie ukrytą w nim użyteczność i wartość dodaną. Dlatego należy skupić się na udoskonalaniu przede wszystkim tych dokumentów, które są rzeczywiście czytane przez wnioskodawców.

Należy zwrócić uwagę, że nie da się nie przeczytać wniosku o dofinansowanie projektu, podczas jego wypełniania, a problemy wynikające w trakcie można rozwiązać jedynie poprzez czytanie instrukcji jego wypełniania (i załączników). Zatem te dokumenty muszą być przeczytane z uwagą, bo inaczej wnioskodawca sprowadza na siebie bezpośrednie niebezpieczeństwo odrzucenia wniosku.

Wydaje się słuszne twierdzenie, że brak czasu wnioskodawców, ogrom opracowanych różnych dokumentów spowoduje, że ta sytuacja nie ulegnie poprawie mimo różnych działań promujących np. Vademecum Beneficjenta. Chociaż z drugiej strony jest pewna nadzieja, że stanie się ono pierwszym dokumentem, który bierze do ręki wnioskodawca:



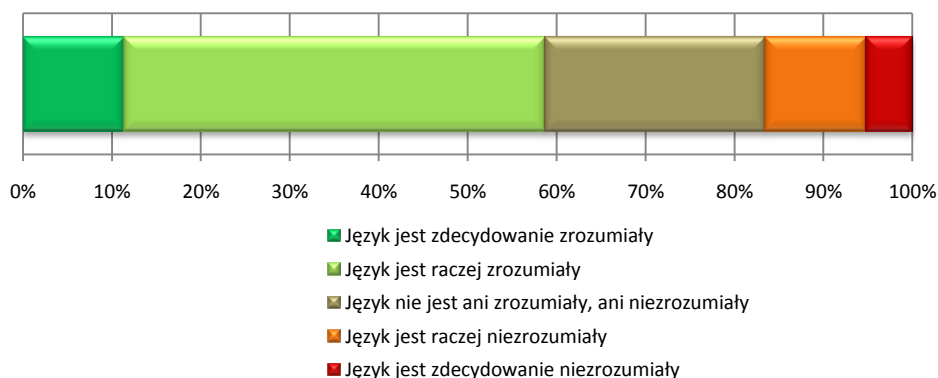
Rysunek 5. Dokument przeczytany jako pierwszy przez wnioskodawców po podjęciu decyzji o staraniu się o dofinansowanie [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Najczęściej pierwszymi dokumentami czytаныmi przez wnioskodawców są RPO i jego uszczegółowienie, kolejnym jest formularz wniosku, a następnie vademecum.

Ocena zrozumiałości języka dokumentów

Ocenę dokumentów czytanych przez wnioskodawców rozpoczniemy od oceny zrozumiałości ich języka:



Rysunek 6. Zrozumiałość języka dokumentów niezbędnych do prawidłowego wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz załączników w ramach RPO WK-P w oczach wnioskodawców [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

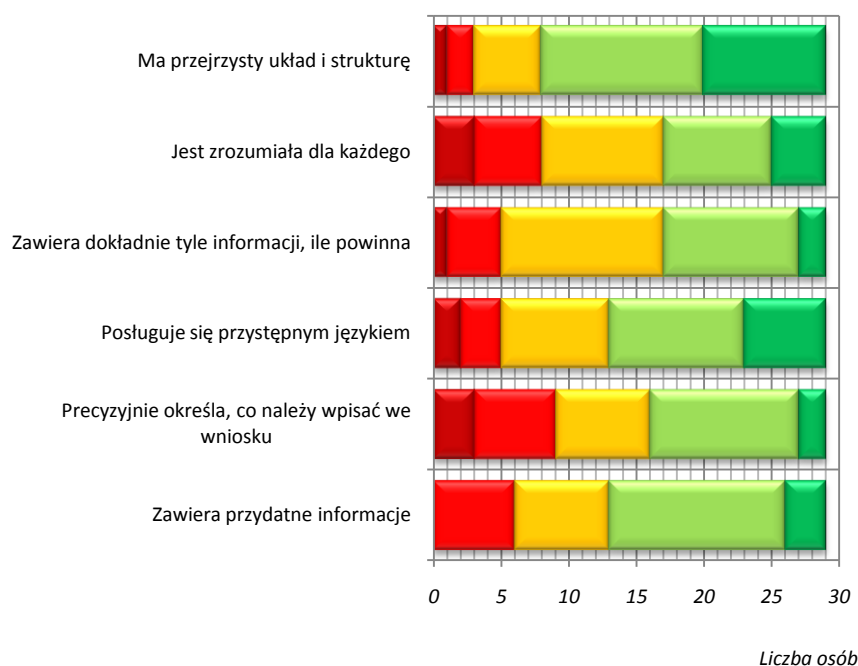
Niemal dla 60% wnioskodawców język dokumentów jest zrozumiały (zdecydowanie lub raczej). Jedynie dla co 7 wnioskodawcy jest on niezrozumiały. Oznacza to, że oczywiście w tej materii jest jeszcze wiele do zrobienia, niemniej jednak nie jest to obraz dramatyczny języka hermetycznego, specjalistycznego, za jaki zwykło się uznawać 'język unijny'. Tym bardziej, że jedyną możliwością poprawy zrozumiałości języka jest obok lepszego przygotowania słowniczka, prowadzenie spotkań (szkoleń, warsztatów) z wnioskodawcami. Obie te kwestie są poruszane w innych częściach tego raportu.

Na podstawie analizy desk research stwierdzono, że instrukcje (w szczególności instrukcja wypełniania załączników do wniosku) nie zawiera wystarczających objaśnień. W dokumentach używane są nieprecyzyjne określenia takie jak: „stosowne”, „odpowiednie”, „inne”, „niezbędne”, „m.in.”, „itp.”, „niektóre”. IZ często ogranicza się jedynie do przywoływania aktów prawnych nie objaśniając ich treści, co powoduje, że Wnioskodawcy czytając instrukcje, by je zrozumieć, są zmuszeni do równoległego sięgania do przywoływanych aktów prawnych. Oczywiście nie chodzi o to, by w instrukcji referowano wszystkie przywoływane dokumenty, ale by wskazywano, o jakie zapisy przywoływanego dokumentu chodzi.

Instrukcja wypełniania wniosku:

Analizie poddano wersję dokumentu z kwietnia 2008, maja 2008, sierpnia 2008, listopada 2008 oraz z lutego 2009.

Pierwszą kwestią, którą poddano badaniu, jest przejrzystość i czytelność instrukcji wypełniania wniosku.⁶



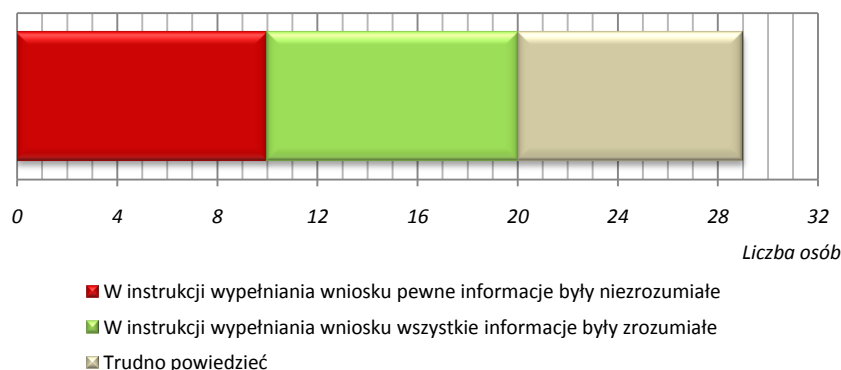
Rysunek 7. Ocena instrukcji wypełniania wniosku w skali pięciostopniowej (kolor czerwony – ocena najslabsza, kolor zielony – ocena najlepsza) [liczba badanych, którzy odpowiedzieli, że zapoznali się z instrukcją n = 29].

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Generalnie ocena instrukcji wypełniania wniosku jest pozytywna w każdym aspekcie. Najlepiej oceniona zostały: układ i struktura instrukcji – wydaje się to być słuszne przekonanie, bowiem instrukcja krok po kroku objaśnia jak należy wypełniać poszczególne pola wniosku – jest to zatem zdaniem ewaluatorów – układ optymalny.

Nieco słabiej oceniona została ilość informacji, jaką zawiera instrukcja oraz przystępność języka. Najslabiej oceniono precyzyjność instrukcji – wnioskodawcy skarżyli się na zbyt dużo odnośników do rozporządzeń, zbyt mało przykładów wypełniania (choć w tym wypadku trudno się z tym zgodzić, gdyż instrukcja w kolejnych wersjach była wzbogacana w wiele różnych przykładów).

⁶ Poniższy fragment dotyczący opinii wnioskodawców o instrukcji wypełniania wniosku pochodzi z badania prowadzonego równolegle przez Wykonawcę: *Ocena systemu kryteriów wyboru projektów zastosowanych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego*, PSDB sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń wrzesień 2009 [w trakcie realizacji].



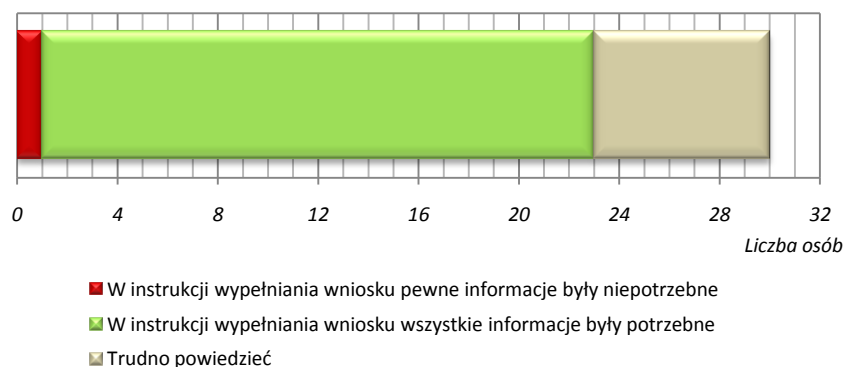
Rysunek 8. Zrozumiałość informacji w instrukcji wypełniania wniosku zdaniem wnioskodawców [liczba badanych, którzy odpowiedzieli, że zapoznali się z instrukcją n = 29].

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Dla wnioskodawców niezrozumiałe były następujące kwestie:

- obliczania wkładu własnego,
- definicja roku zerowego,
- dokumenty oceny oddziaływania na środowisko
- dokumenty finansowe dla samorządów – zabezpieczenie finansowe przy kredycie (promesa) – nie wiadomo, co należy dołączyć do wniosku,
- obszar działania projektu.

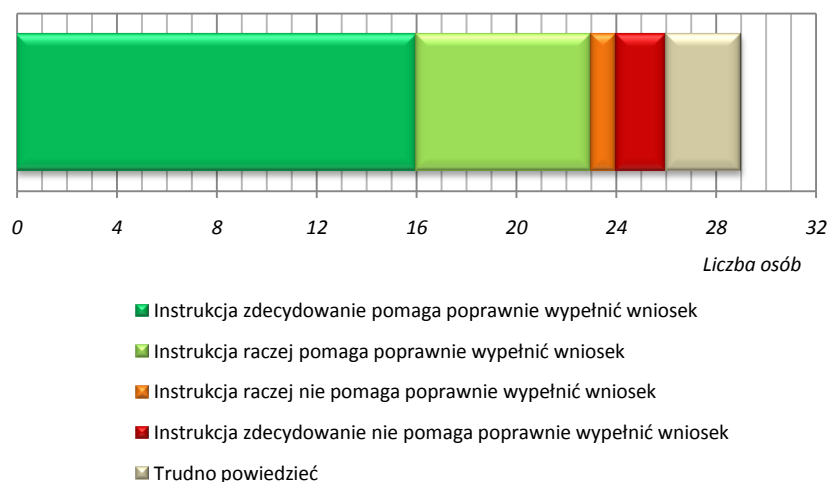
Jednocześnie większość badanych stwierdziła, że wszystkie informacje były w instrukcji potrzebne:



Rysunek 9. Przydatność informacji w instrukcji wypełniania wniosku zdaniem wnioskodawców [liczba badanych, którzy odpowiedzieli, że zapoznali się z instrukcją n = 29].

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Na zakończenie badań z tego zakresu zapytano projektodawców o ogólną użyteczność instrukcji przy przygotowywaniu wniosku wraz z załącznikami.



Rysunek 10. Ocena pomocy instrukcji przy poprawnym wypełnianiu wniosku w taki sposób, aby można w nim było zamieścić wszystkie informacje i dokumenty podlegające ocenie [liczba badanych, którzy odpowiedzieli, że zapoznali się z instrukcją n = 29].

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Ogólna ocena instrukcji jest bardzo pozytywna – jedynie 3 z 26 osób uważa, że instrukcja nie pomaga wypełnić wniosku o dofinansowanie.

W dalszej kolejności przeprowadzono szczegółową analizę ekspercką obu instrukcji:

[s. 2]

W instrukcji brakuje na początku wykazu skrótów, należy pamiętać, że jest to często pierwszy dokument, który czytają projektodawcy (stąd bardzo pożądanym jest obecny pierwszy akapit).

[s. 3]

Projektodawca zostaje zasypany rozporządzeniami unijnymi i polskimi, z którymi wniosek musi być zgodny, a przecież nie wszystkie dokumenty i nie wszystkie ich zapisy odnoszą się do danego projektodawcy, może on poczuć się przytłoczony tą liczbą dokumentów.

Vademecum beneficjenta jawi się w liście dokumentów IZ jako kolejny, dodatkowy dokument, z którym musi być wniosek zgodny, a nie jako pomocna dłoń dla projektodawcy. Vademecum powinno być przedstawione raczej jako dokument, który pomaga przebrnąć przez gąszcz dokumentów.

[s. 4]

Zapis w instrukcji wypełniania wniosków, określający jako podstawy prawne w dokumentach IZ RPO W-KP na lata 2007-2013 „inne wytyczne IZ RPO WK-P 2007-2013”, jest nieprecyzyjny. Należy doprecyzować (najlepiej w sposób enumeratywny), o jakie wytyczne chodzi. Jeżeli ze względu na ilość wytycznych wydanych przez IZ RPO WK-P oraz ich szczegółowy charakter (np. poprzez odnoszenie się do jednego Działania) niezasadne byłoby wymienianie wszystkich wytycznych, to przynajmniej należy określić rodzaj wytycznych.

[s.4-5: słowniczek]

Definicje zawarte w pierwszej części instrukcji nie definiują pojęć, a jedynie wskazują, gdzie i kiedy zostały one zatwierdzone (np. nie dowiemy się co to jest Program, uszczegółowienie), lub

gdzie możemy znaleźć definicję (np. beneficjent – ale w tym przypadku definicja pojawia się później w tekście w pkt A.1, gdzie jest ona wystarczająco precyzyjna⁷).

[A.1. Dane wnioskodawcy (beneficjenta)]

Zmiany dokonane w ostatnich wersjach dokumentu powodują, że z jednej strony opis staje się bardziej precyzyjny i bogaty w różne przykłady, ale przez to z drugiej – staje się mniej czytelny. Wnioskodawca będzie zainteresowany jedynie częścią opisów, które dotyczą jego typu wnioskodawców (np. JST, bądź przedsiębiorcy). Dlatego można zaproponować podzielenie opisu ze względu na typy wnioskodawców, aby każdy mógł szybko odnaleźć swój przypadek i przeczytać jedynie część opisów dotyczącą jego sytuacji. Z punktu widzenia użytkownika tego dokumentu (wnioskodawcy) będzie to rozwiązanie najbardziej optymalne.

Kolejną kwestią jest pojawienie się w akapicie dotyczącym partnerstwa pojęcia 'partner wiodący' i 'lider'. Należy te pojęcia zdefiniować w pierwszej części instrukcji, gdzie definiowane są inne pojęcia wykorzystywane w instrukcji.

W tym punkcie wniosku o dofinansowanie projektu powinny być podawane wyłącznie dane teled adresowe (tj. nazwa wnioskodawcy, adres, nr telefonu, nr faxu, adres poczty elektronicznej). Zbędne jest podawanie formy prawnej, numeru i nazwy dokumentu rejestrowego, nr NIP oraz nr REGON.

[A.3. Dane osoby/osób prawnie upoważnionych do podpisania umowy o dofinansowanie projektu]

[A.5. Dane osoby upoważnionej do kontaktu w sprawach projektu]

W pkt. A.3 a tym bardziej w pkt. A.5 nie powinno się wymagać podawania nr dowodu osobistego osób upoważnionych do podpisania umowy oraz do kontaktów w sprawach projektu, ponieważ w instrukcji wypełnienia wniosku określono, że w punkcie tym należy podawać dane służbowe osoby upoważnionej do kontaktów w sprawach projektu, natomiast nr i seria dowodu osobistego jest informacją z zakresu danych osobowych wskazanych osób. Ponadto informacja ta nie jest istotna na etapie składania wniosku o dofinansowanie projektu.

[A.6. Inne podmioty zaangażowane w realizację projektu]

Wydaje się, że w przypadku umowy cywilnoprawnej lub porozumienia z partnerem/partnerami zasady partnerstwa powinny być wskazane w sposób wyczerpujący bez podawania 'itp.' Jest to zbyt ważna kwestia rzutująca na ryzyko niepowodzenia projektu, dlatego nie można pozostawiać dowolności beneficjentom w określaniu zasad partnerstwa.

Podobnie roli partnerów nie można opisywać w formie przykładów, powinny to być obowiązkowe elementy narzucone przez IZ, które wnioskodawca musi opisać. Poza tym pewne aspekty partnerstwa są już znane i narzucone przez przepisy, jak chociażby kwestia rozliczeń pomiędzy liderem, który otrzymuje płatności z IZ i pozostałymi partnerami, którzy otrzymują środki od lidera. Warto jest o tym napisać w dokumentach.

[B.1. Tryb rozpatrywania projektu]

Punkt został dodany w wersji z sierpnia 2008 r. Pewną trudność dla wnioskodawcy może powodować jego wewnętrznie słuszne przeświadczenie, że jego projekt jest indywidualny, bo zapewne według niego ma strategiczne znaczenie dla realizacji programu operacyjnego. Dlatego warto jest tu wyjaśnić (nawet w formie przypisu dolnego), w jaki sposób projekt może stać się

⁷ Wnioskodawca (po wybraniu projektu do dofinansowania - beneficjent) to podmiot, który jest stroną umowy zawieranej z Instytucją Zarządzającą RPO WK-P o dofinansowanie projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013. Beneficjent jest odpowiedzialny m.in. za realizację projektu, przeprowadza postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego i zawiera kontrakty na realizację projektu; ciężar na nim obowiązkami związane z monitorowaniem przebiegu wdrażania projektu.

indywidualny (po części zostało już to zapisane: 'projekty: indywidualne [...] wskazywane przez Instytucję Zarządzającą'), jaka jest procedura określania listy projektów indywidualnych. Poza tym warto jest napisać, że jeżeli wnioskodawca składa projekt w odpowiedzi na konkurs, tryb rozpatrywania zawsze będzie 'konkursowy'.

[B.2. Tytuł planowanego projektu]

Brakuje definicji lokalizacji projektu, etapu projektu i fazy zadania. Dla wnioskodawców niezrozumiałe mogą być przede wszystkim dwa ostatnie pojęcia – jak mają oni rozróżniać etap od fazy? W lokalizacji projektu warto jest dookreślić, czy wnioskodawca ma podać jedynie obszar (numery działek), na których będą prowadzone działania w ramach projektu, czy ma podać również obszar oddziaływania projektu, na który produkty i rezultaty będą oddziaływać (choćby przykłady pokazują, że pierwszy sposób jest właściwy).

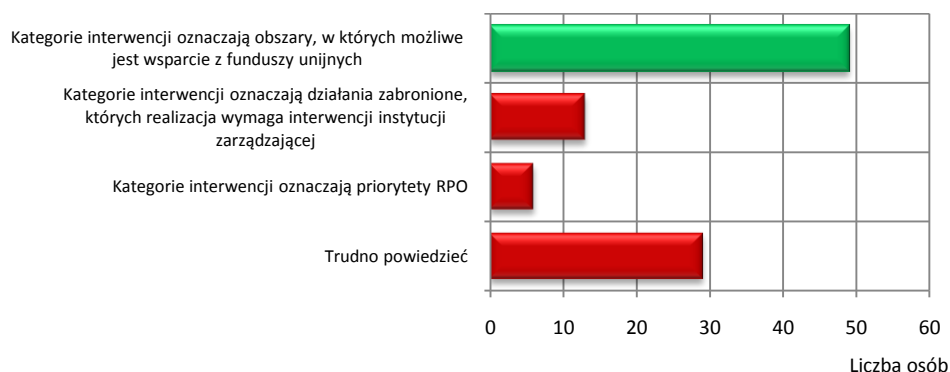
Poza tym podane przykłady tytułów nie pokazują w jaki sposób napisać o fazie lub etapie, a idea przytaczania przykładów jest pokazanie wszystkich elementów, które wymaga IZ (np. 'Rozbudowa systemu zaopatrzenia w wodę miejscowości xxx (etap IV)').

[B.3. Rodzaj projektu]

Instrukcja mało precyzyjnie określa co oznaczają dostawy. Chociaż już w wersji z sierpnia 2008 pojawiają się definicje poszczególnych pojęć, to jednak nadal beneficjent może mieć kłopoty z ustaleniem, czy wyposażenie wybudowanego obiektu jest dostawą czy jest robotą budowlaną. Odnosnie robót budowlanych, poza powołaniem się na zapisy ustawy, należałoby je przytoczyć w przypisie dolnym, natomiast odnośnie dostaw należałoby podać różne przykłady kwalifikacji pewnych działań w projekcie jako dostawy, roboty budowlane lub usługi.

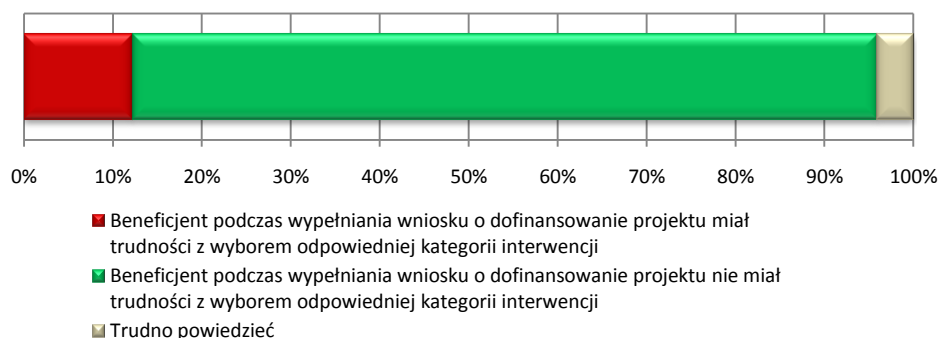
[B.4. Klasyfikacja projektu]

W przypadku tego punktu część naszych zastrzeżeń rozwiązał generator wniosków funkcjonujący od czerwca 2009 roku. Generalnie wnioskodawcy mają duży problem ze zrozumieniem idei 'kategorii interwencji', dlatego konieczność przyporządkowania jednej z kategorii do własnego projektu mogło nastroczać trudności.



Rysunek 11. Rozumienie kategorii interwencji przez wnioskodawców RPO WK-P [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.



Rysunek 12. Trudności z wyborem odpowiedniej kategorii interwencji przez wnioskodawców RPO WK-P podczas wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Poza tym instrukcja wymusza na wnioskodawcy wyszukiwania dokumentów unijnych podczas gdy powinna posiadać (np. w załączniku) wykaz kategorii interwencji (wyciąg z rozporządzenia 1828/2006). Jednakże, ponieważ już funkcjonuje generator wniosków, w odpowiednim punkcie można znaleźć listę rozwijaną ze wszystkimi kategoriami interwencji. Zdaniem ewaluatorów, można jednak jeszcze bardziej ułatwić wypełnianie wniosków. Można zastanowić się nad przeniesieniem informacji z punktów B6-B8 przed punkt B.4 tak, aby w momencie wypełniania punktu B.4 znana już była oś priorytetowa, Działanie i ewentualnie Poddziałanie. Wówczas generator mógłby pokazywać w liście rozwijanej jedynie te kategorie, które są wpisane do danego (Pod)Działania w pkt 15a Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WK-P na lata 2007-2013. Wówczas wnioskodawca miałby do wyboru nie 90 opcji, a jedynie 1-3. Działaloby to na podobnej zasadzie, co obecnie wybór Działania po wyborze osi priorytetowej.

[SEKCJA D. ZGODNOŚĆ PROJEKTU Z POLITYKAMI HORYZONTALNYMI UNII EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE:]

Wiele kontrowersji i problemów wywoływała u wnioskodawców konieczność wykazania zgodności z politykami horyzontalnymi. Wynikały one z niewiedzy, w jaki sposób projekt może wpływać na realizację tych polityk. W tej kwestii instrukcja nie zmieniła się na przestrzeni badanego okresu, dlatego rekomendowane jest w opisie kryterium zawrzeć pytania naprowadzające wnioskodawcę na zapisy dotyczące zgodności z politykami unijnymi, dla przykładu:

- z zasadą zrównoważonego rozwoju (np. Czy infrastruktura zostanie przygotowana w taki sposób aby promować politykę zrównoważonego rozwoju? Czy uruchomiono różnorakie formy konsultacji z mieszkańcami i ich stowarzyszeniami na poziomie lokalnym odnośnie przedmiotu projektu? Czy projekt wykorzystuje nowoczesne technologie o niskim oddziaływaniu na środowisko? Czy w projekcie przewiduje się instalację nowoczesnych systemów monitoringowych? Czy infrastruktura zostanie przygotowana w taki sposób, aby chroniła przed emisjami chemicznymi, elektrycznymi i magnetycznymi (np. urządzenia chroniące przed promieniowaniem i emisjami)?
- z polityką w zakresie równości mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminacji (np. Czy w projekcie zapewni się równe traktowanie mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, kwestię równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, kwestię równości wynagrodzeń za wykonywanie takiej samej pracy, kwestię równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie ubezpieczeń społecznych, kwestię łączenia obowiązków domowych i pracy zawodowej, kwestię przeciwdziałania bezrobociu kobiet, kwestię równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz równego traktowania w zakresie zatrudnienia, dostępu do edukacji i pracy? Czy w projekcie przewiduje się zatrudnienie kobiet lub osób

z marginalizowanych grup społecznych lub outsourcing usług uzupełniających obsługę sieci przedsiębiorstwom zatrudniającym osoby z marginalizowanych grup społecznych (np. niepełnosprawnych)? Czy infrastruktura zostanie przygotowana w taki sposób, który ułatwi dostęp zmarginalizowanych grup społecznych (np. niepełnosprawnych)? Czy w ramach projektu wprowadzona zostanie polityka opłat korzystna dla przedsiębiorstw zatrudniających osoby z marginalizowanych grup społecznych (np. dla różnych grup niepełnosprawnych) oraz obszarów słabo rozwiniętych gospodarczo?)

- z polityką społeczeństwa informacyjnego: Czy w ramach projektu ułożona zostanie infrastruktura telekomunikacyjna (wykorzystująca wspólną infrastrukturę, wspólne kanały itd.)?

Poza tym sekcja D wniosku o dofinansowanie projektu zawiera pytania negatywne. Formularz wniosku o dofinansowanie projektu powinien być przygotowany w taki sposób, by jego prawidłowe wypełnienie było równoznaczne ze spełnieniem wymogów formalnych. Skoro projekty o negatywnym wpływie na polityki horyzontalne nie mogą być dofinansowane, to nie powinno być możliwości złożenia wniosku w ramach RPO WK-P o negatywnym wpływie na te polityki. Należy skorygować wniosek w taki sposób, by było możliwe jego wypełnienie tylko wtedy, gdy wpływ projektu na polityki horyzontalne jest pozytywny lub neutralny.

[SEKCJA H. GŁÓWNE MIERZALNE WSKAŹNIKI OSIĄGNIĘCIA CELÓW PROJEKTU]

Jest to sekcja, która sprawiła wnioskodawcom najwięcej kłopotów i była przyczyną wielu odrzuceń wniosków, co opisywano we wcześniejszych częściach raportu. Tutaj chcielibyśmy zwrócić uwagę na fakt, że **przyczyną tak wielu błędów we wnioskach jest wprowadzanie wnioskodawców w błąd przez zapisy instrukcji.**

Należy zwrócić uwagę na fakt, że najpierw napisane jest '[...] Ich wartości w kolejnych latach powinny być podawane według rzeczywistego stanu istniejącego w danym okresie (roku) (narastająco lub malejąco w zależności od charakteru wskaźnika)', co jest intencją IZ. Natomiast w dalszych zdaniach instrukcja sobie przeczy mówi: 'W kolejnych kolumnach należy przedstawić zakładaną wartość wskaźników osiągniętą w danym roku', co jednoznacznie oznacza, że należy napisać w kolejnych kolumnach wartości nie narastająco, ale wartości osiągnięte jedynie w danym roku'. W dalszej części następuje przykład (który pojawił się w ostatniej wersji instrukcji), który pokazuje, że należy podawać wskaźniki narastająco. Zatem, nie trudno się dziwić, że niektórzy beneficjenci musieli na własnej skórze podczas oceny przekonać się, jak poprawnie miały być przedstawione wskaźniki.

Zatem, proponuje się w tej kwestii następującą poprawkę. Należy przekształcić zdanie środkowe na np. 'W kolejnych kolumnach należy przedstawić zakładaną wartość wskaźników osiągniętą do danego roku włącznie'.

Oczywiście, jeżeli wprowadzona zostanie rekomendacja odnośnie uproszczenia w przedstawianiu wskaźników, powyższe zalecenie należy odpowiednio zmodyfikować (najprawdopodobniej przestanie ono mieć rację bytu).

Dodatkowo, sporo problemów przysporzyło wnioskodawcom określanie źródła informacji o wskaźniku.

Podczas obserwacji wnioskodawcy skarżyli się, że pisząc w źródle informacji 'umowa z wykonawcą' IZ uznawała to za błąd, podczas gdy w instrukcji umowa nie jest wykluczona jako źródło informacji. Po odrzuceniu ich wniosków dowiedzieli się, że poprawnie powinni byli napisać 'faktura VAT' lub 'rachunek'.

Ten kuriozalny przykład pokazuje, jak łatwo można odrzucić wniosek. Owszem, można mieć zastrzeżenia do umowy, że nie jest ona dobrym źródłem informacji o realizacji wskaźnika (bo faktycznie nie mówi jeszcze o rzeczywistym jego osiągnięciu), ale skoro takie jest stanowisko IZ odnośnie tego dokumentu, to należy to napisać w instrukcji bezpośrednio wskazując go (tak jak studium wykonalności, czy też biznesplan).

Instrukcja wypełniania załączników:

Na podstawie analizy desk research instrukcję wypełniania załączników należy ocenić jako niezbyt przyjazną. Wnioskodawca jest zobowiązany do odnoszenia się do szeregu załączników, nawet jeżeli ze względu na specyfikę projektu nie mogą go one dotyczyć.

Warto jest na początku instrukcji zrobić zestawienie tabelaryczne pomagające wnioskodawcy określić, które załączniki jego dotyczą, w jakich przypadkach musi dany załącznik przygotować, w jakich nie jest to konieczne. Można to zrobić w formie check-listy. Umożliwi to wnioskodawcy sięganie jedynie do tych części instrukcji, które go dotyczą.

[s. 2-3]

W instrukcji wypełniania załączników określono „bezwzględny” wymóg dołączenia wszystkich załączników (z opisanymi wyjątkami), natomiast znaczna część załączników (takich jak pozwolenie na budowę, czy dokumenty dotyczące zagospodarowania przestrzennego) odnoszą się wyłącznie do projektów, w ramach których przewidziano budowę jakiegoś obiektu. Dlatego też wymóg bezwzględnego dołączenia wszystkich załączników powinien być zmodyfikowany. Jeżeli projekt nie przewiduje robót budowlanych, to nie ma potrzeby, by beneficjent zawierał informację, że dany załącznik nie dotyczy jego projektu.

[s. 3]

Jednym z wymaganych załączników jest „rachunek zysków i strat **przynajmniej** za ostatni rok”. Powyższy wymóg jest nieprecyzyjny. Należy jednoznacznie określić, czy rachunek zysków i strat za ostatni rok jest dokumentem wystarczającym. Jeżeli tak, to nie powinno się wymagać od beneficjenta rachunków zysków i strat za lata wcześniejsze.

[s. 3, 14-15]

Oświadczenie o zachowaniu celów projektu jest niejednoznaczne. Nie określono, co oznacza „zachowanie celów projektu”. W związku z powyższym niemożliwe jest jednoznaczne stwierdzenie do zachowania czego Wnioskodawca się zobowiązuje. Prawdopodobnie autorom załącznika chodziło o zobowiązanie beneficjenta do utrzymania trwałości projektu. Należy zmodyfikować załącznik w taki sposób, by jego treść była jednoznaczna.

[s. 3]

Wymóg dołączania do wniosku projektowego „innych niezbędnych dokumentów wymaganych prawem lub kategorią projektu” nie został określony w sposób precyzyjny. Nie określono, jakie dokumenty są niezbędne. Należy dokładnie wskazać, jakie dokumenty należy dołączyć.

[s. 4]

Zapisy dotyczące studium wykonalności/biznes planu nie są precyzyjne. Nie określono, czy wnioskodawca jest zobowiązany złożyć oba dokumenty tj. zarazem studium wykonalności jak i biznes plan, czy tylko jeden z tych dokumentów w zależności od typu beneficjenta lub typu projektu. Jeżeli znak „/” ma charakter alternatywy wykluczającej (albo studium wykonalności albo biznes plan) należałoby określić, w jakich przypadkach wnioskodawca jest zobowiązany złożyć studium wykonalności, a w jakich biznes plan. Jeżeli Wnioskodawca jest w każdym przypadku zobowiązany do złożenia zarówno studium wykonalności jak i biznes planu, to na liście obowiązkowych załączników dokumenty powinny zostać umieszczone w innych pozycjach. Informacje dotyczące wymagań konstruowania biznes planu zostały określone w sposób zbyt ogólny. Na podstawie lektury instrukcji wypełniania załączników niemożliwe jest stwierdzenie, czym różni się biznes plan od studium wykonalności.

[s. 4-6]

IZ nie wyjaśniła, jakiego rodzaju przedsięwzięcia mogą znacząco oddziaływać na środowisko, w związku z czym niezbędne jest dołączenie oceny oddziaływania na środowisko lub dokumentu równoważnego. Przywołano jedynie ustawę prawo ochrony środowiska. Należy jednoznacznie określić, w jakich przypadkach niezbędne jest dołączenie oceny oddziaływania na środowisko, a w jakich nie. Użyto określenia „projekty z grupy I, II, III” nie wyjaśniając zarazem, które projekty do tych grup są zaliczane.

Zapis „W niektórych przypadkach (dla przedsięwzięć z grupy I) wymagany jest wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” nie jest precyzyjny. Nie wiadomo, czy „niektóre przypadki” to **wszystkie** przedsięwzięcia z grupy I, czy też „niektóre przypadki” to **niektóre** przedsięwzięcia z grupy I. Określenie „niektóre” należy usunąć i zastąpić je bardziej precyzyjnym sformułowaniem poprzez precyzyjne określenie, których przypadków wymóg dotyczy.

Zamiast zawierania informacji, jakiego rodzaju zagrożenia mogą wynikać z nieprawidłowego przeprowadzania OOS, w instrukcji wypełniania załączników do wniosku większy nacisk powinien zostać położony na udzielenie precyzyjnych wskazówek, jak należy prawidłowo przeprowadzić OOS.

IZ powinna określić wzór oświadczenia Wnioskodawcy o braku konieczności przeprowadzenia OOS lub powinna przynajmniej wskazać, jaka treść zostanie uznana za „stosowną” oraz jaka podstawa prawna będzie „odpowiednią”.

[s. 9]

Zapis: „Dla wszystkich rodzajów projektów do wniosku o dofinansowanie projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WK-P 2007-2013 należy dołączyć minimum dwie mapy” nie jest poprawny. Niezasadne jest wymaganie map nie tylko dla projektów typu „zaprojektuj i wybuduj”, ale przede wszystkim niezasadne jest wymaganie map w przypadku projektów typu usługi i dostawy.

[s. 19]

Zapis: „IZ RPO WK-P może zażądać innych dokumentów, na etapie przeprowadzania oceny wniosku, w celu dokonania weryfikacji prawidłowości zawartych w nim danych”, nie jest precyzyjny. Nie określono, jakie dokumenty mogą być wymagane w celu dokonania weryfikacji prawidłowości wniosku. Wymagania dotyczące wniosku i załączników powinny być na tyle precyzyjne, by Wnioskodawca już na etapie przygotowania projektu mógł dokładnie przewidzieć, jakie dokumenty będą wymagane.

3.1.6. Użyteczność dokumentów podczas oceny wniosków

Lp.	Pytanie badawcze
Ad. 11 ⁸	Czy wzory studium wykonalności i biznes planu pozwalają wystarczająco dokładnie oszacować ryzyko inwestycyjne projektu? Czy są zbyt szczegółowe?
Ad. 12	Czy dokumentacja jest zgodna ze zbiorem kryteriów oceny - czy pozwala na pełną i trafną ocenę projektów w zakresie zbioru kryteriów RPO WK-P?
Ad. 15	Jakim stopniem przydatności z punktu widzenia oceny projektów w zakresie wykonalności oraz merytorycznym i strategicznym, cechują się poszczególne wytyczne i dokumenty, które trzeba spełnić lub przedstawić?

Użyteczność dokumentów podczas oceny wniosków oceniono na podstawie analizy desk research, ale przede wszystkim zapytano osoby odpowiedzialne za ocenę wniosków.

Generalnie użyteczność dokumentów podczas oceny wniosków jest wysoka, osoby oceniające wnioski nie zgłaszają żadnych zastrzeżeń.

Zdaniem ewaluatorów, ale także wszystkich ekspertów, z którymi były prowadzone wywiady, studium wykonalności i biznes planu pozwalają wystarczająco dokładnie oszacować ryzyko inwestycyjne projektu i są wystarczająco szczegółowe.

Bardzo pomocne jest przygotowanie arkuszy kalkulacyjnych w Excelu z gotowymi formułami, bowiem ułatwia to ocenę i ujednolica sposób przygotowywania analiz, zatem znacząco zwiększa użyteczność podczas oceny. Może być to dobrą praktyką do zastosowania w innych programach.

Osoby oceniające nie zgłaszały również uwag jeżeli chodzi o poszukiwanie informacji w dokumentacji niezbędnych do oceny danymi kryteriami. Praktycznie jednogłośnie wszyscy stwierdzili, że najbardziej użytecznymi dokumentami podczas oceny są: studium wykonalności / biznesplan oraz część finansowa wniosku o dofinansowanie projektu. Zawarte w nich informacje wystarczają do pełnej i trafnej oceny projektów w zakresie zbioru kryteriów RPO WK-P.

⁸ wskazany numer jest kolejnym numerem pytania badawczego zapisanego w raporcie metodologicznym badania, s. 9-10.

3.2. Jakość przygotowywanych przez wnioskodawców wniosków o dofinansowanie projektów

Ocenę jakości przygotowanych przez wnioskodawców wniosków o dofinansowanie projektów dokonano poprzez przeprowadzenie analiz różnych źródeł z wykorzystaniem kilku metod badawczych. W pierwszej kolejności przeprowadzono ilościową analizę skuteczności wnioskodawców w aplikowaniu o środki w ramach RPO WK-P.

Analizę ilościową przeprowadzono w drodze odpowiedzi na pytania zawarte w tabeli 1, w powiązaniu z którymi postawiono hipotezy badawcze.

Tabela 1. Pytania badawcze i tezy badawcze do analizy skuteczności wnioskodawców w aplikowaniu o środki w ramach RPO WK-P.

Lp.	Pytania badawcze	Teza
1	Ile wniosków zostało pozytywnie ocenionych a ile odrzucono na etapie oceny formalnej w ramach RPO WK-P (w podziale na Działania)?	Im większa liczba wniosków odrzuconych na etapie oceny formalnej w stosunku do wniosków ocenionych pozytywnie, tym większe bariery we wdrażaniu RPO WK-P.
2	Ile wniosków zostało pozytywnie ocenionych, a ile odrzucono na etapie oceny merytorycznej w ramach RPO WK-P (w podziale na Działania)?	Im większa liczba wniosków odrzuconych na etapie oceny merytorycznej w stosunku do wniosków ocenionych pozytywnie, tym większe bariery we wdrażaniu RPO WK-P.
3	Jakie były powody odrzucenia wniosku na etapie oceny formalnej? / W oparciu o jakie kryterium/a odrzucono wniosek (w podziale na Działania)?	Im więcej odrzuceń w oparciu o dane kryterium, tym to kryterium stanowi większą barierę we wdrażaniu RPO WK-P?
4	Jakie były powody odrzucenia wniosku na etapie oceny merytorycznej? / W oparciu o jakie kryterium/a odrzucono wniosek (w podziale na Działania)?	Im więcej odrzuceń w oparciu o dane kryterium, tym to kryterium stanowi większą barierę we wdrażaniu RPO WK-P?

Źródło: opracowanie własne.

Po przeprowadzeniu ilościowej analizy 176 pism odrzucających dokonano analizy jakościowej pism odrzucających oraz protestów, która polegała na określeniu typologii uzasadnień odrzucenia wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P oraz protestów będących na nie odpowiedzią.

Ponadto dokonano analizy jakościowej sposobu redagowania pism odrzucających i rozpatrywania protestów. Zbadano również wpływ harmonogramu ogłaszania konkursów na jakość składanych wniosków.

3.2.1. Skuteczność wnioskodawców w aplikowaniu o środki z RPO WK-P

Na dzień 24 sierpnia 2009 r. w odpowiedzi na ogłoszone konkursy w ramach RPO WK-P złożono 1 512 wniosków o dofinansowanie projektów, z czego 1 043 wnioski zostały zweryfikowane na etapie oceny formalnej. Na etapie oceny formalnej pozytywnie oceniono 611 wniosków zaś odrzucono 432.

Z powyżej przedstawionych danych wynika, że **na 5 wniosków ocenionych pod względem formalnym aż 2 było odrzucanych na tym etapie oceny**. Tak dużą liczbę odrzucanych wniosków na etapie oceny formalnej należy uznać za niepokojące zjawisko. Powoduje to utratę możliwości dofinansowania znacznej liczby projektów bez oceny merytorycznej, a więc odpowiedzi – czy przyczyniałyby się one do osiągnięcia celów programu czy też nie. Poza tym, przygotowanie wniosków wiąże się z ponoszeniem przez wnioskodawców kosztów finansowych i czasowych, które są marnowane.

Przyczyn odrzucania wniosków można doszukiwać się w niedbałości wnioskodawców w ich przygotowaniu, jednak zadaniem IZ jest podejmowanie działań mających na celu maksymalizację liczby wniosków poprawnych pod względem formalnym.

Patrząc od strony praktycznej odrzucanie jak największej liczby wniosków na etapie oceny formalnej jest dla IZ rozwiązaniem wygodnym, ponieważ **im wcześniej projekt zostanie odrzucony, tym mniej czasu należy poświęcać na jego ocenę (można zaoszczędzić na kosztownej ocenie merytorycznej), co więcej odrzucenie wniosku ze względów formalnych (nawet błahych) jest o wiele łatwiejsze w uzasadnieniu niż odrzucenie go ze względów merytorycznych, gdzie konieczne jest podanie mocnych argumentów.**

Warty przeanalizowania jest również stosunek liczby wniosków odrzuconych na etapie oceny formalnej do wszystkich wniosków ocenionych na tym etapie oceny w podziale na Działania. Analiza dotyczy naborów zakończonych tj. w ramach Działania 1.1, 2.1, 3.2, 5.2.1, 5.2.2 oraz 5.5

W **Działaniu 1.1** pod względem formalnym oceniono 103 wniosków, z czego 25 odrzucono (wśród wniosków odrzuconych znajdują się wnioski wycofane przez wnioskodawców). Wszystkie wnioski pozytywnie zweryfikowane w tym Działaniu pod względem formalnym zostały również pozytywnie ocenione pod względem merytorycznym, co z kolei świadczy (potwierdzają to wyniki z wywiadów z przedstawicielami IZ) o bardzo dokładnej ocenie projektów na etapie oceny formalnej, podczas której często wchodziło w kwestie merytoryczne.

W **Działaniu 2.1** na etapie oceny formalnej zweryfikowano 27 wniosków, z czego 12 (czyli niemalże połowę!) odrzucono. Spośród 14 wniosków dopuszczonych do oceny merytorycznej 14 zostało zweryfikowanych pozytywnie.

W przypadku **Działania 3.2** ocenie formalnej poddano 16 wniosków z czego wszystkie zostały ocenione pozytywnie zarówno pod względem formalnym, jak i później pod względem merytorycznym.

Jednak najbardziej interesujące są wyniki dla Działań, w ramach których do konkursów aplikowali przedsiębiorcy. Na podstawie wyników uzyskanych za pomocą innych metod badawczych zaobserwowano największe trudności w realizacji tych Działań. Potwierdzają to również wyniki oceny formalnej. W **Działaniu 5.2.1** ocenie formalnej poddano 309, z czego aż 160 (czyli ponad połowa!) zostało odrzuconych. Spośród 149 wniosków dopuszczonych do oceny merytorycznej 144 zostało ocenionych pozytywnie.

Nieco lepiej (jednak w dalszym ciągu dramatycznie) było w przypadku **Działania 5.2.2**, gdzie na 378 wniosków ocenionych pod względem formalnym negatywnie oceniono 166 (co stanowi blisko połowę). Na 212 wniosków złożonych poddanych ocenie pod względem merytorycznym pozytywnie oceniono 186.

W **Działaniu 5.5** oceniono pod względem formalnym 65 wniosków, z czego 21 odrzucono. Na 44 wnioski dopuszczone do oceny merytorycznej 43 oceniono pozytywnie.

Sposób oceny w ramach RPO WK-P pod tym względem bardzo przypomina funkcjonowanie systemu oceny w ramach ZPORR, gdzie gro projektów było odrzucanych za przysłowiowy 'brak podpisu' lub 'podpis czarnym (nie niebieskim) kolorem' na ocenie formalnej. Z kolei na ocenie merytorycznej wszystkie projekty uzyskiwały pozytywną ocenę, bowiem odrzucenie wniosku wiązało się z koniecznością pisania uzasadnień. Oceniający wiedzieli, że środków finansowych i tak wystarczy jedynie dla kilku projektów z początkowych miejsc listy, dlatego nie wysilali się z odpowiedzialną oceną wszystkich projektów.⁹

Z przedstawionej powyżej analizy ilościowej wynika, że **najniższą jakością charakteryzują się wnioski składane przez przedsiębiorców**. Wyniki te zostały potwierdzone również za pomocą innych technik badawczych (w szczególności za pomocą wywiadów przeprowadzonych z osobami odpowiedzialnymi za ocenę składanych wniosków).

Przyczyny odrzucenia tak dużej ilości wniosków ze względów formalnych mogą mieć różne źródła takie jak:

1. Nieprzejrzyste i utrudniające poprawne przygotowanie wniosków procedury wyboru projektów.
2. Zbyt formalistyczne podejście osób dokonujących oceny formalnej.
3. Zbyt krótki czas na przygotowanie projektów.
4. Trudne do wypełnienia formularze wniosku i załączników.
5. Nieprecyzyjne instrukcje wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu oraz załączników.
6. Brak doświadczenia i wiedzy Wnioskodawców.
7. Niefrasobliwość Wnioskodawców.

Spośród powyżej wymienionych za podstawową przyczynę należy uznać brak doświadczenia w aplikowaniu o środki z funduszy europejskich. Okres programowania na lata 2007-2013 otworzył przed wnioskodawcami (w tym przed przedsiębiorcami) możliwości aplikowania o środki na niespotykaną dotychczas skalę. Zdecydowana większość przedsiębiorców aplikowała o środki unijne po raz pierwszy. Część z nich przygotowywała samodzielnie wnioski o dofinansowanie, a

⁹ zob. Pylak K., *Ocena zdolności instytucjonalnej regionu do wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 oraz propozycje stworzenia nowego systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013*, WSPA w Lublinie na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, Lublin styczeń 2006.

część korzystała z usług firm doradczych. Ów brak doświadczenia skutkował niską jakością składanych wniosków. Z jednej strony przedsiębiorcy nie posiadali odpowiednio wykwalifikowanej kadry potrafiącej przebrnąć przez gąszcz procedur. Z drugiej nie byli nawet w stanie zweryfikować jakości **pracy firm doradczych, która w początkowej fazie programu pozostawiała wiele do życzenia**. Część wnioskodawców zdobyła już odpowiednie doświadczenie i należy się spodziewać, że wnioski składane do kolejnych konkursów będą wyższej jakości, jednak dla części przedsiębiorców (najprawdopodobniej tych najbardziej potrzebujących wsparcia) przygotowanie wniosku spełniającego wymagania IZ będzie w dalszym ciągu niemożliwe. Części przedsiębiorców (szczególnie tych mniejszych) nie stać na zatrudnienie wykwalifikowanego personelu lub na wynajęcie firmy doradczej. Ze względu na czasochłonność przygotowania dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku podjęcie decyzji o aplikowaniu o środki przez małą firmę wiązałoby się z tym, że jej pracownicy znaczną część czasu musieliby poświęcać na przygotowanie wniosku zaniedbując zarazem swoje codzienne obowiązki. Dlatego należy dążyć (o czym była już mowa wcześniej), by formularz wniosku był opracowany w taki sposób, żeby możliwe było wypełnienie go również przez osoby nie posiadające specjalistycznej wiedzy w zakresie aplikowania o środki w ramach RPO WK-P. Należy również ograniczyć ilość załączników, a tam gdzie to możliwe, zaświadczenia zastąpić oświadczeniami (o czym była mowa powyżej).

Brak doświadczenia był również **bolączką doskwierającą po stronie IZ RPO WK-P, która po raz pierwszy wykonuje zadania związane z zarządzaniem programem operacyjnym**. Co prawda część pracowników (zaledwie kilkunastu) posiadała doświadczenia z poprzedniego okresu programowania, jednak nie posiadali oni doświadczenia we wdrażaniu wsparcia adresowanego do przedsiębiorców¹⁰.

3.2.2. Przyczyny odrzucania wniosków w ramach RPO WK-P

W celu zbadania przyczyn odrzucania wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P analizą objęto 164 pisma odrzucające. Z przeprowadzonej analizy wynika, że wnioski były najczęściej odrzucane ze względu na niespełnienie następujących kryteriów:

- A.4 – kompletność wniosku;
- A.5 – kompletność załączników oraz
- A.6 – formalna dopuszczalność projektu.

W 44 przypadkach wnioski zostały odrzucone ze względu na niespełnienie jednego z powyższych kryteriów, 39 wniosków zostało odrzuconych ze względu na łączne niespełnienie dwóch z powyższych kryteriów, a w 9 wniosków nie spełniało wszystkich trzech kryteriów.

Najwięcej (56) wniosków nie spełniło kryterium A.4 – kompletność wniosku, 52 wnioski nie spełniło kryterium A.5 – kompletność załączników, a 41 wniosków nie spełniło kryterium A.6 – formalna dopuszczalność projektu. Ponadto niewielka liczba wniosków (4) została odrzucona w oparciu o kryterium A.8 oraz A.9 w związku z przekroczeniem minimalnej/maksymalnej wartości projektu.

Analizę ilościową przyczyn odrzucenia wniosków zakłada to, że w przypadku analizy aż 68 pism odrzucających niemożliwe było poznanie przyczyn, ponieważ treść tych pism zawierała jedynie informację, że przyczyną odrzucenia było niedokonanie korekty uchybień stwierdzonych przez IZ.

Ilościowa analiza przyczyn odrzucania wniosków o dofinansowanie projektów wymaga pogłębienia poprzez utworzenie typologii uzasadnień odrzucenia wniosków.

¹⁰ wcześniej w okresie przedakcesyjnym i ZPORR działaniami skierowanymi do tej grupy beneficjentów zajmowała się Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.

Uzasadniając **odrzućanie wniosku w oparciu o kryterium A.4 'Kompletność wniosku'** wskazywano na następujące przyczyny:

- brak informacji dotyczącej sposobu pomiaru wskaźników,
- brak wartości docelowych wskaźników,
- brak podania wskaźników w sposób narastający,
- niewłaściwie określona jednostka miary wskaźnika/niewłaściwa nazwa wskaźnika,
- niewykorzystanie wskaźników IZ/podanie jedynie wskaźników autorskich,
- nieprawidłowe obliczenia arytmetyczne,
- błędne obliczenia luki finansowej,
- brak podpisu i pieczęci osoby odpowiedzialnej za finanse,
- błędny format daty rozpoczęcia/zakończenia realizacji projektu,
- brak wskazania głównych parametrów zakupionego sprzętu,
- niespójności w harmonogramie realizacji projektu polegające na niezgodności terminu rozpoczęcia/zakończenia projektu z terminem rozpoczęcia/zakończenia pierwszego/ostatniego zadania w projekcie,
- brak spójności projektu z biznes planem/studium wykonalności,
- wnioskodawca dokonał zmiany formularza wniosku,
- brak spójności wersji elektronicznej wniosku z wersją papierową/brak spójności kopii z oryginałem,
- brak opisu systemu zarządzania projektem.

W przypadku **odrzućania wniosków w oparciu o kryterium A.5 'Kompletność załączników'** wskazywano następujące przyczyny:

- błędnie wypełniony załącznik 3.1,
- brak mapy sytuującej projekt w województwie/gminie/powiecie,
- brak rozmieszczenia zakupionego sprzętu,
- brak potwierdzenia wpływu/nadania PIT do urzędu skarbowego,
- brak załącznika,
- brak podpisu/pieczęci pod załącznikiem/brak potwierdzenia załącznika za zgodność z oryginałem,
- brak oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT.

W przypadku **odrzućenia w oparciu o kryterium A.6 'Formalna dopuszczalność projektu'** wskazywano na przyczyny:

- niespełnienie warunków nowej inwestycji,
- nieprzedstawienie lub niewłaściwe przedstawienie zabezpieczeń środków finansowych na realizację projektu,
- niezgodność z linią demarkacyjną.

Warto zwrócić uwagę, że niektóre przyczyny (np. *'brak podpisu/pieczęci pod załącznikiem/brak potwierdzenia załącznika za zgodność z oryginałem'*) naprawdę nie zasługują na wystarczające powody do odrzucenia projektu...

Poniżej przeprowadzono bardziej szczegółową analizę przyczyn odrzucania wniosków w ramach RPO WK-P, porządkując ją zarazem w większe zakresowo zagadnienia.

Wskaźniki

Jak już wspomniano powyżej powodem odrzucania wniosków na etapie oceny formalnej było nieprawidłowe wypełnienie pola H.1 wniosku o dofinansowanie projektu dotyczącego wskaźników. Najczęściej Wnioskodawcom zarzucano niezastosowanie wskaźników z załącznika nr III do *Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko – Pomorskiego na lata 2007-2013* lub załącznika nr 1 do instrukcji wypełnienia wniosku, nieokreślenie wskaźników w sposób narastający, brak określenia wartości docelowych dla roku zakończenia realizacji projektu lub określenie wartości docelowych po zakończeniu realizacji projektu.

Chociaż powyżej wskazano faktycznie trzy powody, dla których odrzucano projekty w oparciu o nieprawidłowe wypełnienie pkt. H.1 wniosku o dofinansowanie projektu, to należy stwierdzić, że **konieczne jest podjęcie zdecydowanych działań, by sytuacja taka nie miała miejsca w przyszłości.**

Należy zauważyć, że określenie wskaźników stanowi jeden z najtrudniejszych elementów przygotowania wniosku projektowego, co znalazło swoje odzwierciedlenie również w przypadku przygotowania wniosków przez potencjalnych beneficjentów RPO WK-P.

Określony przez IZ wymóg stosowania wskaźników z listy stanowiącej załącznik nr III do *Uszczegółowienia* lub z załącznika nr 1 do instrukcji wypełnienia wniosku o dofinansowanie posiada istotne zalety w postaci standaryzacji przygotowywanych projektów. Dzięki standaryzacji wskaźników z jednej strony możliwe jest dokonywanie bardziej porównywalnej oceny projektów, z drugiej strony możliwa jest agregacja wskaźników osiąganych na poziomie projektów do wyższych poziomów wdrażania, dzięki czemu możliwy jest również pomiar stopnia osiągnięcia celów Działów, priorytetów i programu.

Jednak z drugiej strony Wnioskodawcom pozostawiono swobodę określania wskaźników autorskich, dlatego też odrzucanie wniosku jako niespełniającego wymogów formalnych ze względu na zastosowanie wskaźników innych niż w załączniku nr III do *Uszczegółowienia* lub w załączniku nr 1 do instrukcji wypełnienia wniosku nie było zasadne, ponieważ ocena czy w danym przypadku powinno zastosować się wskaźnik z listy czy też uzasadnione jest zastosowanie wskaźnika autorskiego, ze swej istoty stanowiła ocenę merytoryczną a nie formalną. Rozwiązaniem pozwalającym uniknąć problemów z wyborem odpowiednich wskaźników jest wprowadzenie w generatorze wniosków rozwijanej listy wskaźników odpowiedniej dla danego Działu (co zostało wykonane). Takie rozwiązanie wyeliminowało możliwość zmiany nazwy wskaźnika lub jednostki miary. Należy również **pozytywnie ocenić zrezygnowanie całkowicie z możliwości proponowania przez Wnioskodawców wskaźników autorskich.**

W przypadku zaistnienia sytuacji, gdy dany beneficjent nie miałby możliwości wybrania wskaźnika z dostępnej listy, powinien zgłosić to IZ z propozycją dodania nowego wskaźnika. IZ w przypadku możliwości zastosowania wskaźnika z listy dla danego projektu powinna proponować zastosowanie takiego wskaźnika, a w przypadku braku odpowiedniego wskaźnika na liście, powinna dodać nowy wskaźnik do listy istniejących wskaźników.

Innych trudności, będących zarazem powodem odrzucenia wniosków, przysparza monitorowanie stopnia wskaźników w trybie narastającym.

Rekomenduje się zrezygnowanie z wartości bazowych (gdyż w przypadku wskaźników produktu i rezultatu wartość bazowa zawsze powinna wynosić 0) oraz z wartości pośrednich i pozostawienie jedynie wartości docelowych dla roku zakończenia realizacji projektu. Z punktu widzenia osiągnięcia celów danego projektu istotne jest jedynie osiągnięcie wartości docelowych, wartości pośrednie nie odgrywają większej roli, a sposób monitorowania wskaźników narastająco przysparza wiele trudności zarówno na etapie projektowania, jak i późniejszej realizacji projektów.

Powodem do odrzucenia wniosku ze względów formalnych **nie powinno być również wskazanie przez Wnioskodawcę wartości docelowych zakładanych wskaźników dla lat po zakończeniu realizacji projektu**, gdyż w tym przypadku należy uznać, że Wnioskodawca wskazał wartości dla roku, w którym projekt zostanie zakończony, zaś wskazanie wartości wskaźników dla lat późniejszych powinno się odczytać jako odniesienie się do trwałości projektu.

Rozwiązaniem powyższego problemu może być powiązanie lat monitorowania wskaźników z harmonogramem realizacji projektu w generatorze wniosków, np. gdy w harmonogramie realizacji projektu założono jego zakończenie w 2011 roku, to w pkt. H.1 dla wartości docelowej danego wskaźnika w sposób automatyczny pojawiałby się rok 2011.

Na oddzielną uwagę zasługuje również przypadek odrzucenia wniosku o dofinansowanie projektu ze względu na przyjęcie niewłaściwej jednostki miary dla wskaźnika (zamiast metrów kwadratowych wskazano metry sześciennie). **Błąd ten był na tyle drobny, że nie powinien skutkować odrzuceniem wniosku.** Co więcej nie był on zawiniony przez Wnioskodawcę, lecz znajdował się on w załączniku nr 1 do instrukcji wypełnienia wniosku, z której to jednostka miary wskaźnika została przez Wnioskodawcę przepisana!

Błędne wyliczenia arytmetyczne

Wiele trudności beneficjentom sprawiały również wyliczenia arytmetyczne (w szczególności sposób zaokrąglania). Konieczne jest, by budżet każdego projektu był obliczany w ten sam sposób, jednak w przypadku pojawiania się błędów o charakterze arytmetycznym, wynikających z niewłaściwego zaokrąglania zasadne jest nie odrzucanie projektów z tego względu na etapie oceny formalnej, lecz skierowanie ich do korekty po dokładnym wskazaniu, które pozycje budżetowe nie zostały właściwie obliczone oraz w jaki sposób należy dokonać obliczeń (w szczególności mając na uwadze, że tryb konkursowy dopuszcza możliwość korekty drobnych omyłek pisarskich i arytmetycznych, na etapie oceny merytorycznej).

Rozwiązaniem problemu może być również zawarcie w generatorze wniosków, jak największej ilości pozycji budżetowych przeliczanych i zaokrąglanych w sposób automatyczny. Podczas prowadzenia szkoleń

dotyczących wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu należy położyć szczególny nacisk na sposób dokonywania obliczeń w budżecie.

Brak podpisu i pieczęci pod wnioskiem osoby odpowiedzialnej za finanse

Kontrowersje rodzi również wymóg (w szczególności w przypadku projektów składanych przez przedsiębiorców) podpisu i pieczęci pod wnioskiem osoby odpowiedzialnej za finanse. Jeżeli w danym przedsiębiorstwie osobą/ami odpowiedzialnymi za całość zarządzania (w tym za kwestie finansowe) jest np. właściciel lub współwłaściciele, to nie ma potrzeby wymogu składania dodatkowych podpisów i pieczęci pod wnioskiem o dofinansowanie projektu (co wynika bezpośrednio z dokumentów KRS).

Błędny format daty rozpoczęcia/zakończenia realizacji projektu

Za kuriozalne należy uznać odrzucanie projektu za błędny format daty rozpoczęcia lub zakończenia realizacji projektu. Powyższe uchybienie jest na tyle nieistotne, że nie powinno skutkować odrzuceniem projektu. Jednak dzięki wprowadzeniu generatora wniosku wskazana powyżej sytuacja nie powinna mieć miejsca w przyszłości.

Brak wskazania głównych parametrów zakupionego sprzętu

Wymóg wskazywania głównych parametrów zakupionego sprzętu spotkał się z rozbieżnymi opiniami (o czym już wspomiano) i była to jedna z najbardziej spornych kwestii podczas przeprowadzonego zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI). Z jednej strony brak informacji dotyczącej parametrów zakupionego sprzętu utrudnia dokonanie oceny zasadności założonej wysokości wydatków, z drugiej jednak strony wymóg precyzyjnego wskazywania parametrów technicznych sprzętu, biorąc pod uwagę zmieniające się ceny rynkowe oraz postęp technologiczny może poważnie utrudniać prawidłową realizację projektu.

W przypadku pozostawienia wymogu przedstawiania głównych parametrów zakupionego sprzętu należałoby podkreślić, że chodzi o parametry minimalne.

Załącznik nr 3.1 Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie OOS

Trudności Wnioskodawcom sprawiało również wypełnienie załącznika nr 3.1. O ile IZ nie ma wpływu na formę i treść tego załącznika, gdyż wynika on z przepisów ogólnych, o tyle ze względu na pojawiające się problemy w jego wypełnieniu, podczas prowadzenia szkoleń dotyczących wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu należy położyć szczególny nacisk na dokładne wyjaśnienie sposobu wypełnienia załącznika nr 3.1 do wniosku o dofinansowanie projektu.

Brak informacji o sposobie rozmieszczenia sprzętu, brak mapy sytuującej projekt w województwie/powiecie/gminie

Innym powodem odrzucenia wniosków o dofinansowanie projektu ze względów formalnych był brak dokładnych informacji o sposobie rozmieszczenia sprzętu. Protestujący podnosili, że instrukcje wypełnienia wniosku o dofinansowanie oraz załączników nie precyzuje, jak dokładna powinna być informacja o sposobie rozmieszczenia sprzętu. Należy zauważyć, że **ocena, czy informacja o sposobie rozmieszczenia sprzętu jest wystarczająca, czy też nie ze swej istoty wpisuje się w ocenę merytoryczną a nie formalną, dlatego brak informacji lub niepełna informacja o sposobie rozmieszczenia sprzętu nie powinna stanowić przyczyny odrzucenia wniosku na etapie oceny formalnej.**

Podobna sytuacja występuje w przypadku opisu głównych parametrów sprzętu zakupionego w ramach projektu. Ocena, czy opis sprzętu zakupionego w ramach projektu jest wyczerpujący czy też nie, ma charakter merytoryczny a nie formalny.

Należy również rozważyć, czy informacja o sposobie rozmieszczenia zakupionego sprzętu jest w ogóle konieczna i istotna dla oceny projektu oraz jego efektów.

Za zbędny wymóg należy również uznać konieczność dołączania mapy sytuującej projekt w województwie. O ile zasadność takiego wymogu można uznać w przypadku projektów polegających na budowie drogi, sieci kanalizacyjnej itp., o tyle jest on zupełnie bezcelowy w przypadku projektów o niewielkiej skali realizowanych przez przedsiębiorców, a tym bardziej w przypadku projektów polegających na zakupie sprzętu. Dodatkowo, jak wskazano wcześniej, mapa ta znajduje się w studium wykonalności, co w ogóle kwestionuje jej niezbędność.

Załącznik dotyczący mapy sytuującej projekt w województwie/powiecie/gminie należy usunąć, ponieważ powiela on zapisy studium wykonalności.

Brak potwierdzenia wpływu/nadania PIT do urzędu skarbowego

Kontrowersje rodzi również konieczność przedstawiania potwierdzenia wpływu/nadania PIT do urzędu skarbowego. Niestety niedostarczenie wskazanego dokumentu stanowiło powód odrzucenia wniosków o dofinansowanie projektu. Wymóg ten jest bezzasadny biorąc pod uwagę, to że formularz PIT jest opatrzony podpisem osoby upoważnionej. W związku z tym, że poświadczenie nieprawdy jest przestępstwem, należy domniemywać, że przedkładane przez wnioskodawców oświadczenia PIT są zgodne z prawdą.

Nowa inwestycja

Na etapie oceny formalnej zdarzały się również przypadki odrzucenia wniosku o dofinansowanie projektu ze względu na brak spełniania kryterium nowej inwestycji.

Ocena, czy dany projekt spełnia czy też nie wymogi nowej inwestycji powinna być prowadzona na etapie oceny merytorycznej (dopuszczającej) a nie formalnej.

Linia demarkacyjna

Jednym z powodów odrzucenia wniosków o dofinansowanie projektu była niekwalifikowaność danego wnioskodawcy ze względu na linię demarkacyjną z PROW. Obecnie linia demarkacyjna

jest dokumentem obowiązującym, dlatego też w kolejnych konkursach wskazany problem nie powinien się pojawiać.

Zabezpieczenia

Innym elementem sprawiającym istotne problemy Wnioskodawcom, w wyniku czego ich projekty były odrzucane na etapie oceny formalnej, były zapisy odnośnie wymaganych zabezpieczeń. Dla Wnioskodawców często nie było jasne, czy są oni zobowiązani do zabezpieczenia całości wydatków projektu zarówno kwalifikowanych i niekwalifikowanych, czy tylko wydatków niekwalifikowanych, czy też jedynie wydatków niekwalifikowanych oraz wydatków ponoszonych w pierwszym kwartale realizacji projektu.

Kontrowersje rodziło również wymaganie od wnioskodawców wyciągów z kont bankowych, mimo braku odpowiednich zapisów w instrukcji wypełnienia wniosku oraz w instrukcji wypełniania załączników (w chwili obecnej instrukcja wypełniania załączników została uzupełniona o odpowiednie zapisy).

W instrukcji wypełnienia wniosku należy wprowadzić przykłady jaka wartość zabezpieczenia w danych przypadku jest wystarczająca oraz na podstawie jakich dokumentów jest ona uznana za wiarygodną. Przykłady w szczególności należy odnieść do projektów składanych przez przedsiębiorców.

Wartość projektu

Wątpliwości również budzą nieprecyzyjne zapisy dotyczące minimalnej i maksymalnej wartości projektu, w wyniku czego niemożliwe było jednoznaczne określenie, czy przez całkowitą wartość projektu rozumiano wszystkie koszty związane z realizacją projektu zarówno kwalifikowane jak i niekwalifikowane, czy tylko koszty kwalifikowane.

Inne powody odrzuceń wniosków o dofinansowanie projektów

Z pozostałymi powodami odrzuceń trudno polemizować. Można jedynie zauważyć, że najbardziej prawdopodobną przyczyną pojawiających się niespójności jest pośpieszne korygowanie wniosku w związku ze stwierdzonymi uchybieniami. W przypadku pojawiania się tych samych treści w kilku różnych miejscach dokumentacji konkursowej podczas wprowadzania poprawek bardzo łatwo o przeoczenie. W celu zminimalizowania ryzyka odrzucenia wniosku ze względu na wspomniane przeoczenia dokumentacja konkursowa powinna być przygotowana w taki sposób, by nie było konieczne podawanie tych samych informacji w różnych miejscach.

Jeżeli natomiast umieszczenie tych samych informacji w różnych miejscach jest konieczne, to powinny być one kopiowane w sposób automatyczny przez generator wniosków.

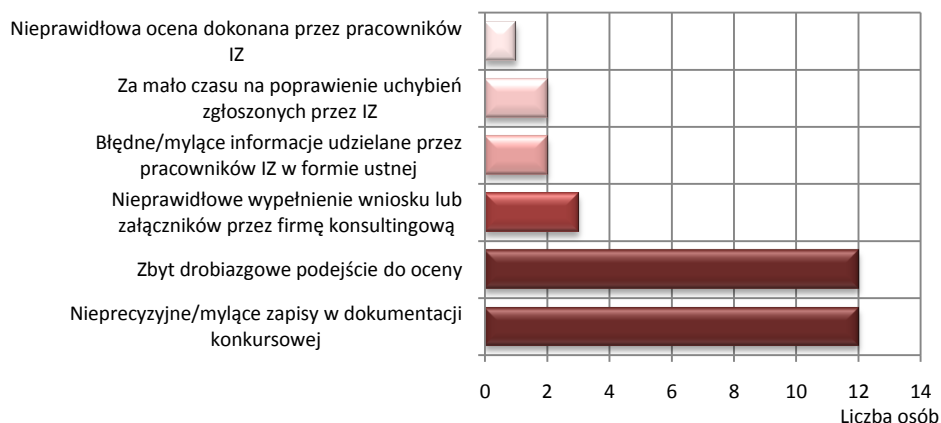
Z kolei w przypadku błędów wynikających z niedokładnego wypełnienia wniosku o dofinansowanie projektu IZ ma bardzo ograniczone możliwości usunięcia tej bariery. Przygotowanie wniosku i załączników wymaga bardzo dużej dokładności. Należy żywić nadzieję, że wraz z nabieraniem doświadczenia przez Wnioskodawców **liczba tego typu błędów będzie**

się zmniejszać. Działania IZ przeciwdziałające błędom popełnianym przez Wnioskodawców mogą polegać na większym wyczuleniu na kwestię dokładności w wypełnianiu wniosku i załączników zarówno podczas bieżących kontaktów jak i szkoleń. Do zmniejszenia ilości tego typu błędów mogą przyczynić się

precyzyjne informacje o popełnionych uchybieniach oraz o sposobie ich usunięcia.

Odrzucanie wniosków z punktu widzenia wnioskodawców

W ramach niniejszego badania analizę przyczyn odrzucania wniosków przeprowadzono nie tylko z perspektywy IZ, ale również z perspektywy wnioskodawców, których zapytano o **nieformalne przyczyny odrzucania wniosków**. Najczęściej podawanymi przyczynami w opinii wnioskodawców były **nieprecyzyjne/mylące zapisy w dokumentacji konkursowej** oraz **zbyt drobiazgowe podejście do oceny**. Spośród 34 zapytanych respondentów, których wnioski zostały odrzucone zarówno jedną jak i drugą z powyższych przyczyn wskazało po 12 osób. Pozostałe przyczyny, tj. nieprawidłowe wypełnienie wniosku lub załączników przez firmę konsultingową, błędne/mylące informacje udzielane przez pracowników IZ w formie ustnej, za mało czasu na poprawienie uchybień zgłoszonych przez IZ oraz nieprawidłowa ocena dokonana przez pracowników IZ zostały wskazane przez niewielką grupę respondentów, dlatego też należy stwierdzić, że są one nieistotne statystycznie. Jednak analizując uzyskane dane w sposób jakościowy można stwierdzić, że wskazanie określonej przyczyny nawet przez niewielką grupę respondentów jest warte do wzięcia pod uwagę podczas wprowadzania usprawnień w systemie oceny projektów. Rozkład wskazywanych przez wnioskodawców przyczyn odrzucenia wniosku ilustruje rysunek poniżej.

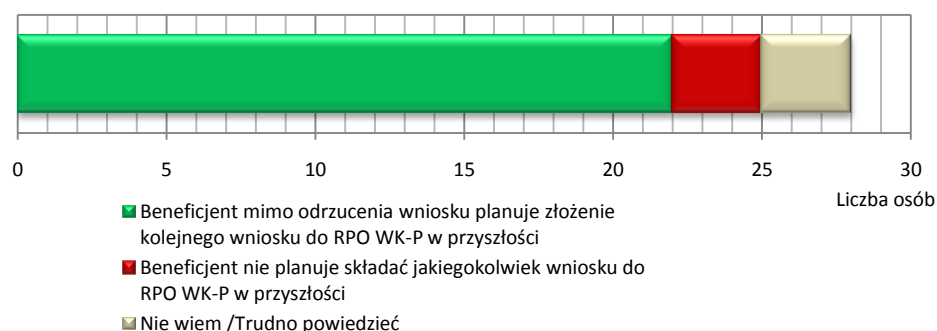


Rysunek 13. Przyczyny odrzucenia wniosku widziane oczami wnioskodawców RPO WK-P [n = 34].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Wyniki z badania CATI są zbieżne z opiniami pojawiającymi się w protestach, gdzie wnioskodawcy podnosili, że przyczyną nieprawidłowego wypełnienia wniosku były niejednoznaczne zapisy dokumentacji konkursowej oraz zbyt drobiazgowo podejście do oceny. Przenoszenie winy na IZ w przypadku nieotrzymania dofinansowania jest naturalnym odruchem, jednak drobiazgowo dokonywanie oceny a zarazem niejednoznaczność zapisów (w szczególności w przypadku pierwszych konkursów) potwierdzono również na innych etapach badania (zwłaszcza podczas analizy *desk research*).

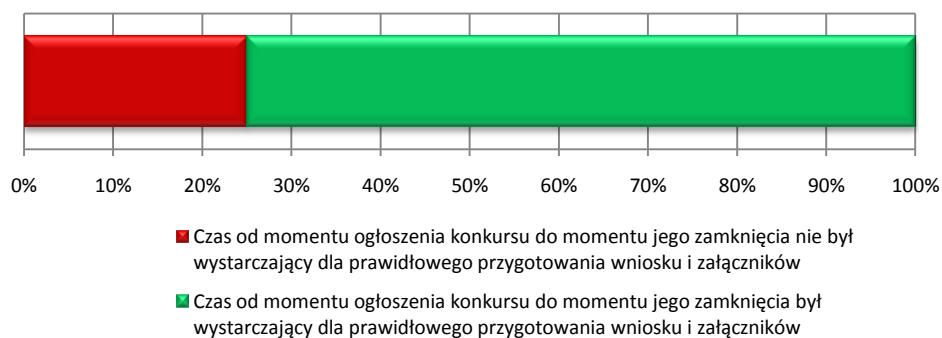
Optymistycznym symptomem jest jednak to, że wnioskodawcy mimo odrzucenia ich wniosku o dofinansowanie, **nie zamierzają rezygnować z aplikowania o środki w ramach RPO WK-P** w przyszłości. Spośród 28 respondentów, których wnioski składane w ramach RPO WK-P zostały odrzucone, 22 stwierdziło, że planuje złożenie kolejnego wniosku w przyszłości. Jedynie 3 stwierdziło, że nie planuje składać jakiegokolwiek wniosku w ramach RPO WK-P w przyszłości. Rozkład wyrażonych opinii ilustruje poniższy rysunek.



Rysunek 14. Zrażenie się wnioskodawców RPO WK-P do programu po odrzuceniu ich wniosków [n = 28].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

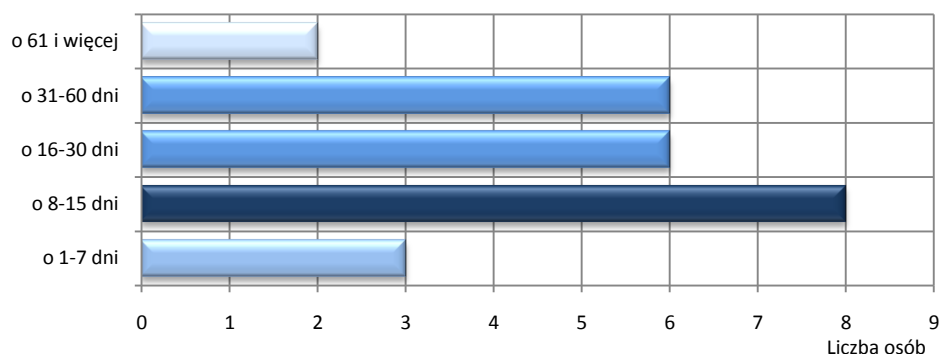
Jako wystarczający oceniono również czas od momentu ogłoszenia konkursu do momentu jego zakończenia. Jedynie ok. 25% respondentów uznało, że czas ten nie był wystarczający.



Rysunek 15. Ocena czasu od momentu ogłoszenia konkursu do momentu jego zamknięcia niezbędnego dla prawidłowego przygotowania wniosku i załączników w oczach wnioskodawców [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Osoby, dla których czas ten był zbyt krótki, zapytano, o ile powinien być on dłuższy, aby wyrobili się z przygotowaniem całej dokumentacji aplikacyjnej w sposób należyty.



Rysunek 16. Sugerowane wydłużenie czasu od momentu ogłoszenia konkursu do momentu jego zamknięcia w oczach wnioskodawców [n = 25].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Wyniki nie są jednoznaczne. 8 z 25 respondentów uważa, że czas powinien zostać wydłużony o 8-15 dni, po 6 osób uważa, że powinien być on dłuższy o 26-30 dni i 31-60 dni.

Biorąc pod uwagę te wyniki oraz doświadczenia innych regionów, można zasugerować zastanowienie się nad wydłużeniem konkursu do 60 dni (taki okres zdaje egzamin np. w województwie warmińsko-mazurskim). Z drugiej strony, w obecnym stadium wdrażania, kiedy pierwsze konkursy przetarły ścieżki beneficjentom, powinien im wystarczyć harmonogram ogłaszania konkursów, aby odpowiednio przygotowali się do aplikowania. Tę kwestię pozostawiono do rozważania przez IZ.

3.2.3. Sposób formułowania pism i rozpatrywania protestów

Poddając ocenie sposób redagowania pism stwierdzających występowanie uchybień należy stwierdzić, że pisma te nie były precyzyjne. Zdarzało się, że uwagi były redagowane, w taki sposób: *'niepoprawnie wypełniony wniosek w punkcie „x”, należy wypełnić zgodnie z instrukcją wypełnienia wniosku'*. W przypadku pierwszych konkursów pisma stwierdzające uchybienia zawierały po kilkadziesiąt uwag. Z deklaracji przedstawicieli IZ uzyskanych podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych wynika, że sposób formułowania pism informujących o uchybieniach był poddawany działaniom naprawczym, by formułowane uwagi były precyzyjne. Faktycznie, w przypadku aktualnie ocenianych wniosków liczba stwierdzanych uchybień jest znacznie niższa niż miało to miejsce w pierwszych konkursach.

Warto również zwrócić uwagę na sposób redakcji uzasadnień odrzucenia protestów przez IZ. W przeważającej większości uzasadnienia odrzucenia protestu stanowią powtórzenie uzasadnień zawartych w pismach odrzucających wnioski o dofinansowanie projektu.

Powtórzenie treści pisma odrzucającego praktycznie oznacza brak odniesienia się do złożonego protestu. Nawet jeżeli podtrzymanie uzasadnienia odrzucenia wniosku o dofinansowanie projektu można uznać w danym przypadku za zasadne, to IZ za każdym razem w sposób bezpośredni powinna ustosunkować się do treści protestu.

Innymi słowy, rozpatrzenie protestu powinno odnosić się do treści protestu, a nie stanowić jedynie powtórzenie treści pisma odrzucającego. W innym przypadku Wnioskodawca może odnieść wrażenie, że jego protest nie został rozpatrzony, lecz zignorowany.

3.2.4. Wpływ harmonogramu ogłaszania konkursów na jakość przygotowywanych wniosków

Z tego względu, że harmonogram ogłaszania konkursów podlegał licznym aktualizacjom, w ramach niniejszego badania postanowiono przeanalizować, czy częste zmiany harmonogramu wpływały na jakość przygotowywanych wniosków. Od początku okresu programowania do 25 sierpnia 2009 r. wprowadzono 9 aktualizacji harmonogramu ogłaszania konkursów. Daty aktualizacji oraz ich zakres ilustruje tabela poniżej.

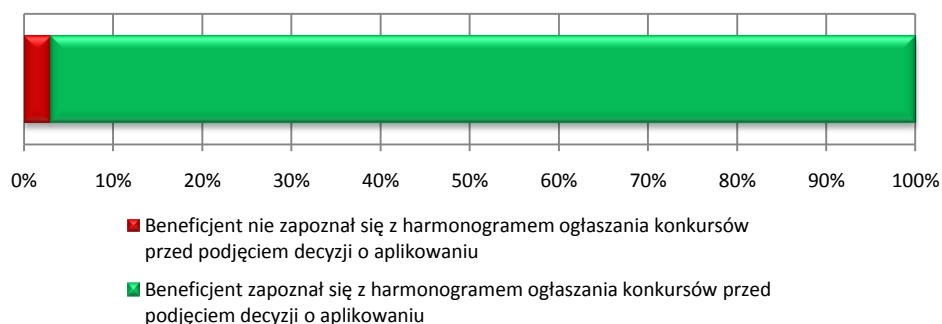
Tabela 2. Aktualizacje harmonogramu ogłaszania konkursów w ramach RPO WK-P i ich zakres.

Lp.	Data aktualizacji	Zakres zmian
	2009-08-25	Przesunięto konkurs w ramach Działania 5.2.2 Wsparcie inwestycji przedsiębiorstw z sierpnia 2009 r. na wrzesień 2009 r. Konkurs planowany na wrzesień dla Działania 5.2.2 rozdzielony został na 2 konkursy: <ul style="list-style-type: none"> ■ przeznaczony dla przedsiębiorców, którzy planują realizację projektu w gminach, w których dotychczas udzielono wsparcia w ramach osi 5 RPO WK-P, ■ przeznaczony dla przedsiębiorców, którzy planują realizację projektu w gminach, w których dotychczas nie udzielono wsparcia w ramach osi 5 RPO WK-P.
	2009-07-23	Przesunięto konkurs w ramach Działania 5.1 Rozwój instytucji otoczenia biznesu z lipca 2009 r. na sierpień 2009 r.
	2009-06-30	Przesunięto konkurs w ramach Działania 5.2.2 z czerwca 2009 r. na lipiec 2009 r., doprecyzowano zapisy dotyczące rodzaju beneficjenta i formuły pomocy publicznej; Przesunięto konkurs w ramach Działania 5.1 z czerwca 2009 r. na lipiec 2009 r.; Utworzono nowy konkurs w ramach Działania 7.1 planowany na wrzesień 2009 r., alokacja 20 mln zł pochodzi z oszczędności kursowych; Przesunięto konkurs w ramach Działania 6.2 z lipca 2009 r. na grudzień 2009 r.
	2009-02-12	Zaktualizowany wieloletni harmonogram konkursów obejmujący terminy wszystkich zaplanowanych konkursów, które zostaną przeprowadzone w latach 2008-2013 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013
	2009-02-05	Zwiększono kwotę przeznaczoną na konkurs w ramach Działania 1.1. Infrastruktura drogowa Drogi gminne z 2,9 miliona € na 3,85 miliona €; Zmieniono termin ogłoszenia konkursu w Działaniu 2.3 z lutego 2009 na marzec 2009; Wprowadzono nowy konkurs w Działaniu 6.2 planowany w marcu 2009 r.
	2009-01-29	Przesunięto ogłoszenie konkursu w ramach Działania 1.1. Infrastruktura drogowa Drogi gminne (poza obszarami wiejskimi, bez miast grodzkich) ze stycznia 2009 na luty 2009 roku, zwiększono środki na konkurs z 2 mln. € na 2,9 mln. €, Przesunięto konkurs na Podziałanie 5.2.2 z III kwartału 2010 r. na sierpień 2009 roku, Przesunięto konkurs na Podziałanie 5.2.1 z sierpnia 2009 roku na grudzień 2009 roku.
	2008-07-31	Podzielenie konkursu w ramach Działania 1.1 planowanego w miesiącu październiku 2008 na dwa mniejsze konkursy. Pierwszy obejmować będzie drogi powiatowe (bez powiatów grodzkich), przewidziany budżet wynosi 18,1 mln euro. Drugi konkurs obejmować będzie drogi gminne (poza obszarami wiejskimi oraz bez miast grodzkich) z budżetem 2 mln euro.
	2008-04-24	Przesunięto na maj rozpoczęcie konkursu dla Działania 2.1 oraz zrezygnowano ze stosowania metody preselekcji we wszystkich nie rozpoczętych jeszcze konkursach.

2008-03-27	<p>Założono, że ogłoszonych zostanie 9 konkursów. Instytucja Zarządzająca RPO WK-P (Zarząd Województwa) zdecydowała o rozszerzeniu pierwszego harmonogramu o konkursy w Działaniach 2.1, 5.1, Poddziałaniu 5.2.2 oraz o dodatkowy konkurs w Działaniu 1.1. Ponadto przełożono rozpoczęcie konkursu w Działaniu 1.1 na kwiecień oraz w Działaniu 7.1 na listopad.</p> <p>W celu doprecyzowania zapisów harmonogramu odnośnie konkursów dla projektów z zakresu infrastruktury drogowej, usunięto zapis dotyczący obszarów PROW, gdyż był on nieczytelny i mógł budzić problemy interpretacyjne wśród potencjalnych beneficjentów. Został on zastąpiony zapisem definicyjnym dotyczącym obszarów wiejskich, do których zalicza się miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ gmin wiejskich, ■ gmin miejsko-wiejskich, z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, ■ gmin miejskich, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.
------------	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze strony www.fundusze.kujawsko-pomorskie.pl

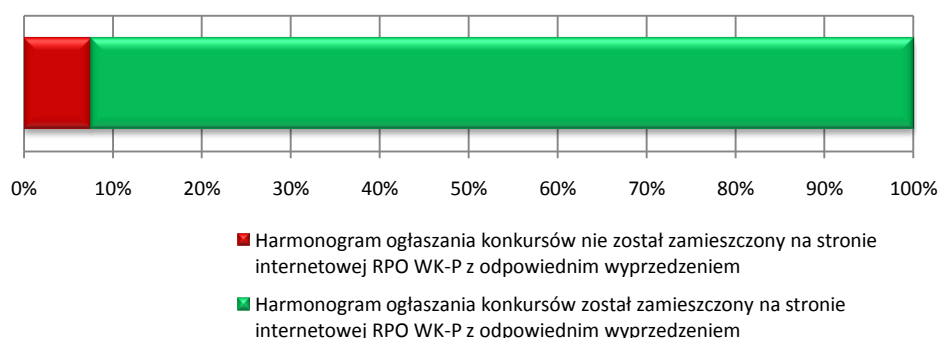
Niemalże wszyscy respondenci deklarowali znajomość harmonogramu ogłaszania konkursów, co ilustruje rysunek poniżej.



Rysunek 17. Znajomość harmonogramu ogłaszania konkursów przed podjęciem decyzji o aplikowaniu o środki do RPO WK-P w oczach wnioskodawców [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Zdecydowana większość respondentów stwierdziła również, że harmonogram ogłaszania konkursów został zamieszczony na stronie internetowej RPO WK-P z odpowiednim wyprzedzeniem:



Rysunek 18. Odpowiedni dobór terminu zamieszczenia na stronie harmonogramu ogłaszania konkursów w oczach wnioskodawców [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Dlatego też należy stwierdzić, że **mimo częstych aktualizacji harmonogramu ogłaszania konkursów, nie miały one istotnego wpływu na jakość przygotowywanych wniosków.**

3.3. Bariery i trudności ograniczające skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P

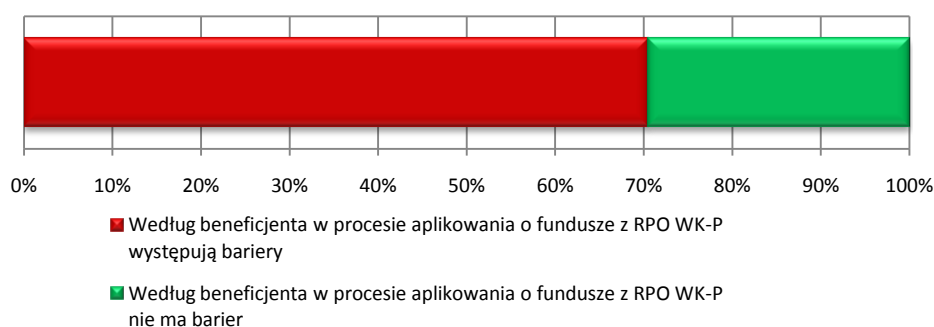
Lp.	Pytanie badawcze
Ad. 3 ¹¹	Czy i na jakim etapie aplikowania o środki z RPO WK-P na lata 2007-2013 występują bariery? Jakiego rodzaju są to bariery?
Ad. 18	Czy wymagania w zakresie przygotowania niezbędnej dokumentacji postawione przed Wnioskodawcą są proporcjonalne do wartości wsparcia oferowanego w ramach Działania?

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej polskie regiony otrzymały ogromną szansę rozwoju oraz podniesienia konkurencyjności dzięki środkom finansowym z funduszy europejskich. Do najważniejszych korzyści jakie mogą uzyskać beneficjenci korzystający z pomocy unijnej należą:

- dotacje stanowiące dodatkowe źródło finansowania (dzięki współfinansowaniu realizacji projektu przy pomocy środków UE) pozwalają na realizację tych inwestycji, na które nie byłoby stać podmiotu, gdyby nie uzyskana dotacja,
- środki z funduszy europejskich mają bardzo pozytywny wpływ na rozwój danego obszaru lub podmiotu oraz na poprawienie jego konkurencyjności – dzięki dostępowi do tego źródła finansowania podmioty mają możliwość na znacznie szybszy rozwój,
- środki z funduszy europejskich pozwalają rozszerzyć zasięg działania przedsiębiorstw i zaistnieć na nowych rynkach,
- korzystanie z pomocy unijnej przyczynia się do promocji obszarów i podmiotów, ponieważ każdy realizowany projekt musi być w jakiś sposób promowany, dzięki czemu społeczeństwo jest informowane o realizacji projektu przy wykorzystaniu środków UE.

W niniejszym badaniu skoncentrowano się na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego. Pomimo tak wielu widocznych korzyści, jakie fundusze europejskie dają województwu, zauważono, że potencjalni beneficjenci nie wykorzystują w pełni środków RPO WK-P.

Postawiono zatem tezę, że **zadowolenie z akcesji Polski do UE jest niestety obniżane w związku z wielością barier związanych z procesem aplikowania o środki pomocowe**. Potwierdzają to wyniki badania wnioskodawców tego programu:



Rysunek 19. Występowanie barier utrudniających skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P w oczach wnioskodawców i beneficjentów [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

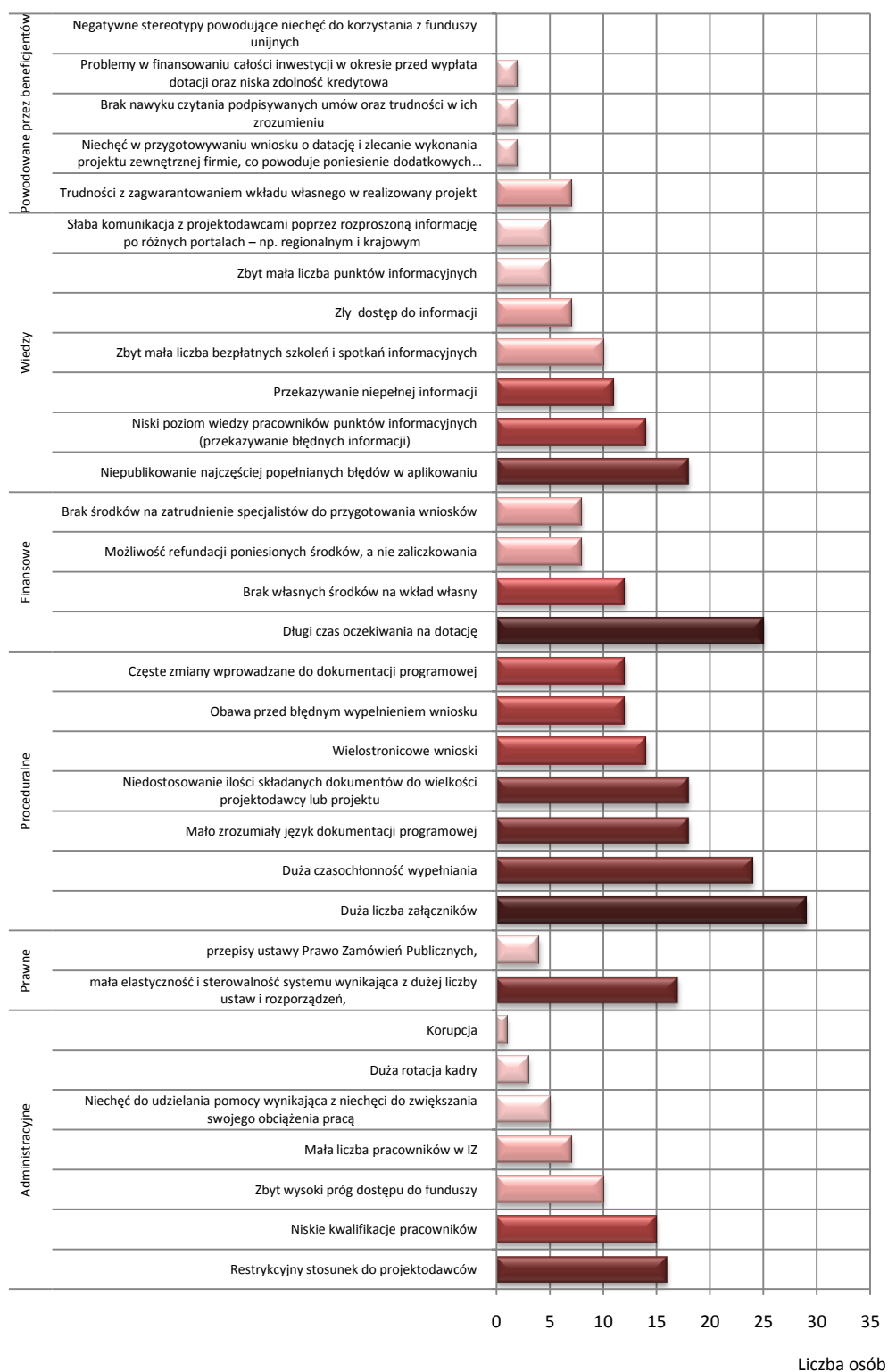
¹¹ wskazany numer jest kolejnym numerem pytania badawczego zapisanego w raporcie metodologicznym badania, s. 9-10.

Analizując doświadczenia z pierwszego okresu programowania dla Polski na lata 2004-2006, stwierdzono¹², że znaczne utrudnienia w skutecznym ubieganiu się o dotację z funduszy strukturalnych oraz we wdrażaniu projektów można podzielić na następujące grupy:

- bariery administracyjne,
- bariery prawne,
- bariery proceduralne,
- bariery finansowe,
- bariery wiedzy,
- bariery powodowane przez samych wnioskodawców.

Dlatego w pierwszej kolejności wnioskodawcy i beneficjenci RPO WK-P zostali zapytani o powyższe bariery (czy ich zdaniem występują one w badanym programie i jakie jest ich natężenie). Wyniki były zaskakujące:

¹² por. *Czarna Lista Barrier*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Warszawa, styczeń 2006.



Rysunek 20. Bariery utrudniające skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P w oczach wnioskodawców i beneficjentów [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Jak przedstawia to powyższy rysunek, **największe bariery wystąpiły po stronie proceduralnej** – bariery z tej grupy były najczęściej wskazywane przez respondentów i było ich najwięcej. Znaczące okazały się również bariery wiedzy oraz bariery finansowe. **Najmniejsze znaczenie mają bariery powodowane przez wnioskodawców oraz bariery administracyjne.**

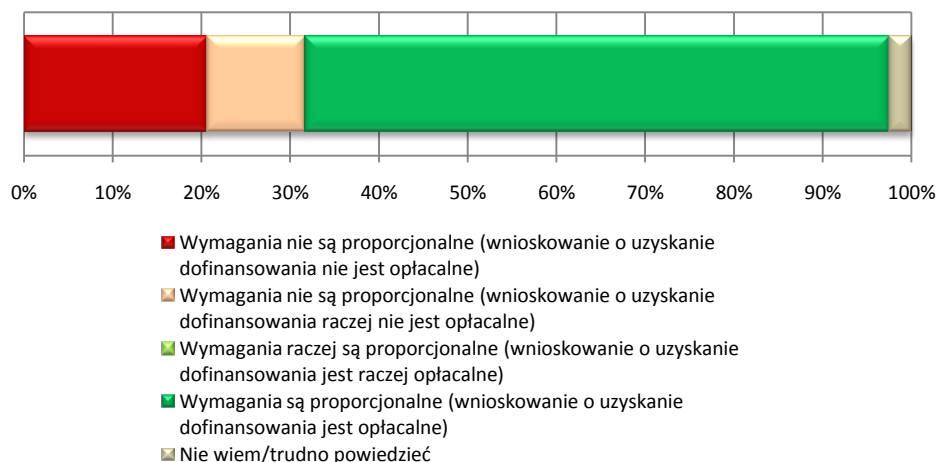
3.3.1. Bariery proceduralne

Wnioskodawcy decydujący się na aplikowanie do RPO WK-P napotykają na największe problemy podczas przygotowania dokumentów aplikacyjnych. **Wnioski o dofinansowanie projektu są wielostronicowe**, a dodatkowo **wymagana jest duża liczba załączników** dołączona do wniosku. Według wnioskodawców i beneficjentów jest to największą barierą podczas ubiegania się o środki z RPO WK-P.

Z kolei osoby oceniające wnioski za barierę dla prawidłowej oceny wniosków, a zarazem dla wyboru najlepszych projektów, uznają niewystarczającą ilość informacji w składanych wnioskach. Dlatego też proponują dołączanie w przypadku projektów budowlanych kosztorysu oraz projektu budowlano-wykonawczego, natomiast w przypadku projektów zawierających zakup sprzętu – opis parametrów urządzenia.

Dążenia do zwiększania ilości wymaganych informacji od wnioskodawców należy uznać za przejaw zbytnej dociekliwości i drobiazgowości osób dokonujących oceny. Należy się zgodzić z tym, że na etapie złożenia wniosku projekt powinien być już dokładnie przygotowany, co zarazem umożliwia jego precyzyjne opisanie, jednak z drugiej strony wymaganie zbyt szczegółowych informacji przy długotrwałej ocenie wniosków a zarazem przy dynamicznie zmieniającym się otoczeniu społeczno-gospodarczym, może poważnie utrudniać prawidłową realizację projektu. Niepokojące jest również to, że oceniający znacznie większą uwagę przywiązują do parametrów zakupionego sprzętu niż do produktów i rezultatów projektu, traktując je jako kwestie drugorzędne. Tymczasem powinno być odwrotnie, gdyż to przede wszystkim wybór projektów gwarantujących osiągnięcie odpowiednich produktów i rezultatów w największym stopniu może się przyczynić na osiągnięcie celów programu.

Jak już wspomniano powyżej barierą wskazywaną przez wnioskodawców jest konieczność składania wniosku o dofinansowanie dużej ilości załączników, których zebranie często jest czasochłonne i wiąże się z ponoszeniem kosztów. Przez to aż co czwarty wnioskodawca stwierdził, że wymagania stawiane wnioskodawcom nie są proporcjonalne do dofinansowania, dlatego wnioskowanie nie było dla niego opłacalne. Znamienne jest to, że **jedynie 9 z 26 wnioskodawców, dla których ubieganie się o dofinansowanie nie było opłacalne, nie otrzymało dofinansowania** – pozostali (17 beneficjentów) uzyskało dofinansowanie i mimo to stwierdziło w ten sposób.



Rysunek 21. Proporcjonalność wymagań w zakresie przygotowania niezbędnej dokumentacji wobec wartości wsparcia oferowanego w ramach Działania w RPO WK-P w oczach wnioskodawców i beneficjentów [n = 97].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Aby poprawnie przygotować wniosek trzeba poświęcić na to nawet kilka tygodni intensywnej pracy. Często dużym problemem jest zorganizowanie się wewnątrz instytucji w celu przygotowania projektu. Regulacje unijne dotyczące funduszy strukturalnych pozwalają wprowadzić na zatrudnienie personelu do obsługi realizowanych projektów, np. do prowadzenia ksiąg rachunkowych, jednak wnioskodawcy nie zawsze są tego świadomi, ponadto możliwość ta jest obwarowana ograniczeniami wynikającymi z ustawy Prawo zamówień publicznych. Jednak na etapie podpisywania umowy z instytucjami wdrażającymi często beneficjenci napotykają na problemy dotyczące wielkości środków przeznaczonych na zatrudnienie dodatkowej kadry zajmującej się realizacją projektu¹³.

Wnioskodawcy skarżą się na mało zrozumiały język dokumentacji programowej, co utrudnia im interpretowanie zawartych w niej przepisów. Poza tym np. mikroprzedsiębiorca ubiegający się o dotację musi wypełniać identyczne wnioski i składać takie same dokumenty jak średni przedsiębiorca, co dodatkowo utrudnia im procedurę aplikacyjną. Niestety, mimo, że beneficjenci od kilku lat¹⁴ wskazywali na tę barierę, nadal można zauważyć brak dostosowania ilości składanych dokumentów do wielkości dotacji, jaką mogą uzyskać.

Dodatkową przeszkodę stanowią również częste zmiany wprowadzane do dokumentacji programowej, jak również zmiany wytycznych dla wnioskodawców, instrukcji wypełniania wniosków, mimo iż założeniem zmian była poprawa i doprecyzowanie tych dokumentów. IZ ma świadomość występowania opisanej powyżej bariery, co zostało zweryfikowane na podstawie IDI. Za przyczynę dużej ilości zmian w dokumentacji programowej przedstawiciele IZ uznali początkowy okres realizacji RPO WK-P oraz brak doświadczenia w realizacji tego typu przedsięwzięć. Przedstawiciele IZ deklarują, że struktura dokumentacji uzyskała już relatywnie stały charakter, a wprowadzane zmiany będą wynikać jedynie ze zmian w przepisach prawa (które są niezależne od IZ), oraz w odpowiedzi na postulaty ze strony wnioskodawców w celu wprowadzenia uproszczeń.

¹³ Ładysz J., *Polityka strukturalna Polski w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Łangego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 190.

¹⁴ por. Masiukiewicz P.: *Marketing w małych i średnich przedsiębiorstwach korzystających z pomocy unijnej*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s.48.

W przypadku RPO WK-P problematyczna była **ocena formalna wniosków**. Zebranie wszystkich dokumentów w formie załączników, jakie należało dołączyć do wniosku zajmowało bardzo dużo czasu. Dokumentacja aplikacyjna składa się (oprócz wniosku) z szeregu załączników w postaci m.in. biznesplanu / studium wykonalności, dokumentów rejestrowych, pozwoleń, zaświadczeń, promesy kredytowej itp. Bez doskonałej organizacji pracy i odpowiedniego wyprzedzenia czasowego, złożenie rzetelnie przygotowanej dokumentacji aplikacyjnej – nie było możliwe. To z kolei powodowało, że wiele wniosków nie było dobrze przygotowanych i były odrzucane przez naprawdę błahie powody. Potwierdzają to analizy protestów i pism odrzucających wnioski, które przedstawiono w dalszej części raportu.



Rysunek 22. Wymagania w zakresie przygotowania niezbędnej dokumentacji postawione przed Wnioskodawcą nieproporcjonalne do wartości wsparcia oferowanego w ramach Działania w RPO WK-P w oczach wnioskodawców i beneficjentów [n = 46].

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Zresztą, nie jest to jedynie domena RPO WK-P. Poprzednie badania Wykonawcy¹⁵ pokazują, że na słabą skuteczność mikroprzedsiębiorców w ubieganiu się o środki unijne składa się niska ocena wykonalności techniczno-ekonomicznej składanych projektów i niska ocena merytoryczna projektów. Podczas oceny techniczno-ekonomicznej wnioski mikroprzedsiębiorstw odpadają z powodu niskiej wiarygodności projekcji finansowych dokonywanych w biznes planach. Fakt ten potwierdza istnienie barier finansowych w firmach mniejszych, które zamiast być usuwane przez dotacje – stanowią jeden z głównych powodów nieprzyznania jej.

Tam, gdzie to możliwe zamiast przedstawiania dokumentów o charakterze zaświadczeń, powinno się wymagać oświadczeń, natomiast zaświadczenia powinny być wymagane dopiero na etapie podpisywania umowy. Należy zauważyć, że poświadczenie nieprawdy jest przestępstwem, za które grozi odpowiedzialność karna, dlatego też podejście IZ powinno opierać się na zasadzie zaufania, że informacje podawane przez wnioskodawców są prawdziwe.

Dodatkowo, należy zmniejszyć liczbę załączników, chociażby poprzez przeniesienie wszystkich oświadczeń na ostatnią stronę wniosku, pod którymi (i pod wnioskiem) następowałby jeden podpis wnioskodawcy. To rozwiązanie, choć dosyć iluzoryczne, przynajmniej fizycznie

¹⁵ Ciechanek A., Czyż P., Klimczak T., Kowalczyk A., Pylak K.: *Raport końcowy ocena uzupełniająca „Poziom absorpcji przez małe i średnie przedsiębiorstwa środków w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006*, Warszawa, Luty 2007, s. 21-22.

zmniejszyłoby liczbę załączników. Proponujemy przenieść w ten sposób 8 załączników:

- Załącznik 3.3. Oświadczenie Beneficjenta dotyczące wpływu projektu na obszary Natura 2000
- Załącznik 8. Oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane /oświadczenie beneficjenta o prawie do dysponowania nieruchomością na cele projektu (dotyczy dostaw lub usług)
- Załącznik 9. Oświadczenie Beneficjenta o zabezpieczeniu środków niezbędnych do zrealizowania projektu
- Załącznik 10. Oświadczenie o współfinansowaniu projektu przez inne instytucje partycypujące w kosztach
- Załącznik 14. Oświadczenie Beneficjenta o kwalifikowalności podatku VAT.
- Załącznik 15. Oświadczenie o niezaleganiu z należnościami wobec Urzędu Skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
- Załącznik 16. Oświadczenie o nienakładaniu się pomocy (braku podwójnego finansowania)
- Załącznik 17. Oświadczenie beneficjenta, iż nie ciąży na nim obowiązek zwrotu pomocy wynikający z decyzji KE oraz że nie znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej

Dodatkowo, analizując załączniki do wniosku można odnieść wrażenie, że **część z nich jest powielana w innych miejscach dokumentacji aplikacyjnej**. Dla przykładu:

- **załącznik nr 4.1.** 'Kopia decyzji o warunkach zabudowy' jest składany razem z wnioskiem o pozwolenie na budowę¹⁶, znajduje się też w projekcie technicznym,
- **załączniki nr 4.2.** 'Kopia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego' oraz **nr 4.3.** 'Wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego' stanowią integralną część projektu architektoniczno-budowlanego – stanowią zatem element załącznika nr 6,
- podobnie jest z **załącznikiem nr 7** 'Mapy, szkice lokalizacyjne sytuujące projekt', który jest integralną częścią studium wykonalności (w pkt II.3. Opis lokalizacji zgodnie z wytycznymi musimy załączyć mapę z zaznaczonym miejscem realizacji projektu (np. topograficznej, administracyjnej) obrazującej lokalizację projektu na terenie województwa).

Ponieważ cztery załączniki (nr 4.1, 4.2, 4.3 oraz 7) są powielane w innych załącznikach, proponujemy ich nie wymagać od wnioskodawców. Ewentualnie można doprecyzować zapisy 'instrukcji wypełniania załączników do wniosku...', aby np. wnioskodawca wiedział, że w wyciągu z dokumentacji technicznej muszą się znaleźć elementy określone w obecnych załącznikach 4.1-4.3.

Wdrażając powyższe usprawnienia do dołączenia do wniosku pozostałoby jedynie 9 załączników (z 22 dotychczasowych), w więc o ponad połowę mniej:

- Studium wykonalności/biznes plan.

¹⁶ do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć m.in.: oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (przez prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. W przypadku gdy prawem do nieruchomości dysponuje więcej niż jedna osoba fizyczna lub prawna wymagana jest zgoda wszystkich tych osób), **aktualną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (czyli w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Źródło: Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (<http://www.gunb.gov.pl>).

- Pełna dokumentacja (kopie) z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko/Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub kopia dokumentu potwierdzającego, że dla danej inwestycji raport nie musi być sporządzany.
- Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie OOS.
- Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000
- Kopia pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy
- Wyciąg z dokumentacji technicznej lub program funkcjonalno-użytkowy / specyfikacja zakupywanego sprzętu / specyfikacja zakupywanych usług
- Kopia zawartej umowy (porozumienia lub innego dokumentu) na realizację wspólnego przedsięwzięcia, określająca role w realizacji projektu, wzajemne zobowiązania stron, odpowiedzialność wobec dysponenta środków unijnych
- Dokumenty potwierdzające sytuację finansową Beneficjenta.
- Wypis z Krajowego Rejestru Sądowego, Ewidencji Działalności Gospodarczej, umowa spółki, dokument rejestrowy określający status prawny beneficjenta i partnerów projektu

Należy przyznać, że ze względu na specyfikę projektów współfinansowanych w ramach RPO WK-P pewnego stopnia skomplikowania nie da się uniknąć w szczególności w przypadku załączników do wniosku o dofinansowanie projektu, jednak z drugiej strony formularz wniosku o dofinansowanie projektu powinien być opracowany w taki sposób, żeby możliwe było wypełnienie go w sposób intuicyjny również przez osoby nie posiadające dużego doświadczenia w aplikowaniu o środki z funduszy unijnych.

W związku z tym również instrukcja wypełnienia wniosku powinna być opracowana w sposób przejrzysty, nie budzący wątpliwości w interpretacji zapisów. Przejrzystość zapisów nie zawsze musi oznaczać bardzo szczegółowe opisywanie danego zagadnienia. Dla przykładu zapisy w instrukcji odnośnie sposobu wypełniania wskaźników były w każdej kolejnej wersji instrukcji wypełniania wniosku uszczegółowiane. Obecnie mimo, że opis w omawianej kwestii jest bardzo szczegółowy, to w dalszym ciągu nie jest on jednoznaczny. W tym przypadku o wiele lepszym rozwiązaniem zamiast szczegółowego opisu niejasnych wymagań byłoby po prostu ich uproszczenie.

Zamiast precyzowania czy w przypadku danego wskaźnika należy wykazywać przyrost czy też dany wskaźnik powinien być wykazywany narastająco oraz w jaki sposób należy wypełnić rok „0”, bez żadnej szkody dla monitorowania produktów i rezultatów danego projektu można zrezygnować z wartości bazowej oraz wartości pośredniej i pozostawiając jedynie wartość docelową.

Szczegółowa analiza zapisów wniosku o dofinansowanie projektu poprzez analizę instrukcji jego wypełniania będzie przedstawiona w rozdziale 3.3.

3.3.2. Bariery finansowe

Brak możliwości finansowania projektu przy wykorzystaniu zaliczek

W RPO WK-P przekazywanie dotacji odbywało się do tej pory na zasadzie refundacji poniesionych części wydatków, stanowiących tzw. koszty kwalifikowane. Mogły one zostać zrefundowane do poziomu określonego w danym Działaniu lub konkursie RPO WK-P. Pozostałe koszty kwalifikowane nieobjęte dotacją oraz koszty niekwalifikowane beneficjent musiał sfinansować we własnym zakresie. Dlatego dużym problemem dla wnioskodawców ubiegających się o dotacje był

przede wszystkim brak własnych środków wymaganych przy staraniu się o wsparcie w ramach środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

Dlatego też sporo beneficjentów wskazało na barierę finansową – **brak możliwości finansowania projektu przy wykorzystaniu zaliczek**. System ten różni się od refundacji tym, że podmiot otrzymuje z góry unijne pieniądze, z których może pokrywać swoje wydatki ponoszone w ramach projektu. Przy zaliczkowaniu beneficjent nie musi zaciągać kredytów, co obniża koszty finansowe, łatwiej jest też utrzymać płynność realizacji projektu, a samą inwestycję można szybciej rozpocząć i zakończyć. Obecnie jednak uszczegółowienie RPO przewiduje możliwość płatności za pomocą zaliczek (możliwość wsparcia projektu w formie zaliczki będzie każdorazowo określona w umowie o dofinansowanie projektu¹⁷). Uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 43/622/09 z dnia 2 czerwca 2009 r. wprowadzono tzw. pakiet rozwiązań antykrzysowych, zgodnie z którym (po wejściu w życie rozporządzenia MRR zmieniającego rozporządzenie w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych), wprowadzono możliwość zaliczkowania przedsiębiorców. Poziom zaliczek zwiększono natomiast do wysokości 80% dofinansowania. Można zatem uznać, że ta bariera została już wyeliminowana.

Wysokie koszty przygotowania dokumentacji aplikacyjnej

Wyniki badań pokazują, że korzystanie ze środków RPO WK-P nie jest łatwe. Proces ubiegania się o dofinansowanie projektu i jego późniejsze rozliczenie jest skomplikowany i dość mocno zbiurokratyzowany. Nie każdy wnioskodawca może pozwolić sobie na ciągłe śledzenie zmian w gąszczu przepisów regulujących proces wydatkowania funduszy. Dlatego też wielu potencjalnych beneficjentów decyduje się na skorzystanie z usług firm doradczych. Jednak korzystanie z usług firm doradczych przyczynia się do ponoszenia niepotrzebnych kosztów, obniżających jednocześnie skuteczność pomocy unijnej. Z drugiej strony, nie wszyscy potencjalni beneficjenci mogą pozwolić sobie na zatrudnienie odpowiednich specjalistów i przez to nie korzystają z pomocy unijnej. Wielu potencjalnych beneficjentów rezygnuje z ubiegania się o środki z RPO WK-P, ponieważ nie chcą ryzykować poniesieniem takich kosztów i nieuzyskaniem wsparcia, które w przypadku np. mikroprzedsiębiorstw było subiektywnie większe niż w przypadku większych beneficjentów. Ta bariera wynika z wielu czynników, m.in. zbyt dużej liczby załączników, niezrozumiałości instrukcji i sposobu wypełniania wniosku, dlatego zostanie szczegółowo omówiona w innych częściach raportu. Po wprowadzeniu rekomendacji powinna w naturalny sposób ulec ograniczeniu.

¹⁷ Uszczegółowienie RPO WK-P, s. 10.

3.3.3. Bariery wiedzy

Niepublikowanie najczęściej popełnianych błędów

Największą barierą wiedzy, w opinii wnioskodawców i beneficjentów RPO WK-P jest **niepublikowanie najczęściej popełnianych błędów** podczas składania wniosków o dofinansowanie projektów. Ten sposób przekazywania wiedzy wnioskodawcom był wykorzystywany przez różne instytucje wdrażające (szczególnie przez PARP) i był bardzo ceniony przez wnioskodawców. Zapewne dzięki takiej publikacji w przypadku RPO WK-P można by uniknąć wielu odrzuceń wniosków na ocenie formalnej – bowiem w pismach odrzucających wnioski powtarzało się notorycznie kilka przyczyn. Będzie o tym mowa w dalszej części raportu.

Należy opracować najczęściej popełniane błędy podczas wypełniania i składania wniosków w ramach RPO WK-P w postaci zakładki na stronie internetowej <http://fundusze.kujawsko-pomorskie.pl> tak, aby wnioskodawca mógł wyszukać interesujące go elementy wniosku. Podział zakładki powinien zatem odpowiadać punktom wniosku i załącznikom. Oczywiście jest, że taka zakładka powinna być na bieżąco aktualizowana. Wiele informacji do zamieszczenia w tej zakładce znajduje się w rozdziale 3.2.

Pewne informacje są dostępne również w IZ i wystarczy je jedynie spisać. IZ organizuje np. Drzwi Otwarte RPO WK-P¹⁸, podczas których prezentowane są zagadnienia z tego zakresu.

Niski poziom wiedzy pracowników punktów informacyjnych

Kolejną barierą jest **niski poziom wiedzy pracowników punktów informacyjnych** oraz przekazywanie niepełnej informacji. Niezwykle dramatyczne są protesty, w których wnioskodawcy skarżą się na wprowadzenie w błąd przez pracownika IZ, przez co poprawa ich wniosku okazała się błędna (a ponieważ wnioskodawca ma możliwość jednokrotnego poprawiania wniosku – wniosek był w następstwie błędnego poprawienia odrzucany).

Przedstawiciele IZ poniekąd biorą odpowiedzialność za tego typu przypadki, chociaż jedynie w sposób werbalny¹⁹. W rzeczywistości żaden z protestów z takim uzasadnieniem nie został uznany przez IZ (i najprawdopodobniej nie był rozpatrywany tzn. IZ nie dochodziła, czy w rzeczywistości pracownik wprowadził w błąd wnioskodawcę). Zdaniem IZ tego typu przypadki dominowały podczas pierwszych konkursów, kiedy *'wnioskodawcy mieli problemy z uzyskaniem informacji od IZ, przede wszystkim z punktów konsultacyjnych – wówczas od różnych osób uzyskiwali sprzeczne informacje. Nie było osób, od których informacje byłyby wiążące. Obecnie jest zdecydowanie lepiej'*.

Chociaż należy przyznać, że wymagania stawiane osobom pracującym w punktach informacyjnych są bardzo wysokie, gdyż udzielanie kompetentnych informacji wymaga posiadania bardzo szerokiej a zarazem specjalistycznej wiedzy, to z drugiej strony osoby te w największym stopniu reprezentują instytucję odpowiedzialną za wdrażanie programu. Dlatego jakość udzielanych informacji przez osoby z punktów informacyjnych istotnie wpływa na, to w jaki sposób IZ jest postrzegana przez wnioskodawców, natomiast udzielanie błędnych informacji poważnie utrudnia prawidłowe przygotowanie wniosków o dofinansowanie projektu.

¹⁸ ostatnie Drzwi Otwarte odbyły się 8 września 2009 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego przy ul. M. Skłodowskiej-Curie 73 w Toruniu.

¹⁹ takie stwierdzenie padło podczas wywiadu zogniskowanego prowadzonego w ramach niniejszego badania.

Nie można przyjąć za słuszną opinii pojawiającej się ze strony przedstawicieli IZ podczas grupowego wywiadu zogniskowanego (FGI), że wnioskodawcy nie zadają sobie trudu, by zapoznać się z dokumentacją konkursową, w której wszystko jest zapisane, gdyż obowiązkiem IZ jest udzielenie informacji na **każde** pytanie.

Nie można dokonywać podziału na pytania istotne i nieistotne, gdyż każde pytanie jest istotne z perspektywy zadającego. Narzędziem standaryzującym jakość udzielanych informacji może być (o czym wspomniano już wcześniej) FAQ, czyli zestaw najczęściej zadawanych pytań i odpowiedzi zamieszczanych na stronie internetowej, z którym mogliby się posłkować również pracownicy punktów konsultacyjnych.

Należy zorganizować szereg szkoleń dla pracowników zatrudnionych w punktach konsultacyjnych. Szkolenia powinny dotyczyć zarówno możliwości wsparcia w ramach RPO WK-P, jaki i zasad profesjonalnej obsługi klienta.

Należy wprowadzić monitoring pracy punktów informacyjnych polegający na ocenie jakości obsługi oferowanej przez punkty informacyjne i rzetelności udzielanych informacji.

Nie można przerzucać odpowiedzialności za błędne informowanie na wnioskodawców, dlatego w takich przypadkach wnioskodawca powinien mieć możliwość dodatkowej rundy poprawek swojego wniosku.

O ile szkolenia z zakresu profesjonalnej obsługi klienta powinny być szkoleniami zewnętrznymi prowadzonymi przez doświadczonych trenerów z tego zakresu, o tyle szkolenia merytoryczne dotyczące aplikowania do RPO WK-P powinny być prowadzone przez pracowników Departamentu Wdrażania RPO. Mogą to być też codzienne (lub odbywające się co kilka dni) spotkania pracowników punktów konsultacyjnych z pracownikami odpowiedzialnymi za ocenę i monitoring realizacji projektów. Na spotkaniach tych pracownicy punktów informacyjnych dowiadywaliby się o nowych doświadczeniach z oceny wniosków, nowych aspektach pojawiających się podczas kontroli projektów itd. Tego typu **spotkania miałyby ogromny wpływ również na dzielenie się wiedzą** pomiędzy pracownikami Departamentu Wdrażania.

Dobrym sposobem monitorowania pracy punktów informacyjnych i punktów obsługi klienta jest nagrywanie rozmów z beneficjentami (sposób bez wyjątku stosowany w bankowości). Dzięki temu, można by było nie tylko kontrolować wyrywkowo udzielane wnioskodawcom odpowiedzi, ale także w razie zgłaszanych zażeń przez wnioskodawców – weryfikować poprawność udzielonych informacji. Dzięki temu, beneficjent nie brałby odpowiedzialności za wiedzę pracowników punktów informacyjnych (poprzez fakt, że jego wniosek zostałby odrzucony) – w spornych kwestiach kierownik Oddziału Oceny mógłby odsłuchać odpowiednią rozmowę i podjąć decyzję, kto zawinił.

Zbyt mała liczba szkoleń i spotkań informacyjnych

Poziom wiedzy potencjalnych beneficjentów ma duży wpływ na zainteresowanie środkami z RPO WK-P. Beneficjenci często wskazują na problem z dotarciem do informacji o możliwościach ubiegania się o środki z RPO WK-P. A jeżeli już mają pomysł na projekt i potencjalne źródło finansowania (Działanie / Poddziałanie / schemat) problemem jest zbyt mała liczba szkoleń i spotkań informacyjnych, w których udział może brać niewielu wnioskodawców.

Ciekawym doświadczeniem podzielił się z nami beneficjent, który chciał wziąć udział w jednym ze szkoleń organizowanych przez IZ RPO WK-P. Po pojawieniu się ogłoszenia, beneficjent zgłosił się

na szkolenie jedyną możliwą drogą (mailową), ale za chwilę dostał mail zwrotny informujący o błędnym adresie wysyłkowym. Po interwencji beneficjenta w IZ na drugi dzień, adres mailowy w ogłoszeniu został poprawiony, ale po ponownym wysłaniu zgłoszenia, beneficjent otrzymał informację, że limit uczestników został przekroczony i nie został on zakwalifikowany na szkolenie.

– z obserwacji beneficjenta (przedsiębiorcy)

W zakresie liczby organizowanych szkoleń wiele się zmienia. Bardzo cenna jest inicjatywa Drzwi Otwartych, które po raz pierwszy zorganizowano 8 września 2009 r.

Inicjatywę Drzwi Otwartych rozpoczętą 8 września 2009 r. należy kontynuować cyklicznie, przynajmniej raz w miesiącu. Z pewnością tego typu inicjatywy byłyby bardzo przydatne kilka dni po ogłoszeniu konkursu – wówczas warsztaty z udziałem wnioskodawców miałyby dla nich nieocenioną wartość.

Obecnie wnioskodawcy²⁰ skarżyli się, że szkolenia są organizowane kilka dni przed zamknięciem konkursu, co w żaden sposób nie było dla nich użyteczne – mogli dowiedzieć się jedynie, czego mogą się spodziewać podczas oceny.

3.3.4. Bariery administracyjne

Restrykcyjny stosunek do projektodawców

Największą barierą administracyjną jest, zdaniem wnioskodawców i beneficjentów RPO WK-P, restrykcyjny stosunek do projektodawców. Objawia się to m.in. zauważonym przez ewaluatorów stosunkiem pracowników do oceny formalnej i **brakiem chęci udzielania informacji wnioskodawcom** przez pracowników, nie mówiąc o **braku możliwości zweryfikowania poprawek przed złożeniem poprawionego wniosku**. Pracownicy tłumaczą się brakiem czasu na kilkukrotną ocenę formalną (jedno- lub dwukrotną poprawę z beneficjentem i potem po złożeniu przez niego wniosku). Z punktu widzenia beneficjenta takie argumenty nie mają jednak racji bytu.

Beneficjent powinien mieć możliwość odbycia tylu spotkań z pracownikiem IZ, ile to możliwe w okresie 5 dni roboczych (które otrzymuje od IZ na poprawki), a pracownik oceniający formalnie powinien w tym okresie być do dyspozycji wnioskodawców w pełnym wymiarze czasu.

Wobec konieczności skrócenia czasu oceny formalnej²¹ pracownicy Departamentu Wdrażania RPO również zyskają więcej czasu, który będą mogli wykorzystać na pomoc wnioskodawcom w poprawianiu ich wniosków.

²⁰ podczas obserwacji.

²¹ jedna z rekomendacji badania *Ocena systemu kryteriów wyboru projektów zastosowanych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego*, PSDB sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń wrzesień 2009 [w trakcie realizacji].

Barierę w tym duchu odzwierciedla również stwierdzenie beneficjenta:

Barierą jest również nierównomierne traktowanie się nawzajem. Jeżeli my musimy coś uzupełniać, to musimy to zrobić w trybie ekspresowym, jeżeli z kolei coś jest zależne od IZ, to jest to długotrwałe. Chociaż należy przyznać, że terminy wyznaczane Wnioskodawcom są realne, jednak należy zauważyć, że są one nieproporcjonalne w stosunku do terminów po stronie IZ.

– zogniskowany wywiad grupowy

Brak odpowiedniego aparatu administracyjnego przygotowanego do obsługi

Istnieje jeszcze jedna hipoteza tłumacząca restrykcyjny stosunek do wnioskodawców. Pracownicy na szczeblu bezpośredniej obsługi w niewystarczającym stopniu udzielają pomocy beneficjentom, ponieważ nie są zainteresowane wzrostem obciążeń pracą, co wynika z zbyt małych zarobków za należycie świadczone usługi pośrednictwa²². A to może mieć bezpośredni wpływ na powstawanie kolejnej bariery administracyjnej – **braku odpowiedniego aparatu administracyjnego przygotowanego do obsługi pomocy**. Pracownicy zatrudnieni w IZ zajmujący się obsługą i wdrażaniem programów operacyjnych zazwyczaj posiadają krótki staż zawodowy, czego konsekwencją i jednocześnie istotną barierą jest brak doświadczenia. Z informacji uzyskanych podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych wynika, że osoby posiadające doświadczenie z okresu programowania 2004-2006 stanowią nieliczną część (nie więcej niż 15%) kadry zaangażowanej we wdrażanie RPO WK-P. Inną barierą administracyjną może być wysoki poziom rotacji kadry. Chociaż na podstawie informacji uzyskanych z indywidualnych wywiadów pogłębionych możemy stwierdzić, że **dotychczasowy poziom rotacji kadry był niski i wynikał głównie z przesunięć w ramach IZ**, to należy zauważyć, że ryzyko odejść z IZ najbardziej wykwalifikowanych pracowników jest w dalszym ciągu duże.

Długi czas oczekiwania na dotację

Bariery administracyjne absorpcji środków z RPO WK-P to przede wszystkim **długi czas oczekiwania na dotację**. Wynika ona bezpośrednio z niezwykle skomplikowanej procedury oceny i wyboru projektów. Okres od złożenia do wyboru projektu i podpisania umowy potrafił przekroczyć jeden rok, co szczególnie dla przedsiębiorców mogło oznaczać duże trudności finansowe i utratę możliwości rozwoju, a nawet istnienia na rynku. Dla samorządów, takie okresy oczekiwania na dotację mogą również być bolesne w skutkach, biorąc pod uwagę zbliżające się terminy okresów przejściowych i możliwe do zapłaty kary finansowe za brak dostosowania infrastruktury (szczególnie odpadowej, ale w niedalekiej przyszłości również wodno-kanalizacyjnej) do wymogów UE.

Obecnie średni czas od złożenia wniosku do jego wyboru wynosi ok. 6 miesięcy. Mimo, że w dalszym ciągu jest to dość długi okres, to należy uznać, że biorąc pod uwagę uwarunkowania proceduralne i zasoby kadrowe, dalsze skrócenie tego okresu może być trudne. Dlatego też działania IZ powinny koncentrować się na tym, by wybór projektu trwający nie dłużej niż 6 miesięcy był standardem.

²² Komorowski J.: *Wykorzystanie pomocy finansowej Unii Europejskiej w rozwoju gospodarczym Polski*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2006, s. 42

Można zastanowić się również nad całkiem innymi rozwiązaniami. Warto zaznaczyć, że sama ocena wniosku (fizycznie) trwa ok. 5-6 godzin (ocena formalna) oraz 2 godziny (ocena merytoryczna), a więc maksymalnie 8 godzin (jeden dzień roboczy – jeden osobodzień).

Zatem pozostały czas oceny formalnej wynika z dwóch czynników:

- nagromadzenia w jedynym czasie dużej liczby wniosków do oceny,
- trudności w zorganizowaniu posiedzeń Komisji Konkursowych, a także czasami oceny formalnej (np. oczekiwaniem na interpretację przepisów, kolektywnym podejmowaniem decyzji jak w przypadku pomocy publicznej itp.).

Drugi czynnik jest czynnikiem raczej niezależnym od IZ.

Pierwszy czynnik natomiast może zostać nieco osłabiony poprzez zastosowanie formuły 'konkursu otwartego'. Taka formuła może mieć zastosowanie jedynie do Działań, gdzie alokacja jest znacząca i raczej nie przewiduje się 'jednorazowego' jej wykorzystania (co sprowadziłoby konkurs otwarty do formuły konkursu zamkniętego).

Dzięki temu ocena formalna mogłaby się odbywać od razu po złożeniu danego wniosku (wnioski byłyby składane w różnych okresach, co rozładowałoby spiętrzenia), natomiast ocena merytoryczna mogłaby być organizowana jak tylko uezbięrałaby się odpowiednia liczba wniosków (np. 5 wniosków). Wyniki oceny mogłaby być publikowane na bieżąco, również umowy mogłaby być podpisywane w miarę postępu oceny merytorycznej i posiedzeń Zarządu Województwa.

Liczba osób odpowiedzialnych za zarządzanie programem, wybór projektów do dofinansowania, monitorowanie prawidłowej realizacji projektu, a przede wszystkim ocenę projektu przyczynia się do rozproszenia odpowiedzialności. Przykładem jest sposób określania wystąpienia pomocy publicznej w projektach. Został powołany specjalny zespół, który miał za zadanie określić przesłanki wystąpienia, bądź nie, pomocy publicznej i w zamierzeniu miał stanowić ciało opiniodawcze. Według przedstawicieli IZ, osoby oceniające wnioski, z uwagi na dużą złożoność aspektów związanych z pomocą publiczną (i brak wystarczającej wiedzy z tego zakresu), przed podjęciem decyzji odnośnie niemal każdego projektu, wołały doradzić się zespołu. W praktyce zatem zespół z ciała opiniodawczego stał się ciałem decyzyjnym i przez to powstało kolejne ogniwo w procesie podejmowania decyzji – skutecznie wydłużające czas oceny wniosku. W wyniku tego decyzja, która mogłaby być podjęta w tydzień, była podejmowana przez ponad miesiąc.

Bariery w postaci zbiorowego podejmowania decyzji i rozmywania indywidualnej odpowiedzialności pracownika nie można mylić z dobrą praktyką konsultowania wspólnych stanowisk i wypracowywania wspólnych rozwiązań. O ile ta ostatnia pozwala na wypracowanie pewnych standardów pracy IZ i zwiększa przejrzystość jej funkcjonowania, o tyle ta pierwsza sprawia, że działanie IZ staje się nieprzejrzyste i niezrozumiałe dla głównych interesariuszy programu²³.

Rozwiązaniem pozwalającym skrócić ocenę w zakresie tego, czy w ramach danego projektu występuje czy też nie pomoc publiczna może być utworzenie samodzielnego stanowiska ds. pomocy publicznej. Osoba zatrudniona na tym stanowisku specjalizowałaby się w problematyce pomocy publicznej, dzięki czemu byłaby kompetentna

²³ co potwierdzali podczas wywiadów indywidualnych i zogniskowanego wywiadu grupowego.

do podejmowania wiążących decyzji ze strony IZ. Mogłaby również służyć radą innym pracownikom odpowiedzialnych za prowadzenie oceny wniosków oraz uczestniczyć w wypracowywaniu standardów oceny w zakresie pomocy publicznej.

Zróżnicowana dostępność funduszy z RPO WK-P

Do barier administracyjnych można zaliczyć również **zróżnicowaną dostępność funduszy**. Niewłaściwie postawione kryteria dostępu mogą się stać barierami w sięganiu po fundusze (zbyt wysoki „*próg wejścia*”). Niestety, bariery te w większości wynikają z zapisów Linii Demarkacyjnej i są nie do usunięcia. Są również kryteria wynikające z polityki samej IZ – zapisanych w RPO WK-P. Kryteria dostępu dla mikroprzedsiębiorców w Działaniu 5.2.1 ('Wsparcie inwestycji mikroprzedsiębiorstw') zakładają minimalną wartość projektu na poziomie 75 tys. zł, a w Działaniu 5.2.2 ('Wsparcie inwestycji przedsiębiorstw') – 500 tys. zł, z kolei dla małych i średnich – 100 tys. zł. Zdaniem wnioskodawców, z którymi prowadzono IDI oraz którzy uczestniczyli w FGI, kryteria te są zbyt wysokie i powodują utrudnioną dostępność funduszy dla tych wnioskodawców. Nie udało się uzyskać natomiast informacji o założeniach leżących u podstaw takich obostrzeń dla tej grupy wnioskodawców.

Należy zrewidować założenia będące podstawą ustalenia minimalnej wartości projektu dla przedsiębiorców (niewynikające z linii demarkacyjnej). Jeżeli progi te nie wynikają z podpartych argumentami założeń, należy je złagodzić. Eliminacja tej bariery wymagałaby jednak zmiany uszczegółowienia RPO.

3.3.5. Bariery prawne

Identyfikacja istnienia barier prawnych prowadzi do nieefektywnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Spowodowane jest to małą elastycznością i sterowalnością systemu, która wynika z uregulowania większości dużą liczbą rozporządzeń i ustaw. Nawet drobne zmiany w systemie wymagają przejścia pełnej ścieżki legislacyjnej. Istotną barierę hamującą wykorzystanie środków Unii Europejskiej stanowią przepisy Ustawy Prawo Zamówień Publicznych (PZP).

Sporym wyzwaniem, nie tylko dla wnioskodawców i beneficjentów programu są częste zmiany przepisów i rozporządzeń, które powodowały problemy podczas oceny formalnej. Najbardziej dramatycznym przykładem było wejście w życie w trakcie trwania oceny rozporządzenia MRiRW²⁴ w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach Działania 'Modernizacja gospodarstw rolnych' objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW), co spowodowało, że część przedsiębiorców przestała kwalifikować się do RPO zgodnie z przyjętą Linia Demarkacyjną. Na szczęście, z uwagi na fakt, że warunki ubiegania się o środki nie mogą zmieniać się podczas całego procesu oceny, przedsiębiorcy ci nie zostali w efekcie odrzuceni. Niestety, musieli oni złożyć protesty, które zostały uznane dopiero przez wojewodę.

²⁴ z dnia 17 października 2007 (Dz.U. 2007 nr 200 poz. 1444 z późn. zm.)

3.3.6. Bariery powodowane przez samych wnioskodawców

Mimo występowania tak wielu barier zewnętrznych, sami beneficjenci przyczyniają się do powstawania wielu problemów, związanych ze sprawnym ubieganiem się o dofinansowanie oraz rozliczeniem dotacji. Niemniej jednak jako główny problem po swojej stronie, wnioskodawcy wskazują trudności z zagwarantowaniem wkładu własnego w realizowany projekt. Pozostałe bariery, czyli:

- problemy w finansowaniu całości inwestycji w okresie przed wypłatą dotacji,
- niechęć w przygotowywaniu wniosku o dotację i zlecanie wykonania projektu zewnętrznej firmie, co powoduje poniesienie niepotrzebnych kosztów,
- brak nawyku czytania podpisywanych umów oraz
- trudności w ich zrozumieniu,
- niska zdolność kredytowa,
- negatywne stereotypy powodujące niechęć do korzystania z funduszy unijnych,

– nie są ich zdaniem istotne.

4. Wnioski i rekomendacje

Poniżej przedstawiono w formie tabelarycznej wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonych analiz i badań.

Sformułowane poniżej uwagi nie mają na celu krytykowania IZ RPO WK-P dla samej krytyki, lecz ich zadaniem jest zaproponowanie rozwiązań pozwalających na zminimalizowanie zidentyfikowanych barier. Generalnie należy zauważyć **dużą zdolność IZ do uczenia się i poprawy swojego funkcjonowania**. Analizując wprowadzane zmiany do dokumentów takich jak formularz wniosku, instrukcja wypełnienia itp. należy zauważyć znaczącą poprawę. W przypadkach, gdy zapisy w instrukcji były dla Wnioskodawców niejednoznaczne, w kolejnych wersjach dokumentu doprecyzowano je. **Narzędziem w znacznym stopniu eliminującym wiele barier w prawidłowym wypełnieniu wniosku jest Generator Wniosków Aplikacyjnych.**

Należy podkreślić, że zarządzanie programem operacyjnym jest dla regionu zadaniem nowym i pewnych trudności wynikających z braku doświadczenia w początkowym okresie wdrażania programu nie dało się uniknąć. Pozostałe, za pomocą niniejszego raportu, być może uda się przezwyciężyć.

Lp.	Problem	Rekomendacja	Ważność rekomendacji	Adresat rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi Zamawiającego
Bariery i trudności ograniczające skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P						
1.	<p>Wnioskodawcy decydujący się na aplikowanie do RPO WK-P napotykają na największe problemy podczas przygotowania dokumentów aplikacyjnych.</p> <p>Wnioski o dofinansowanie projektu są wielostronicowe, a dodatkowo wymagana jest duża liczba załączników dołączona do wniosku. Według wnioskodawców i beneficjentów jest to największą barierą podczas ubiegania się o środki z RPO WK-P.</p>	<p>Tam, gdzie to możliwe zamiast przedstawiania dokumentów o charakterze zaświadczeń, powinno się wymagać oświadczeń, natomiast zaświadczenia powinny być wymagane dopiero na etapie podpisywania umowy. Należy zauważyć, że poświadczenie nieprawdy jest przestępstwem, za które grozi odpowiedzialność karna, dlatego też podejście IZ powinno opierać się na zasadzie zaufania, że informacje podawane przez wnioskodawców są prawdziwe.</p> <p>Dodatkowo, należy zmniejszyć liczbę załączników, chociażby poprzez przeniesienie wszystkich oświadczeń na ostatnią stronę wniosku, pod którymi (i pod wnioskiem) następowałby jeden podpis wnioskodawcy. To rozwiązanie, choć dosyć iluzoryczne, przynajmniej fizycznie zmniejszyłoby liczbę załączników. Proponujemy przenieść w ten sposób 8 załączników:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Załącznik 3.3. Oświadczenie Beneficjenta dotyczące wpływu projektu na obszary Natura 2000 ■ Załącznik 8. Oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane /oświadczenie beneficjenta o prawie do dysponowania nieruchomością na cele projektu (dotyczy dostaw lub usług) ■ Załącznik 9. Oświadczenie Beneficjenta o zabezpieczeniu środków niezbędnych do zrealizowania projektu ■ Załącznik 10. Oświadczenie o współfinansowaniu projektu przez inne instytucje partycypujące w kosztach ■ Załącznik 14. Oświadczenie Beneficjenta o kwalifikowalności podatku VAT. ■ Załącznik 15. Oświadczenie o niezaleganiu z należnościami wobec Urzędu Skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. ■ Załącznik 16. Oświadczenie o nienakładaniu się pomocy (braku podwójnego finansowania) ■ Załącznik 17. Oświadczenie beneficjenta, iż nie ciąży na nim obowiązek zwrotu pomocy wynikający z decyzji KE oraz że nie znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej 	Istotna	IZ	Od następnego konkursu	
2.	Analizując załączniki do wniosku można odnieść wrażenie, że część z nich jest powielana w innych miejscach dokumentacji aplikacyjnej.	Ponieważ cztery załączniki (nr 4.1, 4.2, 4.3 oraz 7) są powielane w innych załącznikach, proponujemy ich nie wymagać od wnioskodawców. Ewentualnie można doprecyzować zapisy 'instrukcji wypełniania załączników do wniosku...', aby np. wnioskodawca wiedział, że w wyciągu z dokumentacji technicznej muszą się znaleźć elementy określone w obecnych załącznikach 4.1-4.3.	Istotna	IZ	Od następnego konkursu	
3.	Odrzucanie wniosków o dofinansowanie projektu z powodu braku określenia wskaźników w sposób	Rekomenduje się określenie wartości wskaźników jedynie dla roku docelowego tj. roku zakończenia realizacji projektu, rezygnując zarazem z wykazywania wartości bazowych	Istotna	IZ	Od następnego konkursu	

Lp.	Problem	Rekomendacja	Ważność rekomendacji	Adresat rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi Zamawiającego
	narastający (malejący).	oraz pośrednich. Rekomenduje się również skorelowanie w generatorze wniosków harmonogramu realizacji projektu ze wskaźnikami, tj. jeżeli w harmonogramie termin zakończenia projektu został przewidziany na rok „x”, to wartość docelowa w pkt. H.1 wniosku również w sposób automatyczny powinna być wypełniana dla roku „x”.				
4.	Bariery finansowe absorpcji środków z RPO WK-P to przede wszystkim długi czas oczekiwania na dotację. Wynika ona bezpośrednio z niezwykle skomplikowanej procedury oceny i wyboru projektów. Okres od złożenia do wyboru projektu i podpisania umowy potrafił przekroczyć jeden rok, co szczególnie dla przedsiębiorców mogło oznaczać duże trudności finansowe i utratę możliwości rozwoju, a nawet istnienia na rynku. Dla samorządów, takie okresy oczekiwania na dotację mogą również być bolesne w skutkach, biorąc pod uwagę zbliżające się terminy okresów przejściowych i możliwe do zapłaty kary finansowe za brak dostosowania infrastruktury (szczególnie odpadowej, ale w niedalekiej przyszłości również wodno-kanalizacyjnej) do wymogów UE.	Obecnie średni czas od złożenia wniosku do jego wyboru wynosi ok. 6 miesięcy. Mimo, że w dalszym ciągu jest to dość długi okres, to należy uznać, że biorąc pod uwagę uwarunkowania proceduralne i zasoby kadrowe, dalsze skrócenie tego okresu może być trudne. Dlatego też działania IZ powinny koncentrować się na tym, by wybór projektu trwających nie dłużej niż 6 miesięcy był standardem. Ponieważ długi czas oceny formalnej wynika z dwóch czynników: nagromadzenia w jednym czasie dużej liczby wniosków do oceny, trudności w zorganizowaniu posiedzeń Komisji Konkursowych, a także czasami oceny formalnej (np. oczekiwaniem na interpretację przepisów, kolektywnym podejmowaniem decyzji jak w przypadku pomocy publicznej itp.), można zastanowić się nad zastosowaniem formuły 'konkursu otwartego'. Taka formuła może mieć zastosowanie jedynie do Działań, gdzie alokacja jest znacząca i raczej nie przewiduje się 'jednorazowego' jej wykorzystania (co sprowadziłoby konkurs otwarty do formuły konkursu zamkniętego).	Istotna	IZ	W ciągu 1-2 lat	
5.	Największą barierą wiedzy, w opinii wnioskodawców i beneficjentów RPO WK-P jest niepublikowanie najczęściej popełnianych błędów podczas składania wniosków o dofinansowanie projektów.	Należy opracować najczęściej popełniane błędy podczas wypełniania i składania wniosków w ramach RPO WK-P w postaci zakładki na stronie internetowej http://fundusze.kujawsko-pomorskie.pl tak, aby wnioskodawca mógł wyszukać interesujące go elementy wniosku. Podział zakładki powinien zatem odpowiadać punktom wniosku i załącznikom. Oczywiście jest, że taka zakładka powinna być na bieżąco aktualizowana.	Istotna	IZ	W ciągu trzech miesięcy	
6.	Kolejną barierą jest niski poziom wiedzy pracowników punktów informacyjnych oraz przekazywanie niepełnej informacji. Niezwykle dramatyczne są protesty, w których wnioskodawcy skarżą się na wprowadzenie w błąd przez pracownika IZ, przez co poprawa ich wniosku okazała się błędna (a ponieważ wnioskodawca ma możliwość jednokrotnego poprawiania wniosku – wniosek był w następstwie błędnego poprawienia odrzucany).	Należy zorganizować szereg szkoleń dla pracowników zatrudnionych w punktach konsultacyjnych. Szkolenia powinny dotyczyć zarówno możliwości wsparcia w ramach RPO WK-P, jaki i zasad profesjonalnej obsługi klienta. O ile szkolenia z zakresu profesjonalnej obsługi klienta powinny być szkoleniami zewnętrznymi prowadzonymi przez doświadczonych trenerów z tego zakresu, o tyle szkolenia merytoryczne dotyczące aplikowania do RPO WK-P powinny być prowadzone przez pracowników Departamentu Wdrażania RPO. Należy wprowadzić monitoring pracy punktów informacyjnych polegający na ocenie jakości obsługi oferowanej przez punkty informacyjne i rzetelności udzielanych informacji. Nie można przerzucać odpowiedzialności za błędne informowanie na wnioskodawców, dlatego w takich przypadkach wnioskodawca powinien mieć możliwość dodatkowej rundy poprawek swojego wniosku.	Istotna	IZ	W ciągu pół roku	
7.	Dobra praktyka	Inicjatywę Drzwi Otwartych rozpoczętą 8 września 2009 r. należy kontynuować cyklicznie, przynajmniej raz w miesiącu. Z pewnością tego typu inicjatywy byłyby bardzo przydatne kilka dni po ogłoszeniu konkursu – wówczas warsztaty z udziałem wnioskodawców	Istotna	MRR	W ciągu trzech miesięcy	

Lp.	Problem	Rekomendacja	Ważność rekomendacji	Adresat rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi Zamawiającego
		miałyby dla nich nieocenioną wartość.				
8.	Największą barierą administracyjną jest, zdaniem wnioskodawców i beneficjentów RPO WK-P, restrykcyjny stosunek do projektodawców. Objawia się to m.in. zauważonym przez ewaluatorów stosunkiem pracowników do oceny formalnej i brakiem chęci udzielania informacji wnioskodawcom przez pracowników, nie mówiąc o braku możliwości zweryfikowania poprawek przed złożeniem poprawionego wniosku.	Beneficjent powinien mieć możliwość odbycia tylu spotkań z pracownikiem IZ, ile to możliwe w okresie 5 dni roboczych (które otrzymuje od IZ na poprawki), a pracownik oceniający formalnie powinien w tym okresie być do dyspozycji wnioskodawców w pełnym wymiarze czasu.	Istotna	IZ	Od następnego konkursu	
9.	Kryteria dostępne dla mikroprzedsiębiorców w Działaniu 5.2.1 ('Wsparcie inwestycji mikroprzedsiębiorstw') zakładają minimalną wartość projektu na poziomie 75 tys. zł, a w Działaniu 5.2.2 ('Wsparcie inwestycji przedsiębiorstw') – 500 tys. zł, z kolei dla małych i średnich – 100 tys. zł. Zdaniem wnioskodawców kryteria te są zbyt wysokie i powodują utrudnioną dostępność funduszy dla tych wnioskodawców.	Należy zrewidować założenia będące podstawą ustalenia minimalnej wartości projektu dla przedsiębiorców (niewynikające z linii demarkacyjnej). Jeżeli progi te nie wynikają z podpartych argumentami założeń, należy je złagodzić. Eliminacja tej bariery wymagałaby jednak zmiany uszczegółowienia RPO.	Istotna	IZ	Przed kolejną zmianą uszczegółowienia RPO	
10.	Kolektywizm w określaniu występowania pomocy publicznej w projektach – został powołany specjalny zespół, który ma za zadanie określić przesłanki wystąpienia, bądź nie, pomocy publicznej. Powołanie zespołu przedstawiciele IZ tłumaczą właśnie koniecznością rozmycia odpowiedzialności za błędną decyzję. Oprócz rozmywania odpowiedzialności podejmowanie kolektywnych decyzji niepotrzebnie znacznie wydłuża procedurę konkursową, w wyniku czego decyzja, która mogłaby być podjęta w tydzień, była podejmowana przez ponad miesiąc.	Rozwiązaniem pozwalającym skrócić ocenę w zakresie tego, czy w ramach danego projektu występuje czy też nie pomoc publiczna może być utworzenie samodzielnego stanowiska ds. pomocy publicznej. Osoba zatrudniona na tym stanowisku specjalizowałaby się w problematyce pomocy publicznej, dzięki czemu byłaby kompetentna do podejmowania wiążących decyzji ze strony IZ. Mogłaby również służyć radą innym pracownikom odpowiedzialnym za prowadzenie oceny wniosków oraz uczestniczyć w wypracowywaniu standardów oceny w zakresie pomocy publicznej.	Istotna	IZ	W ciągu pół roku	
Jakość przygotowywanych przez wnioskodawców wniosków o dofinansowanie projektów						
11.	Na 5 wniosków ocenionych pod względem formalnym aż 2 było odrzucanych na tym etapie oceny. Tak dużą liczbę odrzucanych wniosków na etapie oceny formalnej należy uznać za niepokojące zjawisko. Powoduje to utratę możliwości dofinansowania znacznej liczby projektów bez oceny merytorycznej, a więc odpowiedzi – czy przyczyniałyby się one do osiągnięcia celów programu czy też nie. Poza tym, przygotowanie wniosków wiąże się z ponoszeniem	Patrząc od strony praktycznej odrzucanie jak największej liczby wniosków na etapie oceny formalnej jest dla IZ rozwiązaniem wygodnym, ponieważ im wcześniej projekt zostanie odrzucony, tym mniej czasu należy poświęcać na jego ocenę (można zaoszczędzić na kosztownej ocenie merytorycznej), co więcej odrzucenie wniosku ze względów formalnych (nawet błahych) jest o wiele łatwiejsze w uzasadnieniu niż odrzucenie go ze względów merytorycznych, gdzie konieczne jest podanie mocnych argumentów. Dla skutecznego i efektywnego realizowania RPO WK-P istotne jest ograniczenie liczby odrzucanych na ocenie formalnej wniosków (niemniej jednak rekomendacje jak tego	Istotna	IZ	W ciągu trzech miesięcy	

Lp.	Problem	Rekomendacja	Ważność rekomendacji	Adresat rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi Zamawiającego
	przez wnioskodawców kosztów oraz z nakładami czasowymi, które są marnowane.	dokonać zawierają się w innych rekomendacjach, np. rekomendacja 8)				
12.	Niejasne zapisy w instrukcji wypełnienia wniosku dotyczące zasad wprowadzania wskaźników autorskich (w instrukcji wypełnienia wniosku zawarto odwołanie do instrukcji wprowadzania wskaźników autorskich do wniosku, jednak w dokumentach IZ nie można jej znaleźć)	W instrukcji wypełnienia wniosku o dofinansowanie należy precyzyjnie wskazać, jak należy postępować w przypadku wprowadzenia wskaźników autorskich. Rekomenduje się, by procedura wprowadzenia wskaźnika autorskiego przebiegała w następujący sposób: 1. Wnioskodawca zgłasza potrzebę wprowadzenia nowego wskaźnika, 2. IZ weryfikuje, czy wprowadzenie nowego wskaźnika jest zasadne 3a. Jeżeli wprowadzenie nowego wskaźnika nie jest zasadne IZ rekomenduje Wnioskodawcy zastosowanie wskaźnika spośród istniejących 3b. Jeżeli wprowadzenie nowego wskaźnika jest zasadne IZ dopisuje nowy wskaźnik do listy.	Istotna	IZ	Od następnego konkursu	
13.	Błędne wyliczenia arytmetyczne w budżecie projektu	Trzeba przyznać, że już obecnie w wielu miejscach generator wniosków przelicza za wnioskodawcę pozycje budżetowe. Jednakże należy go dopracować w taki sposób, by wszystkie powiązane ze sobą pozycje budżetowe były przeliczane i zaokrąglane w sposób arytmetyczny, by wyeliminować możliwość popełnienia przez Wnioskodawcę pomyłki arytmetycznej lub niepoprawnego zaokrąglenia. W przypadku stwierdzenia pomyłek arytmetycznych, zgodnie z założeniami trybu konkursowego należy kierować wniosek do korekty na etapie oceny merytorycznej	Istotna	IZ	Od następnego konkursu	
14.	Trudności w wykazaniu właściwego poziomu zabezpieczenia finansowego projektu	W instrukcji wypełnienia wniosku należy wprowadzić przykłady jaka wartość zabezpieczenia w danych przypadku jest wystarczająca oraz na podstawie jakich dokumentów jest ona uznana za wiarygodną. Przykłady w szczególności należy odnieść do projektów składanych przez przedsiębiorców.	Istotna	IZ	Od następnego konkursu	
15.	Trudności w wypełnieniu załącznika nr 3.1 do wniosku	Podczas prowadzenia szkoleń dotyczących wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu należy położyć szczególny nacisk na dokładne wyjaśnienie sposobu wypełnienia załącznika nr 3.1 do wniosku o dofinansowanie projektu.	Istotna	IZ	W trakcie szkoleń dotyczących wypełnienia wniosku	
16.	Powtarzanie w protestach uzasadnień zawartych w pismach odrzucających wniosek o dofinansowanie projektu	IZ za każdym razem w sposób bezpośredni powinna ustosunkować się do treści protestu	Bardzo istotna	IZ	Na bieżąco – podczas rozpatrywania protestów	
17.	Niejednoznaczne/nieprecyzyjne zapisy w pismach informujących o uchybieniach formalnych	Uwagi zawarte w pismach stwierdzających uchybienia formalne we wniosku powinny być sformułowane precyzyjnie, tak by Wnioskodawca nie miał wątpliwości, w jaki sposób powinien się do nich odnieść.	Bardzo istotna	IZ	Na bieżąco podczas prowadzenia oceny formalnej	

Lp.	Problem	Rekomendacja	Ważność rekomendacji	Adresat rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi Zamawiającego
18.	W miejscu ogłoszenia konkursu brak załącznika nr 1 do instrukcji wypełnienia wniosku	W miejscu ogłoszenia konkursu powinny znaleźć się wszystkie dokumenty niezbędne do prawidłowego wypełnienia wniosku (w tym załącznik nr 1 do instrukcji wypełnienia wniosku).	Istotna	IZ	Podczas każdego ogłoszenia konkursu	
Jakość przygotowywanych przez wnioskodawców wniosków o dofinansowanie projektów						
19.	Jednym z dokumentów, które istotnie mogą przyczyniać się do podnoszenia efektywności realizacji programu jest Vademecum Beneficjenta. Należy wysoko ocenić wartość dokumentu przygotowanego przez IZ. Posiada on wysokie walory ze względu na dużą ilość informacji napisanych dość przystępnym językiem, dzięki czemu potencjalni beneficjenci mogą sięgając do jednego dokumentu zgłębić problematykę związaną z wdrażaniem RPO WK-P. Jednak dokument ten posiada przede wszystkim informacje o charakterze teoretycznym.	Zasadne byłoby preredagowanie Vademecum (lub stworzenie dodatkowego podręcznika), w taki sposób, by zawierało ono więcej informacji o charakterze praktycznym, tzn. nie tylko opisujących zagadnienia związane z problematyką wdrażania RPO WK-P, ale przede wszystkim dostarczających praktycznych wskazówek, ułatwiających przygotowanie projektu oraz prawidłowe wypełnienie wniosku. Dokument ten powinien być ilustrowany przykładami dobrych praktyk i często popełnianych błędów popełnianych podczas przygotowania projektu.	Średnio istotna	IZ	W ciągu pół roku	
20.	Analizując, strukturę wniosku o dofinansowanie projektu, ewaluatorzy zwrócili uwagę na niekonsekwencję w układzie wniosku. Niektóre sekcje wniosku nachodzą na siebie lub zbyt rozczłonkowują dane zagadnienie.	Należy zastanowić się nad zmianą struktury wniosku o dofinansowanie projektu tak, aby zgrupować odpowiadające sobie sekcje i punkty wniosku oraz uporządkować kolejność poruszanych tematów (szczegóły znajdują się na stronie 45 raportu). Zaproponowany układ wniosku spowoduje, że wniosek będzie bardziej przejrzysty zarówno dla wnioskodawcy, jak i oceniającego. Podział wniosku jest klarowny i tematycznie pogrupowany. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że nie ingeruje w treści podpunktów, zatem jest dosyć łatwy do wprowadzenia w życie. Należy sobie jednakże zadać pytanie, czy przyzwyczajenie wnioskodawców i oceniających do obecnej formy wniosku nie jest ważniejsze od uporządkowania jego struktury? Czy zmiany wniosku są warte dodatkowej pracy wnioskodawców i oceniających podczas zapoznawania się z nowym formularzem wniosku? Tę kwestię pozostawić należy IZ do rozstrzygnięcia.	Średnio istotna	IZ	Od następnego konkursu	
21.	Niepoprawne używanie sformułowania 'beneficjent' we wniosku o dofinansowanie projektu, bowiem beneficjentem jest podmiot, który podpisze umowę, do tego czasu mamy do czynienia z wnioskodawcą.	We wniosku o dofinansowanie projektu i instrukcjach jego wypełniania wraz z załącznikami należy stosować sformułowanie 'wnioskodawca' (nie beneficjent).	Mało istotna	IZ	Od następnego konkursu	
22.	Uszczegółowienie programu zawiera niespójność w następującym fragmencie: „Ocena stopnia wypełnienia kryteriów przez dany wniosek będzie dokonywana na dwa sposoby: w przypadku kryteriów formalnych oraz kryteriów o charakterze dopuszczającym będzie to ocena w systemie „tak – nie”. Dla kryteriów dopuszczających oraz kryteriów oceny jakości i wpływu projektu będzie to ocena dokonywana w systemie punktowym. Z jednej strony	Wskazaną niespójność należy usunąć poprzez wykreślenie określenia „kryteriów dopuszczających” z drugiego z cytowanych powyżej zdań, gdyż z załącznika nr 5 do uszczegółowienia wynika, że ocena w oparciu o kryteria dopuszczające będzie prowadzona w systemie „tak-nie”.	Istotna	IZ	Przy następnej zmianie uszczegółowienia RPO	

Lp.	Problem	Rekomendacja	Ważność rekomendacji	Adresat rekomendacji	Przewidywany termin realizacji rekomendacji	Uwagi Zamawiającego
	stwierdza się, że ocena w przypadku kryteriów dopuszczających będzie prowadzona w systemie „tak-nie”, natomiast z drugiej, że ocena będzie dokonywana w systemie punktowym.					
23.	Instrukcje wypełnienia wniosku o dofinansowanie projektu i załączników do wniosku zawierają drobne błędy, niedociągnięcia i są w pewnych miejscach niedoprecyzowane	Instrukcje wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu i wypełniania załączników do wniosku należy poprawić we wskazanych miejscach (strony 53-59), aby usunąć błędy, nieścisłości i niedociągnięcia.	Bardzo istotna	IZ	Przed następnym konkursem	
24.	Generalnie wnioskodawcy mają duży problem ze zrozumieniem idei 'kategorii interwencji', dlatego konieczność przyporządkowania jednej z kategorii do własnego projektu mogło nastręczać trudności.	Można zastanowić się nad przeniesieniem informacji z punktów B6-B8 przed punkt B.4 tak, aby w momencie wypełniania punktu B.4 znana już była oś priorytetowa, działanie i ewentualnie Poddziałanie. Wówczas generator mógłby pokazywać w liście rozwijanej jedynie te kategorie, które są wpisane do danego (pod)działania w pkt 15a Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WK-P na lata 2007-2013. Wówczas wnioskodawca miałby do wyboru nie 90 opcji, a jedynie 1-3. Działaloby to na podobnej zasadzie, co obecnie wybór działania po wyborze osi priorytetowej.	Istotna	IZ	Przed następnym konkursem	
25.	Należy zauważyć, że ocena, czy informacja o sposobie rozmieszczenia sprzętu jest wystarczająca, czy też nie ze swej istoty wpisuje się w ocenę merytoryczną a nie formalną, dlatego brak informacji lub niepełna informacja o sposobie rozmieszczenia sprzętu nie powinna stanowić przyczyny odrzucenia wniosku na etapie oceny formalnej. Podobna sytuacja występuje w przypadku opisu głównych parametrów sprzętu zakupionego w ramach projektu. Ocena, czy opis sprzętu zakupionego w ramach projektu jest wyczerpujący czy też nie, ma charakter merytoryczny a nie formalny.	Należy rozważyć, czy informacja o sposobie rozmieszczenia zakupionego sprzętu jest w ogóle konieczna i istotna dla oceny projektu oraz jego efektów. Za zbędny wymóg należy również uznać konieczność dołączania mapy sytuującej projekt w województwie. O ile zasadność takiego wymogu można uznać w przypadku projektów polegających na budowie drogi, sieci kanalizacyjnej itp., o tyle jest on zupełnie bezcelowy w przypadku projektów o niewielkiej skali realizowanych przez przedsiębiorców, a tym bardziej w przypadku projektów polegających na zakupie sprzętu. Dodatkowo, jak wskazano wcześniej, mapa ta znajduje się w studium wykonalności, co w ogóle kwestionuje jej niezbędność. Rekomenduje się jej usunięcie.	Istotna	IZ	Przed następnym konkursem	
26.	Dobra praktyka	Bardzo pomocne jest przygotowanie arkuszy kalkulacyjnych w Excelu z gotowymi formułami, bowiem ułatwia to ocenę i ujednolica sposób przygotowywania analiz, zatem znacząco zwiększa użyteczność podczas oceny. Może być to dobrą praktyką do zastosowania w innych programach.	Mało istotna	MRR	W ciągu pół roku	

Bibliografia

- 1) Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (Uszczegółowienie RPO),
- 2) Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013,
- 3) Vademecum beneficjenta,
- 4) Formularz wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami,
- 5) Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu w ramach RPO WK-P,
- 6) Instrukcja wypełniania załączników do wniosku o dofinansowanie projektu w ramach RPO WK-P,
- 7) Dokumentacja konkursowa,
- 8) Ogłoszenie o konkursie,
- 9) Tryb składania wniosków,
- 10) Wytyczne do studiów wykonalności,
- 11) Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach RPO WK-P,
- 12) Kryteria oceny projektów (załącznik V do uszczegółowienia RPO WK-P),
- 13) Lista wydatków kwalifikowanych w poszczególnych Działaniach RPO WK-P (załącznik VI do uszczegółowienia RPO WK-P),
- 14) Wzór umowy o dofinansowanie projektu, w tym realizowanego przez państwową jednostkę budżetową, dofinansowanie w formie refundacji, zaliczki i refundacji
- 15) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.,
- 16) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r.,
- 17) Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. nr 140, poz. 984),
- 18) Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.),
- 19) Ustawa Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity - Dz. U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655)
- 20) Rozporządzenie dotyczące udzielania pomocy publicznej w ramach RPO, dostępne na stronie www.mrr.gov.pl
- 21) Obowiązujące wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego, dostępne na stronie www.mrr.gov.pl,
- 22) Obowiązujące wytyczne Komisji Europejskiej, dostępne na stronie http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

Spis tabel

Tabela 1.	Pytania badawcze i tezy badawcze do analizy skuteczności wnioskodawców w aplikowaniu o środki w ramach RPO WK-P.....	39
Tabela 2.	Aktualizacje harmonogramu ogłaszania konkursów w ramach RPO WK-P i ich zakres.....	52

Spis rysunków

Rysunek 1.	Schemat logiki badania.....	15
Rysunek 2.	Występowanie barier utrudniających skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P w oczach wnioskodawców i beneficjentów [n = 97].....	54
Rysunek 3.	Bariery utrudniające skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P w oczach wnioskodawców i beneficjentów [n = 97].	56
Rysunek 4.	Proporcjonalność wymagań w zakresie przygotowania niezbędnej dokumentacji wobec wartości wsparcia oferowanego w ramach Działania w RPO WK-P w oczach wnioskodawców i beneficjentów [n = 97].	58
Rysunek 5.	Wymagania w zakresie przygotowania niezbędnej dokumentacji postawione przed Wnioskodawcą nieproporcjonalne do wartości wsparcia oferowanego w ramach Działania w RPO WK-P w oczach wnioskodawców i beneficjentów [n = 97].	59
Rysunek 6.	Przyczyny odrzucenia wniosku widziane oczami wnioskodawców RPO WK-P [n = 34].....	49
Rysunek 7.	Zrażenie się wnioskodawców RPO WK-P do programu po odrzuceniu ich wniosków [n = 28].....	50
Rysunek 8.	Ocena czasu od momentu ogłoszenia konkursu do momentu jego zamknięcia niezbędnego dla prawidłowego przygotowania wniosku i załączników w oczach wnioskodawców [n = 97].	50
Rysunek 9.	Sugerowane wydłużenie czasu od momentu ogłoszenia konkursu do momentu jego zamknięcia w oczach wnioskodawców [n = 25].....	51
Rysunek 10.	Znajomość harmonogramu ogłaszania konkursów przed podjęciem decyzji o aplikowaniu o środki do RPO WK-P w oczach wnioskodawców [n = 97].....	53
Rysunek 11.	Odpowiedni dobór terminu zamieszczenia na stronie harmonogramu ogłaszania konkursów w oczach wnioskodawców [n = 97].	53
Rysunek 12.	Doskonalenie dokumentów niezbędnych do prawidłowego wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz załączników w ramach RPO WK-P w oczach wnioskodawców [n = 22].....	25
Rysunek 13.	Błędy w dokumentacji konkursowej (wzór wniosku o dofinansowanie projektu, instrukcja wypełnienia wniosku, wzory załączników, instrukcje wypełnienia załączników itp.) utrudniające prawidłowe przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu lub załączników w oczach wnioskodawców [n = 97].	25
Rysunek 14.	Sposób przeczytania dokumentów niezbędnych do prawidłowego wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz załączników w ramach RPO WK-P w oczach wnioskodawców [n = 97].....	26
Rysunek 15.	Dokument przeczytany jako pierwszy przez wnioskodawców po podjęciu decyzji o staraniu się o dofinansowanie [n = 97].	27
Rysunek 16.	Zrozumiałość języka dokumentów niezbędnych do prawidłowego wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz załączników w ramach RPO WK-P w oczach wnioskodawców [n = 97].....	28
Rysunek 17.	Ocena instrukcji wypełniania wniosku w skali pięciostopniowej (kolor czerwony – ocena najłagodniejsza, kolor zielony – ocena najlepsza) [liczba badanych, którzy odpowiedzieli, że zapoznali się z instrukcją n = 29].	29
Rysunek 18.	Zrozumiałość informacji w instrukcji wypełniania wniosku zdaniem wnioskodawców [liczba badanych, którzy odpowiedzieli, że zapoznali się z instrukcją n = 29].	30
Rysunek 19.	Przydatność informacji w instrukcji wypełniania wniosku zdaniem wnioskodawców [liczba badanych, którzy odpowiedzieli, że zapoznali się z instrukcją n = 29].	30

Rysunek 20.	Ocena pomocy instrukcji przy poprawnym wypełnianiu wniosku w taki sposób, aby można w nim było zamieścić wszystkie informacje i dokumenty podlegające ocenie [liczba badanych, którzy odpowiedzieli, że zapoznali się z instrukcją n = 29].	31
Rysunek 21.	Rozumienie kategorii interwencji przez wnioskodawców RPO WK-P [n = 97].	33
Rysunek 22.	Trudności z wyborem odpowiedniej kategorii interwencji przez wnioskodawców RPO WK-P podczas wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu [n = 97].	34